

Der Friedensprozess in Mindanao

Die Vorgeschichte

Schon lange vor der Kolonisierung der philippinischen Inseln durch Spanien, die in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts begann, waren auf vielen der größeren Inseln, insbesondere in Mindanao und den südwestlich vorgelagerten Inseln, **muslimische Sultanate** in der überwiegend von „Negritos“ und Austronesischen Stämmen besiedelten Region entstanden. Im Verlauf ihrer mehr als 300jährigen Kolonialzeit gelang es den Spaniern zwar, die katholische Religion zur dominierenden Religion mit zeitweise rund 90% Anhängerschaft in der Bevölkerung zu machen. In großen Teilen Mindanaos aber blieb die Bevölkerung beim islamischen Glauben.

Im zwanzigsten Jahrhundert entwickelten sich Migrationsströme aus dicht besiedelten christlichen Siedlungsgebieten der Nordinsel Luzon und den zentral-philippinischen Visayas in die fruchtbaren und dünn besiedelten Regionen Mindanaos, zeitweise stark gefördert von der philippinischen Zentralregierung in Manila. In den meisten Provinzen Mindanaos bildeten die Christen inzwischen eine Mehrheit. Seit den sechziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts sahen sich die muslimischen Bevölkerungsgruppen immer stärker in ihrer religiös-kulturellen Identität und in ihren Besitzrechten auf die angestammten Ländereien bedroht. Nach einem Massaker an Muslimen bildete sich die Moro National Liberation Front (MNLF). Sie forderte eine weitgehende „Bangsamoro“ Autonomie im Südtail der Philippinen und begann einen systematischen Aufstand und Befreiungskampf, der im Jahr 1972 unter Präsident Marcos als wesentlicher Grund für die Rechtfertigung der Ausrufung des Kriegsrechts und der Abschaffung des demokratischen Regierungssystems genutzt wurde.

Im Jahr **1996 wurde nach 24 Jahren blutiger Kämpfe ein Friedensvertrag zwischen der philippinischen Regierung unter Präsident Fidel V. Ramos und der Moro National Liberation Front (MNLF) unterzeichnet**, der traditionell dominierenden militärischen und politischen Kraft im Befreiungskampf der philippinischen Muslims auf der großen Südinsel Mindanao. Alle Welt gratulierte. Groß waren die Hoffnungen auf allen Seiten, dass nun ein neues, friedliches Miteinander beginnen und dass Mindanao, wo mehr als 20% der philippinischen Bevölkerung lebten, mit all seinen Naturschätzen und Reichtümern wieder zu einem Zentrum der Entwicklung des Landes werden könne. Aufgrund der jahrzehntelangen Auseinandersetzungen und blutigen Kämpfe war die reiche Südinsel inzwischen zum ärmsten und unterentwickeltesten Teil des Landes abgesunken.

Bereits im Jahr 1988 war, basierend auf Vermittlungsbemühungen der Organisation Islamischer Länder, ein „Organic Act for the „Autonomous Region in Muslim Mindanao“ (ARMM) verabschiedet worden. In der Umsetzung dieses Gesetzes wurde im Anschluss an Volksabstimmungen in 14 Provinzen und 7 Städten **die Autonome Region am 6. November 1990 mit den vier Provinzen Maguindanao, Lanao del Sur, Sulu und Tawi Tawi gegründet**. Später traten die Stadt Marawi (in Lanao del Sur) und die Provinz Basilan (mit Ausnahme der Stadt Isabella) der ARMM bei. Doch bereits zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Friedensvertrags 1996 gab es heftige Kritik von Seiten der Moro Islamic Liberation Front (MILF), die sich aus einer Abspaltung von der MNLF in den siebziger Jahren entwickelt und formell im Jahr 1984 konstituiert hatte und die das gesamte Konzept der ARMM als Teilautonomie unter dem Diktat der philippinischen Regierung ablehnte.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Januar 2013

www.kas.de

Im Jahr 1996 übernahm der MNLF-Führer Nur Misuari die Position des Gouverneurs der ARMM. In den folgenden Jahren wurden die Kampfverbände der MNLF schrittweise aufgelöst und zu einem kleineren Teil in die philippinische Polizei und Armee integriert. Gleichzeitig aber eskalierte die militärisch immer stärker werdende MILF den bewaffneten Kampf gegen die philippinischen Sicherheitskräfte und verbündete sich dabei zeitweise auch mit der Abu Sayyaf Gruppe, die ebenso wie Teile der MILF-Kerntruppe in den achtziger und neunziger Jahren in den Al Qaeda Camps in Afghanistan ausgebildet worden war und anders als die MILF bis heute Verbindungen zu Al Qaeda aufrecht erhält.

