

Автономный регион в Мусульманском Минданао (Филиппины)

1. Страновые характеристики

Площадь территории страны 300.000 км²¹

Численность населения 102921200 человек (на 2015 г.)

Этническая структура населения.

Доля доминирующей (в масштабах страны) группы: 34,65%

Доля титульной для данной ЭРА этнической группы в населении страны:
народы моро - 4%

ВВП на душу населения: 2904,20 USD (2015)²

Индекс неравенства (Джини, 2014) составляет 43,04³.

Политический режим: 8,0 (Polity 1999-2014)⁴.

Конституционный дизайн. Филиппины – президентская республика. Филиппины являются унитарным государством, но с высокой степенью децентрализации⁵. Исполнительная власть: Главой государства и руководителем исполнительной ветви власти является Президент. В исполнении обязанностей главы государства Президенту оказывает содействие Вице-президент. Президент и Вице-президент избираются на всенародных выборах сроком на 6 лет. Законодательная власть⁶ – двухпалатный Парламент. Верхняя палата – Сенат Филиппин. В его состав входит 24 сенатора, которые избираются сроком на 6 лет. Каждые 3 года переизбираются 12 сенаторов. Сенаторы *НЕ* представляют какой-либо географический район Филиппин, избираются по единому округу. Нижняя палата – Палата представителей. Депутаты избираются на 3 года. Максимальное число депутатов – 250. Около восьмидесяти процентов депутатов — районные представители, представляющие конкретную географическую область страны. В стране 229 избирательных округов (около 250.000 человек в округе) – мажоритарная система, одномандатные избирательные округа. Также избираются секторальные представители (это представители различных меньшинств населения: профсоюзы, правозащитники и т.п.) по партийным спискам, которые составляют не более 20% от общего числа депутатов. Судебная власть возлагается на Верховный суд и другие нижестоящие суды, которые учреждаются в соответствии с законом.

¹ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

² ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

³ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

⁴ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

⁵ Federalism in Asia / edited by Baogang He, Brian Galligan, Takashi Inoguchi. 2007. P. 165-188.

⁶ Congress of the Philippines. // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Congress_of_the_Philippines (дата обращения: 15.09.2016).

Административно-территориальное деление⁷. Основная административно-территориальная единица на Филиппинах – провинция. В настоящее время Филиппины разделены на 81 провинцию (см. рис 1). Каждая провинция управляется избранным законодательным органом (Sangguniang Panlalawigan) и избранным губернатором. Для более удобной организации провинций они объединены в 18 регионов (иногда регионы, по аналогии с США, называют «штатами»), которые, в большинстве случаев, не имеют собственных органов управления. Исключение составляют Автономный регион в Мусульманском Минданао, Кордильерский административный регион, а также Национальный столичный регион, который имеет своего главу. Последний включает столицу Манилу и на провинции не делится.

Рисунок 1. АТЕ Филиппин



Источник: Administrative divisions of the Philippines. // En.wikipedia.org.
URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_the_Philippines
(accessed: 28.09.2017)

⁷ Administrative divisions of the Philippines. // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_the_Philippines (дата обращения: 15.09.2016).

Партийная система. На Филиппинах сложилась многопартийная система. По результатам последних парламентских выборов (2016 г.) депутатские мандаты получили представители 18 крупных политических партий (по одномандатным округам) и еще около 30 мелких партий – по партийным спискам (такие партии получили, в среднем, по 1-2 мандатам)⁸.

⁸ Современные избирательные системы. Вып. 9: Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия / Л.М. Ефимова, И.А. Ракитская, А.Г. Орлов, К.А. Половченко; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2014. С. 313-321.

2. История возникновения и развития этнической региональной автономии.

Краткая история ЭРА с момента возникновения до современности. В конце 16го – начале 17го вв. Минданао (второй по величине остров на Филиппинах) был колонизирован Испанией (испанскими солдатами и монахами). Остров был мусульманским, там был распространен ислам (с 14-го в.). Испанцы называли мусульман Минданао «Moros». Когда испанцы колонизировали территорию острова, не всё население было мусульманским, были также анимисты (донаучное представление первобытных народов о духе, душе и т.д.). Прибытие испанцев в конце шестнадцатого века объединило различные мусульманские группы в безрезультатной войне против колонизаторов. Moros боролись за свою независимость с колониальными испанскими войсками.

