

## Friedensprozesse in gewaltsamen Mehrparteienkonflikten: eine vergleichende Studie der Friedensverhandlungen in Kolumbien und den Philippinen

Pospisil, Jan; Khittel, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pospisil, J., & Khittel, S. (2014). *Friedensprozesse in gewaltsamen Mehrparteienkonflikten: eine vergleichende Studie der Friedensverhandlungen in Kolumbien und den Philippinen*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 55). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58066-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**Friedensprozesse in gewaltsamen Mehrparteienkonflikten:  
Eine vergleichende Studie der Friedensverhandlungen in  
Kolumbien und den Philippinen**

**Jan Pospisil und Stefan Khittel**

Arbeitspapier 73 / Februar 2014

Projektbericht

OeNB-Jubiläumsfonds-Projekt Nr. 14.694

Projektleitung: Otmar Höll



## **Zusammenfassung**

Das Projekt untersuchte die spezifischen Wirkungen in diachronen Friedensprozessen. Hier konnten empirisch fünf Beobachtungen herausgearbeitet werden: Erstens besteht ein enger, anhand der verhandelten Inhalte nachweisbarer Zusammenhang zwischen den verschiedenen Friedensprozessen. Insbesondere wirkt jeder geschlossene Friedensvertrag als Benchmark für kommende Prozesse. Obwohl diese Einsicht trivial wirkt zeigen beide Vergleichsfälle, dass dies dennoch nur unzureichend reflektiert und in laufende Verhandlungsprozesse eingespeist wird. Zweitens zeigen die Vergleichsfälle einen engen Zusammenhang zwischen den Friedensprozessen und der jeweils an der Macht befindlichen staatlichen Administration. Dies kommt in Kolumbien und den Philippinen durch die präsidentiale Ausgestaltung des politischen Systems verstärkt zur Wirkung – angelegte Zeitleisten, Transitionsphasen und angesetzte Verhandlungsprozesse sind nahezu immer auf die Zeitfrist der laufenden Präsidentschaft (oder, im Falle Kolumbiens, mit Wiederwahlüberlegungen) verknüpft. Längerfristige Garantien werden kaum abgegeben. Drittens werden die Prozesse mit nur wenigen Ausnahmen (Kolumbien in den frühen 1990er Jahren) exklusiv gestaltet, es wird also von Seiten der staatlichen Administration – auch mit dem Ziel einer Vereinfachung des Prozesses – immer nur mit einer bewaffneten Gruppierung schwerpunktmäßig verhandelt. Viertens ist es nahezu ein Automatismus, dass nicht eingebundene oder sich in den Verhandlungen benachteiligtühlende Akteure gewaltsam antworten – zum Teil aber auch durch eine entpolitisierte, kriminalisierte Gewalt. Fünftens schließlich ist die besondere Doppelrolle des Staates in solchen Verhandlungsprozessen zu beachten. Der Staat nimmt einerseits die Rolle als Verhandlungspartner, also als Akteur des Gewaltkonfliktes ein, andererseits kommt ihm allerdings auch eine Schiedsrichterrolle zu, die sich in diachronen Prozessen noch durch die getroffene Entscheidung, mit wem verhandelt und nicht verhandelt wird, verschärft.

## **Key Words**

Peace Processes, Armed Conflict, Multiple-Party Conflicts, Colombia, Philippines, Contentious Politics, Spoilers

## **Authors**

Jan Pospisil und Stefan Khittel sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Internationale Politik und Lehrbeauftragte an der Universität Wien.

## Inhaltsverzeichnis

1. Die Besonderheiten von Friedensprozessen in gewaltsamen Mehrparteienkonflikten: eine thematische Einführung .....	6
2. Friedensprozesse und „ <i>Political Settlements</i> “: der theoretische Rahmen .....	13
3. Ein vertieftes Verständnis diachroner Friedensprozesse: forschungsleitende Fragestellung .....	17
4. Forschungszugang, Erhebungs- und Auswertungsprozess .....	20
5. Kontexte von „ <i>Protracted Peacebuilding</i> “: Friedensprozesse in Kolumbien und den Philippinen .....	23
Friedensprozesse und -verhandlungen in Kolumbien.....	23
Friedensprozesse und -verhandlungen auf den Philippinen.....	29
6. Spezifika von Friedensprozessen in komplexen „ <i>Political Settlements</i> “ .....	37
7. Schlussfolgerungen.....	44
Literaturverzeichnis .....	48
Abkürzungsverzeichnis .....	54

## **1. Die Besonderheiten von Friedensprozessen in gewaltsamen Mehrparteienkonflikten: eine thematische Einführung**

Das Projekt zielte auf die Analyse der Dynamiken von Friedensprozessen in gewaltsam ausgetragenen Mehrparteienkonflikten. Diese Analyse wurde vergleichend anhand der beiden Fallbeispiele Kolumbien und den Philippinen durchgeführt. Beide Länder sind durch lang andauernde, gewaltsame Konflikte gekennzeichnet, die nicht nur mehrere bewaffnete Akteure umfassten, sondern auch verschiedene Stadien von Friedensprozessen durchliefen und gegenwärtig noch durchlaufen.

Friedensprozesse, die mehrere bewaffnete Akteure direkt oder indirekt umfassen, sind insofern speziell zu betrachten, als sie zumeist ungleichzeitig, also diachron verlaufen. Dies hat zur Folge, dass es zumeist nicht gelingt, alle am Gewaltkonflikt beteiligten Parteien in ein einziges Waffenstillstands- oder Friedensabkommen zu integrieren. Damit bleiben Parteien aus laufenden Friedensprozessen ausgeschlossen und nehmen somit oftmals eine strukturell dem Prozess entgegengesetzte Rolle ein. Die daraus resultierenden Probleme in der Situation nach Abschluss eines Friedensvertrages – oder auch schon in der Phase eines Waffenstillstandes mit den in den Prozess eingebundenen bewaffneten Akteuren – sind erheblich, da Verhandlungsprozesse oder auch bewaffnete Auseinandersetzungen weitergeführt werden, während gleichzeitig bereits Maßnahmen zur Konfliktbewältigung anlaufen.

Zentrale Frage des Projektes ist vor diesem Hintergrund, welche Wirkungen derartige exklusive Friedensprozesse auf die Verfasstheit einer komplexen, aus mehreren Akteuren gebildeten Konstellation eines Gewaltkonfliktes haben, welche Strategien und Vorgangsweisen im Hinblick auf die Integration der bislang nicht in den Friedensprozess involvierten Konfliktparteien potenziell Erfolg versprechen, und welche Maßnahmen eher dahin tendieren, jene nicht involvierten Konfliktparteien in ihrer Rolle als potenzielle „Spoiler“ eines Friedensprozesses zu verfestigen.

Die zu diesem Zweck vergleichend untersuchten Konfliktsituationen stehen exemplarisch für eine derartige Situation. Sowohl in Kolumbien als auch auf den Philippinen wurden derartige Prozessstufen bereits mehrfach durchlaufen. Die dennoch stark unterschiedlichen historischen und geographischen Konstellationen ermöglichen somit empirisch die Gewinnung relevanter Erkenntnisse über solche Verlaufsformen. In beiden Staaten laufen

derzeit Friedensprozesse, in Kolumbien mit der FARC, auf den Philippinen mit der MILF, in denen versucht wird, die historischen Erfahrungen aktiv aufzugreifen und Erkenntnisse daraus praktisch umzusetzen. In Kolumbien wurden im Zuge des Projektes alle Friedensprozesse ab den 1980er Jahren untersucht, was insbesondere die bewaffneten Gruppierungen FARC, ELN, EPL, M-19 sowie die rechtsgerichteten Paramilitärs der AUC betrifft. Auf den Philippinen wurden alle Friedensprozesse seit Ende der Marcos-Diktatur bearbeitet, mit einer regionalen Schwerpunktlegung auf die Konfliktlage auf der südlichen Insel Mindanao. Die Prozesse betreffen die Gruppierungen der MNLF und der MILF, sowie die kommunistische Guerilla CPP-NPA und einiger ihrer relevanten Abspaltungen.

In beiden zu analysierenden Fällen gibt es eine Vielzahl von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen (NSAGs, *Non-State Armed Groups*). In beiden Fällen haben die verantwortlichen Regierungen sowie die internationalen Unterstützer der Prozesse auf bi- wie multilateraler Ebene, eine Ungleichzeitigkeit der Verhandlungsprozesse als Strategie zur Bewältigung der – in beiden Fällen unstrittig zusammenhängenden – Gesamtkonflikte gewählt. In Anlehnung an Johan Galtung (1996: 100) bezeichnen wir derartige Friedensprozesse als *diachron*, im Gegensatz zu einer synchronen Strategie, die darauf abzielt, alle bewaffneten Akteure möglichst gleichzeitig in den Prozess einzubinden.

Die verantwortlichen Regierungen gingen und gehen offenbar davon aus, sich aus einer derartigen Konstellation in verschiedener Weise Vorteile verschaffen zu können: Zunächst ermöglicht eine solche Vorgangsweise die Bündelung von militärischen Kräften, die durch Verhandlungsprozesse freigespielt wiederum verstärkt in parallel bestehenden Konfliktlagen eingesetzt werden können. Zugleich ergibt sich die zumindest theoretische Möglichkeit, durch eine Beschränkung der Parteien im Verhandlungsprozess die ohnehin große Komplexität zu reduzieren und eine einfachere, stringenteren Verhandlungsführung zu etablieren. Zudem besteht die theoretische Chance, das Niveau der politischen Zugeständnisse durch Separatabkommen möglichst tief halten zu können. Die zweite Möglichkeit findet allerdings in der Empirie keine Bestätigung, wie im Folgenden gezeigt wird.

Auch für einzelne NSAGs könnte es einfacher sein, nur mit einem einzigen Gegenüber – der Regierungsseite – zu verhandeln und nicht zusätzlich Kompromisse mit konkurrenzierenden Gruppierungen schließen zu müssen. Zugleich gibt es in einer solchen Situation aber verschiedene Anreize für Akteure, den bewaffneten Konflikt weiterzuführen: So sie sich

beispielsweise militärisch stark genug fühlen können sie hoffen, ihre Verhandlungsposition zu stärken, auch durch eine relative Schwächung der konkurrenzierenden Gruppierungen (etwa durch ein Überlaufen von Militanten). Jedoch sind sie bei einer derartigen Strategie wiederum dem Risiko ausgesetzt, dass ihre relative Position durch freiwerdende militärische Kräfte der Gegenseite, sowie oft steigenden politischen Druck auf nationaler und internationaler Ebene („*Friedensmomentum*“) geschwächt wird.

Die empirische Forschung zu Friedensprozessen hat sich in den 25 Jahren seit Ende des Kalten Krieges rasant entwickelt. Dabei kommt der vergleichenden Forschung eine starke Rolle zu. Schon in den 1990er Jahren wurden einige relevante vergleichende Studien zu Friedensprozessen veröffentlicht (vgl. etwa Deng&Zartman 1991, Arnson 1999, Stern&Druckman 2000, Stedman et al. 2002). Eine der wesentlichen Erkenntnisse dieser Unternehmungen war die Hervorhebung des Prozesscharakters, der den politisch zumeist eng gelegten Fokus auf Verhandlungen und den Vertragsabschluss kritisch hinterfragte. Demgegenüber wurde zumeist ein dreistufiges Verständnis von Friedensprozessen angeregt, bestehend aus den drei Phasen (1) vor den unmittelbaren Verhandlungen, (2) dem Verhandlungsprozess selbst, und (3) die Implementierungsphase eines im Zuge der Verhandlungen geschlossenen Abkommens.

Moltmann (2004: 63) definiert Friedensprozesse denn auch umfassend als Vorhaben, „einen politischen Kontext zu schaffen, in dem die Parteien eines bislang gewaltsam ausgetragenen Konflikts in einen ernsthaften Dialog eintreten, um dessen Austrag zu zivilisieren und im weiteren Verlauf die Ursachen des Konflikts zu beseitigen.“ Diese Definition wirft allerdings bereits die Frage auf, welche Parteien in welcher Form an einem solchen Dialog beteiligt sein sollen. Moltmanns Antwort hierauf ist eindeutig: „Friedensabkommen und ihre Implementierung sind nur möglich, wenn alle Kräfte einbezogen sind, die diese wirksam unterlaufen oder zerstören können“ (ebd.: 68). Darby und Mac Ginty (2003: 267) sprechen in diesem Zusammenhang in Anlehnung an die Erfahrungen des südafrikanischen Friedensprozesses vom Prinzip der „sufficient inclusion“ aller relevanten bewaffneten Akteure: „The principle of ‘sufficient inclusion’ is that a peace process includes both all actors who represent a significant proportion of their community, and all actors who have the ability to destroy an agreement.“

Es konnten jedoch kaum schlüssige Antworten gegeben werden wie ein solcher Prozess verlaufen sollte. In diesem Zusammenhang gewannen insbesondere zwei Schlüsselkonzepte große Bedeutung, die auch für die vorliegende Arbeit von Relevanz sind: Erstens das von

William Zartman in die Diskussion eingeführte Konzept der „*ripeness*“, also der Idee, wonach Timing eine wesentliche Rolle bei der Transformation gewaltsamer Konflikte darstellt. Zartman baut bei diesem Konzept auf der schon länger verankerten Theorie eines „mutually hurting stalemate“ auf und vertieft dies auf Ebene des gesamten Konfliktverlaufes. „Ripeness“ würde demnach sowohl auf objektiven als auch auf subjektiven Faktoren beruhen, Faktoren, die auch von externen Mediatoren beeinflusst werden könnten (vgl. Zartman 2001:18). Damit könnte eine weitgehende Inklusion der notwendigen Akteure zumindest angestrebt werden.

Ein zweites wesentliches Konzept ist jenes der „*Spoiler*“, also von Konfliktparteien, die sich gegen einen Friedensprozess stellen und diesen aktiv bekämpfen (vgl. Stedman 1997). Wenngleich dieser Ansatz nach wie vor große Popularität genießt und der Spoiler-Begriff bei vielen Friedensverhandlungen sowohl in der Analyse als auch im Verhandlungsprozess selbst eine relevante Rolle spielt, wird er im vorliegenden Projekt hinterfragt. Letztendlich können nur drei Mechanismen hinter einer so definierten „*Spoiler*“-Problematik stehen: (1) es sind nicht alle aktiven NSAGs in den Friedensprozess einbezogen – es handelt sich also um einen diachronen Friedensprozess – und diese nicht beteiligten NSAGs fühlen sich durch den Verhandlungsverlauf benachteiligt; (2) es kommt im Zuge des Verhandlungsverlaufes zur Radikalisierung nicht inkludierter, vormals auch nicht bewaffneter Gruppierungen; (3) es kommt bei in den Verhandlungen beteiligten NSAGs zu Abspaltungsprozessen.

In allen drei Fällen lässt sich die „*Spoiler*“-Problematik also auf zwei Punkte zusammenführen: der Friedensprozess verläuft – spätestens ab dem Zeitpunkt des Auftretens der „*Spoiler*“ – diachron, und die Verhandlungen sind nicht in der Lage, auf diese Problematik eine Antwort zu geben. Bei „*Spoilern*“ handelt es sich mithin um ein systemisches Problem von Friedensprozessen. Stedman (1997) argumentiert denn auch in seiner vergleichenden Untersuchung (von den Friedensprozessen in Ruanda, Kambodscha, Angola und Mosambik) dahingehend, dass „*Spoiler*“ mit einer gut kontextualisierten, aber auch robusten Strategie bearbeitet werden müssten. Hier wird also bereits auf die große Bedeutung des regionalen Kontexts bei der Bearbeitung der komplexen Dynamiken in Multiakteurs-Konflikten hingewiesen.

