



Instalación de un depósito con 10.000 litros de agua potable en Maribi, Leyte (diciembre de 2013). Anne Wright/Oxfam

EL TIFÓN HAIYAN

Respuesta y lecciones clave para la recuperación en Filipinas

El tifón Haiyan no solo mató a miles de personas y dejó sin hogar a millones más: azotó a una región ya de por sí muy pobre, sumiendo a las familias en una pobreza mayor aún y aumentando su vulnerabilidad de cara al próximo desastre.

Tanto los Gobiernos como la población en general han actuado de forma generosa. Pese a los enormes problemas que existen, la respuesta humanitaria se está ampliando. Pero aún quedan por cubrir lagunas vitales.

Con el comienzo del largo camino hacia la recuperación, las autoridades de Filipinas y el mundo entero deben incrementar los esfuerzos por abordar la pobreza y reducir el riesgo cada vez mayor que los desastres climáticos suponen para Filipinas y otros países.

1 INTRODUCCIÓN

El 8 de noviembre de 2013, Haiyan (o Yolanda, como se denominó en Filipinas) se convirtió al tocar tierra en el tifón de mayor intensidad jamás registrado. Y con el tifón llegó una subida del agua del mar que arrasó barrios costeros y terrenos agrícolas en gran parte de la Filipinas central.

Los preparativos y las alertas tempranas salvaron muchas vidas. Pero pese a ello, miles de personas murieron y millones necesitaron una ayuda urgente. Las propias autoridades locales y los equipos de respuesta de emergencia se vieron superados en un principio, pues los lodazales de agua marina y las enormes expansiones de basuras y escombros crearon una pesadilla logística tanto para los supervivientes como para quienes intentaban ayudarles.

Pese a los descomunales retos, la enorme respuesta que se puso en marcha ha hecho mucho por ayudar a millones de personas a sobrevivir y recuperarse. Pero ese esfuerzo debe ampliarse rápidamente para llegar hasta aquellas comunidades, sobre todo en las zonas rurales más aisladas, que apenas han recibido ayuda oficial.

Las repercusiones del tifón Haiyan van más allá de la destrucción inicial. Ha sumido a millones de personas pobres en una espiral creciente de deuda e indignancia, dejándolas aún más expuestas al próximo desastre que les azote.

Un mes después, la respuesta nacional e internacional debe seguir ayudando a las familias a sobrevivir ahora y a reconstruir unas comunidades más resilientes para los años venideros: años en que el mundo deberá afrontar con mayor frecuencia fenómenos meteorológicos extremos.

Este documento hace un llamamiento al mundo para que se siga acordando de Filipinas mucho después de que se hayan marchado las cámaras de televisión. Aporta una instantánea de los éxitos y de las dificultades iniciales de la respuesta humanitaria. Pero como aspecto más importante, hace un resumen de los retos a que se enfrenta ahora Filipinas y la comunidad internacional: paliar las lagunas de la respuesta inmediata, establecer el largo camino hacia la recuperación tras el paso de Haiyan, y planificar la preparación para afrontar futuros desastres (provocados en parte por el cambio climático) que afectarán a comunidades expuestas al riesgo de desastres naturales en muchos países del mundo.

Pensamos que era como cualquier otro tifón intenso, que lo único que había que hacer era dormir, quedarse en casa y comer. Pero fue diferente.