Позже некоторые племена и народы Минданао сопротивлялись американскому доминированию после испанско-американской войны 1898 г., когда Соединенные Штаты взяли под свой контроль Филиппины (Испания уступила их по мирному договору США за \$20 миллионов). До 1902 г. новая колониальная держава (американская армия) подавила мятеж Moros на Минданао. После 1920 г. американцы стремятся внедрить новую властвующую элиту на Минданао.

Когда Филиппины понесли значительный ущерб во время сражений между американскими и японскими войсками во Второй мировой войне, Минданао остался относительно неповрежденной территорией. После 1945 г. к власти пришло новое независимое правительство Филиппин, которое предприняло обширные новые проекты колонизации на Минданао, приводящие к огромному увеличению населения.

В 1946 г., когда Филиппины стали независимыми, никто не спросил Moros Минданао, хотят ли они быть интегрированными в новую республику. Их просьбы и протесты остались не услышанными. Центральное правительство в Маниле выбрало двойную стратегию. С одной стороны, оно попыталось «развивать» регион из-за его богатых полезных ископаемых и обширных плодородных земель. С другой стороны, переселение безземельных фермеров и бывших партизан коммунистических движений должно ослабить социальные проблемы Севера и развивать экспортные мощности филиппинской экономики в целом. При президентах Мэгсейсе и Маркосе (при американской поддержке) этот вид внутренней колонизации был официальной филиппинской политикой.

В результате этой политики в 1976 г. не больше чем 30% населения острова были мусульманами Moros. Перед колонизацией Moros и Lumad (немусульманские местные народы) владели всей землей, но сегодня их потомки владеют не больше чем 15% земли, главным образом в отдаленных и менее плодородных областях. Приблизительно 80% мусульманских семей сегодня - безземельные фермеры-арендаторы. Государственное управление, вооруженные силы, торговля и секторы обслуживания находятся почти полностью в руках перемещенных поселенцев с Севера. Филиппинское правительство (христиане) сознательно проводило такую политику по отношению к мусульманам Минданао.

В конце 1960-х гг., исламское возрождение на юге страны, в сочетании с ростом напряженности, связанной с посягательством христиан на традиционные мусульманские и племенные земли, произвело вспышку вооруженного конфликта, в котором филиппинское правительство, при поддержке различных христианских ополчений и частных армий, столкнулось с мусульманскими повстанцами под знаменем Фронта национального освобождения Моро. Основным требованием организации была независимость для мусульман в 25 провинциях Минданао, Зулу и Палаван. Под давлением со стороны Организации Исламской конференции спрос на независимость в конце концов уменьшился до одной автономии в 13 областях традиционного мусульманского господства. Одна из основных проблем заключалась в том, что к концу 1960-х гг., в результате иммиграции, мусульмане составляли большинство только в 5 из 13 провинций⁹

В 1968 г. был основан Национально-освободительный фронт моро (MNLF) как антиколониальная освободительная армия против центрального правительства, объединенного требованием Moros к самоопределению. Заявленной целью MNLF была конституция отдельного независимого государства на Минданао, «республики Бэнгса Моро». Когда филиппинская армия вмешалась в конфликт, группы повстанцев MNLF оказывали сопротивление. Сотни деревень были сожжены во время партизанской войны и репрессий государственной армии. С 1969 г. приблизительно 120.000 человек были убиты. Сегодня все еще есть больше чем 200.000 Moros, живущие в малайзийском Сабахе, ожидая возможности возвратиться на Минданао. В 1976 г. филиппинское правительство, возглавляемое диктатором Маркосом, обязалось предоставить автономию различным областям Минданао. В соответствии с мирным договором, подписанным в 1976 г. конфликтующими сторонами в Триполи (Ливия), должны были быть установлены две автономных области, но автономия осталась просто на бумаге. Стало ясно, что президент Маркос просто пошел на тактические уступки. Мусульманское право шариата не было введено, как этого требовали Moros. Финансовые полномочия автономной области оказались очень недостаточным. MNLF отклонил эти указы президента и возобновил войну.

