Cuaderno 1: Análisis del contexto

[Filipinas]

Ayuda de emergencia y reducción de riesgos ante desastres naturales

ZABALKETA
zabaldu mundura
PHILIPPINE CENTER for CIVIC EDUCATION and DEMOCRACY
GARAPENERAKO LANKIDETZAREN EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Sumario

1 FILIPINAS [3]

1.1. Población y cultura 3

1.2. Organización política y administrativa 4

2 BOHOL [4]

2.1. El gobierno local, los barangays y las asociaciones 5

2.2. Vivienda, servicios básicos y relaciones intrafamiliares 6

2.3. Servicios de salud 8

2.4. Acceso a la educación 8

2.5. Actividades económicas 9

2.6. Medioambiente 10

3 DESASTRES NATURALES [12]

3.1. Vulnerabilidades en situación de emergencia 13

A. Infraestructura y medios materiales 13

B. Capacidades de los gobiernos locales y de la población 14

La ONG de cooperación al desarrollo **Zabalketa** lleva trabajando desde el año 1996 en Filipinas junto a la organización **Philippine Center for Civic Education and Democracy** (PCCED). Los proyectos que han realizado durante muchos años estas dos organizaciones se han centrado en la promoción de la convivencia y de los valores cívicos y democráticos, en la resolución pacífica de los conflictos, y en el impulso de los principios del estado de derecho. Pero, la cada vez mayor incidencia de los desastres naturales en este país ha suscitado la necesidad de llevar a cabo también proyectos dirigidos a atender los impactos de estos desastres y a promover la gestión y reducción de riesgos.

Para entender mejor el porqué de estos proyectos, conozcamos el país y las condiciones de vida de la población filipina.

1. FILIPINAS

Filipinas es un país situado en el Sudeste Asiático, compuesto por más de 7.000 islas que se agrupan en tres grandes zonas: la zona norte cuya principal isla es Luzón donde se ubica Manila, la capital del país; la zona sur con Mindanao, como isla principal; y la zona central con las islas denominadas Bisayas, entre las cuales destacamos Bohol.

Este archipiélago está situado en la zona conocida como el *Cinturón de Fuego del Pacífico*, compuesto por grandes fallas submarinas que originan una intensa y frecuente actividad volcánica y sísmica. Actualmente hay 53 volcanes activos en todo el país.

El clima es de tipo tropical, muy caluroso y húmedo durante todo el año con temperaturas que oscilan normalmente entre los 20 y los 32°C. Existe una temporada de lluvias bastante marcada, que se extiende desde junio a noviembre. Precisamente en esta época son frecuentes los tifones o ciclones tropicales con vientos y lluvias de gran intensidad. Filipinas sufre anualmente una veintena de tifones y es uno de los países más afectados por este tipo de catástrofes naturales. Según la comunidad científica, el cambio climático está haciendo que aumente la temperatura del océano y esto provoca que los tifones acumulen más energía y se vuelvan más violentos y destructivos.

1.1. Población y cultura

Según los datos del año 2015[1], Filipinas supera los 100 millones de habitantes, tiene una densidad poblacional de 337 personas por km^2 y continúa creciendo con una tasa de fecundidad promedio de 2,5 hijos/as por mujer. Actualmente ocupa ya el puesto 13º de los países más poblados del mundo. Además, es una población mucho más joven que la europea, ya que aproximadamente el 53% de los habitantes son menores de 25 años, mientras que en la Unión Europea este grupo de población llega sólo al 15%. A pesar de estas cifras demográficas, recibe poca atención mediática frente a importantes potencias económicas de su alrededor como China, Japón o Corea.

Es un país culturalmente muy diverso, con raíces malayas y con gran influencia china. Conviven más de 100 grupos indígenas diferentes con lenguas y costumbres propias. Aunque el tagalo es el idioma mayoritario, ya que es el que se habla en Manila, existen alrededor de 170 lenguas repartidas por las distintas regiones del país.

La religión católica junto a numerosas costumbres, fiestas populares e incluso algunas palabras en tagalo que proceden del castellano, son vestigios de la época colonial española en Filipinas.

El carácter de la población filipina es alegre y sociable, y afrontan las dificultades y los obstáculos que se les presentan con optimismo. De hecho, Filipinas está considerado como el país “latino” de Asia.