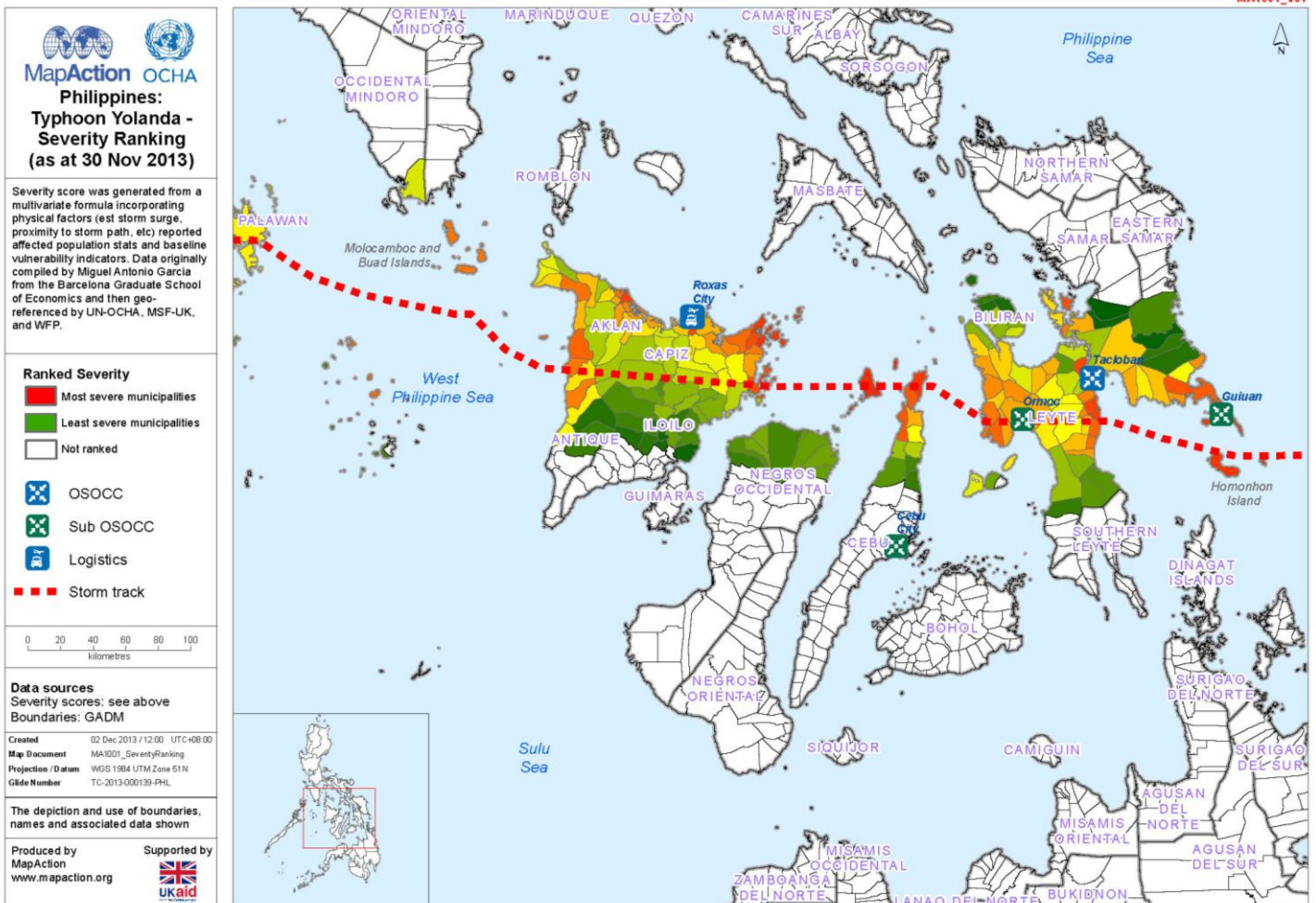
Thelma, superviviente refugiada en la escuela elemental de Panalaron, noviembre de 2013

Estoy ayudando a organizar el reparto de kits de agua e higiene. Yo también recibí un kit de higiene. Cuando abrí la bolsa, me eché a llorar. ¡Había tantas cosas! Tantas cosas que todos necesitamos. He compartido algunos de los artículos con una mujer de otro barrio. Y me alegré al hacerlo, porque su necesidad era mayor que la mía.

Vergie Ochia, isla de Bantayan, noviembre de 2013

Cuadro 1: La respuesta de Oxfam

- A 2 de diciembre, casi 250.000 mujeres, hombres y niños habían recibido ayuda: recuperación de suministros de agua, abastecimiento de agua potable, instalaciones y artículos de saneamiento (tales como kits de higiene), asistencia para la reanudación de la agricultura y otros medios de vida, así como ayuda alimentaria;
- En la actualidad se trabaja para llegar hasta unas 500.000 personas en las regiones de Visayas Oriental y Visayas Central en espacio de cuatro meses.



2 AVANCES Y LAGUNAS EN LA RESPUESTA

A medida que Haiyan se acercaba a Filipinas, unas 800 000 personas fueron evacuadas y se desplegó rápidamente el personal de emergencia y los equipos de rescate. Esta actuación rápida de las autoridades, las organizaciones humanitarias y el personal local ayudó a salvar muchas vidas y facilitó el esfuerzo humanitario posterior.

