

Respons

Filippinane: Internt fordrevne

- Kor mange internt fordrevne er det i Filippinane? Kvar held dei til, og kva for konsekvensar har den interne fordrivinga?

Bakgrunn

Årleg vert millionar av filippinarar fordrevne i eige land av ulike årsakar, hovudsakleg av naturkatastrofar som tropiske syklonar og flaum, men også av utviklingsprosjekt, klanrelatert vald og lokale/regionale væpna konflikhtar (IDMC 2015). Nokre kjem aldri attende til heimstadane sine, andre oppheld seg i månader eller år i leirar eller på mottak, og atter andre vender ganske raskt attende. Uansett årsak, vert konsekvensane for dei fordrevne ofte (auka) fattigdom og sosial og kulturell marginalisering.

FN reiknar at Filippinane hadde minst 115 800 internt fordrevne berre som følge av valdeleg konflikt i 2014. Dette talet inkluderer personar med registrert opphald i statleg godkjende leirar og mottak i 2013, og som var fordrevne av væpna konflikt, klanbasert vald og kriminalitet. Talet inkluderer derimot ikkje personar som var fordrevne *før* 2013, men som stadig ikkje hadde funne varig bustad nokon annan plass (IDMC 2014, s. 68).

Filippinane er svært utsett for naturkatastrofar. Mange regionar vert årleg, eller kanskje fleire gonger årleg, ramma av flaum og/eller tyfonar som kjem inn frå Stillehavet i aust. Landet vert også stundom råka av jordskjelv. Om ein reiknar med dei som mister husa sine og må flytte på grunn av slike katastrofar, vert talet på fordrevne mangedobla. IDMC (2015) reiknar at kring tre millionar personar vart fordrevne frå heimane sine i 2014 og at nær ein halv million menneske var langtidsfordrevne (*living in displacement*) per februar 2015, 80 prosent av desse som resultat av naturkatastrofar. Talet på internt fordrevne i Filippinane fluktuerer heile tida. Mens nokre blir fordrevne ein stad, returnerer andre ein annan stad. I beste fall gir derfor tala eit «augneblinksbilete» av situasjonen på eit gitt tidspunkt, men han kan ha endra seg signifikant nokre veker eller månader seinare.

Naturkatastrofar

I eit land med over 100 millionar innbyggjarar og generelt låg standard på hus og infrastruktur, blir talet på ramma gjerne høgt. Berre etter tyfonen Haiyan i november 2013 vart om lag fire millionar personar heimlause (IDMC 2014). Ein million av desse var ifølgje

Oxfam framleis fordrivne over eit år seinare (Sky News 2014). I oktober 2013 vart 222 menneske drepne og nær 800 skadd i eit jordskjelv i Bohol i Central Visayas, same region som Haiyan ramma berre tre veker seinare (Official Gazette 2013). Styresmaktene, lokale frivillige og internasjonale hjelpeorganisasjonar står for hjelpetiltak etter slike katastrofar, men det er ein kostbar og tidkrevjande prosess å gjenoppbygge heile lokalsamfunn.

Utviklingsprosjekt og kommersielle interesser

Nokre stader har interessene til lokalbefolkninga kome i konflikt med kommersielle interesser. Både nord på Luzon, Mindanao og andre stader i Filippinane har nasjonale og internasjonale, private og offentlege interesser innan mellom anna gruvedrift, turisme og jord- og skogbruk fordrive deler av lokalbefolkninga. Slik fordriving rammar gjerne marginaliserte og svakarestilte grupper, som til dømes etniske minoritetar, ekstra hardt (IDMC 2009).

Klanbaserte feidar og konflikhtar

UNHCR stadfesta overfor Landinfo i november 2014 (møte Manila 2014) at det fortsatt går føre seg enkelte klanbaserte konflikhtar i Filippinane, mellom anna på Mindanao og nord på Luzon. Til dømes sto klanfeidar og valdelege samanstyrt mellom grupper over landrettar for det meste av fordrivingane på Mindanao i 2010. Då flykta minst 70 000 menneske frå heimane sine på grunn av slike konflikhtar, men størsteparten av desse returnerte etter kort tid (IDMC 2011, s. 84).