1 Entidad nacional de estadística de Filipinas. https://psa.gov.ph/content/highlights-philippine-population-2015-census-population

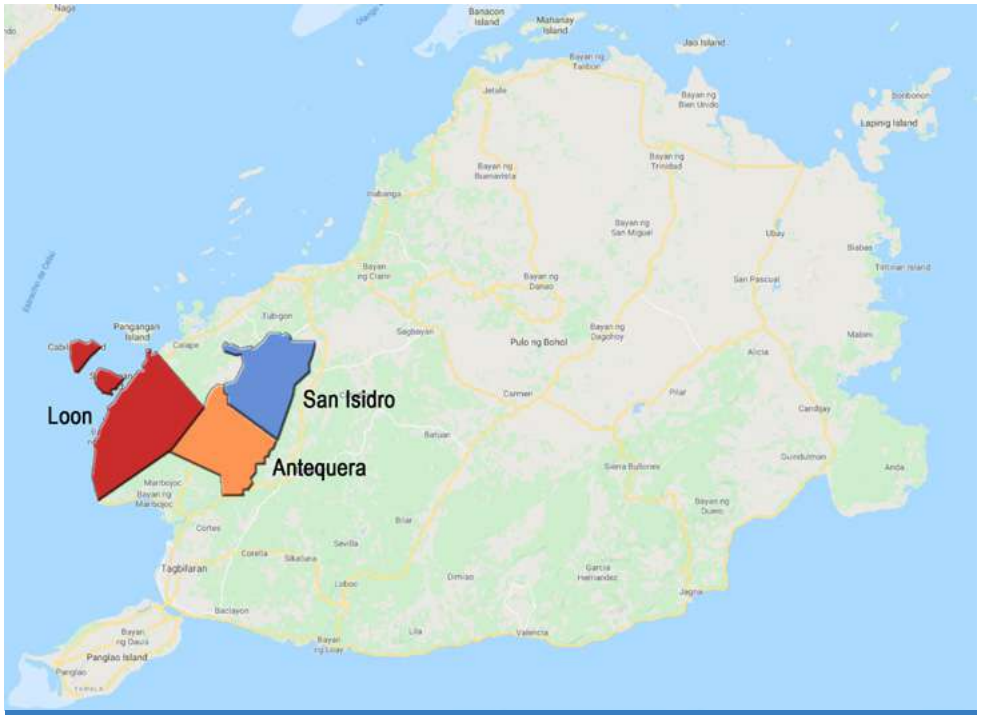
1.2. Organización política y administrativa

El sistema de gobierno filipino es la república y desde 2016 está liderada por Rodrigo Duterte, un presidente polémico por sus constantes violaciones de los derechos humanos con la excusa de combatir las drogas y el crimen. La isla de Mindanao sufre desde hace más de 40 años un conflicto armado entre el gobierno y ciertos grupos islamistas que buscan la autonomía de la región, y que ha causado hasta el momento 160.000 muertos y el desplazamiento de dos millones de personas.

El carácter insular de este país marca su manera de ser y de funcionar, ya que esta barrera geográfica condiciona las comunicaciones, el transporte de bienes, la provisión de servicios básicos como agua y energía, la gestión de los recursos naturales y, por supuesto, la organización de la población. A nivel administrativo, el país se subdivide en 17 regiones, 80 provincias, casi 1.500 municipios y alrededor de 42.000 *barangays*, que es el nombre que recibe la menor unidad de gobierno local.

En la capital, Manila, el modo y las condiciones de vida tienen poco que ver con las de las aldeas rurales del resto del país. Es una ciudad superpoblada con casi 20 millones de habitantes, caótica, ruidosa, con altos índices de contaminación y grandes contrastes entre la reducida y poderosa clase social alta y una gran mayoría que vive en condiciones de pobreza.

En las provincias como Bohol, de la que hablaremos a continuación, aunque la vida es bastante más tranquila que en Manila, las familias viven en situación de vulnerabilidad por cuestiones sociales, económicas y ambientales.



Municipios de trabajo de PCCED y Zabalketa en la isla de Bohol

2. BOHOL

Bohol es una isla de casi 5.000 kilómetros cuadrados (dos tercios de la superficie de la Comunidad Autónoma Vasca) con forma redondeada que se encuentra en la región de las bisayas centrales. Cuenta con una gran carretera de circunvalación que recorre toda la costa, y una extensa red de carretas secundarias y caminos que articulan las poblaciones interiores. En la época de lluvias los transportes se complican bastante en las zonas de interior porque los caminos sin asfaltar se vuelven intransitables por el barro y los baches. La población se desplaza habitualmente en *jeepneys*, que son unos vehículos grandes y colectivos, o si no, en moto o en motocarro, donde consiguen subir un increíble número de personas y cargar una cantidad asombrosa de mercancías.

A nivel administrativo, Bohol está subdividida en 47 municipios y la capital de la isla es la ciudad de Tagbilaran, donde se encuentra la oficina de la organización PCCED. PCCED y Zabalketa en los últimos años han dirigido sus proyectos a ayudar a la población del **municipio costero de Loon y de los municipios interiores de San Isidro y Antequera**.