После конца режима Маркоса в 1986 г., новая сильная личность Филиппин, Фидель Рамос, убедил лидера MNLF попробовать новый стиль автономии для мусульман Минданао. 1 августа 1989 г. был подписан и вступил в силу «Органический Закон для ARMM». Только четыре области Минданао голосовали за включение в запланированную автономную область. На плебисците в 1989 г. преимущественно христианские жители 14 областей Минданао и десяти городов решили не присоединиться к ARMM (Автономный регион в Мусульманском Минданао). 6 ноября 1990 г. в состав Автономного региона в Мусульманском Минданао вошли четыре провинции: Maguindanao, Nanao Sur, Tawi-Tawi и Sulu. В 2001 г. присоединились еще две провинции - Basilan и Marawi .

Но конфликт не разрешился созданием автономного региона. Он продолжается до сих пор. *Об этом подробно – в разделе «Конфликты».*

⁹ Federalism in Asia / edited by Baogang He, Brian Galligan, Takashi Inoguchi. 2007. P. 165-188.

Публично-правовой статус. Создание Автономного региона в Мусульманском Минданао было закреплено в Конституции 1987 года и установлено Республиканским законом №9054¹⁰. То есть публично-правовой статус ЭРА закреплён законодательно, нормативно-правовым актом.

KIN-states & kin-groups у народов моро нет.

¹⁰ ARMM History. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.armm.gov.ph/history/> (дата обращения: 21.09.2016).

3. Общие характеристики ЭРА

Площадь территории Минданао составляет 11638 км², или 0,038% площади территории всей страны¹¹

Численность населения Минданао 3781387 или 3% (на 2015 г.)

ВРП на душу населения: данных нет

Этнический состав населения ЭРА. Титульной этнической группой в Автономном регионе в Мусульманском Минданао выступают Народы Моро (Moros). К моро по языку относятся 13 этнических групп. Распределение населения по языкам есть в переписи 2010, но не по персонам, а по домохозяйствам. Поэтому можно лишь приблизительно определить, что доля народов моро в населении АРММ – более 90%, а в стране – 4,36%. Концентрация моро в регионе составляет 73,5%.

В MAR зафиксировано, что «основанием» для спецификации этничности в случае моро являются язык (специфический язык народов Моро, хотя официальный язык Филиппин – филиппинский, формальная версия тагальского языка) и религия (Моро – мусульмане, большинство населения Филиппин – католики)¹².

Исследователи отмечают¹³: Конфликт в Филиппинах сосредотачивается на религиозных различиях внутри населения. Население государства является преимущественно католическим, с мусульманским меньшинством (которое составляет менее 5% от общей численности населения страны и сосредоточено на южных островах Минданао). Мусульманское население стремится получить более высокий уровень автономии (и даже независимость от правительства в Маниле), чтобы закончить то, что они воспринимают как систематическую государственную дискриминацию и отсутствие возможностей для местного экономического развития. Среди их наиболее заметных проблем был высокий уровень миграции в Минданао филиппинских католиков, что привело к существенному сокращению общего количества населенных пунктов, в которых мусульмане составляют большинство.

Политико-институциональный дизайн ЭРА. Региональная Ассамблея – однопалатный парламент АРММ. Первый созыв парламента начал свою работу в 1990 г. Действующий состав парламента избран в 2016 г. Парламент состоит из 24 депутатов, которые избираются в 8 округах. Границы округов совпадают с границами округов на национальных выборах, но от каждого из 8 избирается (по принципу большинства) не один, а 3 депутата. Кроме того, как и на национальных выборах, в региональном парламенте тоже есть секторальные представители: профсоюзы, правозащитники и т.п), избираются на 3 года; максимум 3 срока подряд. В настоящем созыве парламента, помимо секторальных представителей, представлены 3 политические партии: Liberal Party, National Unity Party, PDP-Laban (все – общенациональные).