I dei fjellrike og til dels isolerte Ifugao- og Kalinga-regionene på Luzon pågår stundom feidar mellom ulike folkegrupper eller klanar, nokre av dei langvarige. Konflikthane kan være valdelege, og dei kan medføre drap. Nokre av desse gruppene har eit kollektivistisk syn på ansvar, så valden kan råke også personar som ikkje er involvert i konflikten anna enn gjennom slektskap til hovudpersonane (Evangelista 2004).

Den filippinske *National Commission for Indigenous Peoples*, som har kontor fleire stader på Luzon, Mindanao og dei fleste andre regionane i Filippinane, overvaker situasjonen kva angår feider mellom ulike folkegrupper og klanar. Også den lokale kyrkja freistar mange stader å bidra til å løyse lokale feidar. Vidare har befolkninga sjølve tradisjonelle konfliktløysingsmekanismar. Ifølgje Evangelista (2004) vert konflikhtar i Kalinga-regionen ofte løyste ved at dei involverte klanane einast om ein *bodong*, ein fredsavtale, som involverer både ofra og familiane deira. I Kalinga skal det i 2004 ha vore meir enn 600 slike *bodongar* i kraft, og ein stamme kan ha fleire forskjellige fredsavtalar med forskjellige naboar.

Valdelege og væpna konflikhtar

Filippinane er i det store og heile eit fredeleg land, men det pågår enkelte væpna konflikhtar. Desse finn hovudsakleg stad på eller rundt øygruppa Mindanao¹ i sør, den fattigaste regionen landet (IDMC 2013a), men også på Luzon og i Visayas-regionen. Mange av konflikthane på Mindanao famnar fleire ulike aspekt, både politiske, religiøse og kommersielle, og dei vert ofte forverra av naturkatastrofar. Eit breitt spekter av paramilitære og ikkje-statlege aktørar er

¹ Mindanao er den nest største øya i Filippinane, men det er også namnet på ei administrativ inndeling som består av øya Mindanao og dei mindre kringliggande øyane, mellom anna dei i Sulu-arkipelaget.

til stades i fleire av dei ulike konfliktane, og slike årelange væpna konflikthar saman med mange naturkatastrofar forårsaka store folkefordrivningar på Mindanao (UNHCR 2013).

Mindanao – MNLF, MILF, BIFF og Abu Sayyaf

I eit land som elles er dominert av katolsk kristendom, har Mindanao ei betydeleg muslimsk befolkning – andelen var på kring 20 prosent ved den siste folketeljinga i år 2000 (USDS 2004) – hovudsakleg konsentrert på den vestlegaste delen av øya. Nyare tal frå *the National Commission on Muslim Filipinos* i 2011 tyder på at muslimar utgjer kring 25 prosent av befolkninga på Mindanao og dei kringliggande øyane (USDS 2014).

Hovudkonfliktlinene på Mindanao går mellom den muslimske befolkninga, ofte kalla moroar, og (dei kristelegdominerte) styresmaktene. Mange av muslimane kjenner seg diskriminerte og politisk marginaliserte – i løpet av 1900-tallet vart den muslimske befolkninga på Mindanao redusert frå 77 til 19 prosent gjennom stor tilflytting av kristne busetjarar. Mange muslimar og urinbyggjarar vart i denne prosessen tvangsflytta frå den fruktbare jorda i låge og kystnære strok til høgareliggande strok i innlandet (IDMC 2009).

Sidan tidleg på 1970-talet har opprørsgrupper som *Moro National Liberation Front* (MNLF), *Moro Islamic Liberation Front* (MILF), *Bangsamoro Islamic Freedom Fighters* (BIFF) og *Abu Sayyaf* kjempa for ulik grad av sjølvstyre, sjølvstende eller ei muslimsk statsdanning på Mindanao. Den filippinske hæren har sendt store tropper til Mindanao for å slå ned opprøret, og mange menneske har vorte drepne eller fordrevne i valdelege samanstøyt. Denne konflikten har bølga att og fram, i takt med mellom anna fredsavtaler, brotne våpenstillandar og opprettinga av ein *Autonom Region in Muslim Mindanao* (ARMM). I år 2000 erklærte dåverande president Joseph Estrada ein «total war» mot MILF (Hedman 2009).

Saman med klanbasert vald held væpna konflikt mellom styresmaktene og opprørsgrupper fram med å fordrive folk frå heimane deira på Mindanao i dag. IDMC (2013a) anslår at sidan år 2000 har minst 3,5 millionar personar vorte fordrevne av konflikt og vald forårsaka av dårleg styresetting og marginalisering av muslimar og urbefolkning på Mindanao. UNHCR (2013) anslo i 2013 at kring 300 000 personar framleis var fordrevne på Mindanao.