Jeepney, medio de transporte colectivo

Reunión de las autoridades del barangay de Cambansag, municipio de San Isidro

2.1. El gobierno local, los barangays y las asociaciones

Los municipios están regidos por equipos de gobierno liderados por un **alcalde/sa, teniente alcalde/sa y 8 concejales/as,** que son elegidos cada 3 años por la ciudadanía mayor de 18 años. El gobierno local municipal tiene competencias para impulsar proyectos relacionados con el bienestar social, la agricultura, la educación, la sanidad, el medio ambiente, la vivienda, el turismo y otros muchos campos de actuación. Para ello, cuenta con recursos procedentes del gobierno nacional y también está autorizado para crear sus propias fuentes de ingresos y para recaudar impuestos a la ciudadanía.

En el nivel administrativo inferior a los municipios están los **barangays**, mencionados anteriormente, que pueden ser considerados como aldeas o unidades vecinales. Algunos barangays pueden integrar varios miles de habitantes, aunque por lo general en las zonas rurales su población está en torno a las 300 y 600 personas.

Cada barangay cuenta con sus propios dirigentes. Cada 3 años las familias eligen de manera democrática a un **capitán o capitana de barangay** y a 8 **consejeros/as**. Además, los barangays cuentan con un numeroso grupo de **oficiales**, a quienes se asignan cargos específicos, tales como: tesorería, secretaría, salud, nutrición, educación, seguridad, cuidado de la infancia, paz y orden, etc. Aunque tanto hombres como mujeres pueden acceder a estos cargos de responsabilidad, la realidad es que pocas mujeres consiguen superar los obstáculos derivados de la sociedad machista en la que viven. Actualmente sólo 26 de los 100 barangays de los municipios de Antequera, San Isidro y Loon están presididos por una mujer como capitana de barangay.

Las personas dirigentes del barangay disponen de un **presupuesto anual** asignado por el gobierno nacional (según la población, superficie, nivel económico, etc.) para que, articulándose con el gobierno municipal, atiendan las necesidades de las familias del barangay; y a cambio, reciben una pequeña retribución económica. Sin embargo, por lo general los capitanes y consejeros de barangay apenas conocen los procedimientos y mecanismos para realizar una adecuada gestión pública y administrar eficientemente el presupuesto. Este **déficit de gobernanza** se refleja también en su poca capacidad de proteger los derechos de la población ante la administración municipal y de hacer

Comerciantes en el mercado

incidencia política en las decisiones o políticas que se establecen a nivel municipal. De hecho, la afinidad personal que exista entre el capitán del barangay y el alcalde del municipio suele ser un factor determinante para que el gobierno municipal atienda las demandas del barangay.

Las familias de cada barangay se reúnen en **asamblea** cada uno o dos meses para tratar los asuntos que les preocupan. Las autoridades, además de hacer la rendición de cuentas, deben recoger las necesidades y problemas que existen en el barangay con la intención de trasladárselos al gobierno municipal. La débil capacidad de gestión y administración de las personas dirigentes hace que este tipo de asambleas no resulten operativas y las familias pierden el interés en participar y aportar ideas. De hecho, muchas personas acuden sólo por obligación o mandan a las personas más mayores de la familia en su lugar para no ser sancionados con una multa.

Otro órgano que goza de reconocimiento dentro del barangay es el **Consejo de Justicia**. Éste corresponde al sistema tradicional de resolución de conflictos comunitarios propio de Filipinas y está integrado por entre 10 y 20 personas valoradas en el barangay, que habitualmente son las de mayor edad. Estas personas escuchan a las partes implicadas y actúan como jueces de paz o moderadoras, hasta alcanzar un acuerdo que sea razonable para ambas partes. Este sistema contribuye a que en Filipinas se pueda mantener la cohesión social, la paz y el orden en un territorio diseminado en miles de islas separadas por mar, y con lenguas, religiones y culturas muy diversas.

En los barangays encontramos también las **organizaciones de la sociedad civil,** normalmente vinculadas a sectores profesionales como la pesca, la agricultura, el transporte o el comercio, entre otros. Suelen estar impulsadas desde las instituciones para que colaboren entre sí; pero la realidad es que son poco activas y no se organizan bien para conseguir mejorar sus condiciones laborales y aumentar sus beneficios económicos.

Si bien en estas organizaciones hay representación tanto de hombres como de mujeres, los niveles directivos son ocupados mayoritariamente por hombres. En esta misma línea, la debilidad del tejido social organizado de los barangays conlleva que los grupos más vulnerables (mujeres, personas de avanzada edad, con alguna discapacidad, con menos recursos, etc.) apenas intervengan en los espacios de decisión de nivel comunal. Como consecuencia de ello, las decisiones organizativas suelen tener un marcado sesgo machista y discriminatorio, y sólo responden a los intereses y necesidades de una parte de la población.