A pesar de ello, se produjeron más de 5.600 víctimas mortales, más de 1.700 personas siguen desaparecidas y la destrucción de hogares e infraestructuras ha sido inmensa. Haiyan ha sido el tifón de mayor intensidad al tocar tierra jamás registrado, con vientos de hasta 315 km/hora (195 millas/hora). La subida del agua que lo acompañó desencadenó una ola que llegó a los cinco metros de altura y arrasó comunidades costeras, matando a muchas personas que se creían a salvo.¹ Fue un fenómeno que muchos no llegaban a entender, y las autoridades no comunicaron de manera efectiva la amenaza específica de esa gigantesca ola.

Una ingente labor humanitaria nacional e internacional ha apoyado las primeras labores de respuesta a nivel local. El Gobierno de Filipinas, con la ayuda generosa y efectiva de la comunidad internacional, ha liderado y coordinado de manera enérgica una vasta y compleja respuesta. Para ello ha contado con el apoyo generoso y efectivo de la comunidad internacional, que ha mejorado notablemente su coordinación desde que las lentas respuestas en Darfur y otros lugares llevaron a que se acometieran hace diez años una serie de reformas en el sistema humanitario.

No puede haber respuesta humanitaria perfecta ante desastres de tal magnitud, y esta no ha sido una excepción. Las dificultades logísticas extremas en numerosas ocasiones dificultaron y retrasaron la respuesta, pero a 1 de diciembre:²

- Se calcula que tres millones de personas habían recibido ayuda alimentaria, con arroz, galletas energéticas y otros alimentos básicos;
- Más de 35.000 hogares habían recibido lonas o tiendas de campaña (sobre todo en las provincias de Samar Oriental y Leyte) y había en marcha esfuerzos por llegar a 478 000 hogares más; y
- En torno al 80 % de las personas que aún quedaban en la ciudad de Taclobán tenía acceso a agua potable; se habían distribuido además unos 60.000 kits de higiene.

Estas y otras ayudas –incluida la atención sanitaria, los servicios de protección a la infancia, y las transferencias de efectivo– han logrado mantener a familias enteras con vida y evitado brotes de enfermedades; y han permitido también que las personas comiencen a reconstruir sus vidas. A la vista de la intensidad de Haiyan y de las dificultades logísticas que provocó, son sin duda éxitos notables.

Hemos pasado muchas tormentas aquí. Pero no esperábamos una que trajera un tsunami. Sólo conocemos la lluvia y el viento. No esperábamos que el mar se comiera a la tierra.

Madre de dos hijos de una comunidad pesquera, noviembre de 2013

PROBLEMAS URGENTES

Pese a lo dicho anteriormente, quedan millones de personas sin ayuda oficial, o que apenas han recibido ayuda. Es preciso hacer aún mayores esfuerzos para garantizar que todas las familias afectadas reciban lo que necesitan ahora, y para ayudar a comunidades devastadas a reconstruir sus hogares, las infraestructuras y sus medios de vida de forma que estén en mejores condiciones para afrontar el próximo desastre.

Necesidades prioritarias

Cuadro 2: Haiyan en cifras (3 de diciembre de 2013)³

- Casi 15 millones de personas afectadas
- Al menos 5.600 personas muertas y más de 26.200 heridas
- Más de cuatro millones de personas siguen desplazadas de sus hogares
- 1,2 millones de hogares dañados o destruidos
- 348 millones de dólares solicitados por el actual Plan de Acción de Haiyan a seis meses de la ONU

Cerca de tres millones de hombres, mujeres y niños siguen dependiendo en algún grado de la **ayuda alimentaria**. Un diagnóstico realizado por Oxfam en la zona noroccidental de Leyte a finales de noviembre constató que en determinadas zonas rurales aisladas los únicos alimentos de que disponían las comunidades eran los que recibían como ayuda alimentaria. La distribución de artículos alimentarios en esas zonas sigue siendo una actividad vital, aunque debe hacerse de manera coordinada para no alterar los mercados o la producción local de alimentos. En los casos en que los mercados han podido funcionar de nuevo, sobre todo en centros urbanos, las ayudas en efectivo han permitido a las familias comprar alimentos, y a los comerciantes locales recuperarse.