Im Jahr 2000 erklärte Präsident Joseph Ejercito Estrada, der 1998 als Nachfolger von Präsident Fidel V. Ramos gewählt worden war, den **„totalen Krieg“ gegen die MILF**. Nach rund zweijährigen blutigen Kämpfen wurde ein Waffenstillstand vereinbart zwischen der MILF und Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo, die als Vizepräsidentin für den wegen Korruption aus dem Amt gejagten Präsidenten Estrada im Jahr 2001 ins Präsidentenamt nachgerückt war. Doch auch in den Folgejahren kam es immer wieder zu blutigen Zusammenstößen, Bombenattentaten und Entführungen, teilweise unter Beteiligung der Abu Sayyaf und von Splittergruppen der MILF, die offenbar nicht vollständig von deren Führung kontrolliert werden konnten.

Parallel dazu verhandelten die Regierung unter Präsidentin Arroyo und die MILF unter malaysischer Vermittlung in Kuala Lumpur über einen dauerhaften Friedensvertrag. *Im Jahr 2008 einigten sie sich in einem ersten wichtigen Schritt auf ein „Memorandum of Agreement on Ancestral Domain“* als Grundlage für einen allgemeinen Friedensvertrag. Doch bevor dieses Dokument unterzeichnet werden konnte, wurde es vom Obersten Gerichtshof der Philippinen nach einem Eilantrag für verfassungswidrig erklärt, eine Entscheidung, die später im Hauptverfahren bestätigt wurde. Erneut flammten die Kämpfe auf. Nach langwierigen Sondierungen wurden im Jahr 2012 unter dem neuen Präsidenten Benigno

Aquino III, der im Mai 2010 ins Amt gewählt worden war, die Friedensverhandlungen unter malaysischer Vermittlung wieder aufgenommen. Am 7. Oktober 2012 verkündete schließlich Präsident Aquino die Unterzeichnung einer Rahmenvereinbarung mit der MILF, die nach seinen Worten den Weg für einen endgültigen und dauerhaften Frieden in Mindanao ebnet.

Die wichtigsten Bestimmungen der Rahmenvereinbarung

Ausgangspunkt des Dokuments ist die Vereinbarung, **anstelle der als gescheitert anzusehenden „Autonomous Region in Muslim Mindanao“ (ARMM) ein autonomes staatliches Gebilde mit Namen „Bangsamoro“ zu etablieren, das eine parlamentarische Regierungsform** haben soll. Das Wahlsystem hierzu soll in einem „Bangsamoro Grundgesetz“ enthalten sein, das von der Bangsamoro Regierung in Übereinstimmung mit nationalen Gesetzen in Kraft gesetzt werden soll. Zwischen der philippinischen Regierung und der Bangsamoro Regierung soll eine „asymetrische Beziehung“ bestehen. Alle Nachkommen derjenigen, die zum Zeitpunkt der Eroberung durch Spanien und der Kolonisierung als Eingeborene oder ursprüngliche Bewohner von Mindanao, dem Sulu Archipel und dem Palawan Archipel angesehen wurden, sollen das Recht haben, sich zur Bangsamoro Identität zu bekennen und damit dem neuen Staatsgebilde anzugehören. Das Bangsamoro Grundgesetz soll die Vereinbarungen zwischen dem philippinischen Staat und der MILF widerspiegeln, dem Bangsamoro Lebensstil und internationalen Governance-Standards entsprechen, vom Volk der Bangsamoro formuliert und von den wahlberechtigten Bürgern in diesem Gebiet ratifiziert werden.