2.2. Vivienda, servicios básicos y relaciones intrafamiliares

En los hogares filipinos de las zonas rurales pueden llegar a convivir un gran número de personas, ya que tienen un sentido amplio de la familia y entienden como tal a todas las personas que *cocinan en el mismo fuego*. En las zonas rurales la ausencia de alternativas y el sentido de comunidad hace que personas sin ninguna consanguinidad vivan juntas y compartan lo que tienen. Además, es frecuente encontrar en las casas algunos animales domésticos como gallinas o cerdos.

La vivienda habitual en los barangays rurales está construida con materiales rústicos: un par de filas de bloques de hormigón son los cimientos y, sobre ellos, se construye la casa con maderas y paredes de caña trenzada y techo de calamina (metálico). El

Vivienda familiar en zona rural

espacio de la vivienda se divide en una zona cerrada que se utiliza como dormitorio y almacén, y otra zona abierta donde se cocina y se hace la vida social. La buena climatología permite pasar la mayor parte del día fuera del hogar.

En los municipios de Loon, Antequera y San Isidro, **casi todas las viviendas disponen de electricidad, pero no de agua corriente**, y deben salir de casa a una fuente pública cercana a recoger agua con pocas garantías sanitarias. Esta tarea recae generalmente en las mujeres o en los menores de la casa.

En los últimos años se ha ido reduciendo considerablemente la costumbre de realizar las necesidades fisiológicas en el campo y actualmente la mayoría de las familias usa una letrina situada en la parte exterior de la casa. No obstante, no existe red de alcantarillado ni de saneamiento que conduzca las aguas pluviales y residuales, con lo cual en época de lluvia se forman sucios lodazales junto a las viviendas.

La dispersión de las viviendas y la precariedad de los caminos dificultan considerablemente la comunicación y la relación directa entre las personas. Muchas familias cuentan con un teléfono móvil, pero la cobertura de la señal telefónica y de internet se reduce drásticamente en las zonas rurales, y deben salir de la vivienda y caminar a zonas con mejor señal telefónica para poder hacer, recibir llamadas o pedir auxilio en caso de emergencia.

En cuanto a las relaciones intrafamiliares, por lo general, las mujeres se encargan de las tareas domésticas y de la crianza de las hijas e hijos. Estas responsabilidades y tareas no cuentan con un reconocimiento y valoración a nivel social. Imperan los **principios que limitan el ejercicio de los derechos de las mujeres,** y socialmente se entiende que deben ser *esposas dedicadas a la familia*. Por ello, muchas mujeres deben compatibilizar la realización del trabajo en el hogar, con las labores en el campo y la posterior venta de los productos cosechados en el mercado.

La carga de trabajo doméstico y las dificultades para desplazarse dificultan que las mujeres puedan ejercer una participación activa a nivel social y político y que puedan crear asociaciones propias; y dificulta también el acceso a servicios de salud y de protección. De hecho, la violencia contra las mujeres es un grave problema social y la mayoría de los episodios de violencia de género no llegan a ser denunciados. Es lo que se conoce localmente como la cultura del *hiya*: un silencio cómplice bajo el sobrentendido de que la violencia familiar es una cuestión que en ningún caso debe salir a la luz pública.

Las condiciones de vida de las **personas de avanzada edad** también son muy difíciles, sobre todo si tienen algún problema de movilidad. Apenas existen servicios sanitarios o asistenciales específicos para este grupo de población. En muchas ocasiones carecen de sillas de ruedas y además las malas condiciones de los caminos les obligan a permanecer en la casa y ser totalmente dependientes, también económicamente. La ausencia de un sistema nacional de seguridad social y de pensiones obliga a las personas a prolongar su vida laboral al máximo. Esta situación tan crítica se refleja en la esperanza de vida al nacer, que en el año 2016 era de 73 años en las mujeres y 66 años en hombres[2] (en Euskadi en el año 2018 se superaban los 80 años de esperanza de vida en ambos grupos de población).

2 Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/countries/phl/es/

2.3. Servicios de salud

Las enfermedades más habituales que sufre la población de la isla de Bohol están ligadas a las malas condiciones de higiene y a la precariedad de las viviendas. Son habituales las **enfermedades gastrointestinales** provocadas por parásitos, y las enfermedades **respiratorias agudas** como la tuberculosis. Las enfermedades tropicales transmitidas por mosquitos como la malaria, el dengue y el zika tienen también una alta incidencia en todo el país, sobre todo en lugares insalubres con aguas sucias o estancadas.

Filipinas cuenta con un **sistema público de salud**, pero el paciente debe cubrir todos los gastos de las pruebas, medicamentos y hospitalización. Estos costes son inasumibles para muchas familias, por lo que es muy habitual que recurran a curanderos/as que practican métodos ancestrales que combinan la medicina natural y las creencias espirituales para sanar las enfermedades.