¹¹ ERAD. База данных. URL: <http://identityworld.ru/index/database/0-21>

¹² The Minorities at Risk Project. Assessment for Moros in the Philippines. URL: <http://www.mar.umd.edu/assessment.asp?groupId=84003> (дата обращения: 22.09.2016).

¹³ Hartzell, Caroline A. Crafting peace: power-sharing institutions and the negotiated settlement of civil wars. 2007. The Pennsylvania State University. P. 109-140.

Во главе правительства АРММ стоит губернатор, избирается на всеобщих выборах. Одновременно с губернатором избирается вице-губернатор. Региональный губернатор является главой исполнительной власти (регионального правительства), и составляет кабинет. Как и на национальном уровне, до 2016 г. губернатор был представителем либеральной партии.

Представители центральной филиппинской власти в АРММ непосредственно не присутствуют. Но Президент Филиппин осуществляет общий надзор за деятельностью губернатора региона.

Партийная система ЭРА. В АРММ сложилась многопартийная система, как и на общенациональном уровне. Партийная система региона, в принципе, похожа на партийную систему Филиппин. И там, и большинство голосов в 2016 г. получила Либеральная партия. Другие партии, представленные в АРММ, также стабильно оказываются представленными на национальном уровне. Региональных политических партий в АРММ нет.

4. Преференциальные политики взаимоотношения по линии «центр – регион – титульная этническая группа»

Взаимоотношения по линии «ЭРА – национальное государство». АРММ на общих основаниях представлен в нижней палате Парламента – Палате представителей. Территория региона разделена на 7-8 одномандатные округа, в рамках которых выбираются представители в национальный парламент.

Самостоятельность ЭРА.

Сферы полномочий региона¹⁴:

- Административная организация;
- Создание источников доходов;
- Природные ресурсы;
- Личные, семейные и имущественные отношения;
- Региональное, городское и сельское планирование развития;
- Экономическое, социальное и туристическое развитие;
- Политика в области образования;
- Сохранение и развитие культурного наследия;
- Другие вопросы, связанные с благосостоянием жителей региона.

Бенедиктер подчеркивает, что в сферу полномочий региона не было внесено то, что связано с безопасностью и армией, - это должно оставаться приоритетом национального правительства.

Про полномочия¹⁵: Региону предоставлена автономия ответственности за предоставление основных услуг в области здравоохранения, образования, социального обеспечения, сельского хозяйства. Закон Республики 9054 предусматривает создание «расширенного» автономного округа. Автономный регион в Мусульманском Минданао четко определен как «неотъемлемая и неотделимая часть Республики Филиппины». Определенные полномочия переданы региональному правительству, в частности, в сфере образования, здоровья, человеческих ресурсов, науки и техники, а также расширение прав и возможностей людей. Национальное правительство сохраняет ведение иностранных дел; национальную оборону и безопасность; оказание почтовых услуг; чеканку монет, налогово-бюджетную и денежно-кредитную политику; управление юстицией; карантин; таможенные тарифы; гражданство; натурализацию, иммиграцию и депортацию; общий аудит; национальные выборы; морской, наземный и воздушный транспорт и связи, за исключением внутрирегиональных операций; патенты, товарные знаки и авторские права; внешнюю торговлю.

Закон 9054 заявляет, что Автономный регион в Мусульманском Минданао будет «наслаждаться фискальной автономией». На практике национальные государствен-

¹⁴ Benedict T. The World's modern autonomy systems. Concepts and experiences of regional territorial autonomy. Bozen/Bolzano, 2009. P. 166.

¹⁵ Marc Weller and Barbara Metzger. Settling Self-determination Disputes: Complex Power-sharing in Theory and Practice. Boston. 2008.

ные трансферты по-прежнему составляют 97% от дохода регионального правительства, несмотря на то, что существует положение о сохранении 70% внутренних налоговых доходов, генерируемых в регионе.