Una evaluación realizada por la ONU a finales de noviembre en nueve municipios de Leyte informó de que “la distribución de alimentos es aparentemente eficaz en algunas [zonas], pero poco efectiva o equitativa en otras [...] las comunidades más aisladas no reciben notificación adecuada o deben acudir caminando para recibir lo que quede.”⁴

Más de 579.000 viviendas han quedado totalmente destruidas, **lo que ha dejado sin hogar a más de cuatro millones de personas**. Algunas personas han regresado para construir refugios precarios, mientras que otras siguen abandonando las zonas más afectadas. Para muchas, la **falta de materiales asequibles de refugio y construcción** retrasa su retorno; en algunos lugares el precio de los materiales de construcción se ha duplicado. El diagnóstico de Oxfam en Leyte constató que la distribución de kits para alojamientos de emergencia había cubierto menos del 10 % de la necesidad real en la mayoría de municipios estudiados.

La rápida **recuperación de los medios de vida** es fundamental para evitar que la situación de endeudamiento e indigencia se agrave, y para fomentar la recuperación. La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura calcula que cerca de un millón de agricultores y pescadores se vio afectado por el desastre.

Una prioridad urgente son las decenas de miles de productores pobres de arroz que necesitan reponer las semillas y herramientas que han perdido, así como las instalaciones de almacenamiento y riego dañadas, para poder sembrar en diciembre y principios de enero y así garantizar una cosecha productiva de arroz en marzo y abril de 2014.

Otras prioridades vitales son las comunidades de pescadores –que han perdido, por término medio, dos terceras partes de sus artes de pesca– y los 2,8 millones de personas que trabajaban en el sector servicios – muchas de ellas mujeres– y cuyos trabajos ahora han desaparecido. De hecho, aunque las mujeres no tienen igualdad de acceso a la tierra u otros activos, ni tampoco participan de forma equitativa en la fuerza de trabajo del medio rural, sí están dotadas de numerosas capacidades – entre ellas un alto nivel de educación y una presencia notable en el comercio y las pequeñas y medianas empresas– que deberían aprovecharse para lograr una recuperación equitativa y efectiva.

La recuperación continuada del **suministro de agua potable** y el acceso a instalaciones de saneamiento seguras es fundamental para minimizar el riesgo de enfermedades. Las **instalaciones de saneamiento** en centros de evacuación atestados se han visto desbordadas. En Taclobán, 22 de sus centros de evacuación informaron a las dos semanas del desastre que los drenajes y los sistemas de gestión de residuos eran insuficientes, así como también de falta de electricidad. El diagnóstico de Oxfam en la zona noroccidental de Leyte constató un repunte en los casos de diarreas agudas como consecuencia de daños y contaminación en los sistemas de abastecimiento de agua, y una carencia grave de instalaciones de saneamiento.

A medida que comienzan a marcharse los equipos médicos extranjeros especializados en traumatismos, las instalaciones de salud siguen sobrecargadas y sin duda se producirán **lagunas en la atención sanitaria** (incluyendo el tratamiento de heridas, infecciones respiratorias agudas y enfermedades crónicas como la diabetes), salvo que el Gobierno pueda ampliar rápidamente esos servicios.

Un problema más generalizado es la diferencia en los **niveles de ayuda, que varían** dependiendo de la ubicación. Muchas de las distribuciones de ayuda se han repartido únicamente entre las personas registradas en centros de evacuación: el registro va ligado a las listas oficiales de votantes, por lo que perjudica a las familias desplazadas que no están albergadas en esos centros. La mayoría de las operaciones de ayuda comenzó en zonas urbanas, y desde ahí se amplió paulatinamente a los distritos adyacentes y más allá, pero el escaso número de vehículos pesados e instalaciones para el almacenamiento en centros como Taclobán ha provocado retrasos en las distribuciones.

El alcalde había convocado una reunión de emergencia y ordenado a todos los funcionarios y trabajadores de salud que evacuaran a la población al centro comunitario del barrio, a la escuela, a la iglesia y a otros lugares. Pero muy pronto se llenaron y muchas personas ya no pudieron entrar y tuvimos que buscar otros lugares para ellas.