Im Anschluss an diesen Ansatz differenziert Moltmann (2004: 67) die „*Spoiler*“-Thematik weitergehend auf und identifiziert drei Akteursgruppen, die einen Friedensprozess unterlaufen oder gefährden könnten: „*Spoiler*“, „*Zealots*“ (ideologische, religiöse oder

ethnische Eiferer) sowie „Dealer“ (Akteure, die von den ökonomischen Vorteilen einer Situation des bewaffneten Konflikts profitieren). Diese Kategorien sind insofern interessant, weil sie zumindest hypothetisch unterschiedliche Methoden zur Inklusion in ein einem Friedensprozess zugrundeliegendes „Political Settlement“ erfordern. Offen bleibt jedoch, ob die Kategorienbildung auch bei einer vergleichenden Vorgehensweise letztendlich hilfreich ist, oder ob bei der Inklusion von NSAGs ohnehin immer *eine spezifische*, dem Kontext angepasste Strategie zur Anwendung gelangen muss, die sich in ihrer Spezifität nicht aus derartigen Kategorisierungen ableiten lassen.

Gerade angesichts der behandelten Fallbeispiele Kolumbien und Philippinen ist jedenfalls darauf zu verweisen, dass die parallele Existenz mehrerer NSAGs, die in unterschiedlicher Weise in einen Friedensprozess integriert oder ausgeschlossen werden, keineswegs allein auf eine „Spoiler“-Problematik zurückzuführen ist. Johan Galtung (1996: 99f.) spricht in diesem Zusammenhang von „*complex actor conflicts*“, womit nicht nur eine größere Zahl von bewaffneten Akteuren, sondern auch eine größere Zahl an einander überlagernden Konflikten gemeint ist – mithin Konflikte, deren Komplexität sich auf eine Multidimensionalität der Konfliktslagen und mehrere darin involvierte bewaffnete Akteure erstreckt.

Die Einsicht in eine solche Komplexität auch bei vermeintlich einfacheren Konfliktsituationen mit einer geringen Zahl von NSAGs (oder selbst einer einzigen derartigen Gruppierung) prägt konsequenter Weise die wissenschaftliche Debatte der letzten Jahre. Diese Debatte wurde zunehmend als Kritik am Paradigma des „liberalen Peacebuilding“, also einer schwerpunktmäßig an den konventionellen internationalen Rahmenvorgaben orientierten Vorgangsweise formuliert (vgl. etwa Newman et al. 2009, die dennoch für eine konstruktiv angelegte Kritik plädieren). Andreas Wimmer (2004: 352) macht beispielsweise die Komplexität im Kontext ethnopolitisch geprägter Konflikte an vier Faktoren fest: „institutional interlocking“, „internal heterogeneity of groups“, „interrelatedness of actors“, „transnational connections“. Diese vier Faktoren sind unserer Ansicht nach auf sämtliche „*complex actor conflicts*“ verallgemeinerbar, wenngleich die konkrete Ausprägung jeweils unterschiedlich verläuft.

Diese Faktoren erklären letztlich auch, warum die meisten der Friedensprozesse in Konflikten mit komplexen Akteurslagen trotz oftmals langjähriger Erfahrungen nicht nach einem integrativen, zeitlich synchronen Muster ablaufen. Dies gilt insbesondere für die hier behandelten Situationen in Kolumbien und den Philippinen, wo trotz Jahrzehnten an

Erfahrungen mit unterschiedlichsten Friedensprozessen mit faktisch allen präsenten NSAGs integrierte Vorgangsweisen entweder nicht gefunden werden konnten oder rasch gescheitert sind.

Jede aus den Fallbeispielen abgeleitete Generalisierung muss somit einerseits dieser Kontextualität Rechnung tragen, andererseits aber das Spezifikum der Diachronie des Friedensprozesses – also die gegebene Ungleichzeitigkeit im Ablauf – reflektieren. Stedman et al. (2002: 664) kommen in ihrer groß angelegten vergleichenden qualitativen Studie zu dem Schluss, dass jeder Friedensprozess gewissermaßen einen Spezialfall für sich darstellt. Generalisierungen seien mithin ein schwieriges Unterfangen. Diese Einsicht wird durch vorliegende quantitative Studien bestätigt, wenngleich doch in einigen Punkten verallgemeinernde Feststellungen getroffen wurden. Diese Feststellungen sind für die hier vorliegende Vergleichsstudie von hoher Relevanz:

So ist davon auszugehen, dass der Unterstützung des Friedensprozesses durch eine oder mehrere externe Akteure eine kritische Bedeutung zukommt (Walter 1997: 335, Hampson 1996: 207). Als weiterer Faktor ist die Einrichtung von Institutionen, die zur Lösung der strittigen Punkte beitragen, zu beachten; demgegenüber ist die Lösung dieser strittigen Punkte im Rahmen der unmittelbaren Verhandlungen keinesfalls unbedingt notwendig (Hartzell et al. 2001). Generell müssten die Eigeninteressen der Konfliktparteien ernst genommen, mit einbezogen (Stedman et al. 2002) und im Idealfall im Rahmen eines Power-Sharing-Übereinkommens umgesetzt werden (Sisk 1996, Hoddie&Hartzell 2005).

Der Implementierungsphase kommt im Verlauf eines Friedensprozesses eine Schlüsselrolle zu (vgl. Walter 2002). Hier ist es schließlich notwendig, dass sich die in den Verhandlungen involvierten Akteure konkret zur Umsetzung der kritischen Fragen – etwa in Bereichen wie Machtverteilung oder Sicherheit – bekennen. „In the end, only third-party security guarantees and power-sharing pacts had a significant effect on combatants’ willingness to implement a peace settlement“ (ebd.: 160). Dudouet et al. (2012) fassen diese Notwendigkeiten als einen „Whole-of-Transformation“-Ansatz zusammen: dabei gelte es, einen „Security Transition Process“, der aus konkreten Elementen wie Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration besteht, mit den ebenso vereinbarten und zumeist unabdingbaren weitergehenden strukturellen Veränderungen auf Ebene der Governance der politischen, sozioökonomischen, justiziellen sowie Sicherheitssysteme zusammenzuführen.

Die Komplexität dieser Anforderungen zwingt zur Anwendung eines weitergehenden theoretischen Frameworks, das jenseits einer Akteursfokussierung die Konzentration auf die systemische Ebene legt und nach den Voraussetzungen einer Inklusion von NSAGs in einen für derartige Schritte notwendigen Rahmen fragt. Der „Political Settlement“-Ansatz hat sich in den letzten Jahren nicht nur auf wissenschaftlicher, sondern auch auf Policy-Ebene mit dem Anspruch etabliert, dies zu ermöglichen (vgl. OECD 2011). Dieser Ansatz fand daher in der vorliegenden Analyse Verwendung.

## 2. Friedensprozesse und „*Political Settlements*“: der theoretische Rahmen

In der Analyse wurde als theoretischer Rahmen das Konzept der „*Political Settlements*“ angewandt, das sich angesichts seiner Fokussierung auf die komplexen Dynamiken zwischen staatlichen Akteuren, weiteren relevanten Elitenakteuren sowie bewaffneten Gruppierungen bald als gewinnbringender Ansatz zur Untersuchung der Projektfragestellungen herauskristallisierte. „*Political Settlements*“ werden von Di John und Putzel (2009) definiert als „*bargaining outcomes among contending elites*“, die „*manifest themselves in the structure of property rights and entitlements*“. Sie bestehen, so die aktuelle theoriebasierte Annahme, aus den drei Elementen von Akteuren, Interessen und Institutionen (Parks&Cole 2010). Der Ansatz erweist sich auch insofern als interessant für die vorliegende Arbeit, als er von Seiten internationaler Akteure (insbesondere von der „*Asia Foundation*“) aktiv in der Analyse und Politikgestaltung in Bezug auf den Mindanao-Konflikt angewandt wird.

Ursprünglich entstammt der Ansatz aus der Debatte um die notwendige Kontextualität von Peacebuilding und Statebuilding (vgl. Fritz&Rocha Menocal 2007, Whaites 2008), ist also eine Konsequenz aus der zuvor festgestellten Rückorientierung der Theorie zu Friedensprozessen auf die spezifischen Dimensionen jedes einzelnen Gewaltkonfliktes. Theoretisch baut der Ansatz auf älteren Arbeiten auf. Einerseits spielen Joel Migdal's Arbeiten zum Zusammenhang zwischen peripheren Staaten und Gesellschaften wesentlich in den „*Political Settlement*“-Ansatz hinein (vgl. Migdal 1988, 2001). Migdals allgemeiner Ansatz eines „*State-in-Society-Approach*“, der den Staat als nur eine unter mehreren konkurrenzierenden gesellschaftlichen Institution interpretiert, die in einem scharfen Wettbewerb zueinander stehen, kann entlang eines „*Political Settlement*“-Rasters vertieft analysiert werden. Andererseits reflektiert der Ansatz die historisch angelegten Arbeiten der Neuen Institutionenökonomie, vor allem den interdisziplinären Ansätzen von North, Wallis, Webb und Weingast (2007). „*Political Settlements*“ sind entlang dieser Lesart als der spezifische politische Aushandlungsprozess zwischen Eliten in „*Limited Access Orders*“ zu verstehen, also soziopolitischen und sozioökonomischen Konstellationen, die sich in weitgehend abgeschotteten, klientelistischen Prozessen vollziehen.

In Hinblick auf Friedensprozesse verdankt der „*Political Settlement*“-Ansatz seine zunehmende Popularität der Einsicht, dass derartige Prozesse eine systemisch verankerte Langzeitperspektive benötigen, die nicht durch eine Konzentration auf Einzelpunkte in Abkommen oder Einzelmaßnahmen verdrängt werden soll. „*Peace agreements should place*

more emphasis on breaking the structures for violence than conventional Disarmament, Demobilization and Reintegration, Security System Reform and small arms reduction efforts“, meint dazu etwa ein Policy-Paper des OECD DAC (2012: 21). Die entscheidende Frage bleibt allerdings, wie eine solche Neuorientierung im Sinne einer Entmystifizierung des Verhandlungstisches (vgl. Herbolzheimer 2012) gelingen kann. Obwohl der „Political Settlement“-Ansatz bei öffentlichen Gebern ebenso wie bei NGOs im Bereich der Friedensentwicklung zunehmende Popularität genießt (vgl. Parks&Cole 2010) zeigen die geführten Interviews, dass eine Applikation des Ansatzes im Zuge der Planung und Umsetzung von Strategien oder Programmen angesichts seiner derzeit nur schwachen Anwendbarkeit in der Policy-Gestaltung auf erhebliche Schwierigkeiten stößt.

Auf analytischer Ebene ist dennoch wesentliches zu gewinnen, wenngleich auch hier die Hervorhebung des Kontextes und die notwendige Einsicht in die jeweils sehr spezifische Ausgestaltung eines „Political Settlement“ unabdingbar ist. Relevant ist hier zunächst die Frage, ob generalisierbare Akteursgruppen abgeleitet werden können. Weitgehend unbestritten ist in diesem Zusammenhang, dass es sich um Elite-Akteure handeln muss. Schließlich bewegen sich derartige „Political Settlements“ ja entlang der zugrunde gelegten Hypothese in „Limited Access Orders“, wo ein solcher Elite-Status notwendige Voraussetzung jeder sozioökonomischen, politischen und letztlich gesellschaftlichen Relevanz ist. In einem nicht unmittelbar auf diesen Ansatz bezugnehmenden Artikel haben Barnett und Zürcher (2008: 24-25) dafür die Unterscheidung zwischen staatlichen Eliten, substaatlichen Eliten und externen Akteuren („peacebuilders“) vorgeschlagen.

Mit Referenz auf die Arbeiten von Joel Migdal zur Frage der Konkurrenz staatlicher Institutionen mit lokalen und regionalen „Strongmen“ scheint der Begriff der substaatlichen Eliten jedoch unglücklich gewählt. Nicht in staatliche Institutionen eingebundene Akteure sind in ihrem Einfluss nicht unbedingt lokal oder regional begrenzt. Zugleich steht ihre Legitimität (sei es durch die ihnen möglichen Leistungen, sei es durch traditionelle oder politische Einflussfaktoren) einer staatlichen Legitimität mitunter keineswegs nach. Insofern scheint es besser, derartige Akteure – aus denen sich zumeist auch die Führungskräfte der NSAGs rekrutieren – mit dem Migdalschen „Strongmen“-Begriff zu fassen.

Eine weitere zentrale, aber ungeklärte Frage ist die Prognosekapazität des „Political Settlement“-Ansatzes. Analytisch kann der Ansatz zweifelsfrei einiges leisten. Peacebuilding-Praktiker/innen in den beiden Vergleichsfällen heben insbesondere die Anforderung des

Ansatzes hervor, dass sich internationale Akteure selbst als integraler Teil eines Elite-Spektrums verstehen müssen. Zudem liefert der Ansatz eine kritische Hinterfragung der Fokussierung auf Staatlichkeit und ihre entsprechenden Institutionen. Eine zunehmende Institutionalisierung eines „Settlement“ wird zwar als grundsätzlich erstrebenswerte Größe gesehen, aber nur in Verbindung mit einer zunehmenden Inklusivität und Legitimität. Die Idee, dass die Lösung von Gewaltkonflikten quasi per Automatismus in der Durchsetzung demokratisch legitimer Staatlichkeit liege – was in weiterer Folge zur Forcierung „großer Würfe“ auf Policy-Ebene führt, mit potenziell desaströsen Folgen, wie etwa das Beispiel Afghanistan zeigt – weist der Ansatz in dieser Simplizität klar zurück.

Wie aber kann nun die Konsolidierung eines „Political Settlement“ verlaufen, in welchem Wechselspiel steht eine solche Konsolidierung zu einem Friedensprozess? Die bestehende Literatur zu dieser Thematik baut auf zwei Hypothesen auf: Erstens ist zwischen der (als kurzfristig angenommenen) Stabilität und der (langfristig gedachten) Resilienz eines „Political Settlement“ zu unterscheiden. Diese Unterscheidung hat gravierende Auswirkungen auf Friedensprozesse, da diese zunächst oftmals auf die Transformation des Gewaltkonfliktes fokussieren, was strukturell kurzfristige Stabilisierungsfaktoren begünstigt. Diese können aber wiederum in direktem Widerspruch zu notwendigen Prozessen stehen, die zur langfristigen Resilienz des „Political Settlement“ beitragen.

Daran knüpft die zweite Ausgangshypothese des Ansatzes an. Die Resilienz eines „Political Settlement“ ist entscheidend von den Faktoren der Inklusivität und der Legitimität abhängig (vgl. etwa Evans 2012: 9-10, Parks&Cole 2010: 10ff.). Diese zunehmende Inklusivität und Legitimität finden ihren Ausdruck in einer entsprechenden Form von Institutionalisierung. Zu denken sind diese zwei Ausgangshypothesen in Form einer Matrix, wie sie exemplarisch die Ausarbeitung von der „Asia Foundation“ darstellt (vgl. Abb. 1).

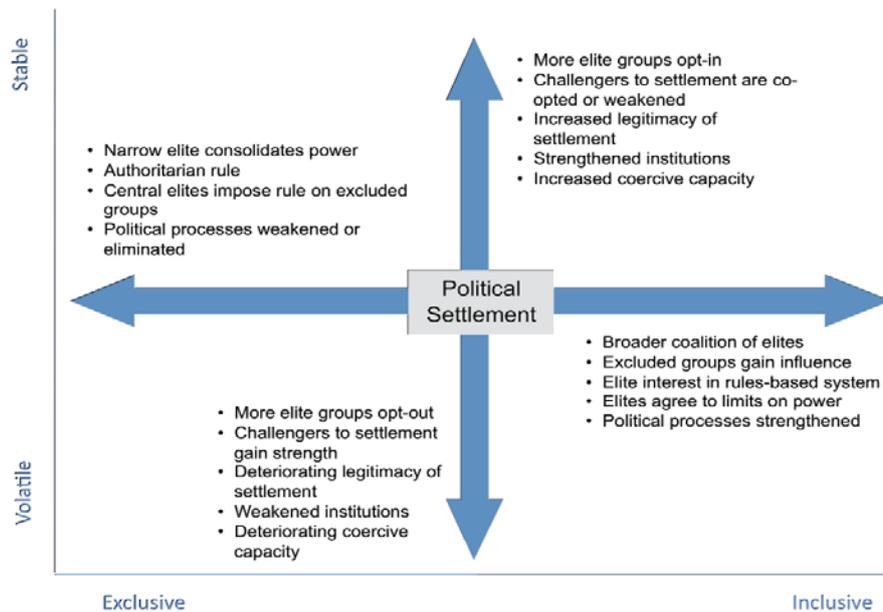


Abbildung 1: Faktoren, die das Political Settlement beeinflussen (Parks&Cole 2010: 16)

Es war in vorliegendem Projekt nicht möglich, diese Ausgangshypothesen auf ihre Tauglichkeit zu testen und generell weitergehende, vertiefende Aussagen zum Verhältnis von Friedensprozessen und „Political Settlements“ zu treffen. Dies bleibt weiteren Untersuchungen vorbehalten. Die grundlegenden Annahmen des Analyseansatzes wurden jedoch als theoretischer Rahmen für die vorliegende Untersuchung angewendet. Die beiden Hypothesen der Unterscheidung zwischen der Stabilität und Resilienz eines „Political Settlement“ und die Resilienz-Wirkung der Faktoren Inklusivität und Legitimität flossen jedoch in die Diskussion der forschungsleitenden Fragestellungen ebenso ein wie in die Bearbeitung des empirischen Materials.