Kommunistrørsla og the New People's Army

Lenger aust på Mindanao ligg episenteret i ei av verdas lengst pågåande konflikthar, nemleg den mellom styresmaktene og *New People's Army* (NPA), det filippinske kommunistpartiet si væpna fløy. Dette er ei konflikt som går føre seg fleire stader i Filippinane. Ifølgje filippinsk militærstatistikk (som sitert i International Crisis Group 2011, s. 1) har over 40 000 personar, av dei om lag 20 prosent sivile, vorte drepne som følgje av denne konflikten sidan han braut ut i 1968. Konflikten er særleg intens på Mindanao. Dei lokale innbyggjarane der vert jamleg fordrevne av trefningar og av den generelle militariseringa av lokalmiljøet som det militære nærværet forårsakar (IDMC 2013b).

Urbefolkninga aust på Mindanao, med ei fellesnemning kalla lumadar, har vorte særleg hardt ramma av konflikten. Mange av dei bur i avsidesliggande fjellstrok, og mange NPA-soldatar er lokalt rekrutterte lumadar. Den filippinske hæren oppfattar derfor gjerne lumadane som NPA-opprørarar eller -støttespelarar, og freistar stundom å (om)organisere dei til kamp mot NPA. Slik vert lumadane utsette for et høgt valdsnivå og risiko frå begge sider av konflikten. Mange lokalsamfunn er også splitta mellom dei som støttar NPA og dei som ynskjer skydd frå styresmaktene (IDMC 2013b).

Respons Filippinane: Internt fordrivne

Ein lavintensitetskonflikt har også pågått lenge mellom den filippinske hæren og NPA på Luzon, både nord (Cordillera-regionen) og sør på øya. Frå 2013 har den filippinske regjeringa drive ein *Internal Peace and Security Plan*, og Noreg har vore fasilitator for fredssamtalar mellom dei filippinske styresmaktene og den kommunistiske rørsle frå 2011 (Regjeringen.no 2015). Inga varig løysing er imidlertid funne, og trefningane mellom hæren og NPA har fortsatt, både på Mindanao, Luzon og andre stader i landet (IDMC 2013b, ICRC 2013).

Hjelpetiltak og lovforslag

Det er for ein stor del *Department of Social Welfare and Development* som står for assistanse til internt fordrevne i Filippinane, anten direkte eller gjennom samarbeidspartnarar. Behovet er likevel større enn tilbodet, så både på Mindanao og andre stader i landet spelar lokale frivillige organisasjonar og personar ei viktig rolle i å yte bistand og tale for rettane til dei internt fordrevne. Humanitær bistand frå internasjonale organisasjonar har også hjulpet mange fordrevne (IDMC 2011).

Likevel er tilbodet i leirane svært avgrensa. Særleg på Mindanao er det mange heimlause, og mange av desse oppheld seg i overfylte evakueringssentre der det ofte bryt ut sjukdom og der tilgangen på mat og reint drikkevatn er avgrensa (IRIN 2014, IDMC 2015). Helsetenestene er også ofte utilstrekkelege. Born er særleg utsette og ofte feil- eller underernærte. Dei kan i tillegg ha andre helseproblem og/eller få utdanninga si avbroten, og det er fare for at dei kan verte utsette for trafficking eller verte rekruttert av væpna grupper under dei kaotiske tilhøva som gjerne pregar situasjonar der folk vert fordrevne (IDMC 2011). Også kvinner er utsette for auka risiko for kjønnsbasert vald og rekruttering til trafficking og prostitusjon. Delvis på grunn av den mangelfulle tryggleiken og standarden elles i leirar og evakueringssenter, bur mange fordrevne heller hjå private familiar (IDMC 2015).

Etter ei tid i leir eller hjå vertsfamiliar, returnerer mange frivillig og ofte utan assistanse til heimstadane sine der dei set alt inn på å gjenoppbygge levebrødet sitt. Dette må dei gjerne gjere medan utdanning, helsestell og sanitærtilhøva framleis er utilstrekkelege og/eller under gjenoppbygging. Ofte fortset også utfordringane med naturfenomena (til dømes flaum) eller dei politiske konfliktane (til dømes væpna strid) som fordreiv dei til å byrje med. Styresmaktene prioriterer oftast rekonstruksjon av fysisk infrastruktur, og dei heimvende må sjølv freiste å gjenreise sosiale institusjonar og politiske styringssystem (IDMC 2011). Dei returnerande har ofte mista mykje eller nær alt – jord, avlingar, arbeid, skulegong, hus, heim og/eller familiemedlemmar – og bruker lang tid på å kome attende til eit funksjonsnivå nær det dei hadde før katastrofen råka.