Im **Kapitel „Staatsgewalten“** werden der philippinischen Regierung die Entscheidungskompetenzen in den Feldern Verteidigung und äußere Sicherheit, Außenpolitik, gemeinsamer Markt und Welthandel, Währung und Geldpolitik, Staatsbürgerschaft und Postdienste zugesprochen, alles andere soll in einem **„Annex zur Gewaltenteilung“ formuliert werden, der noch nicht**

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Januar 2013

www.kas.de

ausgehandelt ist. Das Bangsamoro Staatsgebilde soll unter anderem die Aufsicht über die zu stärkenden Shari'ah Gerichte haben, deren Jurisdiktion sich aber nur auf Muslime erstrecken soll.

Im Kapitel **„Einkünfte und Teilung der Güter“** wird dem Bangsamoro Staat das Recht auf die Erhebung eigener Steuern sowie auf die Vereinnahmung von Zuwendungen und Zuschüssen aus nationalen und internationalen Quellen, auf einen gerechten Anteil an der Nutzung der natürlichen Reichtümer und Bodenschätze in seinem Gebiet und auf den Aufbau eines eigenen Rechnungshofes zugestanden. **Einzelheiten sollen in einem Annex geregelt werden, der Teil des Rahmenabkommens ist, aber noch nicht existiert.**

Im Kapitel **„Staatsterritorium“** wird die Möglichkeit eröffnet, dass neben den derzeit der ARMM angehörenden Gebieten alle Gebietskörperschaften mit relevantem Anteil an Muslimen in einem komplizierten Verfahren die Möglichkeit erhalten sollen, sich bis zu einem bestimmten Tag für einen Anschluss an das neue Gebilde zu entscheiden. Ein weiteres Kapitel enthält einen Grundrechtskatalog sowie die Forderung, dass insbesondere Grund- und Eigentumsrechte der Bangsamoro Bevölkerung respektiert und wenn nötig wieder hergestellt werden und auch die Rechte der Bangsamoro Bevölkerung außerhalb des Bangsamoro Territoriums von der philippinischen Regierung geschützt werden sollen.

In den Schlusskapiteln **„Übergang und Umsetzung“** sowie **„Normalisierung“** wird auf einen weiteren Annex („Übergangsregeln und Modalitäten“) als Teil der Rahmenvereinbarung verwiesen, der ebenfalls noch nicht existiert. Daneben wird festgelegt, dass eine „Übergangskommission“ zum Entwurf des Bangsamoro Grundgesetzes und für weitere grundlegende Arbeiten eingesetzt werden soll. Die notwendigen gesetzgeberischen Akte sollen vom Präsident als prioritär gekennzeichnet und vom Kongress (beide Kammern des philippinischen Parlaments) verabschiedet werden. Bangsamoro soll eine eigene Polizei erhalten, deren Form,

Funktionen und Beziehungen zur philippinischen Gesamtpolizei noch auszuhandeln sind. Im Übrigen soll nach der Verabschiedung aller notwendigen rechtlichen Grundlagen für Bangsamoro in einer mehrjährigen Übergangsperiode die wirtschaftlich-soziale Entwicklung des Gebiets durch ein Sonderprogramm massiv gefördert werden, bevor die neuen Strukturen voll in Kraft treten.

Bewertung des Rahmenabkommens

Die Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung wurde von der philippinischen Regierung sowie großen Teilen der Medien und der internationalen Öffentlichkeit überschwänglich als Durchbruch zum Frieden in Mindanao gefeiert. In der Tat ist es ein wichtiger Schritt auf dem langen und schwierigen Weg zu einem dauerhaften Frieden, wenn sich nun, trotz aller fortdauernden Feindseligkeiten und Kämpfe der letzten Jahre, die wichtigste und heute einflussreichste muslimische Befreiungsbewegung und die philippinische Regierung auf eine solche Rahmenvereinbarung einigen, die einige Grundzüge eines künftigen autonomen Staatsgebildes der Muslime im Süden des Landes enthält. Von zentraler Bedeutung ist es, dass diese Grundzüge eine politische, kulturelle und wirtschaftliche Autonomie der muslimischen Gebiete porträtieren, ohne die Zugehörigkeit zum philippinischen Staat in Frage zu stellen – das heißt **die Forderung nach Unabhängigkeit und Abspaltung, die den Konflikt mit friedlichen Mitteln nicht lösbar gemacht hätte, ist von der MILF aufgegeben worden.**

Bei nüchterner Betrachtung **ist diese Rahmenvereinbarung aber nicht viel mehr als eine Absichtserklärung, gemeinsam weiter zu verhandeln**, um – hoffentlich – irgendwann einmal im Anschluss an die Umsetzung eines detaillierten Vertrags einen dauerhaften Frieden erreichen zu können.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Januar 2013

www.kas.de

Was sind die offenen Fragen und Schwachpunkte der Vereinbarung?