### **3. Ein vertieftes Verständnis diachroner Friedensprozesse: forschungsleitende Fragestellung**

Abgeleitet aus der theoretischen Fundierung wurden die forschungsleitenden Fragestellungen im Projektverlauf justiert und zugespitzt. Die ursprünglich breiter angelegte Forschungsagenda konnte damit auf die als zentral identifizierten Aspekte von diachronen Friedensprozessen konzentriert werden. Folgende drei Fragestellungen wurden identifiziert und im Projektverlauf bearbeitet:

*(1) Welche spezifischen Muster entfalten diachron verlaufende Friedensprozesse, wie wirken sie auf die Verfasstheit einer komplexen, aus mehreren Akteuren gebildeten Konstellation („Political Settlement“) eines Gewaltkonfliktes?*

Ausgegangen wurde bei dieser Frage von der Ausgangshypothese, dass Begriffe wie „Spoiler“ die gegebene Akteurskomplexität nur unzulänglich einfangen können. Zugleich zeigt die Empirie, dass Friedensprozesse in komplexen Multiakteurskonflikten bislang nahezu ausschließlich diachron abgewickelt wurden. Dadurch bedingt wurde die Fragestellung auch auf die Wirkungen einer solchen diachronen Herangehensweise konzentriert. Nicht an Friedensprozessen beteiligte NSAGs müssen dennoch in jedem Verhandlungsprozess mitreflektiert werden, da sie auf den Gesamtkontext wesentliche Wirkungen ausüben können und es zudem wahrscheinlich ist, dass sie sich zu laufenden Verhandlungen aktiv verhalten. Diese Notwendigkeit zur Mitreflexion aller gegebenen Akteure führt notwendigerweise zu einem breiteren Verständnis von Friedensprozessen. Dieses Verständnis kann mit dem breit aufgestellten „Political Settlement“-Konzept (im Unterschied zum engen Begriff des „Peace Settlement“, der sich auf einen tatsächlichen Friedensvertrag bezieht) gut benannt und analytisch gefasst werden.

*(2) Welche Strategien und Vorgangsweisen im Hinblick auf die Integration der bislang nicht in den Friedensprozess involvierten Konfliktparteien versprechen potenziell Erfolg?*

Oben wurde bereits gezeigt, dass der „Political Settlement“-Ansatz dahingehend tendiert, zwischen der Zunahme der Inklusivität eines solchen Settlement und seiner Resilienz einen direkten, signifikanten Zusammenhang anzunehmen. Die zweite Fragestellung hinterfragt diese Hypothese, fokussiert aber zugleich auf die Identifizierung potenziell (oder auch in der empirischen Erfahrung tatsächlich) erfolgreicher Strategien der Involvierung nicht beteiligter NSAGs im Sinne der friedlichen Transformation eines bewaffnet ausgetragenen Konfliktes.

Als die drei möglichen Ausgangsstrategien für die Zielsetzung einer Integration weiterer NSAGs wurde als Ausgangspunkt die Hypothese Galtung (1996: 99ff.) aufgenommen, wonach Gewaltkonflikte entlang eines Zentrum-Peripherie-Schemas verstanden werden können. In einem solchen Schema gäbe es, so Galtung, drei mögliche Ansätze eines Vorgehens im Sinne einer Friedensentwicklung:

- Einen diachronen Ansatz, der im Zentrum des Konfliktes zu arbeiten beginnt und – das Marxsche Thema des „Hauptwiderspruchs“ evozierend – von diesem Zentrum ausgehend die „Nebenwidersprüche“ einer Lösung zuführt;
- Einen diachronen Ansatz, der an der Peripherie mit den leichter zu lösenden Problemlagen anfängt, um eine günstige Atmosphäre herzustellen, die die Bearbeitung der schwierigen Problemstellungen im Zentrum des Konfliktes erleichtern sollten. Dieser Ansatz steht in einer oftmals gewählten diplomatischen Tradition;
- Ein synchroner Ansatz, der alle Ebenen parallel bearbeitet. Dieser Ansatz wird von Galtung aufgrund seiner Linearität und dem Prinzip, auf allen Ebenen wenigstens kleine Fortschritte zu erzielen, präferiert: „There is also the advantage of avoiding the uncertainties that surround the division into center and periphery, and of knowing where to start“ (ebd.).

*(3) Welche Maßnahmen tendieren dazu, jene nicht involvierten Konfliktparteien in ihrer Rolle als potenzielle „Spoiler“ eines Friedensprozesses zu verfestigen?*

Die dritte Forschungsfrage spiegelt gewissermaßen Frage Zwei; dennoch ist es notwendig, sie abgetrennt in spezifischer Weise zu bearbeiten. Nicht zwangsläufig ist die Unterlassung von Maßnahmen der Integration von NSAGs in Friedensprozesse dazu angetan, potenzielle „Spoiler“-Rollen, hier verstanden als die Verfestigung eines auf taktischer oder strategischer Ebene angelegten bewaffneten Widerstandes gegen einen solchen Friedensprozess, zu verfestigen. Wiederum wird die Frage entlang des gewählten Forschungszuganges weniger auf der spezifischen Akteursebene gestellt (im Sinne der Frage, was eine spezifische Gruppe als „Spoiler“ charakterisiert), sondern auf systemischer Ebene des „Political Settlement“. Gefragt sind mithin jene Maßnahmen, die dazu führen können, die Neuordnung eines „Political Settlement“ im Zuge eines Friedensprozesses so zu beeinflussen, dass es zu markanten Exklusionsprozessen kommt. Solche Exklusionsprozesse müssen nicht notwendigerweise durch objektive Kriterien belegbar sein, entscheidend ist eine entsprechende Wahrnehmung (also die derartige Perzeption eines Prozesses) durch eine nicht unmittelbar eingebundene NSAG.

Zur Fokussierung des Forschungsprozesses wurden ursprünglich ebenfalls anvisierte Fragenkomplexe zurückgestellt. Dies betrifft die Fragestellung nach den Geschehnissen in den umkämpften Territorien während und nach Verhandlungsprozessen, vor allem in Hinblick auf die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung. Diese Frage erweist sich gerade in den beiden untersuchten Kontexten Kolumbien und den Philippinen als viel zu komplex, um sie einfach neben dem gegebenen Fokus auf die Verhandlungen und die daran beteiligten (und explizit nicht beteiligten) Akteure mit zu behandeln. Auch wurde die ebenfalls angestrebte Frage nach der Wandlung der Akteure in diesen Prozessen zurückgestellt, weil die methodische Annäherung über die im Zuge von Friedensprozessen produzierten Texte keine relevanten Rückschlüsse auf diese Ebene zuließ. Hier müsste ein anderer Forschungszugang gewählt werden, der ausdrücklich auf die Akteure fokussiert und einzelne davon nicht in Hinblick auf die Verhandlungen, sondern auf die organisatorische Entwicklung befragt.

#### 4. Forschungszugang, Erhebungs- und Auswertungsprozess

Das im Zuge des Forschungsprozesses erhobene Material erwies sich als überaus umfangreich, weswegen für den Prozess der Analyse Einschränkungen vorgenommen werden mussten. So wurden insgesamt 58 Primärdokumente – hauptsächlich tatsächlich geschlossene Verträge und Vereinbarungen, sowie dazu abgegebene, schriftlich vorliegende Äußerungen der beteiligten Konfliktparteien – in Form einer Inhaltsanalyse bearbeitet. Die Dokumente repräsentierten alle relevanten Friedensprozesse in Kolumbien und den Philippinen seit Mitte der 1980er Jahre. Die historische Grenze wurde in Kolumbien ab der Präsidentschaft von Belisario Betancur (ab 1982), sowie auf den Philippinen ab den unter der Marcos-Diktatur begonnenen Verhandlungen mit der MNLF im Jahr 1976 festgelegt. Auf den Philippinen wurden allerdings die Daten aus der Zeit vor der demokratischen Wende 1986 nach der Übernahme der Präsidentschaft durch Corazon Aquino gesondert betrachtet, damit die Vergleichbarkeit der Fälle gewährleistet bleibt. Damit konnte der ab Mitte der 1980er Jahre erfolgenden substanziellen Änderung der US-Außenpolitik im Sinne der „*democracy promotion*“ (für deren Durchsetzung die Abwendung von der Marcos-Diktatur als ein Schlüsselereignis angesehen werden kann, vgl. Robinson 1996: 117ff.) Rechnung getragen werden.

In Kolumbien wurden die verschiedenen, ab 1982 erfolgenden Friedensprozesse zwischen der jeweiligen kolumbianischen Regierung und den linksgerichteten Guerillas FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo*), ELN (*Ejército de Liberación Nacional*), M-19 (*Movimiento 19 de Abril*) und EPL (*Ejército Popular de Liberación*) untersucht, sowie der in den 2000er Jahren durchgeführten Verhandlungsprozess mit den rechtsgerichteten Paramilitärs der AUC (*Autodefensas Unidas de Colombia*). Die untersuchten Administrationen umfassten die Präsidentschaften Betancur, Virgilio Barco, César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe sowie die aktuelle Präsidentschaft von Juan Manuel Santos. Dem zum Zeitpunkt der Forschungsreisen gerade laufenden Friedensprozess der Administration Santos mit der FARC, der traditionell stärksten der linken Guerillabewegungen, wurde aus naheliegenden Gründen besonderes Augenmerk geschenkt.

Auf den Philippinen wurde ein Schwerpunkt auf die Konfliktsituation auf Mindanao, der Südinself des Staates, gelegt, nachdem sich dort unterschiedliche Konfliktlagen und Spannungsfelder überlagerten. Einerseits sind dort die islamischen NSAGs MNLF (*Moro National Liberation Front*), in mittlerweile unterschiedlichen Fraktionen, MILF (*Moro Islamic*

*Liberation Front*) sowie einige kleinere islamistische Gruppierungen wie etwa die Abu Sayyaf-Gruppe, mit denen allerdings auch historisch keine Friedensverhandlungen geführt wurden, präsent. Andererseits ist Mindanao auch einer der regionalen Schwerpunkt der kommunistischen Guerilla CPP-NPA (*Communist Party of the Philippines/New People's Army*), die sich zwar stärker auf den christlich dominierten Ost- und Zentralteil der Insel konzentriert, sich aber in der Präsenz mit den islamisch-nationalistischen Gruppen überschneidet. Zusätzlich wurden aber auch zwei Prozesse mit NPA-Abspaltungen mit einbezogen, denen für die philippinische Regierung starke Bedeutung zukommt: die CPLA (*Cordillera People's Liberation Army*), präsent im Nordteil der Hauptinsel Luzon, sowie die auf Negros Occidental (Visayas) präsenste NPA-Abspaltung der RPM-A/ABB, allgemein bekannt als *Alex Boncayao Brigade*.

Im Falle der Philippinen wurden alle Administrationen seit dem Sturz von Marcos im Jahr 1986 mit einbezogen, wobei ein Schwerpunkt auf die letzten beiden Administrationen von Gloria Macapagal-Arroyo und Benigno Aquino gelegt wurde. Aber auch die drei Administrationen der 1980er und 1990er Jahre (Corazon Aquino, Fidel Ramos und Joseph Estrada) wurden in die Untersuchung mit einbezogen. Auch auf den Philippinen war die Untersuchung von dem gerade laufenden Friedensprozess mit der MILF gekennzeichnet, der im gesamten regionalen Kontext in Mindanao nachhaltige Veränderungen mit sich bringt und insbesondere in Bezug auf die MNLF starke Rückwirkungen auslöst. Auch hier wurde ein entsprechender Schwerpunkt gelegt.

Das Material wurde einer strukturierten Inhaltsanalyse unterzogen, wobei der Zugang im Vergleich zum ursprünglich vorgesehenen Ansatz angepasst wurde. Zunächst war vorgesehen, das Material auf Basis einer „*Grounded Method*“ zu bearbeiten. Aufgrund des sehr starken Sekundärmaterials, das zudem aufgrund des Gesamtumfanges nicht sinnvoll in einen Kodierprozess zu inkludieren war (insgesamt mehr als 200 Expert/innen-Interviews, mannigfaltiges weiteres Sekundärmaterial) wurde einer strukturierten Inhaltsanalyse auf Basis von aus den Sekundärmaterialien abgeleiteten und durch die Forschungsreisen vertieften Kategorien der Vorzug gegeben. Somit wurde das Material in einem mehrstufigen Verfahren strukturiert kodiert (vgl. Saldaña 2009: 66-70) und entlang dieser Kategorien anschließend ausgewertet. Dieser Prozess wurde softwaregestützt (unter Anwendung von ATLAS.ti) durchgeführt.

Ursprünglich waren fünf erweiterte Fragensets für die Befragung des Materials vorgesehen, die allerdings eine starke Umfeld- und Wirkungsorientierung aufwiesen. Insbesondere die

Fragensets zu spezifischen Gründen der Nicht-Einbindung von NSAGs in Verhandlungsprozesse und zu Details der späteren Implementierung wurden nicht in den Auswertungsprozess aufgenommen, wenngleich anhand der Sekundärmaterialien sehr wohl im gesamten Untersuchungsprozess reflektiert. Es erfolgte mithin eine Fokussierung der Fragestellung zu Friedensprozessen auf den unmittelbaren Verhandlungsprozess. Befragt wurden daher die drei Phasen bis zum formellen Abschluss von Verträgen:

- (1) *Willensbekundung seitens der Konfliktparteien und Aufnahme der Verhandlungen.* Welche strategischen Überlegungen stehen hinter solchen Schritten, wie sehen die praktischen Schritte aus, wie lauten die offiziellen Begründungen? Wie gestaltet sich das internationale Umfeld?
- (2) *Verlauf der Verhandlungen.* Wie wird ein Verhandlungsfahrplan erstellt, welche Ziele werden von den Verhandlungsparteien angegeben, welche Zugeständnisse gemacht? Welche Rolle spielen parallele Verhandlungen oder weitergeführte Konflikte (NSAGs untereinander, NSAGs versus Staat)? Welche Rolle haben internationale Akteure bei den Verhandlungen (Beobachter/innen, Mediator/innen, Berater/innen)? Welche Faktoren führen zu einem Verhandlungsabbruch?
- (3) *Friedensverträge.* Wie sehen solche aus, wer hat welche Punkte durchgesetzt, welche Garantien gibt es für die Verhandlungsparteien, wird ein Bezug auf nicht am Tisch sitzende NSAGs hergestellt?

Die Phase des Friedensprozesses nach Abschluss von Friedensverträgen – so es nicht schon vorher zu einem Abbruch des Prozesses gekommen war – wurde anschließend anhand von Sekundärmaterialien reflektiert. Dabei ging es jedoch nicht primär um das nur schwer fassbare Kriterium eines „Erfolges“, sondern um primär zwei Indikatoren, die eine Einschätzung der faktischen Wirkungen erlaubten: (1) die aktive Weiterführung des Prozesses nach einem geschlossenen Friedensvertrag, sowie (2) die tatsächliche Transformation der geführten bewaffneten Auseinandersetzung in eine nicht-bewaffnete Form, also eine spürbare Abnahme des Gewaltniveaus. Insofern wurde es möglich, etwa den politisch hoch umstrittenen Verhandlungsprozess mit den kolumbianischen Paramilitärs der AUC mit einzubeziehen, ohne sich die normativ heikle Frage nach einem „Erfolg“ des Prozesses stellen zu müssen.