Для того, чтобы руководить экономическим развитием региона, создан Совет регионального экономического планирования и развития. Его возглавляет губернатор области (кроме него - губернаторы провинций и мэры городов, спикер и два члена регионального собрания и 5 человек из частного сектора). Совет решает вопросы, связанные с экономическим развитием региона (привлечение инвестиций, поощрение бизнеса и т.д.).

«Особые права» для титульных этнических групп, связанные с их этнической спецификой. Шариат распространяется только на мусульман; его применение ограничено соответствующими положениями Конституции (запрет на жестокое и необычное наказание).

Образование, языки обучения¹⁶: Предоставление «качественного образования» определяется как один из главных приоритетов региона. Региональное правительство берет на себя ответственность за школы, колледжи и университеты в АРММ как «подсистемы» системы народного образования. Закон определяет длинный список принципов, которым должна следовать система образования. Важное значение имеют филиппинские и исламские ценности (должны быть увековечены); мирное урегулирование споров должны быть привито студентам; воспитывается патриотизм и национализм; разрабатывается сознание и понимание этнической идентичности. Религиозное обучение не является обязательным. Английский и филиппинский являются официальными языками обучения с арабским языком в качестве вспомогательного. Последнее важно в исламской образовательной системе, где религия является важной. Другие региональные языки также могут быть использованы в качестве вспомогательных языков для обучения, и есть даже положение о маловероятной эволюции и развитии регионального языка среди отдаленного и лингвистически разнообразного населения.

¹⁶ Marc Weller and Barbara Metzger. *Settling Self-determination Disputes: Complex Power-sharing in Theory and Practice*. Boston. 2008.

5. Конфликты и механизмы взаимодействия между органами публичной власти и этническими группами.

Конфликты.

Стороны конфликта (1969 г. – н.в.)¹⁷: центральная филиппинская власть (+ поддержка США и Австралии) против вооружённых групп мусульманских сепаратистов, коммунистов, радикальных боевиков и преступных бандитских групп, активных на острове Минданао.

Три основные группы повстанцев составляют мусульманские сепаратисты — Национально-освободительный фронт моро, Исламский освободительный фронт моро и Абу Сайяф. ИОФМ и Абу Сайяф являются отколовшимися фракциями от НОФМ. Коммунистическое повстанческое движение возглавляет Коммунистическая партия Филиппин (КПФ) и её военное крыло — Новая народная армия.

Тема конфликта: борьба региона с центром за независимость от Филиппин.

Причины конфликта: отстаивание права основания независимого государства Моро (вследствие этнорелигиозной особенности народа, недовольства политикой центра в области культуры, экономики по отношению к народам Моро).

Хронология конфликта¹⁸

1968 г. – 68 филиппинских мусульманских военных стажеров убиты в Коррегидора якобы военнослужащими Вооруженных сил Филиппин (они участвовали в заговоре по внедрению в Сабах).

1969 г. – в ответ на жестокое массовое убийство создан Национально-освободительный фронт Моро.

1969-1976 гг. – Национально-освободительный фронт Моро участвует в вооруженном конфликте против филиппинского правительства.

1976 г. – между конфликтующими сторонами подписано мирное соглашение о прекращении огня. Он предусматривает, что Минданао будет оставаться частью Филиппин, но, что 13 из ее провинций будут находиться под автономным правительством. Тем не менее, соглашение не выполняется центральной властью, насилие возобновлено.

1977 г. – от Национально-освободительного фронта Моро откололся Исламский освободительный фронт Моро. Лидеры этого движения считали, что не нужно вести переговоры с центральным правительством и провозглашали террор основным методом достижения независимости.

1989 г. – до этого времени продолжается конфликт. В результате переговоров провозглашается создание Автономного региона в Мусульманском Минданао.

1991 г. – создана организация Абу Сайяф, еще более радикальная, чем ранее созданные. Продолжается борьба за независимость.

¹⁷ Moro conflict. // En.wikipedia.org. URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Moro_conflict (дата обращения: 15.09.2016).