I februar 2013 vedtok den filippinske kongressen eit lovforslag om internt fordrevne. Lovforslaget slo fast at alle internt fordrevne har rett til beskyttelse og assistanse, samt til liv, fridom, verdigheit og tryggleik, anten dei er fordrevne av konflikt, katastrofar eller utviklingsprosjekt (IDMC 2013a). Lova søkjer også å hindre fordriving og opnar for finansiell kompensasjon for tapt eller skada eigedom eller for familiemedlemmer sin død (UNHCR 2013 og IDMC 2013a). I mai 2013 la president Benigno Aquino ned veto mot forslaget, men eit revidert forslag vart vedteke i Kongressen sitt underhus i august 2014 og var såleis på god vei mot å verte gjeldande lov (IDMC 2015).

I 2014 vart det også gjort framsteg i fredsprosessen med MILF. Ein *Comprehensive Agreement on the Bangsamoro*² vart undertekna i mars, og tek mellom anna sikte på å avvæpna MILF i bytte mot større sjølvstyre for regionen. I september vart eit utkast til ein *Bangsamoro Basic Law* sendt til Kongressen for ratifisering. Dei to kammera i Kongressen siktar mot å vedta loven i første kvartal av 2015 (Rood 2015). Noreg er med i den internasjonale gruppa som overvakar våpenkvila på Mindanao og bidreg dessutan i prosessen med avvæpning av partane i konflikten (Regjeringen.no 2015). Håpet er at den ferske fredsavtala vil redusere konfliktnivået og dermed også talet på fordrevne.

Utlendingsforvaltninga si eining for landinformasjon (Landinfo) skal som fagleg uavhengig eining hente inn og analysere informasjon om samfunnstilhøve og menneskerettar i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet kan trenge kunnskap om. Landinfo sine rapportar og temanotat er baserte på opplysningar frå både åpne og anonyme kjelder. Opplysningane er innsamla og handsama etter kjeldekritiske standardar.

Responsar frå Landinfo er svar på konkrete spørsmål som Landinfo har fått frå saksbehandlarar i utlendingsforvaltninga. Slike responsar er ikkje meint å vere utfyllande utgreiingar av eit tema, og kjeldegrunnlaget er ikkje alltid like breitt som i temanotata våre. Responsar er utarbeidde med knappe fristar og inneheld gjerne lite bakgrunnsinformasjon.

Opplysningane som blir lagde fram i responsane, kan ikkje takast til inntekt for eit visst syn på korleis utlendingsforvaltninga bør handsame søknader. Responsane er heller ikkje uttrykk for norske styresmakters syn på dei tilhøva og landa som omtalast.

Referansar

Skriftlege kjelder

- Evangelista, S. (2004, 21. august). Kalinga, a land of tribal wars and fragile peace. *AsiaNews*. Tilgjengeleg frå <http://www.asianews.it/news-en/Kalinga,-a-land-of-tribal-wars-and-fragile-peace-1336.html> [lasta ned 19. februar 2015]
- Official Gazette (2013, 30. oktober) *Updates on the Cebu and Bohol earthquake*. Quezón City: Official Gazette. Tilgjengeleg frå <http://www.gov.ph/crisis-response/updates-cebu-and-bohol-earthquake/> [lasta ned 19. februar 2015]
- Hedman, E. (2009, mars). *The Philippines: Conflict and Internal Displacement in Mindanao and the Sulu Archipelago*. [s.l.]: Writenet. Tilgjengeleg frå <http://www.refworld.org/docid/4a9794482.html> [lasta ned 19. februar 2015]
- International Crisis Group (2011, 14. februar). *The Communist Insurgency in the Philippines: Tactics and Talks*. Jakarta/Brussel: International Crisis Group. Tilgjengeleg frå <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/philippines/202%20The%20Communist%20Insurgency%20in%20the%20Philippines%20Tactics%20and%20Talks.pdf> [lasta ned 19. februar 2015]
- ICRC, dvs. International Committee of the Red Cross (2011, mai). *ICRC Annual Report 2010 – Philippines*. Geneve: International Committee of the Red Cross. Tilgjengeleg frå <http://www.refworld.org/docid/4de626631a.html> [lasta ned 19. februar 2015]
- ICRC (2013, mai). *ICRC Annual Report 2012 – Philippines*. Geneve: International Committee of the Red Cross. Tilgjengeleg frå <http://www.refworld.org/pdfid/51d52c213.pdf> [lasta ned 19. februar 2015]