## 5. Kontexte von „*Protracted Peacebuilding*“: Friedensprozesse in Kolumbien und den Philippinen

Die beiden Fälle Kolumbien und Philippinen eignen sich aufgrund der komplexen, auf unterschiedlichen historischen Gegebenheiten zurückzuführenden Konfliktlagen sehr gut für einen empirischen Fallstudienvergleich. In beiden Ländern gibt es starke linksgerichtete Guerillaverbände, sowie im Falle Kolumbiens im Laufe der Konfliktgeschichte eine rechtsgerichtete paramilitärische Organisation. Auf den Philippinen kommen noch separatistische, ethnopolitisch und religiös motivierte Konfliktlagen im regionalen Kontext von Mindanao hinzu, wenngleich auch in Kolumbien Marginalisierungsprozesse konflikttreibend wirken. Ein Spezifikum Kolumbiens ist die starke Verflechtung mit ökonomischen Aspekten, insbesondere mit der omnipräsenten Drogenökonomie aber auch immer mehr mit dem illegalen Bergbau.

Somit ist ein breites Spektrum an Konfliktlagen abgedeckt. In Bezug auf die Generalisierbarkeit der Schlussfolgerungen ist anzumerken, dass beide Fälle, im Vergleich mit anderen durch langjährige bewaffnete Konflikte charakterisierten Regionen – beispielsweise dem Sudan, über ein relativ stabiles politisches System verfügen, das zentrale Wesensmerkmale demokratischer Governance aufweist. Beide Staaten gelten im „*Freedom House*“-Rating 2013 als „partly free“, die Regierungsabfolgen funktionieren seit den 1980er Jahren (mit Spezialfällen wie den Präsidentschaften von Uribe und Macapagal Arroyo) regulär, die Administrationen sind weitestgehend stabil. Zugleich sind die NSAGs klar identifizierbar und verfügen selbst bereits über eine zumeist langjährige Geschichte. Insofern ist der Vergleich eingeschränkt, als beide Fälle gegenüber komplexen und verworrenen Konfliktlagen mit sehr schwachen, kaum legitimierte Regierungen (wie etwa in Syrien oder in der DRC) markant abweichen. Zugleich sind die generellen Schlussfolgerungen aber gerade deswegen von Interesse, weil die institutionellen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Friedensschluss vergleichsweise als günstig zu bezeichnen sind.

### Friedensprozesse und -verhandlungen in Kolumbien

Die Geschichte des kolumbianischen Gewaltkonfliktes reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Ab den 1940er Jahren kam es im Land zu einer Zuspitzung zwischen den beiden dominierenden Parteiblöcken, den Liberalen und den Konservativen, die sich schließlich in einer Phase der so genannten „*Violencia*“ (Gewalt) entlud (Guzman et al. 1962). Ein darauf

folgendes, zunächst diktatorisch geordnetes Machtbündnis der beiden großen Parteien (mit abwechselnden, bald demokratisch legitimierten Präsidentschaften) hielt bis in die 1970er Jahre (vgl. Bushnell 1993). Erst unter dem von 2002 bis 2010 amtierenden Präsidenten Alvaro Uribe Vélez wurde das Parteiensystem umfassend transformiert (Hylton 2003, Nuevo Arco Iris 2007).

Die Ursprünge der heute noch aktiven NSAGs stammen aus der Phase der „*Violencia*“: die aus den unabhängigen Bauernrepubliken hervorgehende FARC (vgl. Medina Gallego 2009), die maoistisch ausgerichtete EPL (vgl. Villarraga 1994) und die fokistische ELN (vgl. Offstein 2003, Vargas 2006). Obwohl sowohl EPL als auch ELN Zustrom von Intellektuellen aus dem städtischen Milieu hatten, waren sie, wie auch die FARC, deren Milizionäre fast durchwegs bäuerlicher Herkunft waren, primär in ländlichen Regionen aktiv. Erst die zu Beginn der 1970er Jahre gegründete M-19 führte einen von den uruguayischen Tupamaros inspirierten urbanen Guerillakrieg, der von spektakulären Aktionen wie dem Raub des Schwertes von Bolívar und der Besetzung der dominikanischen Botschaft in Bogotá inklusive Geiselnahme von Diplomaten/innen geprägt war. Im Laufe der 1970er und 1980er Jahre kam es durch interne Reibungen zu mehreren Abspaltungen von den großen Guerillagruppen. Diese Abspaltungen wurden jedoch nie zu einer Herausforderung für den kolumbianischen Staat. Nach der Gründungsphase der 1960er stellten die frühen 1970er Jahre zwar einen Höhepunkt sozialen Protests dar, für die NSAGs war es jedoch eine Zeit der Krise, die fast alle Guerillagruppen an den Rand einer militärischen Niederlage brachte. Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass es in jener Zeit keine Friedensverhandlungen gab. Erst ab Mitte und vor allem gegen Ende der 1970er Jahre kommt es zu einer Wachstumsphase aller Guerillabewegungen, die mit der Niederschlagung sozialer Protestbewegungen durch die Regierung Turbay einhergeht. Der Konflikt verschärft sich zunehmend, neben relativ erfolglosen militärischen Operationen werden nun auch Friedensverhandlungen begonnen.

Seit den frühen 1980er Jahren sind fortan Friedensverhandlungen mit den NSAGs eine nahezu konstante Begleiterscheinung jeder kolumbianischen Präsidentschaft. Gleichzeitig nahmen die Erwartungshaltungen aller Akteure stetig zu: der Abschluss von ausverhandelten Friedensverträgen wurde so über Jahrzehnte zu einem Allheilmittel aller bestehenden Konflikte hochstilisiert. Jede Administration setzte dabei ihre spezifischen Prioritäten, die sich insbesondere daran festmachten, wer zu Verhandlungen einzuladen sei und wie ein so gestarteter Friedensprozess technisch gestaltet werden könnte. Dementsprechend hat es sich als nahezu unmöglich erwiesen, diese mitunter glaubwürdigen und intensiven Anstrengungen von Administrationen in der darauf folgenden Präsidentschaft fortzusetzen

(vgl. Leguizamo 2002). Dementsprechend werden die Bemühungen in der Folge chronologisch entlang der jeweiligen Präsidentschaften abgehandelt.

Während der 1960er und 1970er Jahre war die Politik des kolumbianischen Staates gegenüber den linksgerichteten NSAGs vorwiegend durch die Strategie der Aufstandsbekämpfung gekennzeichnet. Diese Vorgangsweise wurde im Kontext des Kalten Krieges auch von den USA vorbehaltlos unterstützt, wenn nicht sogar bewusst forciert. Nachdem es, ausgelöst durch die Besetzung der Botschaft der Dominikanischen Republik durch die M-19 im Jahr 1981, bereits unter der Präsidentschaft Turbay zur kurzfristigen Einrichtung einer Friedenskommission kam, folgten die ersten Verhandlungen unter der Präsidentschaft von Belisario Betancur (1982 – 1986).

Der neue Präsident begann seine Amtszeit unter einem „Banner des Friedens“. Er richtete eine Friedenskommission ein, die von einem Hochkommissar für den Frieden geleitet wurde. Diese Kommission wurde von allen Sektoren der kolumbianischen Gesellschaft einschließlich der Organisationen der Zivilgesellschaft gebildet, um sie so inklusiv wie möglich zu gestalten. Die Kommission nahm ihre Arbeit einen Monat nach Beginn der Präsidentschaft auf. Sie endete schließlich mit der Justizpalast-Tragödie im November 1985, als ein Guerilla-Kommando der M-19 den Justizpalast in Bogotá angriff, was zahlreiche Todesopfer forderte. Zuvor war es gerade die M-19 gewesen, die mit einer Amnestie für mehr als 800 ihrer Mitglieder von der Kommission profitiert hatte (Villarraga 2008). Kurz danach, im Jahr 1984 konnte ein Waffenstillstandsabkommen mit den M-19, der EPL und der FARC geschlossen werden (ebd.). Die ELN beteiligte sich nicht an diesen Verhandlungen.

Die FARC ergriff zunächst die Chance der politischen Legalisierung. Ihre politische Partei „*Unión Patriótica*“ (UP, Patriotische Union) beteiligte sich an demokratischen Wahlprozessen, die auf Bürgermeister- und Gouverneurs-Ebene auch erstmals durchgeführt wurden – davor waren diese Ebenen von der nationalen Regierung ernannt worden. Dieses Experiment endete jedoch blutig und traumatisch, mit Nachwirkungen bis zu aktuellen Verhandlungsprozessen. Eine Allianz aus rechtsgerichteten Kräften des Militärs, paramilitärischen Formationen, Großgrundbesitzern und Drogenbaronen begann, eine systematische physische Eliminierung der neu gegründeten Partei zu forcieren. Die Schätzungen reichen von 3.000 bis fast 5.000 Opfern, was die faktische Auslöschung des politischen Arms der FARC bedeutete. Die FARC beendete die Gespräche in der Folge und setzte ihren bewaffneten Kampf fort. Letztlich scheiterten ebenso die Gespräche mit der

EPL, nachdem einige führende Kader ermordet worden waren, und, nach der Justizpalast-Tragödie, auch mit der M-19.

Während der folgenden Präsidentschaft von Virgilio Barco brachen die Verhandlungen mit der FARC effektiv völlig zusammen. In der Folge bildeten die FARC und die ELN eine taktische Allianz. Zugleich allerdings kam es zu einer schnellen Annäherung mit der M-19. Innerhalb eines Jahres, kurz vor Ende der Amtszeit von Barco, konnte im März 1990 ein Friedensabkommen unterzeichnet werden. Dies wurde durch die Zusage zur Einrichtung einer verfassungsgebenden Versammlung („*Asamblea Nacional Constituyente*“) erreicht, einer Kernforderung der M-19. Obwohl diese Forderung von der traditionellen Politik des gesamten politischen Spektrums abgelehnt wurde, konnte die kriegsmüde Bevölkerung und insbesondere der Aktivismus progressiver Student/innengruppen in einer Kampagne deren Durchsetzung erreichen.

Dennoch wurden im Wahlkampf 1990 wiederum zahlreiche Kandidat/innen von UP, M-19 und der progressiven Teile der liberalen Partei ermordet. Darunter befand sich auch der liberale Präsidentschaftskandidat Antonio Galán, der als hoher Favorit der Wahlen vom Medellín-Drogenkartell ermordet wurde. Nachdem auch sein Nachfolger als liberaler Kandidat und späterer Präsident César Gaviria fast einem Mordanschlag zum Opfer fiel, wurde der Kampf gegen die Drogenkartelle Anfang der 1990er Jahre erstmals ernsthaft aufgenommen. Gaviria war schließlich auch dafür verantwortlich, den Friedensprozess mit einer Verfassungsgebung zu verbinden und im Zuge dessen auch die Ausgestaltung der kolumbianischen Demokratie zu öffnen: Alle Gruppen, die sich zu einem Engagement im Rahmen eines demokratischen Verfassungsgebungsprozesses willens zeigten, wurden in die verfassungsgebende Versammlung integriert.

Die M-19 integrierte sich in das legale politische System, kandidierte als Parteienliste und gewann nahezu 30 Prozent der Sitze. Zugleich gelang es der Administration Gaviria, Friedensverträge mit drei weiteren NSAGs, darunter einer indigenen Guerillabewegung, zu schließen und sie in den Verfassungsprozess zu inkludieren. Die neue Verfassung wurde schließlich im Jahr 1991 eingesetzt, mehr als hundert Jahre nach der letzten fundamentalen Verfassungsänderung in Kolumbien. Viele der Modernisierungen im Verfassungstext gingen direkt auf die Initiativen der M-19 und anderer NSAGs (beispielsweise dem MRQL, einer ideologisch der M-19 nahe stehenden bewaffneten Gruppierung, die sich hauptsächlich aus Indigenen rekrutiert hatte) zurück, was die Offenheit der Gaviria-Administration gegenüber diesen Friedensprozessen demonstriert. Die staatliche Legitimität gewann in diesen

Entwicklungen: Es gelang schlussendlich, eine weitgehend erfolgreiche Neuverhandlung des „Political Settlement“ zwischen Teilen der linksgerichteten bewaffneten Opposition und des traditionellen politischen Establishment zu erreichen. Im Jahr 1994, gegen Ende der Gaviria-Präsidentschaft, demobilisierten schließlich auch Teile der ELN.

Zu Beginn der Präsidentschaft von Ernesto Samper waren damit nur mehr zwei größere NSAGs aktiv: die FARC, sowie die nicht demobilisierten Teile der ELN. Sampers Präsidentschaft war jedoch schon bald durch Enthüllungen seines politischen Kontrahenten Andrés Pastrana, wonach sein Wahlkampf substanziell von Drogenkartellen mitfinanziert worden war, einer substanziellen Glaubwürdigkeitskrise ausgesetzt. Weder gelang es Samper, eine nachhaltige Unterstützung der USA zu generieren, noch Gespräche mit den NSAGs zu führen. Dennoch bewiesen die unter Gaviria geschlossenen Abkommen eine überraschende Stabilität, was die Nachhaltigkeit des gewählten Weges der „*Constituyente*“ unterstreicht. Die Zunahme paramilitärischer Aktivitäten und die Verschärfung des bewaffneten Kampfes der NSAGs mit überaus gewaltsamen Konsequenzen für die Zivilbevölkerung waren die negativen Konsequenzen aus Sampers Präsidentschaft.

Sampers Konkurrent und späterer Nachfolger, Andrés Pastrana, baute seine Präsidentschaft vom Anbeginn seines Wahlkampfes auf einem „Friedensticket“ auf. Vor allem versprach er eine Aussöhnung mit der FARC, wobei er die Ernsthaftigkeit dieses Ansinnens sogar durch Besuche in FARC-Camps unterstrich. Angesichts einer fortschreitenden Kriegsmüdigkeit der kolumbianischen Gesellschaft gewann er die Wahlen klar. Es folgte ein langwieriger Verhandlungsprozess mit der FARC, im Zuge dessen der Guerilla eine demilitarisierte Zone (von einer Größe vergleichbar der Schweiz) zugestanden wurde. Nachdem es aber von beiden Seiten (Militär, Paramilitärs, aber auch von der FARC selber) nicht gelang, nach drei Jahren Verhandlungsdauer weder einen rudimentären Waffenstillstand durchzusetzen, noch grundlegende humanitäre Anliegen durchzusetzen, brachen die Verhandlungen zusammen. Die ELN blieb ohnehin aus diesem Prozess ausgeschlossen und wurde von paramilitärischen Kräften in zunehmend blutige Auseinandersetzungen verwickelt. Kurz vor Ende seiner Präsidentschaft versuchte Pastrana, seine Bilanz wenigstens durch Abkommen mit kleineren Guerillafraktionen aufzubessern, was aber angesichts der verbleibenden wenigen Monaten nicht gelang.

Diese Misserfolge resultierten in einem markanten Umschwung im Wahlverhalten. Dementsprechend wurde als Nachfolger Pastranas mit Alvaro Uribe Velez ein Hardliner zum Präsidenten gewählt. Uribe setzte im expliziten Gegensatz zu seinem Vorgänger konsequent

auf die Strategie eines militärischen Sieges gegen die NSAGs. Der mit den USA unter Pastrana ausverhandelte „*Plan Colombia*“ legte neben ökonomischen Komponenten dementsprechend auch einen markanten Schwerpunkt im Bereich der militärischen Aufstandsbekämpfung, insbesondere gegenüber der FARC. Dies wurde von den USA aktiv unterstützt (vgl. Estrada Álvarez 2002).