En Tagbilaran, la principal ciudad de la isla de Bohol, existen hospitales públicos y privados equipados y con personal médico especializado y equipamiento para hacer pruebas diagnósticas y operaciones quirúrgicas.

En cambio, el acceso a atención sanitaria en los barangays rurales es muy distinto. En los barangays de San Isidro, Antequera y Loon tan sólo existen **pequeños centros de salud** con personal de medicina general (médico/a o enfermera/o) que atiende sólo algunos días de la semana para hacer seguimiento de los embarazos, del desarrollo de los bebes recién nacidos, y la aplicación gratuita de las vacunas infantiles. Estos centros de salud cuentan con material y medicamentos básicos de atención ambulatoria como analgésicos, antibióticos generales, materiales de cura, suero, etc. Hace una década las mujeres daban a luz en las casas a pesar de las pobres condiciones de higiene, pero actualmente por ley deben dar a luz en las **unidades de salud rural** ubicadas sólo en algunos barangays, donde les atiende una matrona y pueden permanecer ahí los días posteriores al parto.

Centro de salud en el barangay Cataongon, municipio de Loon

Las malas condiciones higiénico-sanitarias afectan en mayor medida a los grupos más vulnerables como las mujeres y la infancia. Se estima que cada año 4.500 mujeres mueren en el país debido a complicaciones relacionadas con el parto, y que de cada 1.000 niños/as nacidos/as, 21 mueren antes de alcanzar los 5 años[3].

2.4. Acceso a la educación

La educación reglada obligatoria en Filipinas se compone de 6 cursos de primaria (de 5 a 11 años), 4 de secundaria (de 12 a 16 años) y es gratuita en todos los niveles. La enseñanza se imparte en inglés y desde hace unos años se están incorporando las lenguas locales en los primeros años de la educación primaria.

La tasa de alfabetización nacional ha ido ascendiendo en los últimos años y actualmente el 98% de la población sabe leer y escribir. A pesar de estos buenos datos a nivel de país, en las zonas rurales, tanto **el número de aulas como el personal docente resulta escaso** para la cantidad de alumnado que existe. Cada docente debe formar a alumnado de distintas edades, lo cual dificulta enormemente atender las necesidades educativas de cada nivel y, por tanto, el aprendizaje del alumnado es muy bajo. Puede llegar a estar en la misma aula 40 alumnos/as de 2 o 3 niveles distintos con una única profesora. A esto hay que añadir que el profesorado a menudo carece de la preparación adecuada, los libros de texto son insuficientes, no existen equipamiento informático y

3 Indexmundi. https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=rp&v=29&l=es

Aula de educación primaria

las precarias condiciones de las aulas impiden un ambiente adecuado para el estudio. Todo ello deriva en una **baja calidad de la enseñanza**.

Por otro lado, la necesidad de contribuir a la economía familiar obliga a muchos jóvenes a abandonar la escuela antes de terminar su formación. En 2011 se estimó que había 3,3 millones de niños y niñas de entre 5 y 17 años que trabajaba regularmente[4], lo que suponía un 12,4% del total de población en esa franja de edad. Además, es habitual que los niños y niñas vayan solos de casa a la escuela por caminos o al borde de la carretera que no siempre son seguros.

En la ciudad de Tagbilaran hay una universidad pública y otra privada, y varias escuelas técnicas (equivalentes a los centros de Formación Profesional), pero resultan inaccesibles para las familias de los barangays rurales apartados que no pueden asumir los gastos correspondientes al estudio, transporte, alimentación y alojamiento en la ciudad.

Un aspecto positivo del acceso a la educación en Filipinas es que no existen restricciones especiales por cuestiones de género y el **porcentaje de niños y niñas en los centros educativos está bastante equilibrado**, incluso es algo más favorable a las niñas en los niveles de secundaria y de universidad. Lamentablemente, esta situación de igualdad en el acceso a la educación no se traduce en igualdad en la inserción laboral ni en el acceso a los puestos de gerencia o cargos políticos, en los que la presencia de los hombres es muy superior a la de las mujeres.

2.5. Actividades económicas

La actividad productiva principal en los barangays de San Isidro y Antequera es la **agricultura**. Las palmeras cocoteras son el cultivo predominante, de las cuales se recogen los **cocos** que, tras dejarlos secar al sol, se venden a granel para producir aceite. También se produce **arroz** en pequeñas terrazas inundadas que, junto con el **pescado**, constituyen la base alimentaria de la población.

Campos de arroz y palmeras

4 Entidad nacional de estadística de Filipinas. https://psa.gov.ph/tags/working-children

Puerto pesquero

La agricultura es de **tipo familiar**, aunque las familias no son siempre las propietarias del terreno que cultivan, sino que a menudo trabajan en campos alquilados y que pertenecen a grandes terratenientes a los que pagan con parte de la cosecha. En otros casos las tierras se han ido dividiendo entre los miembros de la familia, dando lugar a parcelas muy pequeñas donde además de arroz, se producen legumbres y hortalizas.