Vergie Ochia, isla de Bantayan, noviembre de 2013

La falta de maquinaria para la retirada de escombros significa también que muchas comunidades rurales siguen inaccesibles y por tanto han recibido escasa ayuda. Por ejemplo, muchas aldeas en Samar oriental, entre ellas comunidades indígenas vulnerables, no recibieron ayuda externa en las tres primeras semanas. Las comunidades rurales más aisladas han tenido que depender de iniciativas benéficas locales, incluyendo donaciones organizadas por particulares, empresas e iglesias

El desplazamiento masivo ha generado condiciones de hacinamiento que hacen aumentar **el riesgo para la seguridad y el bienestar de grupos vulnerables, como mujeres y niños**. La experiencia derivada de anteriores desastres en Filipinas (y también en otros lugares) apunta a que las tasas de violencia de género, explotación sexual, abusos y tráfico de personas sin duda aumentarán. La falta de mujeres policía, el limitado número de espacios exclusivos para mujeres en los centros de evacuación, y unos servicios maternales y de reproducción sexual que no funcionan dificultan aún más el reto de reducir los riesgos para estos grupos vulnerables.

DESEMPEÑO HASTA LA FECHA

Tras esta visión general de las necesidades prioritarias, a continuación se pasa revista al desempeño de los distintos actores desde el 8 de noviembre, comenzando por las autoridades del país.

Gobierno nacional y local

El Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres constituye la espina dorsal de la gestión de desastres en Filipinas, abarcando desde el nivel nacional al local, y cuenta con representación de todos los ministerios nacionales, las fuerzas armadas, los servicios de emergencia y la sociedad civil. Tiene cuatro ministros del Gobierno como líderes de distintos aspectos del ciclo de gestión de desastres: Preparación, Respuesta, Prevención y mitigación, y Rehabilitación y recuperación.

Tras el impacto del tifón Haiyan, varios ministros fueron enviados a la zona para supervisar las operaciones de emergencia y determinados aspectos de la respuesta. Se creó un grupo de trabajo que comenzó a redactar un plan de acción de ayuda, recuperación, rehabilitación y reconstrucción. Pese a esta encomiable energía, en un principio la respuesta en su conjunto carecía de un líder claro. A este respecto, el nombramiento el 2 de diciembre del ex senador Panfilo Lacson como responsable de los esfuerzos de rehabilitación y reconstrucción fue un paso positivo.

En un primer momento, las autoridades locales se vieron superadas por el desastre. Cuando comenzó la respuesta, algunos funcionarios locales denunciaron que el retraso en la distribución de ayuda a sus comunidades se debió a que las autoridades municipales daban prioridad a otros distritos por motivos políticos. Para acabar con estas percepciones es preciso agilizar la llegada de ayuda a todas las zonas y,

Aunque los donantes internacionales han respondido con rapidez ante el desastre de Filipinas, esa respuesta y una ayuda humanitaria suficiente en otros lugares será la verdadera prueba de la decencia global al finalizar este 2013.

Mark Goldring, director ejecutivo de Oxfam GB, noviembre de 2013⁵

por ejemplo, publicar en Internet y en tabloneros públicos las fechas previstas de distribución para que el proceso sea más transparente.

Apoyo internacional

Todos los Estados miembros de la ASEAN, incluidos Camboya, RDP Lao y Myanmar, respondieron ante esta crisis humanitaria. Más allá de la región del sudeste asiático, la respuesta global inmediata al tifón Haiyan ha sido generosa, sobre todo si se compara con las muchas otras crisis humanitarias que apenas reciben atención internacional. En las tres primeras semanas de la respuesta se recibieron 391 millones de dólares en ayuda humanitaria, con las aportaciones más cuantiosas del Reino Unido, Estados Unidos, Japón, Australia, Canadá, Suecia, Emiratos Árabes Unidos, Países Bajos y Arabia Saudí.⁶

Según el análisis inicial de Oxfam, muchos países han aportado mucho más de la “cuota justa” que les corresponde del total (en base a su Producto Interior Bruto), no solo grandes donantes bilaterales como el Reino Unido, Australia, Suecia, Noruega y Países Bajos, sino también países como Dinamarca, Nueva Zelanda y Luxemburgo.⁷ Al margen de estos donantes “tradicionales”, los países del golfo Pérsico y organizaciones multilaterales como el Banco Asiático de Desarrollo y la Comisión Europea, así como infinidad de particulares de todo el mundo, también han aportado cantidades significativas.