Uribe initiierte dennoch einen Verhandlungsprozess – mit der Dachorganisation der rechtsgerichteten paramilitärischen Gruppierungen, den Vereinigten Selbstverteidigungskräften Kolumbiens (AUC, *Autodefensas Unidas de Colombia*). Ob diese Verhandlungen tatsächlich als „Friedensprozess“ bezeichnet werden können ist eine bis heute in der kolumbianischen Wissenschaft und Politik hoch umstrittene Frage (für eine wissenschaftliche Aufarbeitung vgl. etwa Acuña&Espejo 2011). Jedenfalls markierte dieser Verhandlungsbeginn einen politischen Bruch, da ein derartiger Prozess angesichts der mangelnden politischen Glaubwürdigkeit der AUC und ihrer nachweislich starken Verwicklung in den Drogenhandel von vorangegangenen Administrationen kategorisch ausgeschlossen wurde. Der Friedensprozess endete schließlich in einem – zumindest so deklarierten – Erfolg: in den Jahren 2003 bis 2006 demobilisierte ein Großteil der AUC-Milizen. Das Gewaltniveau in Städten wie Medellín sank in der Folge drastisch, was von Beobachter/innen allerdings primär auf den nun legalisierten hegemonialen Status der paramilitärischen Gruppen zurückgeführt wurde (vgl. etwa Hylton 2006).

Um demgegenüber die Unparteilichkeit seiner Administration politisch zu unterstreichen, versuchte Uribe, im Anschluss an die von Pastrana geführten Vorverhandlungen den Friedensprozess mit der ELN zu reaktivieren. Dieser Prozess scheiterte jedoch an den sich zuspitzenden politischen Beziehungen zwischen Kolumbien und Venezuela, das als externer Mediator fungierte. Anschließend Versuche, gegen Ende der zwei Perioden umfassenden achtjährigen Administration Verhandlungen mit der FARC aufzunehmen, scheiterten ebenfalls.

Doch auch die erreichte Einigung mit den paramilitärischen Gruppierungen zeigte sich instabil. Einige der führenden Paramilitärs mussten auf starken diplomatischen Druck hin in die USA ausgeliefert werden, was sowohl die verbleibenden verantwortlichen Paramilitärs wie auch die politische Administration Uribe, der enge Verbindungen mit diesen Gruppierungen nachgesagt wurden, in Nervosität versetzte. Zugleich zeigten sich die Verbindungen der Paramilitärs in der illegalen Drogenökonomie als mitunter nachhaltiger als getroffene Übereinkommen: Ein substanzieller Teil der Demobilisierten reaktivierte die

Miliz-Strukturen, nun in Form so genannter „krimineller Banden“ (BACRIMS, *Bandas Criminales*), um sich ein Standbein in dem einträglichen Geschäftszweig zu sichern. Die folgenden bewaffneten Auseinandersetzungen um Einflusszonen, die mangels hegemonialer Strukturen auch innerhalb dieser Gruppierungen geführt wurden, verlaufen mittlerweile auf einem den 1980er und frühen 1990er Jahre vergleichbaren Gewaltniveau.

Mit Juan Manuel Santos gelang es Uribe, seinen Wunschkandidat und Verteidigungsminister als Nachfolger zu etablieren. Die von Santos eingeschlagene politische Linie entwickelte sich jedoch von Beginn an in eine andere Richtung, was Uribe mittlerweile zu einem der größten politischen Kritiker seines ursprünglichen Wunschnachfolgers werden ließ. Santos nahm unmittelbar nach der Übernahme der Präsidentschaft Geheimverhandlungen mit FARC und ELN über eine Wiederbelebung des Friedensprozesses auf. Diese Bemühungen wurden von Norwegen, Venezuela und Kuba aktiv unterstützt. 2012 wurden die Verhandlungen mit der FARC öffentlich gemacht, Sondierungsgesprächen in Oslo folgten strukturierte Verhandlungen, die von Delegiertenteams in Havanna – bemerkenswerter Weise ohne weitere externe Mediation und ohne einen Waffenstillstand – aufgenommen wurden.

Nach schwierigen wechselseitigen Annäherungen konnte im August 2013 auch eine Vereinbarung zur Aufnahme von Gesprächen mit der ELN erreicht werden. Im September 2013 sicherte der Präsident Uruguays, José Mujica, die aktive Unterstützung seines Landes bei diesem Friedensprozess zu. Die Gespräche sollen im Verlauf des Jahres 2014 aufgenommen werden.

### **Friedensprozesse und -verhandlungen auf den Philippinen**

Die beiden Hauptlinien des Konflikts auf den Philippinen sind, wie bereits kurz dargestellt, die muslimischen nationalistischen oder offen separatistischen NSAGs, im Wesentlichen die *Moro National Liberation Front* (MNLF) mit ihrem regionalen Schwerpunkt im Westen Mindanaos, die *Moro Islamic Liberation Front* (MILF), hauptsächlich aktiv in der Bangsamoro-Region in Zentralmindanao, und die ebenfalls in Westmindanao sporadisch aktive *Abu-Sayyaf-Group* (ASG), sowie den beinahe auf dem ganzen Territorium der Philippinen präsenten kommunistischen Guerilla-Gruppen, hauptsächlich die *New People's Army* (NPA) als bewaffneter Arm der Kommunistischen Partei der Philippinen (CPP).

Historisch ist die kommunistische Guerilla die älteste der angeführten Gruppierungen. Sie entwickelte sich nach Ende des Zweiten Weltkrieges aus der Widerstandsbewegung gegen die japanische Besatzung. Schon 1946 war aus dem anfänglichen bäuerlichen Protest eine bewaffnete Bewegung entstanden (vgl. Kerkvliet 1990). Ab 1950 startete die Guerilla eine bewaffnete Offensive, die erst durch eine groß angelegte militärische Aktion der Regierung im Jahr 1954 militärisch entschieden wurde (vgl. Saulo 1990). Dies geschah mit massiver Unterstützung der US-Regierung. Selbst danach blieben einzelne Verbände aktiv, an die die Neugründung der CPP (*Communist Party of the Philippines*, zur Geschichte dieser Organisation siehe Weekly 2001) durch Jose Maria Sison anknüpfen konnte. Parallel dazu erfolgte ein Neuaufbau des militärischen Armes der Partei als NPA (*New People's Army*, vgl. Sison 1989, Guerrero 1973). Seit dem „ersten Vierteljahressturm“ von 1970 ist die NPA konstant eine militärisch relevante Größe geblieben.

Ab 1974 vollzog die NPA eine Änderung der militärischen Strategie von einem klassischen Guerilla-Krieg zu einer territorialen Vorgangsweise mittels der Inbesitznahme immer weiterer Landesteile. Damit gelingt es, das zunehmend diktatorisch agierende Marcos-Regime ernsthaft herauszufordern (Abinales&Amoroso 2005: 219). Das Ende des Marcos-Regimes markiert allerdings auch den Anfang vom Ende der führenden Rolle der CPP und der mit ihr verknüpften politischen Bündnis-Organisation NDF (*National Democratic Front*). Interne Richtungskämpfe innerhalb der Partei führen zu massiven Abspaltungen (Rocamora 1994, Weekley 2001) und tragen nicht selten zur Verwirrung unter den Sympathisant/innenkreisen bei (vgl. Putzel 1996). Anti-Infiltrationskampagnen mit zum Teil verheerenden Wirkungen innerhalb der Partei sowie Abspaltungsprozesse tragen zu dieser Schwäche bei (vgl. Abinales 2001).

Die heutige Südinself der Philippinen, Mindanao, war während der spanischen Kolonialzeit weitgehend unabhängig. Erst gegen Ende der spanischen Herrschaft wurden Vereinbarungen getroffen, mit denen die von Spanien einheitlich „Moros“ genannten und in Sultanaten organisierten muslimischen Ethnien die Oberhoheit der europäischen Kolonialherren anerkannten und auf Piraterie und Sklavenjagd verzichteten (vgl. McKenna 1998). Doch auch unter der folgenden US-amerikanischen Oberhoheit kam es zu Konflikten und kriegerischen Auseinandersetzungen (Che Man 1990: 46ff). Nach der Unabhängigkeit der Philippinen und dem nicht unumstrittenen Verbleib Mindanaos und des Sulu-Archipels beim jungen Nationalstaat setzte eine „Philippinisierung“ (gemeint auch im Sinne einer „Christianisierung“) ein. Dieser Prozess wurde vor allem durch eine Forcierung der

Binnenmigration nach Mindanao betrieben (vgl. Muslim 1994), was ab den späten 1960er Jahren auch zu gewaltsam ausgetragenen Landkonflikten führte (George 1980).

Der Auslöser für den militärischen Aufstand der Muslime, der sich organisatorisch unter der von Nur Misuari geleiteten MNLF (*Moro National Liberation Front*) vereinigte, war das so genannte Jabidah-Massaker an jungen islamischen Rekruten durch die Marcos-Regierung, der so eine geplante Invasion Sabahs (von Malaysia) vertuschen wollte (vgl. Dañguilan Vitug&Gloria 2000). Die Anerkennung dieses nicht vollständig belegten historischen Vorganges als Tatsache war lange Jahre höchst umstritten und ist bis heute Teil der Verhandlungsprozesse zwischen dem philippinischen Staat und den islamischen NSAGs aus Mindanao.

In den 1970er Jahren, vor allem von 1972 bis 1976, wurde der Krieg derart heftig geführt, dass ein bedeutender Teil der philippinischen Armee in Mindanao und Sulu gebunden war. Wellen von internen Vertreibungen aus vorwiegend muslimisch geprägten ländlichen Gebieten folgten rasch aufeinander und nahmen gewaltige Ausmaße an (Muslim 1994: 101f.). Nachdem Mitte der 1970er Jahre dem Marcos-Regime zunehmend die Ressourcen für eine weitere totale Kriegsführung ausgingen und auch der muslimische Widerstand wenigstens einige Anzeichen einer Ermüdung zeigte, wurde über die vermittelnde Rolle des libyschen Revolutionsführers Ghaddafi unter der Oberhoheit der OIC ein erster Friedensvertrag ausverhandelt (vgl. Rodil 2000).

Das 1976 abgeschlossene Abkommen von Tripolis sah in seiner Implementierung unter anderem eine Abstimmung über den Autonomiestatus der südlichen Provinzen der Philippinen vor. Durch interne Differenzen (vor allem zwischen den beiden Anführern der MNLF, dem Maguindanawan Hashim Salamat und dem Tausug Nur Misuari) kam es allerdings erst 1979 und trotz weiterer Kampfhandlungen durch ein Präsidialdekret zur Gründung zweier autonomer Regionen. Dieser Prozess und seine Folgen beeinflussten alle späteren Verhandlungsprozesse mit separatistisch oder islamistisch orientierten NSAGs in Mindanao nachhaltig: Immer bleibt eine Autonomielösung ein zentrales Thema, und immer bildet die Unzufriedenheit mit der Umsetzung gegebener Autonomielösungen den Ausgangspunkt.

So zeigte sich die MNLF bereits ab 1982 mit der Implementierung der Autonomie unzufrieden und verlangte wieder die vollständige Unabhängigkeit. Zudem führte das

Abkommen zu einer Zunahme bereits vorhandener Spaltungstendenzen innerhalb der MNLF, die sich geographisch (Sulu-Archipel gegen die Zentralregion Mindanaos), ethnisch (Tausug gegenüber Maguindanao und Maranao) und politisch (Nationale Selbstbestimmung versus islamistische Ausrichtung) artikulierten. Schließlich spaltete sich im Jahr 1984 die MILF (*Moro Islamic Liberation Front*) unter Hashim Salamat von der MNLF ab. Dies bedeutete auch das endgültige Ende weiterer Friedensbemühungen unter dem Marcos-Regime, das zudem zunehmend mit der Frage des eigenen Überlebens beschäftigt war.

Als 1986 schließlich Corazon Aquino, Frau des 1983 ermordeten Anführers der Anti-Marcos-Opposition Benigno Aquino Jr. und Mutter des gegenwärtigen philippinischen Präsidenten, die erste demokratisch gewählte Präsidentschaft der Post-Marcos-Ära übernahm, wurden Friedensverhandlungen mit den NSAGs unmittelbar zu einer Priorität ihrer Amtszeit. Zunächst konnte bereits im Jahr 1986 das so genannte „*Mount Data Peace Agreement*“ mit der NPA-Abspaltung der CPLA (*Cordillera People's Liberation Army*) geschlossen werden. Anschließend Verhandlungen mit der CPP-NPA selbst scheiterten jedoch bald danach im Frühjahr 1987, wobei eine gewaltsame Zuspitzung von Bauernprotesten als Auslöser des Scheiterns fungierte.

Im selben Jahr forcierte die Aquino-Administration eine einseitige Verfassungsänderung, die die Einrichtung zweier autonomer Regionen vorsah. Im nördlichen Teil der Hauptinsel Luzon wurde die „*Cordillera Administrative Region*“ (CAR) auf dem CPLA-Operationsgebiet eingerichtet, was mit dieser allerdings nicht abgestimmt war und auf verbalen Protest stieß, der sich in weiterer Folge jedoch nicht radikalisierte. In Mindanao wurde die „*Autonomous Region of Muslim Mindanao*“ (ARMM) aufbauend auf den zuvor unter Marcos eingerichteten Autonomie-Verwaltungen installiert. Dies stieß auf bewaffneten Widerstand der in der Region präsenten NSAGs, die sich nicht auf diesen Prozess einließen.

Diese Zuspitzung hatte langfristige Nachwirkungen. Erst im Jahr 1992 konnte die Administration von Fidel Ramos, im Anschluss an eine kurzfristige gescheiterte militärische Initiative, eine Neuaufnahme der Verhandlungen zwischen dem philippinischen Staat und der MNLF sowie der CPP-NPA erreichen. In beiden Prozessen entwickelten sich jedoch schnell Widersprüche, die auf strukturelle Probleme mit der neuen, unter Aquino verabschiedeten Verfassung zurückzuführen waren. Obwohl ursprünglich dazu gedacht, die rechtlichen Überreste des Marcos-Regimes zu beseitigen, zeigten sich die Regelungen als bemerkenswert unflexibel im Umgang mit ethnischen Minderheiten oder politischer

Opposition. Dazu kamen in beiden Friedensprozessen erschwerende Spaltungen auf Seiten der NSAGs: Die MILF fühlte sich von dem Verhandlungsprozess mit der noch dazu durch die OIC diplomatisch legitimierten MNLF zunehmend marginalisiert und zu einer bewaffneten Offensive genötigt. Die CPP-NPA wiederum war durch die internen Säuberungskampagnen geschwächt und durchlebte mehrere Abspaltungen, wobei sich die Regierung für eine Fokussierung der Bemühungen auf die historische Kerngruppierung um Jose Maria Sison entschied.

Diese Fokussierung erwies sich in weiterer Folge als schwierig, bis zum heutigen Tag sind die Verhandlungen mit der CPP-NPA festgefahren. Zwar konnte im Jahr 1992 eine Einigung auf eine Roadmap und eine Teilplanung für einen Verhandlungsprozess erzielt werden. Zudem konnten auch rechtliche Garantien für die Verhandlungsteams sowie humanitäre Mindeststandards für die bewaffnete Konfliktaustragung vereinbart werden. Von diesen Grundlagen aus waren jedoch keine weiteren Schritte möglich. Dies wird mit den nach wie vor intakten maoistischen Prinzipien der CPP-NPA in Verbindung gebracht. Beobachter/innen mit einer guten Kenntnis der Organisation sehen zwar einen zunehmenden Einflussverlust der exilierten historischen Führung unter Sison. Allerdings sehen sie auch die meisten lokalen Kommandanten einer derartigen Strategie verpflichtet, die auf einen letztendlichen Sieg im Sinne einer Machtübernahme orientiert ist und Verhandlungen nur als taktische Größe anerkennt.

Andererseits erweisen sich auch die Initiativen von Regierungsseite als mangelhaft. Sie wären, so die gegenwärtige Verhandlungsführerin der Regierungsseite mit der MILF, Miriam Coronel Ferrer (2013: 80), von Diskontinuität und sich von Administration zu Administration ändernden Schwerpunktlegungen in der Friedenspolitik gekennzeichnet. Als Beispiel für solche hausgemachten Probleme der Regierungsseite mit möglichen Annäherungen gegenüber der CPP-NPA kann das zuständige Regierungsamt für Friedensverhandlungen, OPAPP, herangezogen werden. Das Sekretariat des OPAPP obliegt der „*Presidential Advisor on the Peace Process*“, der Sozialdemokratin Teresita Quintos-Deles. Es gilt unter informierten Personen als unmöglich, dass sich die CPP-NPA-Führung mit deklarierten linksgerichteten Vertreter/innen der Regierungsseite, wozu auch der zuständige Leiter des Regierungspanels, Alexander Padilla, gezählt werden kann, auf Gespräche einlässt, da sie diese als Verräter/innen einstuft. Ein konservativ geführtes Verhandlungsteam, wie es derzeit etwa von kolumbianischer Seite gegenüber der FARC aufgeboten wird, könnte, so eine wiederholt in Interviews geäußerte These, zu einem unter Umständen erfolgreicherem Verlauf des Friedensprozesses beitragen.