En los barangays costeros del municipio de Loon se practica la **pesca artesanal**, es decir, en barcas sencillas de madera que funcionan con motor y utilizando redes y anzuelos. Los pescadores capturan principalmente especies como pargo, atún y caballa, de pequeño tamaño.

Las mujeres son quienes se encargan de vender el producto cosechado o pescado en el mercado municipal, obteniendo un beneficio bastante limitado que utilizan para comprar otros alimentos que no producen, o útiles de aseo y limpieza.

La renta diaria de las familias es tan baja que prácticamente viven al día, adquiriendo tan sólo el alimento necesario para la comida de la familia de ese día, pero **sin apenas posibilidades de ahorro, inversión o de almacenar parte de la cosecha**. Esto implica que no cuentan con recursos económicos para sobrellevar situaciones de emergencia, ni para afrontar gastos excepcionales para atención médica, reparación de la vivienda, o estudios superiores. Según datos de las Naciones Unidas[5], el 21,6% de la población filipina vive bajo el umbral de la pobreza.

La población que vive cerca del núcleo urbano del municipio se dedica a otras actividades como el transporte, el comercio, el turismo, etc., o son funcionariado de las instituciones municipal o regional. El turismo también es una de las actividades en auge en la isla de Bohol. Debido a su riqueza natural y paisajística, en la última década se ha convertido en uno de los principales destinos turísticos del país.

2.6. Medioambiente

Filipinas goza de una **gran biodiversidad natural**, tanto terrestre como marina, y está considerado un paraíso natural. Concretamente Bohol cuenta con bosques tropicales con vegetación exuberante, manglares, una gran variedad de aves, mamíferos, reptiles, insectos, un rico fondo marino con arrecifes de coral, etc. Esta isla es conocida también por ser el hábitat del mono tarsier o tarsero, el mono más pequeño del mundo. Lamentablemente el atractivo de este animal y el auge del turismo han hecho que, al igual que las tortugas marinas y otros reptiles terrestres, esté amenazado por el tráfico y el comercio ilegal de especies en mercados nacionales e internacionales.

El deterioro medioambiental en Bohol está ligado principalmente a la **explotación de los recursos naturales para satisfacer las necesidades básicas de la población**, principalmente para conseguir alimento y leña para cocinar y construir las viviendas y los botes de pesca. Esto provoca que las plantaciones de coco vayan ganando terreno a las zonas de selva y bosques originarios, con lo que ello supone en cuanto a pérdida de biodiversidad.

5 Informe de Desarrollo Humano 2019. http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/PHL

Manglares

La sobreexplotación pesquera, sobre todo de peces de pequeño tamaño, que además a menudo utiliza técnicas agresivas como la dinamita o la disolución de cianuro en los arrecifes, resulta totalmente insostenible a medio y largo plazo.

Conviene recordar que la reducción del número y variedad de organismos vivos del planeta no sólo afecta a la capacidad de obtener alimentos, materias primas, medicinas, etc., sino también a otros servicios de los ecosistemas como son los procesos de depuración natural de las aguas, la composición de los suelos, la polinización, el control de las plagas, entre otros. También, la **pérdida de biodiversidad** aumenta el riesgo de sufrir zoonosis, es decir, la transmisión a los seres humanos de enfermedades que se dan en los animales, como por ejemplo el virus COVID-19.

Otro de los servicios que nos brindan los ecosistemas es la **protección natural ante el impacto de fenómenos naturales** como tifones, terremotos, maremotos o lluvias torrenciales. En Filipinas, la tala indiscriminada de manglares para obtener leña y el deterioro de los arrecifes debido a la pesca con dinamita dejan a la línea costera y a sus habitantes más expuestos y vulnerables ante los impactos de fenómenos costeros.

Por otra parte, el crecimiento desordenado de los barangays ocupando zonas inundables y terrenos en pendiente supone notables riesgos para la población y genera importantes impactos ambientales. En estas zonas la falta de sistemas de saneamiento y de tratamiento de aguas residuales, y la mala gestión de residuos sólidos originan la **contaminación de suelos y del agua.**

La **legislación filipina** en materia de medioambiente es amplia y podemos encontrar leyes a nivel nacional y provincial que establecen la protección de determinadas áreas

Basuras abandonadas en las afueras de un barangay

terrestres o marítimas por su valor ecológico y restringen las actividades que pueden realizarse en ellas. La policía y la guardia costera tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de estas normas y se imponen multas a quien las infringe. Sin embargo, el **cumplimiento de estas normas depende sobre todo de la sensibilización y colaboración de la población**, y actualmente la conciencia ambiental es bastante débil. Poco a poco la población empieza a ser más consciente de las graves consecuencias que la mala gestión ambiental genera en sus condiciones de vida, de cómo le afecta tanto a su salud como a sus actividades económicas. En este sentido, se van dando algunos pasos hacia un mayor cuidado del medio natural, por ejemplo, a través de campañas de limpieza de basuras en los barangays.