¹⁸ Fighting and talking: A Mindanao conflict timeline. URL: <http://www.gmanetwork.com/news/story/236761/news/specialreports/fighting-and-talking-a-mindanao-conflict-timeline> (дата обращения: 01.10.2016).

Сентябрь 1996 г. – Национально-освободительный фронт Моро и центральное филиппинское правительство подписали окончательное мирное соглашение о том, что АРММ будет иметь законодательное собрание, исполнительный совет, специальные региональные силы безопасности, а также экономическую и финансовую систему.

1997 г. – Исламский освободительный фронт Моро и центральное филиппинское правительство проводят двусторонние переговоры.

2000 г. – Центральное филиппинское правительство приостанавливает переговоры и объявляет тотальную войну против Исламского освободительного фронта Моро.

2002 г. – при посредничестве Малайзии проходит следующий раунд мирных переговоров.

2003 г. – Президент Филиппин вновь прекращает мирные переговоры и объявляет войну против Исламского освободительного фронта Моро после серии взрывов в Давао, приписываемых сепаратистской группировке.

2004 г. – мирные переговоры вновь возобновляются, речь идет о расширении территории АРММ.

2007 г. – по крайней мере 14 морских пехотинцев обезглавлены в Басилане. Правительство обвиняет в этом Исламский освободительный фронт Моро.

Октябрь 2008 г. – Верховный суд посчитал неконституционным желание АРММ создать государство внутри другого суверенного государства. Требование сепаратистов Моро заключалось в том, чтобы существующие 5 провинций автономной области в мусульманском Минданао были бы расширены за счет более чем 700 дополнительных деревень. Должен был быть проведен плебисцит в течение года. подлежащих плебисцита, который должен был состояться в течение года. Расширенный регион, по замыслу сепаратистов, должен был иметь собственную полицию и военную силу, собственную судебную систему.

2008 г. – террор возобновляется.

Октябрь 2011 г.: В Басилане, Замбоанга Сибугай и Ланао-дель-Норте (во всех провинциях, окружающих залив Моро) по крайней мере 30 солдат были убиты. Исламский освободительный фронт Моро обвиняется нарушении режима прекращения огня и привлечении военных. Несмотря на насилие, правительство Филиппин говорит, что мирные переговоры будут возобновлены.

По настоящее время конфликт продолжается. На протяжении 2000-х гг., в принципе, всё происходит по схеме: мирные переговоры – нарушение режима прекращения огня – террор – мирные переговоры. Пока стороны не могут прийти к решению, которое устраивало бы всех.

Интенсивность: насилие было; в общем в результате конфликта погибло более 160.000 человек.

Основная форма проявления конфликта – вооруженные мятежи в провинции, террор.

Результаты конфликта: конфликт не завершен.

Публичные дискуссии: в изучаемый период публичных дискуссий зафиксировано не было. Основная конфликтная линия – это конфликт, описанный в предыдущем разделе.

Подробное описание истории борьбы, соглашений, взаимодействия между повстанцами и центральной филиппинской властью¹⁹:

Вооруженная оппозиция правительству президента Фердинанда Маркоса началась в 1968 г. с создания Движения за независимость Мусульманского Минданао. Маркос ответил на это, предоставив многим его лидерам властные позиции в центральном государстве; например, двенадцать бывших лидеров повстанцев были уполномочены в вооруженные силы. Те, кто стремились продолжить военные действия, сформировали Фронт национального освобождения Моро (MNLF) вместе со своим вооруженным контингентом (the Bangsa Moro Army).

Насилие со стороны правительства Филиппин возросло в течение начала 1970-х гг.; по общим оценкам, численность мусульман, которые умерли в результате гражданской войны в этот период, достигает 60.000 человек. В ответ на усиленную интенсивность военных действий, ближневосточные государства, представленные в Исламском Совете Министров иностранных дел, угрожали президенту Маркосу эмбарго на ввоз нефти, если он будет и дальше сопротивляться переговорам с мусульманскими повстанцами. По существу, вызванные к столу переговоров, правительство Филиппин и Фронт национального освобождения Моро провели переговоры в Саудовской Аравии в 1975 г. и в столице Ливии Триполи в следующем, 1976 г. Посредниками в переговорах были ливийский президент М. Каддафи, Организация исламского сотрудничества и Исламская Конференция Министров иностранных дел.