Die Situation mit den regionalen NSAGs in Mindanao ist seit der Administration Ramos jedoch stark in Bewegung. Ramos richtet im Zuge der Verhandlungen mit der MNLF so genannte „*Special Zones for Peace and Development*“ (SZOPAD) auf dem Gebiet der dreizehn ursprünglich vom Tripolis-Übereinkommen umfassten Provinzen in Mindanao ein. Die ARMM war nach einem Plebiszit zu diesem Zeitpunkt auf nur vier Provinzen zusammengeschrumpft. Nach dem so genannten „*Final Peace Agreement*“, geschlossen im Jahr 1996, wurde MNLF-Führer Nur Misuari als Gouverneur der ARMM eingesetzt. Die MILF hatte zwar einen Beobachterstatus während dieser Gespräche inne, zeigte sich aber mit dem finalen Ergebnis unzufrieden und verlangte eigene Friedensverhandlungen. Die Administration Ramos zeigte sich dazu grundsätzlich bereit, die Bemühungen scheiterten jedoch angesichts des bevorstehenden Endes der Amtsperiode.

Mit der Amtsübernahme des ehemaligen Schauspielers und Populisten Estrada kam es zu einer kurzfristigen markanten Politikänderung. In seiner kurzen, durch Korruptionsvorwürfe gekennzeichneten (und letztlich vorzeitig beendeten) Amtszeit forcierte Estrada einen „All-Out War“ gegen die MILF. Die auf Estrada folgende Präsidentin Gloria Macapagal Arroyo nahm umgehend die Verhandlungen wieder auf, wobei militärische Eskalationen in den Jahren 2001 und 2003 den Prozess an den Rand des Scheiterns brachten. Erst ein maßgeblich von Malaysia unterstütztes internationales Monitoring-Team konnte einen signifikanten Rückgang der bewaffneten Aktionen erreichen und in der Folge eine Fortsetzung der Verhandlungen ermöglichen.

Letztlich konnte in den Verhandlungen mit der MILF im Jahr 2008 der Abschluss eines „*Memorandum of Agreement on the Muslim Ancestral Domain*“ (MOA-AD) erreicht werden. Diese Einigung bedeutete zunächst das Ende des bewaffneten Konfliktes (Santos 2011). Diese Einigung trug allerdings bereits den Keim des Scheiterns in sich, weil einflussreiche Kreise und traditionelle christliche Eliten in den Prozess nicht eingebunden waren und ihn in weiterer Folge offen und sehr effizient torpedierten. Als Folge wurde das MOA-AD vom philippinischen Verfassungsgericht als Verfassungsverstoß aufgehoben, da das unterzeichnende Verhandlungsteam nicht die notwendige Autorität für diesen Vertragsabschluss mitgebracht hätte (Santos 2010: 80, vgl. zum gesamten Prozess Williams 2010).

Die gegenwärtige Administration unter Benigno „Noynoy“ Aquino III versuchte von der Übernahme der Amtsgeschäfte an eine Wiederaufnahme der Verhandlungen mit der MILF

ebenso wie mit der CPP-NPA und ihren Abspaltungen. Erreicht werden konnte ein Abkommen mit einer der in der Cordillera-Region aktiven Gruppierungen ebenso wie eine Implementierung des Abkommens mit der RPM-A/ABB in der Negros-Provinz, das bereits unter seiner Amtsvorgängerin unterzeichnet worden war. Die Versuche zur Belebung der Gespräche mit der CPP-NPA blieben hingegen weitestgehend erfolglos. Trotz der Öffnung eines so genannten „Special Track“ konnte nicht einmal eine Einigung über prozessuale Fragen erreicht werden.

Die Verhandlungen mit der MILF zeigten hingegen schnell Erfolge. Zum Jahresende 2012 konnte in Kuala Lumpur das „*Framework Agreement on Peace in the Bangsamoro*“ unterzeichnet werden, das auf der Einrichtung einer neuen autonomen Region in Mindanao unter dem Namen „Bangsamoro“ basiert. Trotz Verzögerungen der Verhandlungen – so musste etwa die Leitung des staatlichen Verhandlungsteams getauscht werden; der ursprüngliche Leiter des Teams, MarVic Leonen, wurde Mitglied des historisch in den Verhandlungen im Zusammenhang mit dem MOA-AD so problematisch wirkenden Verfassungsgerichtshofes, er wurde durch seine Stellvertreterin Miriam Coronel Ferrer ersetzt – konnten im Verlauf des Jahres 2013 auch die geplanten Annexe zu dem Rahmenabkommen unterzeichnet werden.

Dennoch erweist sich dieser zunächst sehr erfolgreich scheinende Verhandlungsabschluss problematisch, wobei insbesondere zwei Faktoren wirksam sind: Zunächst ersetzt die neu einzurichtende „Bangsamoro“-Region die alte ARMM, was auf einen faktischen Machtverlust traditioneller regionaler Moro-Eliten und auch der noch bewaffnet aktiven MNLF-Strömung unter dem ehemaligen ARMM-Gouverneur Nur Misuari hinausläuft. Die MNLF hat als Konsequenz in den letzten Monaten ihre bewaffneten Aktionen forciert. Erschreckendes Beispiel dafür ist der so genannte „Zamboanga-Incident“ im September 2013, bei dem durch im Zuge von Unabhängigkeitsprotesten ausbrechende Gefechte zwischen staatlichen Stellen und der MNLF ein substanzieller Teil der Stadt zerstört, etwa 120 Menschen getötet und 100.000 Menschen vertrieben wurden. Auch kleinere MILF-Abspaltungen wie die BIFF (*Bangsamoro Islamic Freedom Fighters*) haben in den Monaten nach Abschluss der Verhandlungen größere bewaffnete Aktionen unternommen.

Zugleich ist die im Abkommen festgehaltene Transitionsperiode, im Rahmen derer Wahlen in der autonomen Region vorbereitet und durchgeführt werden müssen, mit, je nach Berechnungsart, zwischen zwei und weniger als einem Jahr eng begrenzt. Diese Kürze hängt mit der auslaufenden Amtszeit von Präsident Aquino zusammen. Wenngleich eine Festigung

der administrativen Gegebenheiten noch unter der gegenwärtigen Amtsführung nachvollziehbare Gründe hat, sind die potenziell daraus resultierenden praktischen Probleme erheblich. Beobachter/innen bezweifeln die Fähigkeit der MILF, in dieser kurzen Frist eine in Hinblick auf Wahlerfolge schlagkräftige Parteiorganisation aufzubauen. Damit erscheint eine Wahlniederlage der MILF keinesfalls ausgeschlossen, was die Organisation gewissermaßen ohne die Früchte ihres Verhandlungserfolges zurücklassen würde. Eine Rückkehr zu bewaffneten Operationen wäre somit umso wahrscheinlicher.

## 6. Spezifika von Friedensprozessen in komplexen „*Political Settlements*“

In Bezug auf die Fragestellung nach den spezifischen Wirkungen in Friedensprozessen in komplexen Multiakteurs-Konflikten konnten anhand der beiden Fallstudien fünf Beobachtungen empirisch herausgearbeitet werden. Diese fünf Beobachtungen werden im Folgenden aufgelistet. Im Anschluss daran werden in einem zweiten Schritt Ableitungen für die drei gestellten forschungsleitenden Fragestellungen getroffen.

(1) *Es besteht ein enger, anhand der verhandelten Inhalte nachweisbarer Zusammenhang zwischen den verschiedenen Friedensprozessen.* Dieser Zusammenhang zeigt sich vorwiegend darin, dass jeder geschlossene Friedensvertrag als Benchmark für kommende Prozesse herangezogen wird. Zunächst erscheint diese Einsicht trivial und naheliegend. Dennoch zeigen die Fallbeispiele, dass dieser Faktor trotz umfangreicher Erfahrungen nur unzureichend reflektiert und in laufende Verhandlungsprozesse eingespeist wird.

In beiden Vergleichsfällen zeigen sich derartige Bezugnahmen. In Kolumbien orientiert sich die FARC in den gegenwärtig laufenden Verhandlungen etwa nicht nur an den selbst gemachten, oftmals stark negativ geprägten Erfahrungen früherer „eigener“ Friedensprozesse, sondern auch am historischen Erfolg des M-19-Friedensprozesses. Vor allem die mit der M-19 verhandelte Einsetzung einer verfassungsgebenden Versammlung („*Asamblea Nacional Constituyente*“) im Jahr 1991 ist dabei ein zentraler Anknüpfungspunkt. Die FARC steht dabei vor der auch machtpolitischen Frage, ob ein Friedensschluss und eine anschließende Legalisierung der Organisation ohne eine Neuschreibung der Verfassung nicht per se als Niederlage gedeutet werden muss, wenn andere, konkurrenzierende Organisationen in früheren Fällen Vergleichbares erreichen konnten.

Auf den Philippinen ist die Ausgestaltung der Autonomie in den zentralen und westlichen Regionen Mindanaos immer eine Frage, die im Verhältnis zu früher getroffenen Einigungen diskutiert wird. So musste die MILF, um einen für sie erfolgreichen und damit legitimierbaren Friedensschluss zu erreichen, immer argumentieren, dass sie ein besseres Verhandlungsergebnis als die MNLF bei deren Verhandlungen in den 1990er Jahren erzielen kann. Vergleichbares zeigt sich auch in anderen Konfliktlagen – als nur ein weiteres Beispiel sei der Sudan herausgegriffen: die weitreichenden verfassungsrechtlichen Neuorientierungen des „*Comprehensive Peace Agreement*“ zwischen der sudanesischen

Regierung und der südsudanesischen Rebellenorganisation SPLA/M, die von der Einrichtung einer Proporzregierung bis hin zur letzten Abstimmung über eine staatliche Unabhängigkeit gingen, wirken massiv auf den Darfur-Friedensprozess zurück. In dem betreffenden Doha-Prozess werden nun vergleichbare Forderungen erhoben, die von der sudanesischen Regierung wiederum mit Verweis auf die grundsätzlich unterschiedliche Situation zurückgewiesen werden.

Staatliche Verhandlungsteams zeigen sich von derartigen Prozessen immer wieder überrascht. Die Eskalation des Mindanao-Konfliktes durch radikale Strömungen der MNLF ist nur ein Anzeichen für die Schwierigkeiten im Umgang mit solchen Wechselbeziehungen. Eine wesentliche Ursache dieses Problems ist die mangelnde Kontinuität und das gebrochene institutionelle Gedächtnis, das insbesondere staatliche Akteure in Friedensprozessen auszeichnet. Dies wird durch den folgenden Punkt Zwei der Beobachtungen unterstrichen.

*(2) Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Friedensprozessen und der jeweils an der Macht befindlichen staatlichen Administration. Auch das kann in beiden Vergleichsfällen klar empirisch nachgewiesen werden. Dieses Phänomen wird durch die sowohl in Kolumbien als auch auf den Philippinen stark präsidentiale Ausprägung des politischen Systems nochmals verstärkt. Die Ebene, auf der diese Verknüpfung in besonderem Maße zum Ausdruck kommt, ist die Zeitleiste. Festgelegte Fristen, Verhandlungsdauern und Transitionsphasen sind zumeist direkt an Wahlperioden gekoppelt. Dies kann mitunter positive Folgen nach sich ziehen – so steht der derzeitige Präsident Kolumbiens, Santos, unter starkem politischen Druck, einen Verhandlungserfolg mit der FARC vorzuweisen, da er seine Wiederwahl auf einem „Friedensticket“ aufbauen will (oder vielmehr: aufbauen muss).*

Die negativen Folgen überwiegen jedoch. Dies zeigt sich zunächst am oftmaligen Fehlen längerfristiger Gewährleistungen für die Implementationsphase, die über die Wirkungskdauer einer gerade im Amt befindlichen Administration hinausgehen. Dazu wären nicht zuletzt verfassungsrechtliche Garantien notwendig, die nur in Ausnahmefällen zu Stande kommen. Eine Kontinuität auf Beamtenebene ist gerade bei stark präsidentiell ausgeprägten Systemen, wo es bei Präsidentschaftswechseln zu einer starken Rotation in der oberen Beamenschaft kommt, ebenfalls nur eingeschränkt gegeben. Damit ist eine staatliche „Ownership“ auf struktureller Ebene oftmals unzureichend vorhanden. Ein weiteres strukturelles Problem liegt im fast notwendigen Eigeninteresse staatlicher Institutionen, Friedensprozesse dazu zu verwenden, ein bestehendes „Political Settlement“ zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Dies führt unvermeidlicher Weise zu einer Verschärfung politischer

Zuspitzungen und Konkurrenzen, die im Falle einer Abwahl (oder eines anderweitig bedingten Regierungsverlustes) einer im Amt befindlichen Machtkonstellation negative Rückkopplungen auf den Friedensprozess bedingt.

Letztlich geht mit dieser starken Anbindung der Friedensprozesse an die staatlichen Administrationen auch die Problematik eines mangelnden institutionellen Gedächtnisses einher. Dies ist wiederum eine der wesentlichen Ursachen des unter Punkt Eins angeführten Problems der mangelnden Aufnahme früherer Erfahrungen durch staatliche Akteure. In beiden Vergleichsfällen berichten langjährige Verhandler/innen über ihre fehlende oder bestenfalls marginale Einbindung in spätere Verhandlungsprozesse, weil sie politisch andere Lager vertreten oder der persönliche „Draht“ zur neuen Regierung fehlt. Gegebene politische Konstellationen verhindern damit prozessuale Kontinuität, was zur Wiederholung gemachter Fehler nahezu zwingt. Verschärft wird dieser Aspekt noch dadurch, dass bei den in der Verhandlung gegenüberstehenden NSAGs oftmals eine jahrzehntelange Führungskontinuität gegeben ist, ein strategischer Vorteil der NSAGs, der in den Verhandlungen verständlicherweise eingebracht wird.

*(3) Mit wenigen Ausnahmen werden Friedensprozesse diachron geführt und exklusiv gestaltet.* Als einer der wenigen Ausnahmefälle kann der – letztendlich gescheiterte – Verhandlungsprozess des kolumbianischen Staates mit der Guerillakoordination Simón Bolívar in den frühen 1990er Jahren gewertet werden, ein anderes Beispiel für einen derartigen Versuch ist der stockende Doha-Friedensprozess zu Darfur/Sudan. Der Vorteil einer diachronen Vorgangsweise liegt jedenfalls in der Vereinfachung des Verhandlungsprozesses. Die Erfolgswahrscheinlichkeit dieser Strategie hängt allerdings wiederum von anderen Faktoren ab.

Die untersuchten Vergleichsfälle zeigen insbesondere in drei Konstellationen einen spezifischen Erfolg diachroner Friedensprozesse: (a) Es geht um einen regional stark eingeschränkten Kontext, wo noch dazu ein ohnehin „on the ground“ bestehendes „Political Settlement“ durch einen Friedensvertrag faktisch formalisiert wird. Diese sehr pragmatische und von günstigen Rahmenbedingungen abhängige Vorgangsweise hat etwa in der Negros-Provinz mit Abspaltungen der NPA zu guten Ergebnissen geführt. (b) Das nationale „Political Settlement“ wird tatsächlich gegenüber einer einzelnen NSAG geöffnet. Dieser Akteur kann forthin im „großen Spiel“ der legalen politischen Kräfte in legitimer Weise mitspielen, und zeigt sich dazu auch willens und fähig. Konkurrenzierende bewaffnete Akteure akzeptieren

diesen Prozess zumindest passiv. Der M-19-Friedensprozess in Kolumbien ist das herausragende Beispiel einer solchen Vorgangsweise. (c) Das gegebene „Political Settlement“ bricht zusammen und es kommt zu einer vollständigen, in formellem Rahmen abgehaltenen Neuverhandlung zwischen den bestimmenden Elite-Akteuren. Das „*Comprehensive Peace Agreement*“ im Sudan kann als Beispiel für einen derartigen Prozess gesehen werden.