1. die zentralen Fragen – **wie die Gewaltenteilung zwischen philippinischem Zentralstaat und dem Bangsamoro Staatsgebilde konkret aussehen soll, wie die Aufteilung von Staatseinkünften und Einkommen aus den Naturschätzen in den Bangsamoro-Gebieten zwischen Zentralstaat und Bangsamoro aussehen soll, wie die Finanzautonomie des neuen Gebildes konkret gesichert werden soll, wie der lange und komplexe Übergangsprozess gesteuert werden soll, sind noch nicht ausgehandelt, sondern sollen in den drei „Annexen“ geregelt werden**, die – so der Zeitplan – bis Ende des Jahres 2012 im Entwurf fertig sein sollen. Man kann nur hoffen, dass sich die beiden Verhandlungsparteien bereits so nahe gekommen sind, dass dies gelingt. Denn der Teufel liegt im Detail. Es ist schon ein seltsames Verfahren, mit einem solchen Dokument, das bislang weitgehend substanzlos ist, in die Öffentlichkeit zu gehen und den erfolgreichen Abschluss der Friedensverhandlungen zu suggerieren anstatt zu warten, bis diese zentralen Fragen ausgehandelt sind.
 2. Auch **die Schlüsselfrage, welche Gebiete zu dem Bangsamoro Gebilde gehören sollen, wird nicht beantwortet**. Ähnlich wie bei dem 2007/2008 ausgehandelten Memorandum of Agreement on Ancestral Domain wird hier mit Hinweis auf historische Fakten ein riesiges Gebiet als potentielles Bangsamoro-Gebiet definiert und ein problematischer Mechanismus zur konkreten Entscheidung über die Zugehörigkeit für einzelne Gemeinden, Städte und Provinzen präsentiert. Im Jahr 2008 war dies der wichtigste Grund dafür, dass der Oberste Gerichtshof das damalige „Memorandum of Agreement on Ancestral Domain“ für verfassungswidrig erklärt hat.
 3. Inwieweit die anderen, konkret noch auszuhandelnden Details der mit Sicherheit bevorstehenden formellen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vereinbarung durch den Obersten Gerichtshof standhalten werden, bleibt abzuwarten. **Tendenziell ist die Gefahr einer Ablehnung durch den Obersten Gerichtshof umso größer, je klarer und eindeutiger und weitgehender die Autonomie des neuen Gebildes definiert wird – widerspricht dies doch der zentralistischen philippinischen Verfassung in ihrer derzeitigen Form**. Andererseits kann die MILF aber gar nicht anders als auf einer möglichst weitgehenden und klaren Definition der Autonomie zu bestehen – nicht nur angesichts des Scheiterns der ARMM mit ihrem semi-
- autonomen Status, sondern insbesondere auch wegen der massiven Kritik aus den eigenen Reihen und aus abtrünnigen Gruppen, die ihr Verrat am Anliegen eines islamischen Staates und einer echten Unabhängigkeit vorwerfen und bereits in den vergangenen Monaten mit systematischem Terror in der Provinz Maguindanao versucht haben, den Friedensprozess zum Scheitern zu bringen.
4. Nebulös bleibt auch die Antwort auf die Frage, ob Präsident Aquino bereit wäre, die Verfassung zu ändern, wenn dies notwendig ist, um die Vereinbarung und damit den Friedensprozess vor der Verurteilung durch den Obersten Gerichtshof zu schützen. Schon hat die angesehene Senatorin Santiago, die in einigen Monaten als Richterin an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag überwechselt wird, öffentlich bezweifelt, dass die Entscheidung für eine parlamentarische Regierungsform des Bangsamoro Staatsgebildes in der Vereinbarung angesichts der in der philippinischen Verfassung festgeschriebenen präsidentialen Regierungsform verfassungsgemäß sei. Zwar kann sich Präsident Aquino durch die von ihm erzwungene Amtsenthebung wegen Korruptionsvorwürfen des Präsidenten des Obersten Verfassungsgerichts der Loyalität der von ihm ausgesuchten Nachfolgerin sicher sein. Doch das gilt noch lange nicht für die Mehrheit der anderen Mitglieder des Obersten Gerichtshofs. Interessanterweise wird in der Vereinbarung unter den Aufgaben der „Übergangskommission“ die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Änderung der philippinischen Verfassung im Falle, dass dies zur Realisierung der Vereinbarung notwendig sei, erwähnt. Aber die Vertreter der philippinischen Regierung in den Verhandlungen haben mehrfach öffentlich erklärt, Verfassungsänderungen seien nicht erforderlich. Und Präsident Aquino hat immer wieder erklärt, dass er Verfassungsänderungen nicht unterstützen würde. In diesem Fall würden sie in der Tat auch die von ihm nicht erwünschte allgemeine Diskussion sowohl über einen möglichen Wechsel der Regierungsform vom Präsidialsystem zum parlamentarischen System wie auch über eine stärkere staatliche Dezentralisierung bis hin zu einem föderalen System befördern – beides Änderungen, die die Mehrheit der philippinischen Experten seit Jahren für notwendig halten, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und inklusive Entwicklung in den Philippinen zu stärken.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Januar 2013