Маркос ранее стремился умиротворить мусульманское меньшинство через ряд односторонних действий в пределах от строительства мечети в столице Манилы к официальному признанию исламских праздников. Принуждение со стороны зарубежных исламских стран заставило его пересмотреть такой подход к решению конфликта.

Трипольское соглашение

Предварительное урегулирование конфликта между правительством Филиппин и Фронтом национального освобождения Моро, которое называют Трипольским соглашением, было достигнуто в декабре 1976 г. Если бы соглашение было завершено, оно бы представило собой разделение власти между этими двумя сторонами через политические, территориальные и экономические аспекты государственной власти. Политическая власть мусульман должна была быть реализована через представительство мусульман в центральных органах государственной власти. Территориальная автономия, реализация которой лежала в основе соглашения, должна была принять форму мусульманского самоуправления в 13 из 21 области Минданао. Эта автономия была бы воплощена в учреждении регионального законодательного собрания, исполнительного совета и исламских судов. Наконец, временное урегулирование призвало

¹⁹ Hartzell, Caroline A. *Crafting peace: power-sharing institutions and the negotiated settlement of civil wars*. 2007. The Pennsylvania State University. P. 109-140.

к разделению экономических полномочий между регионом и государственным центром, дав контроль региональному правительству над местными финансами и «разумным процентом» прибыли от горной промышленности на острове. В свою очередь, Фронт национального освобождения Моро обещал положить конец вооруженной борьбе, в которой он намеревался сделать весь остров отдельным и суверенным государством.

Переговоры, чтобы урегулировать детали мирного соглашения, включая структуры автономного государства и возможность интеграции военного подразделения Фронта национального освобождения Моро в правительственную армию, должны были вестись в ранних месяцах 1977 г. Как только две стороны возвратились к столу переговоров, однако, переговоры быстро прекратились из-за разногласий. Центральной причиной тупика была настойчивость Маркоса, что предварительное соглашение должно быть ратифицировано референдумом среди затронутых областей. Когда голосование состоялось, христианское большинство Минданао сильно отвергло идею создать полностью автономное мусульманское правительство. Указывая на результаты референдума, Маркос отступил от обязательств, воплощенных в Трипольском соглашении. Переговоры были прекращены. Возвращение к вооруженным военным действиям произошло в октябре.

Создание Автономного региона в Мусульманском Минданао

Вторая неудавшаяся попытка решить конфликт между правительством и Фронтом национального освобождения Моро произошла после свержения режима Маркоса в 1986 г. Недавно избранное демократическое правительство Президента К. Акино стремилось разрешить существующий конфликт. С этой целью правительство К. Акино перезапустило переговоры с Фронтом национального освобождения Моро в надежде на обеспечение мирного урегулирования. Как было и с переговорами по Трипольскому соглашению, новые переговоры были сосредоточены, прежде всего, на объеме автономии мусульманского государства. Мизуари утверждал, что власть регионального правительства должна распространиться на весь остров Минданао. Акино хотел ограничить автономию только теми областями, в которых мусульмане продолжали составлять большинство. Сталкиваясь с этим тупиком, Мизуари принял решение закончить переговоры с правительством в 1987 г., обвиняя правительство в нарушении перемирия. Несмотря на провал переговоров, Акино гарантировал, что новая Конституция признает автономию «мусульманского Минданао». После референдума в 1987 г., правительство в одностороннем порядке установило Автономную область для мусульманского Минданао, охватывая четыре области, в которых мусульмане сохранили существенное присутствие. Повстанцы, однако, признали это решение слишком ограниченным и приняли решение продолжить вооруженную борьбу.