(4) *Es ist eine nachgerade unvermeidbare Konsequenz, dass es im Zuge von Friedensprozessen zur Fortführung gewaltsamer Aktionen durch nicht eingebundene oder sich benachteiligt fühlende Akteure kommt.* Diese gewaltsame Fortführung kann, vor allem in durch illegale ökonomische Möglichkeiten gekennzeichneten Konfliktkonstellationen, auch die Form einer entpolitisierten, kriminellen Gewalt annehmen. Die in Kolumbien zunehmend aktiven so genannten „*Bandas Criminales*“ (BACRIM, kriminelle Banden) sind ein Ausdruck einer solchen Konstellation. Diese BACRIMS stammen historisch aus dem Kontext der Demobilisierung der paramilitärischen AUC und sind vorwiegend im Drogengeschäft aktiv. Zunehmend sind aber auch Guerilla-Fronten in vergleichbaren Prozessen aktiv, es kommt zu bewaffnet ausgetragenen Konkurrenzkämpfen ebenso wie zu taktischen Kooperationen. Auch für Mindanao haben die Untersuchungen von *International Alert* vergleichbare Szenarien aufgezeigt (Lara&Schoofs 2013).

In diesem Zusammenhang, und vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Regionen wie Zentralamerika, wo sich das Gewaltniveau nach politisch als erfolgreich zu bezeichnenden Friedensprozessen auf einem höheren Level einpendelt als während des ursprünglichen bewaffneten Konfliktes, scheint es nur konsequent, wenn etwa der Weltentwicklungsbericht 2011 die Aufhebung der strukturellen Unterscheidung zwischen politischer und krimineller Gewalt im Kontext von Peacebuilding einfordert. Es wird nun von „repeated cycles of violence“ ausgegangen, die nicht mehr im Kontext des Systemkonfliktes des 20. Jahrhunderts gedeutet werden könnten (vgl. WDR 2011: 2ff.).

So nachvollziehbar eine derartige Argumentation auch ist: Ein verfeinerter Zugang für ein Verständnis der Prozesse ist dennoch unabdingbar. In beiden Vergleichsfällen zeigt sich etwa, dass eine der zentralen Motivationen für NSAGs zur Aufnahme von Verhandlungen in ihrer eigenen institutionellen Verfassung zu sehen ist. So wurde die Motivation der FARC zu den derzeit laufenden Verhandlungen in den geführten Interviews unter anderem damit erklärt, dass das zentrale Kommando zunehmende Schwierigkeiten hätte, die bestehenden

Fronten der Organisation zu kontrollieren. Einige dieser Fronten seien bereits tief in illegale ökonomische Aktivitäten involviert und hätten vor diesem Hintergrund überhaupt keinen Grund, einen Friedensschluss durch eine Demobilisierung mitzuvollziehen. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem von der Konservativen Partei Kolumbiens ein schriftliches Bekenntnis der größten Teilorganisation der FARC, des „Bloque Sur“, eingefordert, die Ergebnisse eines eventuellen Friedensschlusses anzuerkennen. Wird von Regierungsseite mit derartigen Schwächen des Gegenübers offensiv kalkuliert und demgemäß aus taktischem Kalkül länger als notwendig mit dem Fortschreiten der Verhandlungen zugewartet, kann dies eine Verstärkung des Prozesses der Kriminalisierung von Teilen der NSAG zur Folge haben.

Ein erfolgreicher Umgang mit einer solchen Situation erweist sich als hochgradig problematisch und konfliktiv. Wo und wann beginnt das oft zitierte „Polizeiproblem“, gemeint als Ablöse eines politisch verstandenen Friedensprozesses? Wie inklusiv kann ein Prozess sein, ohne verstärkte Exklusionen hervorzurufen? Diese Fragen müssen im Rahmen von Verhandlungen kontextgebunden, aber jedenfalls pragmatisch und in offener, transparenter Weise zum Thema gemacht und geklärt werden.

*(5) Schließlich befindet sich der Staat in jedem Friedensprozess in einer schwierigen Doppelrolle als einerseits Verhandlungspartner und, in den allermeisten Fällen, als Akteur des Gewaltkonfliktes, nimmt aber andererseits auch eine Schiedsrichterrolle ein. Diese Schiedsrichterrolle ist in diachronen Friedensprozessen in besonderem Maße ausgeprägt, da hier auch dem Staat die wesentliche Entscheidung darüber zukommt, welche NSAGs in einen unmittelbaren Verhandlungsprozess inkludiert werden sollen.*

Diese Doppelrolle ist nicht nur in beiden untersuchten Vergleichsstaaten in allen Prozessen feststellbar, sie ist bis auf wenige Ausnahmen auch unvermeidbar. Dennoch beinhaltet sie ein strategisches Problem: allein die Existenz von NSAGs weist auf ein zumindest partielles Legitimitätsdefizit staatlicher Akteure hin. Zugleich setzt die Schiedsrichterrolle in einem solchen Prozess aber wiederum eine solche Legitimität voraus. An diesem Punkt setzt in entscheidendem Maße die Rolle externer Mediatoren ein, die bei der Umsetzung der notwendigen Schiedsrichterrolle assistieren können.

Zugleich ist eine Erkenntnis für internationale Akteure unbedingt zu berücksichtigen: sie können den verhandelnden Staat in seiner Schiedsrichterrolle strukturell nicht ersetzen. Jede

international gebildete Überwachungs- oder Garantiekommission, welche Form sie auch immer annimmt, kann nur eine unterstützende Rolle spielen, die den bewussten Umgang staatlicher VerhandlerInnen mit ihrer speziellen Doppelfunktion nicht zu ersetzen in der Lage ist.

Internationale Unterstützung kann jedoch in jedem Fall die notwendige Qualität und Verbindlichkeit geführter Friedensverhandlungen sicherstellen. Sie kann dahingehend wirken, dass die eingesetzten staatlichen Verhandler/innen tatsächlich in der Lage sind, verbindliche Verhandlungsangebote zu stellen. Durch eine maßgebliche internationale Präsenz wird, so zeigen die empirischen Erfahrungen, eine solche Verbindlichkeit nachhaltig gestützt. Zugleich können sie aufgrund ihrer externen Position dafür Sorge tragen, dass der Prozesscharakter bewahrt bleibt und sich ein Prozess nicht in Standardisierungen und Bürokratisierungen (paradoxe Weise meist entlang internationaler Vorgaben und Usancen) verläuft.

Letztlich ist dies aber keine unabdingbare Notwendigkeit, wie der aktuelle Verhandlungsprozess zwischen dem kolumbianischen Staat und der FARC zeigt. Nach anfänglicher internationaler Vermittlung läuft dieser Prozess mittlerweile ohne internationale Unterstützung ab. Zugleich gilt es auch bei internationalen Akteuren ihre oftmals nicht unproblematischen Eigeninteressen zu berücksichtigen. Als Beispiel sind hier etwa die Mediatorenrolle von Malaysia und, historisch, Indonesien bei Friedensverhandlungen zu Mindanao zu nennen. Beide Länder haben nachweislich starke Eigeninteressen in der Region, was eine Vermittlerrolle problematisch gestaltet. Guten Kenntnissen und Kontakten stehen zumindest implizit vorhandene Zweifel über die Neutralität entgegen.

Bei den gegenwärtigen Verhandlungen zwischen dem philippinischen Staat und der MILF wurde daher die interessante und zukunftsweisende Konstruktion einer „*International Contact Group*“ eingerichtet, die aus diplomatischen Akteuren wie auch aus Repräsentanten der internationalen Zivilgesellschaft – *Conciliation Resources, Muhammadiyah, The Asia Foundation* und dem *Centre for Humanitarian Dialogue* – zusammengesetzt ist. Abgesehen von dem dynamischen Gegengewicht, das durch eine zivilgesellschaftliche Beteiligung gegenüber den klassischen diplomatischen Abläufen geschaffen wird, bietet die Inklusion von internationalen NGOs in einen solchen Prozess auch pragmatische Vorteile. NGOs können direktere Wege des Kontaktes mit den Konfliktparteien suchen und Probleme

offener diskutieren als dies diplomatischen Akteuren möglich wäre. Zudem können sie eine bestehende praktische Expertise in den Prozess einbringen, was Verhandlungs- und Implementierungsvorgänge technisch unterstützt (vgl. Herbolzheimer&Leslie 2013). Zugleich ist eine solche Vorgangsweise natürlich vom guten Willen nicht nur der Verhandlungspartner, sondern auch der externen Mediatoren aus dem diplomatischen Bereich abhängig. Damit liegt die These nahe, dass diese interessante Konstellation im gegenwärtigen MILF-Friedensprozess vor allem auch deswegen möglich war, weil keiner der global großen Mächte offen diplomatisch in den Prozess involviert ist.

## **7. Schlussfolgerungen**

Die aus den beiden Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse zeigen die wesentlichen Anknüpfungspunkte für die Beantwortung der Forschungsfragen auf. Die fünf hervorgehobenen Beobachtungen weisen in Richtung der notwendigen Strategien und Vorgangsweisen zur erfolgreichen Umsetzung von Friedensprozessen in komplexen Multiakteur-Settings. Im Folgenden werden diese Erkenntnisse entlang der drei forschungsleitenden Fragestellungen diskutiert.

Zunächst wurde gefragt, welche spezifischen Wirkungen diachron verlaufende Friedensprozesse entfalten und wie sie mit der Verfasstheit des „Political Settlement“ eines von mehreren NSAGs getragenen Gewaltkonfliktes haben. Hier ist zunächst festzuhalten, dass sich die Hypothese bestätigt, dass ein Friedensprozess immer als Neuorganisation eines solchen „Political Settlement“ zu verstehen ist und die beteiligten Akteure im Zuge dieser Neuordnung bestrebt sind, ihre Rolle in diesem Settlement zu verbessern, zu verfestigen und nachhaltig zu legitimieren. Dies gilt keineswegs nur für die NSAGs, gerade für staatliche Administrationen liegt hier offenbar ein zentraler Anreiz.

Angesichts der daran festzumachenden, empirisch klar festzustellenden prozessualen (bis hin zur zeitlichen) existenziellen Anbindung von Friedensprozessen an die jeweiligen Administrations- und Amtsperioden liegt in der Einrichtung von Garantien einer Kontinuität des Prozesses über diese Perioden hinaus eine der wohl entscheidendsten Maßnahmen. In staatlichen Settings ist das über mehrere Wege zu erreichen: Eine Möglichkeit stellt die Gewährleistung verfassungsrechtlicher Garantien dar, bis hin zur Einrichtung einer verfassungsgebenden Versammlung zu einer entsprechenden Neuordnung. Kolumbien hat mit einem solchen Prozess im Rahmen des M-19-Friedensprozesses beispielsweise gute Erfahrungen mit einer solchen Vorgangsweise gemacht. Zugleich ist natürlich zu beachten, dass entsprechende Neuordnungen nicht beliebig wiederholbar sind: bei derartigen diachronen Prozessen kann nicht jeder Friedensschluss mit jeder NSAG zu einer Neuordnung der Verfassung führen.

Dementsprechend ist als zweite Möglichkeit die Gewährleistung breiter politischer Mehrheiten auf staatlicher Ebene unabdingbar – wobei dies im Sinne faktischer politischer Mehrheiten im gegebenen „Political Settlement“ gemeint ist, was sich nicht zwangsläufig mit

formalen Mehrheiten deckt. Zahlreiche Friedensprozesse, oftmals zustande gekommen auf Basis internationalen Drucks mit nur schwacher nationaler politischer Unterstützung, scheitern an dieser Voraussetzung. Hier gilt es, gerade für internationale Akteure, den Mut zu kontroversen Entscheidungen aufzubringen. Friedensverhandlungen oder selbst Friedensverträge, die einzig aufgrund internationalen Drucks ohne die notwendigen Voraussetzungen – Verfassungsgarantien, die ja eine breite politische Mehrheit bedingen, oder die Einbindung aller relevanten politischen Kräfte in den Friedensprozess – zu Stande kommen, sind zum Scheitern verurteilt.

Die Möglichkeiten externen Drucks dürfen hier keinesfalls überschätzt werden, abgesehen von der moralischen Dimension, die von Barnett und Zürcher (2009: 48) ernüchternd auf den Punkt gebracht wird: „Do peacebuilders truly know better?“ „Probably not“, wäre die auf den empirischen Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit aufbauende Antwort. Dies hängt ganz entscheidend damit zusammen, dass die genauen Wechselwirkungen zwischen Friedensprozessen und „Political Settlements“ nach wie vor weitgehend ungeklärt sind. Unstrittig ist der stark kontextualisierte Charakter dieses Zusammenhangs, sowie die Neuordnung des „Settlement“, die ein Friedensprozess immer mit sich bringt. Ob die Hypothese der Inklusivität und Legitimität letztendlich kontextübergreifend standhält, und woran sich diese beiden Aspekte empirisch festmachen lassen, ist demgegenüber jedoch unklar, selbst in Kontexten, wo – wie im Falle der vorliegenden Untersuchung – die Frage nach den relevanten Akteuren (im Unterschied etwa zur Situationen wie in Syrien oder der DRC) relativ klar zu beantworten ist.

Hinsichtlich der zweiten Fragestellung nach den potenziell erfolgreichen Strategien und Vorgangsweisen in Hinblick auf die Steigerung der Inklusivität von Friedensprozessen weisen die Erkenntnisse aus den Vergleichsfällen nicht darauf hin, dass eine synchrone Vorgangsweise signifikante Vorteile gegenüber der üblichen diachronen beanspruchen kann. Letztlich ist es kein Zufall, dass eine derartige Vorgangsweise kaum versucht wird, und im Parade Fall der Verhandlung mit einer breit aufgestellten Koordination mit NSAGs wie in Kolumbien der späten 1980er Jahre letztlich scheiterte.

Die Zusammenführung der oftmals unmittelbar konkurrenzierenden NSAGs im Zuge eines Verhandlungsprozesses bildet eine zumeist nicht überbrückbare konkrete Hürde, selbst wenn mit Galtung ein inkrementeller, pragmatischer Zugang gewählt werden würde. Zugleich ist damit ein strukturelles Problem verknüpft: abgesehen von den Ausnahmefällen,

dass wie im Falle Kolumbiens in den 1980er Jahren von Beginn an eine Koalition der vorhandenen NSAGs offensiv die Verhandlungen sucht, fällt die konkrete Koordination eines solchen synchronischen Zuganges letztlich in die Verantwortung staatlicher Akteure. Dies ist selbst dann der Fall, wenn dies auf Vermittlung externer Mediatoren zustande kommt. Damit verstärkt sich jedoch die ohnehin problematische, strukturell aber nicht vermeidbare Doppelrolle des Staates als Verhandlungspartner und letztendlichen Schiedsrichters jedes Friedensprozesses weiter, was wiederum ungünstig auf den Gesamtprozess rückwirkt.

Letztlich gilt auch hier das schon zuvor erwähnte Prinzip der breiten und nachhaltigen Absicherung. Für externe Mediatoren hat bedeutet das, hier einen entscheidenden Schwerpunkt zu setzen, wobei eine nachhaltige Absicherung keinesfalls nur auf internationalen Anreizen und Maßnahmen der Geber basieren kann. Nach wie vor wird diese primäre Aufgabe gegenüber der wohlkoordinierten Abwicklung technischer und gut steuerbaren Maßnahmen unterschätzt (vgl. als ein Beispiel für ein solches Missverständnis OECD 2012: 12). Gelingt es allerdings, Interessenskoalitionen auch mit nicht beteiligten NSAGs und weiteren Konfliktakteuren zu bilden, ist eine spätere Erweiterung des Friedensprozesses offen, wobei die bestehenden Dynamiken genutzt werden können.