A nivel institucional, la gestión medioambiental no es actualmente una cuestión muy relevante en los programas de gobierno y la educación ambiental no está incorporada en los programas educativos. No obstante, existen algunas entidades locales que trabajan por la gestión sostenible del medioambiente como son la Oficina de Gestión Medioambiental de Bohol (Bohol Environmental Management Office, BEMO) que de-

pende del gobierno provincial, así como el Departamento Nacional de Medioambiente y Recursos Naturales (Department of Enviornment and Natural Resources). El BEMO se encarga de orientar y asesorar a los gobiernos municipales para que diseñen planes de gestión medioambiental de sus espacios naturales protegidos y realicen campañas de sensibilización.

3. DESASTRES NATURALES

En octubre del año 2013, un terremoto de magnitud 7,2 en la escala de Richter sacudió la isla de Bohol y causó casi 200 muertes y destruyó el 25% de los edificios y carreteras.

Sólo un mes más tarde, el *supertifón* Haiyan azotó las islas bisayas, entre las que se encuentra la isla de Bohol, con vientos de más de 300 km/h, dejando a su paso más de **10.000 muertos y provocando el desplazamiento de 10 millones de personas**. Aunque Filipinas es un país acostumbrado a sufrir tifones, éste atravesó una región poco habitual y con una virulencia nunca antes vista. De hecho, este tifón está considerado uno de los más intensos jamás registrados a nivel mundial.

Siendo una región no habituada a este tipo de desastres, a pesar de que el gobierno nacional, a través de sus canales habituales, anunció su llegada, ni las autoridades locales ni la población contaban con conocimientos ni medios adecuados para protegerse. No se pudo disponer de infraestructura suficiente para proteger a la población ni equipos de rescate preparados para una emergencia de tal magnitud.

El terremoto tuvo un gran impacto en la infraestructura vial y en los grandes edificios construidos de hormigón. Carreteras de asfalto, iglesias, hospitales, escuelas, bancos y oficinas de las zonas urbanas quedaron destruidas o seriamente dañadas. Por su parte, el tifón afectó principalmente a las construcciones hechas con materiales rústicos, esto es, a las viviendas de la población con menos recursos.

Además de las pérdidas humanas y los daños materiales, se produjeron **graves impactos en el medioambiente.** Los fuertes vientos y tormentas arrancaron o cortaron miles

Destrucción provocada por terremoto

Las palmeras cocoteras no resistieron la fuerza del tifón

Las viviendas quedaron arrasadas

de palmeras cocoteras que eran el sustento económico de la mayoría de las familias. También los manglares, que son el hábitat de numerosas especies, sufrieron graves daños. Esta pérdida de masa forestal dejó el terreno más vulnerable ante la erosión y los corrimientos de tierra.

Asimismo, los daños en la infraestructura generaron una gran cantidad de escombros, residuos peligrosos (de tipo químico, electrónico, etc.) y vertidos de aguas contaminadas que se liberaron a los cauces de abastecimiento de agua de la población.

Tras el impacto del tifón, el ejército filipino y las grandes organizaciones internacionales de ayuda humanitaria instalaron sus campamentos para brindar refugio, atención sanitaria y alimentación. El ejército se concentró principalmente en el trabajo con maquinaria pesada para retirar escombros, abrir caminos, reconstruir puentes y reparar las grandes infraestructuras. También se encargaron de restablecer el suministro de agua potable, electricidad y telecomunicaciones.

Estos **dos fenómenos impactaron en la zona de trabajo de Zabalketa y PCCED**, que acudieron en auxilio de la población afectada y pusieron en marcha una intervención de ayuda humanitaria, bajo la coordinación de Naciones Unidas y junto al resto de ONGD internacionales, nacionales y de los actores locales movilizados en la zona.

La intervención de **ayuda de emergencia** de Zabalketa y PCCED se centró, principalmente, en atender las necesidades más urgentes de **alimentación, agua, vivienda e infraestructura básica de salud y educación,** de la **población más vulnerable**.

3.1. Vulnerabilidades en situación de emergencia

Los graves daños humanos y materiales provocados por los desastres naturales pusieron de manifiesto una serie de debilidades y carencias en cuanto a **infraestructura, medios materiales, a organización y a capacidades de la población** para hacer frente a este tipo de situaciones de emergencia que, desgraciadamente, es muy probable que vuelvan a ocurrir en esta zona en un futuro.