В отличие от предыдущих попыток примирения, новый раунд переговоров, который начался в начале 1990-х гг., привел к мирному урегулированию конфликта. Переговоры, которые в конечном счете привели к окончательному урегулированию, были начаты в течение 1993 г. в Джакарте, Индонезии, под покровительством индонезийского правительства. По оценкам, общее количество погибших в результате

конфликта на момент начала этого нового раунда переговоров – 120.000 человек. Попытка Фронта национального освобождения Моро стать более миролюбивой организацией почти тотчас встретила реакции оппозиции со стороны отдельных лиц и групп как внутри, так и за пределами самой повстанческой организации. Сопротивление внутри организации стало очевидным, когда ряд ее командиров отказался принять соглашение о прекращении огня и спонсировал атаки, направленные на завершение переговоров. Внешнее сопротивление было вызвано деятельностью другой организации - Абу Сайяф. Организованная в 1991 году, она была ответственна за всплеск насилия в период между 1993 и 1995 гг. (это интерпретировалось как попытка сорвать процесс мирных переговоров). Лидера Фронта национального освобождения Моро обвинили в неспособности представлять интересы мусульманского Минданао.

Соглашение между Фронтом национального освобождения Моро и правительством Филиппин было подписано 2 сентября 1996 г. в Джакарте. Вопрос о территориальном достижении мусульманской автономии, который оказался в тупиковой ситуации в предыдущих переговорах, был решен на основе новых договоренностей. Окончательное мирное урегулирование затрагивает все потенциальные аспекты разделения власти между государством и Фронтом национального освобождения Моро. С точки зрения политического аспекта государственной власти, соглашение предусматривает создание южного Филиппинского совета по вопросам мира и развития (SPCD), составленным по крайней мере из 44 представителей Фронта национального освобождения Моро из 81 общего числа членов. Еще один аспект соглашения был связан с обменом военной мощью и призывал 7.500 солдат Фронта национального освобождения Моро присоединиться к армии Филиппин. И, наконец, признавая, что главной задачей мира было содействие развитию на острове, соглашение регулирует разделение экономической власти, правительство Филиппин должно увеличить свои расходы в регионе. Обе стороны что-то приобрели и потеряли в результате соглашения. Филиппинское правительство вынуждено было пойти на уступки повстанцам, разделить с ними власть. Фронт национального освобождения Моро вынужден был умерить свои амбиции. Повстанцы ранее требовали автономии для всех территорий, определенных как мусульманские в Трипольском Соглашении; этого не случилось, и новая договоренность внесла существенную неопределенность в отношении того, будет ли когда-либо достигнута эта цель.

Реализуется ли соглашение? Усилия по реализации политических и военных аспектов соглашения оказались в целом успешными. Это контрастирует с большой неопределенностью в отношении осуществления территориального и экономического аспектов соглашения. Успех реализации политического аспекта поселения проявляется в создании южного Филиппинского совета по вопросам мира и развития (SPCD), в составе которого есть члены, представляющие как интересы центрального правительства, так и Фронта национального освобождения Моро. Как и в политический аспект урегулирования, реализация военного аспекта соглашения, кажется, была успешной, с интеграцией по крайней мере 6.750 солдат Фронта национального освобождения Моро (из 7.500 предполагаемых) в специальные и вспомогательные подразделения вооруженных сил и национальной полиции Филиппин через четыре года

после урегулирования конфликта. Проблема – с реализацией территориального аспекта соглашения. Территориальные границы автономии определены не в полной мере. С реализацией экономического аспекта соглашения тоже проблема – распространено мнение о том, что правительство Филиппин тратит на регион гораздо меньше финансов, чем могло бы. Поэтому конфликт до сих пор продолжается, пока ключевые проблемы не разрешены.

Механизмы взаимодействия

Двусторонние переговоры центрального филиппинского правительства и сепаратистских региональных группировок;

Привлечение «третьей стороны», способствующей разрешению конфликта

Отсутствие взаимодействия по институциональным каналам – между правительствами, отсутствие представительства региональных партий на общенациональном парламентском уровне.