www.kas.de

Wie geht es weiter im Friedensprozess?

Die Regierung hat angekündigt, man wolle die Einzelheiten der Rahmenvereinbarung, die in den Annexes enthalten sind, bis Ende 2012 aushandeln und **dann die Übergangskommission einsetzen, die den Entwurf des Organgesetzes (Grundgesetz für das Bangsamoro – Staatsgebilde) sowie andere notwendige Rechtsregeln und Vereinbarungen erarbeiten und dem Kongress zur Verabschiedung zuleiten solle**. Wenn es wirklich gelingt, die substantiellen Anhänge der Rahmenvereinbarung bis Ende 2012 einvernehmlich auszuhandeln, soll Ende 2012 oder Anfang 2013 die aus 15 Mitgliedern bestehende Übergangskommission gegründet werden, die den Entwurf des Grundgesetzes für das neue Staatsgebilde sowie verschiedene weitere Dokumente erarbeiten soll – im günstigsten Fall bis zum Sommer 2013.

Hierbei wird eine weitere eklatante Schwäche der Rahmenvereinbarung Probleme bereiten. 8 Mitglieder der Übergangskommission sollen – so die Vereinbarung – von der MILF benannt werden, 7 von der philippinischen Regierung. Aber alle müssen „Bangsamoro“ sein. „Bangsamoro“ ist der Begriff für die religiös-kulturelle Identität der Muslime im Süden der Philippinen. **Weder die christlichen Minderheiten noch die rund 500.000 Angehörigen indigener Völker in den mehrheitlich muslimischen Gebieten verstehen sich als Bangsamoro. Nach dem Wortlaut der Vereinbarung können sie nicht in der Übergangskommission vertreten sein, wenn sie sich nicht zu dieser Identität bekennen.** Diese Exklusivität der Vereinbarung wird zu einem zentralen Problem werden. Sie wird mit Sicherheit im Kongress und wahrscheinlich auch vor dem Obersten Gericht in Frage gestellt werden und auf jeden Fall einen nachhaltigen Frieden in Mindanao unmöglich machen – wenn sie nicht nachträglich korrigiert oder uminterpretiert wird.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der den Fortgang des Friedensprozesses gefährden kann, ist **die bisherige Nichteinbeziehung der neben der MILF bestehenden einflussreichen anderen muslimischen**

Gruppen in den Verhandlungsprozess.

Die MNLF, die insbesondere in der Provinz Sulu, aber auch in manchen anderen Gemeinden in der ARMM noch die dominierende muslimische Kraft ist und auf den bestehenden, aber nicht vollständig umgesetzten Friedensvertrag von 1996 mit der philippinischen Regierung pocht, fühlt sich völlig übergangen. Die von der MILF abgespaltenen Bangsamoro Independent Freedom Fighters (BIFF) unter dem vorher in der MILF angesehenen Kommandeur Kato wirft der MILF-Führung vor, die Anliegen eines auch kulturell islamisch geprägten eigenen Staatsgebildes in den Verhandlungen mit der Regierung verraten zu haben – aus persönlichem wirtschaftlichen Interesse der wichtigsten MILF-Führer.