A. Infraestructura y medios materiales

La infraestructura para atender a las decenas de miles de personas heridas y sin vivienda resultó totalmente insuficiente. Con los hospitales seriamente dañados y desbordados de personas heridas, la atención sanitaria tuvo que realizarse en **hospitales de campaña** construidos por el ejército, las instituciones nacionales y las agencias internacionales que enviaron también suministros y personal médico.

Ante la falta de infraestructura de evacuación, las familias sin hogar tuvieron que permanecer durante semanas en campamentos construidos con lonas de plástico en condiciones de **hacinamiento e insalubridad**. En estas circunstancias, la situación de vulnerabilidad de la infancia y de las mujeres se agrava aún más y no se puede dar una protección adecuada para evitar la violencia de género y familiar.

La situación en las zonas rurales apartadas fue aún peor, ya que la ayuda humanitaria de provisión de agua, alimentos y atención sanitaria tardó en llegar varias semanas.

Hospitales de campaña

La falta de equipamiento de rescate (radio, cuerdas, linternas, etc.), material médico y medicamentos para atender a las personas heridas era casi total. Además, ni tan siquiera contaban con personal con conocimientos de primeros auxilios. Y en este contexto las personas más vulnerables (niño/as, mujeres, personas discapacitadas, etc.) son las que más sufren la falta de recursos básicos.

B. Capacidades de los gobiernos locales y de la población

Dada la vulnerabilidad del país, el gobierno filipino en la última década ha tratado de promover la gestión y reducción del riesgo de desastres en todas las regiones del país. En concreto, los gobiernos municipales y los barangays por ley[6] tienen la obligación de destinar el 5% del presupuesto municipal a este fin, bien sea para construir infraestructuras, para adquirir equipos y materiales médicos y de rescate, o para formar a la población.

No obstante, estos recursos económicos resultan muy escasos y además no siempre son bien administrados, ya que las **autoridades locales no han tenido oportunidades de formarse** sobre la gestión y reducción de riesgos de desastres. A esto hay que sumar la **falta de coordinación** entre las autoridades de los municipios y los barangays para poder atender las necesidades de la población de una manera más rápida y eficaz.

En 2013 algunos gobiernos municipales ya contaban con **planes de gestión y reducción de riesgos** municipales, pero habían sido diseñados sin contar con los aportes y puntos de vista de los hombres y mujeres dirigentes y líderes sociales de los barangays. Por tanto, los planes no se ajustaban al contexto real de los barangays, es decir, no tenían en cuenta sus características sociales y ambientales, ni la situación y las condiciones de los grupos de población especialmente vulnerable. En definitiva, estas herramientas no resultaron útiles para estar mejor organizados y preparados para afrontar los desastres.

Otra debilidad que se puso de relieve tras los desastres de 2013 fue que la población, aun habiendo sido advertida de la llegada del tifón, no supo cómo actuar en los momentos

6 Acta de la República AR 10121 del año 2010

Trabajadores/as municipales en instalaciones improvisadas

La población se sobrepone a la adversidad con optimismo

previos ni posteriores al desastre. Los barangays **carecían de protocolos de actuación** con instrucciones precisas para actuar, protegerse adecuadamente y minimizar los daños.

Con todo, a raíz de lo vivido en 2013 y siendo conscientes de la amenaza de desastres naturales cada vez más frecuentes y violentos debido al cambio climático, , es necesario asegurar el bienestar actual y futuro de los hombres y mujeres de Bohol. Para ello, se debe trabajar para fortalecer sus capacidades para gestionar adecuadamente los riesgos, estar más preparados para minimizar los impactos que produzcan los próximos desastres naturales, y recuperarse lo mejor y antes posible tanto a nivel individual como comunitario.

Otras fuentes de información:

- Philippine Center for Civic Education and Democracy: https://www.pcced.org.ph/
- Gobierno regional de Bohol: https://www.denr.gov.ph/
- Gobierno municipal de Loon: https://www.loon.gov.ph/
- Consejo Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres Naturales:: http://www.ndrrmc.gov.ph/
- Departamento Nacional de Medioambiente y Recursos Naturales: https://www.denr.gov.ph/

Material educativo del proyecto de Educación para la Transformación Social titulado "Retos medioambientales como estrategia de transformación social en los centros educativos de Formación Profesional" (FOCAD PRO-2019K3-0018)

Autoría_ Asociación Zabalketa de Cooperación y Desarrollo y Philippine Center for Civic Education and Democracy - PCCED
Fotos_ Asociación Zabalketa y PCCED
Diseño_ Seteseoito
Depósito Legal_ BI-01177-2020
Cofinanciación_ Gobierno Vasco, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

Disponible en la página Web de Zabalketa: www.zabalketa.org en español, euskera, visaya e inglés.

Asociación Zabalketa
Calle Andrés Larrazábal 3, 2º Izda. 48930 Getxo
Teléfonos: 94.464.36.94 - 94.608.98.04