² Bangsamoro er ei foreslått autonom eining som skal erstatte den noverande Autonomous Region in Muslim Mindanao. *Bangsa* tyder nasjon, og *moro* er ei nemning på den muslimske befolkninga på Mindanao.

- IRIN News (2014, 9. september). Philippines Zamboanga siege survivors feel forgotten. *IRIN News*. Tilgjengeleg frå <http://www.irinnews.org/report/100588/philippines-zamboanga-siege-survivors-feel-forgotten> [lasta ned 19. februar 2015]
- IDMC, dvs. Internal Displacement Monitoring Centre (2009, oktober). *Cycle of conflict and neglect. Mindanao's displacement and protection crisis*. Geneve: IDMC. Tilgjengeleg frå <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2009/200910-ap-philippines-cycle-of-conflict-and-neglect-country-en.pdf> [lasta ned 19. februar 2015]
- IDMC (2011, mars). *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments in 2010*. Geneve: IDMC. Tilgjengeleg frå <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2011/2011-global-overview-2010-global-en.pdf> [lasta ned 19. februar 2015]
- IDMC (2013a, 31. desember). *Philippines: Internal displacement in brief - As of December 2013*. Geneve: IDMC. Tilgjengeleg frå <http://www.refworld.org/docid/53c3ab2e4.html> [lasta ned 19. februar 2015]
- IDMC (2013b, august). *Living in the shadows: Displaced Lumads locked in a cycle of poverty*. Geneve: IDMC. Tilgjengeleg frå <http://www.refworld.org/docid/5208909f4.html> [lasta ned 19. februar 2015]
- IDMC (2014, mai). *Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence*. Geneve: IDMC. Tilgjengeleg frå <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf> [lasta ned 19. februar 2015]
- IDMC (2015, 10. februar). *Philippines: long-term recovery challenges remain in the wake of massive displacement*. Geneve: IDMC. Tilgjengeleg frå <http://www.internal-displacement.org/assets/Uploads/201502-ap-philippines-overview-en.pdf> [lasta ned 19. februar 2015]
- Regjeringen.no (2015, 4. februar). *Fredsprosessen på Filippinene må fortsette*. Oslo: Regjeringen.no. Tilgjengeleg frå https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/fredsprosess_fortsette/id2394144/ [lasta ned 19. februar 2015]
- Rood, S. (2015, 7. januar). Philippines 2015: Presidential Speculation, Scandals, and Prospects for Peace. *In Asia*. Tilgjengeleg frå <http://asiafoundation.org/in-asia/2015/01/07/philippines-2015-presidential-speculation-scandals-and-prospects-for-peace/> [lasta ned 19. februar 2015]
- Sky News (2014, 8. november). Typhoon Haiyan: Million Still Homeless A Year On. *Sky News*. Tilgjengeleg frå <http://news.sky.com/story/1369330/typhoon-haiyan-million-still-homeless-a-year-on> [lasta ned 19. februar 2015]
- UNHCR (2013, 8. februar). Philippines passes historic bill to protect internally displaced. *UNHCR*. Tilgjengeleg frå <http://www.unhcr.org/5114dd5c9.html> [lasta ned 19. februar 2015]
- USDS, dvs. U.S. Department of State (2004). *Philippines. International Religious Freedom Report 2004*. Washington DC: U.S. Department of State. Tilgjengeleg frå <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2004/35425.htm> [lasta ned 19. februar 2015]
- USDS (2014, 28. juli). *International Religious Freedom Report for 2013. Philippines*. Washington DC: U.S. Department of State. Tilgjengeleg frå <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm?year=2013&dldid=222161> [lasta ned 19. februar 2015]

Munnlege kjelder

- UNHCR, møte Manila 6. november 2014.

© Landinfo 2015

Materialet i denne publikasjonen er omfatta av åndsverklova. Utan særskild avtale med Landinfo er eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate når det er heimla i lov.

Respons Filippinane: Internt fordrivne