Letztlich stellt sich die Frage, wie eine Verfestigung strategischer Gegnerschaften zu einem Friedensprozess – umschrieben mit dem Begriff der „Spoiler“ – hintangehalten werden können. Zunächst ist die Akzeptanz der empirischen Erkenntnis, dass langandauernde Gewaltkonflikte nur in Ausnahmefällen vollständig in eine gewaltlose Form transformiert werden können, unabdingbar. Wie dargestellt ist es wahrscheinlich, dass Abspaltungen oder nicht inkludierte Gruppierungen gewaltsame Handlungen fortführen – in politischer oder auch unpolitischer Form. Beide untersuchten Vergleichsfälle, Kolumbien und die Philippinen, bieten mehrere Anschauungsbeispiele für derartige Prozesse. Insofern ist zunächst die im Weltentwicklungsbericht 2011 (WDR 2011) vorgeschlagene Aufgabe der Unterteilung zwischen politischer und krimineller Gewalt zumindest im Kontext der Implementierungsphase von Friedensprozessen zuzustimmen. Eine solche Einsicht bietet aber wenige konkrete Anknüpfungspunkte für die Ausgestaltung des Prozesses selbst.

Obwohl sich die hier vorliegende Untersuchung nicht hauptsächlich auf die Implementierungsphase bezogen hat, können aus den empirischen Erkenntnissen dennoch zwei Ansätze herausgearbeitet werden. Erstens muss in den Verhandlungen selbst alles darauf konzentriert werden, die Spannungen zwischen und innerhalb der NSAGs nicht weiter

zu vertiefen. Dies stellt insbesondere staatliche Akteure vor die Herausforderung, derartige Spannungen nicht gewinnbringend im Zuge der Verhandlungen einzusetzen, obwohl sie damit unter Umständen kurzfristig bessere Verhandlungsergebnisse erzielen könnten. Dennoch ist eine strategisch unterminierte Legitimität von NSAGs – gegenüber anderen Akteuren, wie auch gegenüber ihrer Basis – ein wesentlicher Aspekt für die nachhaltige Tragfähigkeit geschlossener Abkommen. Hier ist ebenso die schon angesprochene „Benchmark“-Qualität von Abkommen zu beachten: wenn Garantien oder Leistungen, die einer NSAG im Zuge von Verhandlungen zugesichert werden, zu Lasten anderer NSAGs gehen, werden faktische Probleme die Folge sein. Die jüngsten Erfahrungen auf den Philippinen mit den sich überschneidenden vertraglichen Autonomie-Zusicherungen gegenüber MILF und MNLF – mitsamt den daraus resultierenden Problemen in der Region – sind nur ein Beispiel für dieses Grundprinzip.

Zugleich müssen ökonomische Garantien für eine friedliche Transition gewährleistet sein. Diese Gewährleistung muss über kurzfristige, zumeist noch dazu extern finanzierte Maßnahmen hinausgehen und darf sich keinesfalls auf die klassischen, beschränkten DDR-Maßnahmen beschränken (vgl. dazu die Erkenntnisse von Dudouet et al. 2012: 262ff.). NSAGs müssen auch nach ihrer Transformation nicht nur in der Lage sein, ihren ehemaligen Kombattant/innen eine akzeptable Zukunftsperspektive zu gewährleisten, sondern auch ihren „Constituencies“ im weiteren Sinne. Andernfalls sind die ohnehin kaum vermeidbaren Abspaltungs- und Kriminalisierungsprozesse in ihrer Dimension nur schwer beherrschbar.

Letztlich ist ein offener und pragmatischer Umgang die vermutlich beste Herangehensweise im Verhandlungsprozess selbst. Ist schon im Vorhinein für die beteiligten Parteien klar, dass es keine vollständige Transformation des Gewaltkonfliktes geben können, dass dies in der Logik des Prozesses liegt und nicht, zumindest nicht hauptsächlich, als Versagen der Akteure zu werten oder als deren Nichtakzeptanz des Prozesses zu verstehen ist, können gemeinsame Wege des Umganges gefunden werden, die im Interesse aller Parteien liegen. Wird hingegen prinzipientreuen, aber unrealistischen Vorgangsweisen der Vorzug gegeben, kann darin wiederum der Keim des Scheiterns des Gesamtprozesses liegen, noch bevor dieser überhaupt seine Bewährungsphase durchlaufen konnte.

## Literaturverzeichnis

- Abinales, Patricio, 1998, *Images of State Power: Essays on Philippine Politics from the Margins*, Quezon City: University of the Philippines Press.
- Abinales, Patricio, 2001, *Fellow Travellers: Essays on Filipino Communism*, Quezon City: University of the Philippines Press.
- Abinales, Patricio, und Donna J. Amoroso, 2005, *State and Society in the Philippines*, Pasig City: Anvil.
- Acuña, Vladimir Caraballo, und Olga Lucía Espejo, 2011, „Negociaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia: Trayectorias identitarias, arreglos institucionales y construcción de Estado a través de la negociación“, in Fernando Sarmiento Santander, Hg., *Lecciones para la paz negociada: Retrospectiva histórica en Colombia*, Bogotá: Cinep, 135-162.
- Aranson, Cynthia J., Hg., 1999, *Comparative Peace Processes in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.
- Barnett, Michael, und Christoph Zürcher, 2009, „The Peacebuilder’s Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood“, in Roland Paris und Timothy D. Sisk, Hg., *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, New York: Routledge, 23-52.
- Bushnell, David, 1993, *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*, Berkeley: University of California Press.
- Che Man, W. K., 1990, *Muslim Separatism: The Moros of the Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand*, Quezon City: Ateneo de Manila Press.
- Coronel Ferrer, Miriam, 2013, *Costly Wars, Elusive Peace: Collected Articles on the Peace Processes in the Philippines 1990-2007*, Quezon City: UP Press.
- Dañguilan Vitug, Marites, und Glenda M. Gloria, Hg., 2000, *Under the Crescent Moon: Rebellion in Mindanao*, Quezon City: Ateneo – IPD.
- Darby, John, und Roger Mac Ginty, Hg., 2003, *Contemporary Peace Making: Conflict, Violence and Peace Processes*, New York: Palgrave Macmillan.
- Di John, Jonathan, und James Putzel, 2009, „Political Settlements“, GSDRC Issues Paper, Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre.

- Dudouet, Véronique, Hans J. Giessmann und Katrin Planta, Hg., 2012, *Post-War Security Transitions: Participatory peacebuilding after asymmetric conflicts*, London, New York: Routledge.
- Estrada Álvarez, Jairo, Hg., 2002, *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Evans, William, 2012, „A review of the evidence informing DFID’s ‘Building Peaceful States and Societies’ practice paper: Paper 1: Political Settlements, Peace Settlements, and Inclusion“, Research & Evidence Division Literature Review, London: DFID.
- Fritz, Verena, und Alina Rocha Menocal, 2007, *Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement*, London: Overseas Development Institute.
- Galtung, Johan, 1996, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, London: Sage-PRIO.
- George, T.J.S., 1980, *Revolt in Mindanao: The Rise of Islam in Philippine Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Guerrero, Amado (aka J.M. Sison), 1973, *Philippinische Gesellschaft und Revolution*, Münster: VKT.
- Guzman, German, Orlando Fals Borda und Eduardo Umaña Luna, 1962, *La Violencia en Colombia: estudio de un proceso social*, Bogotá: Universidad Nacional.
- Hampson, Fen Osler, 1996, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements succeed or fail*, Washington, DC: USIP Press.
- Hartzell, Caroline, Matthew Hoddie und Donald Rothchild, 2001, „Stabilizing the Peace after Civil War: An Investigation of Some Key Variables“, *International Organization*, 55:1 (Winter, 2001), 183-208.
- Herbolzheimer, Kristian, 2012, „Desmitificar la mesa de negociación“, *Semana*, 23. Oktober 2012.
- Herbolzheimer, Kristian, und Emma Leslie, 2013, „Innovation in mediation support: The International Contact Group in Mindanao“, Practice Paper, London: Conciliation Resources.
- Hoddie, Matthew, und Caroline Hartzell, 2005, „Power Sharing in Peace Settlements: Initiating the Transition from Civil War“, in Philip G. Roeder und Donald Rothchild, Hg.,

- Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca: Cornell University Press, 83-106.
- Hylton, Forrest, 2003, „An Evil Hour. Uribe's Colombia in Historical Perspective“, *New Left Review*, 23, 51-93.
- Hylton, Forrest, 2006, *Evil Hour in Colombia*, London: Verso.
- Kerkvliet, Benedict J., 1990 (1977), *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines*, Berkeley: University of California Press.
- Lara, Francisco, und Steven Schoofs, Hg., 2013, *Out of the Shadows: Violent Conflict and the Real Economy of Mindanao*, Quezon City: International Alert.
- Leguizamo, Camilo, 2002, *Reflexiones sobre el proceso de paz del gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-Ep (1998-2002)*, Documento 204, 12 de Agosto de 2002, Bogotá: Archivos de Economía.
- McKenna, Thomas, 1998, *Muslim Rulers and Rebels: Everyday Politics and Armed Separatism in the Southern Philippines*, Berkeley: University of California Press.
- Medina Gallego, Carlos, 2009, *FARC-EP: Notas para una Historia Política 1958 - 2008*, Bogota: Universidad Nacional de Colombia.
- Migdal, Joel, 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Migdal, Joel, 2001, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moltmann, Bernhard, 2004, „Um des lieben Friedens willen ...‘ Chancen und Risiken von Friedensprozessen“, in Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Hg., *Friedensgutachten 2004*, Berlin, Hamburg, Münster: LIT Verlag, 61-69.
- Muslim, Macapado A., 1994, *The Moro Armed Struggle in the Philippines: The Nonviolent Autonomy Alternative*, Marawi City: Mindanao State University.
- Newman, Edward, Roland Paris und Oliver P. Richmond, Hg., 2009, *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokyo: United Nations University Press.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, Steven B. Webb und Barry R. Weingast, 2007, „Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development“, World Bank Policy Research Working Paper (4359), Washington DC: The World Bank.

- Nuevo Arco Iris, 2007, *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Bogota: Intermedio.
- OECD, 2008, *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*, Paris: OECD.
- OECD, 2010, *The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity*, Paris: OECD.
- OECD, 2011, *From Power Struggles to Sustainable Peace: Understanding Political Settlements*, Paris: OECD.
- OECD, 2012, *Improving International Support to Peace Processes: The Missing Piece*, Paris: OECD.
- Offstein, Norman, 2003, „An Historical Review and Analysis of Colombian Guerilla Movements: FARC, ELN and EPL“, *Desarrollo y Sociedad*, 52, 99-142.
- Parks, Thomas, und William Cole, 2010, *Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice*, Occasional Paper No. 2, The Asia Foundation.
- Pécault, Daniel, 2003, *Midiendo Fuerzas. Balance del primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Putzel, James, 1996, „Managing the ‘Main Force’: The Communist Party and the Peasantry in the Philippines“, *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*, 11:3, 135-166.
- Robinson, William I., 1996, *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rocamora, Joel, 1994, *Breaking Through: The Struggle within the Communist Party of the Philippines*, Pasig City: Anvil.
- Rodil, B.R., 2000, *Kalinaw Mindanaw: The Story of the GRP-MNLF Peace Process, 1975 – 1996*, Davao City: AFRIM.
- Saldaña, Johnny, 2009, *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, London: Sage.
- Santos, Soliman M., Jr., with Paz Verdades M. Santos et al., edited by Diana Rodriguez, 2010, *Primed and Purposeful: Armed Groups and Human Security Efforts in the Philippines*, Geneva: Small Armes Survey.
- Santos, Soliman M., Jr., 2011, „Remarks at the launching of the AFRIM book: In Defense of and Thinking Beyond the GRP-MILF MOA-AD“, *MindaNews*, 15 July 2011.
- Saulo, Alfredo B., 1990, *Communism in the Philippines: An Introduction*, Quezon City: Ateneo de Manila Press.

- Sisk, Timothy, 1996, *Powersharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington DC: United States Institute of Peace.
- Sison, Jose Maria, mit Rainer Werning, 1989, *The Philippine Revolution: The Leader's View*, New York: Crane Russak.
- Stedman, Stephen John, 1997, „Spoiler Problems in Peace Processes“, *International Security*, 22:2 (Autumn, 1997), 5-53.
- Stedman, Steven J., Donald Rothchild und Elizabeth M. Cousens, Hg., 2002, *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder: Lynne Rienner.
- Stern, Paul, und Daniel Druckman, 2000, *International Conflict Resolution After the Cold War*, Washington DC: National Academy Press.
- Vargas, Alejo, 2006, *Guerra o solución negociada. ELN: Origen, evolución y procesos de paz*, Bogota: Intermedio.
- Villarraga Sarmiento, Alvaro, 1994, *Para reconstruir los sueños: Una historia del EPL*, Bogota: Fondo Editorial para la Paz.
- Villarraga Sarmiento, Alvaro, 2008, *Se Inician Acuerdos Parciales, Tomo II: Pacto político con el M-19*, Bogotá: Fundación Cultura Democrática.
- Walter, Barbara F., 1997, „The Critical Barrier to Civil War Settlement“, *International Organization*, 51:3 (Summer, 1997), 335-364.
- Walter, Barbara F., 2002, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton: Princeton University Press.
- WDR – World Development Report, 2011, *Conflict, Security, and Development*, Washington, DC: The World Bank.
- Weekley, Kathleen, 2001, *The Communist Party of the Philippines, 1968-1993: A Story of its Theory and its Practice*, Quezon City: University of the Philippines Press.
- Whaites, Alan, 2008, „States in Development: Understanding State-building“, DFID Working Paper, London: DFID.
- Williams, Timothy, 2010, „The MoA-AD Debacle – An Analysis of Individuals' Voices, Provincial Propaganda and National Disinterest“, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29:1, 121-144.

Wimmer, Andreas, Richard J. Goldstone, Donald L. Horowitz, Ulrike Joras und Conrad Schetter, Hg., 2004, *Facing Ethnic Conflicts: Toward a New Realism*, Lanham: Rowman & Littlefield.

Wimmer, Andreas, 2004, „Towards a New Realism“, in Andreas Wimmer, Richard J. Goldstone, Donald L. Horowitz, Ulrike Joras und Conrad Schetter, Hg., *Facing Ethnic Conflicts: Toward a New Realism*, Lanham: Rowman & Littlefield, 333-359.

Zartman, I. William, 2001, „The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments“, *The Global Review of Ethnopolitics*, 1:1, 8-18.

## **Abkürzungsverzeichnis**

AFP	Armed Forces of the Philippines (Philippinen)
ARMM	Autonomous Region of Muslim Mindanao (Philippinen)
ASG	Abu-Sayyaf-Group [islamistische Guerilla] (Philippinen)
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia (Kolumbien)
BACRIM	Bandas Criminales (Kolumbien)
CAR	Cordillera Administrative Region (Philippinen)
CPP	Communist Party of the Philippines (Philippinen)
CPLA	Cordillera People's Liberation Army (Philippinen)
DDR	Demobilisation, Disarmament and Reintegration
DRC	Demokratische Republik Kongo
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Kolumbien)
EPL	Ejército Popular de Liberación (Kolumbien)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Kolumbien)
GRP	Government of the Republic of the Philippines
M-19	Movimiento 19 de Abril (Kolumbien)
MOA-AD	Memorandum of Agreement on the Muslim Ancestral Domain (Philippinen)
MILF	Moro Islamic Liberation Front (Philippinen)
MNLF	Moro National Liberation Front (Philippinen)
MRQL	Movimiento Revolucionario Quintin Lamé
NPA	New People's Army (Philippinen)
NDF	National Democratic Front (Philippinen)
NSAG	Non-State Armed Group
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OECD DAC	Development Assistance Committee der OECD
OIC	Organisation der Islamischen Konferenz
OPAPP	Office of the Presidential Adviser on the Peace Process (Philippinen)
RPM-A/ABB	Revolutionary Proletarian Army – Alex Boncayao Brigade (Philippinen, in zwei Untergruppen gespalten)

SPLA/M	Sudanese People's Liberation Army / Movement (Südsudan)
SZOPAD	Special Zones for Peace and Development (Mindanao, Philippinen)
UP	Unión Patriótica [Naheverhältnis zur FARC] (Kolumbien)