Diese Vorwürfe finden einen gewissen Widerhall in der muslimischen Bevölkerung angesichts größerer privater Investment-Projekte dieser MILF-Führer und der von ihnen mehrfach erklärten Absicht, in Zukunft die private Wirtschaft in „Bangsamoro“ selbst in die Hand zu nehmen und die derzeit überwiegend chinesisch-christlichen Geschäftsleute zu verdrängen. Wenn philippinische Regierung und MILF nicht sorgfältig darauf achten, mindestens die MNLF stark einzubeziehen und den Anschein der direkten Begünstigung der derzeitigen MILF-Führer durch die Einzelheiten der neuen Vereinbarungen und Strukturen zu vermeiden, wird es nicht nur im Kongress und beim Obersten Gericht zu Problemen im weiteren Verlauf kommen, sondern auch zu größeren Unruhen, Blockaden und möglicherweise sogar Zusammenbruch des Friedensprozesses in neuen Kämpfen.

Sollte es der Übergangskommission gelingen, die entsprechenden Dokumente im Entwurf bis zum Sommer 2013 auszuarbeiten, könnte der Kongress nach den Wahlen die Beratungen hierzu aufnehmen. Nach allen Erfahrungen mit Gesetzgebungsverfahren im philippinischen Kongress ist mit einer Beratungszeit von ca. einem Jahr zu rechnen – auch wenn der Präsident die entsprechenden Gesetze zu prioritären, dringenden Vorhaben erklärt. Sollte es allerdings – was nicht unwahrscheinlich ist – notwendig werden, Verfassungsänderungen vorzunehmen,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

PHILIPPINEN

DR. PETER KÖPPINGER

Januar 2013

www.kas.de

um die ausgehandelten Friedensvereinbarungen verfassungskonform zu machen, sind weitere unabsehbare Verzögerungen einzurechnen.

che Reform der Struktur des gesamten philippinischen Staates haben.

Nach Abschluss der Gesetzesberatungen im Kongress könnten frühestens Ende 2014 die Volksabstimmungen in den Kommunen und Provinzen stattfinden, bei denen entschieden würde, welche Gebiete letztendlich zu dem neuen „Bangsamoro“-Staatsgebilde gehören werden. Im Anschluss daran könnte **frühestens Anfang 2015 die in der Rahmenvereinbarung vorgesehene „Bangsamoro Transitional Authority“ eingesetzt werden, die die alte ARMM-Regierung ablösen, die neuen administrativen Strukturen aufbauen und die Wahlen zum Parlament der autonomen Region im Mai 2016 nach dem neuen Wahlrecht vorbereiten soll.** Wenn all dies trotz der vielen Risiken und offenen Fragen gelingen sollte, würde die Bangsamoro Regierung erstmals im Juni 2016 gewählt werden und könnte damit beginnen, den systematischen Aufbau des neuen Gebildes sowie die allmähliche Generierung eigener Einkünfte vorzunehmen. Auf jeden Fall muss aber damit gerechnet werden, dass Bangsamoro noch auf einige Jahre hin in seinem Haushalt weitgehend von der Zentralregierung in Manila abhängig sein wird.

Nach dem Anstoßen dieses Prozesses **gibt es bei allen Problemen, Widersprüchen und Risiken kaum Alternativen als zu versuchen, den gesamten Prozess so gut wie möglich zu unterstützen.** Er kann aber nur gelingen, wenn die beiden Hauptbeteiligten, die philippinische Regierung und die MILF – anders als bei der Vorbereitung der Rahmenvereinbarung - höchsten Wert auf die Inklusivität des Gesamtprozesses legen und die Aquino-Administration darüber hinaus Flexibilität bezüglich möglicher Notwendigkeiten zur Änderung der Verfassung zeigt. Ein erfolgreicher Abschluss des Gesamtprozesses in einigen Jahren würde wahrscheinlich nicht nur die Aussicht eines nachhaltigen Friedens in Mindanao eröffnen, sondern auch kaum zu überschätzende positive Impulse und Rückwirkungen auf die dringend erforderli-