Y ante el nuevo llamamiento de la ONU el 9 de diciembre, el reto para estos y otros donantes es mantener esa generosidad durante el tiempo que sea necesario para ayudar al pueblo filipino, y velar porque esa generosidad no sustituya, sino que sea adicional, a la financiación adecuada para otras crisis humanitarias, como las que persisten en Siria y en la República Democrática del Congo. Cabe destacar que la atención internacional se ha centrado únicamente en determinados desastres de Filipinas: después de casi dos meses, el llamamiento de la ONU en respuesta a otro desastre, el terremoto de Bohol, tan solo ha recaudado el 21 % de los fondos solicitados.⁸

Agencias de la ONU

La ONU calificó su respuesta al desastre de Haiyan con la categoría L3, el nivel más elevado. Un equipo de respuesta de emergencia de la ONU llegó a Taclobán tan solo 12 horas después de que Haiyan tocara tierra, y la respuesta se ha beneficiado de forma clara del despliegue de personal experimentado de la ONU para coordinar los distintos sectores de la ayuda (denominados “clusters”). Los clusters de Agua, Saneamiento e Higiene (WASH) y Protección (incluida la protección de la infancia), dotados de un liderazgo efectivo y personal con experiencia, son algunos de los que han funcionado bien. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA) también ha demostrado agilidad y eficacia. Sin embargo, algunas agencias de la ONU tuvieron dificultades a la hora de realizar una movilización rápida y en un principio apenas pudieron superar problemas logísticos, como la adquisición de vehículos, aunque hubo una mejora notable a las dos semanas.

ONG locales, nacionales e internacionales

Muchas ONG, entre ellas organizaciones de mujeres y grupos comunitarios locales, han estado al frente de la respuesta. Las asociaciones benéficas locales y grupos de voluntarios fueron quienes lograron mantener a las familias más pobres con vida en los días inmediatamente siguientes al tifón.

Con aeropuertos, puertos, carreteras y puentes inservibles, muchas organizaciones humanitarias (y entre ellas Oxfam) se vieron imposibilitadas para distribuir grandes cantidades de ayuda rápidamente. La adquisición de los vehículos suficientes ha sido uno de los problemas más críticos, aunque algunas organizaciones internacionales –como ACTED y la Organización Internacional para las Migraciones– pudieron conseguir vehículos que prestaron a otras organizaciones. Una aportación destacable fue la del fondo estadounidense de combustible para emergencias (*Fuel Relief Fund*), que repartió de forma gratuita en Taclobán combustible por valor total de 100.000 dólares a las organizaciones que participaban en las labores humanitarias.

A pesar de todas estas dificultades, Oxfam pudo llegar hasta casi 250.000 personas, y se espera multiplicar esa cifra por dos de aquí a cuatro meses (ver el Recuadro 1). Oxfam publicará las lecciones aprendidas de esta difícil situación, y alienta a otros a que hagan lo mismo.

Es fundamental que todas las organizaciones internacionales –tanto ONG como agencias de la ONU– colaboren estrechamente con las autoridades y grupos de la sociedad civil de Filipinas para garantizar que sus actividades formen parte de una recuperación sostenible y ayuden a potenciar su capacidad a largo plazo. Oxfam, por ejemplo, ha ayudado a restablecer el suministro de agua en Taclobán para 80.000 personas, en colaboración tanto con el Departamento Metropolitano de Agua de Leyte y ‘A Single Drop of Safe Water’, una ONG filipina con la que Oxfam ya colaboraba antes del desastre.

El sector privado

Desde pequeñas empresas a grandes multinacionales, el sector privado ha desempeñado un papel significativo en la respuesta ante este desastre mediante la recaudación de fondos, la aportación de servicios de apoyo y la distribución de ayuda. Se calcula que las empresas filipinas han aportado más de 45 millones de dólares en fondos, bienes y personal.⁹ Las empresas extranjeras también han aportado fondos y bienes en especie, además de formas novedosas de ayuda como los dos aviones no tripulados de vigilancia proporcionados por la empresa danesa de tecnología Danoffice IT, capaces de sobrevolar calles bloqueadas por escombros para sacar fotografías y vídeos y obtener imágenes térmicas.

El sector privado puede ahora potenciar este papel positivo participando en unos esfuerzos de reconstrucción que favorezcan la regeneración económica equitativa.

3 RECONSTRUIR COMUNIDADES MÁS SEGURAS

Filipinas es uno de los países del mundo más propenso a los desastres, y sufre una media de 20 tifones anuales.

Las autoridades filipinas han invertido notablemente en reducción del riesgo de desastres (RRD) y adaptación al cambio climático (ACC). En 2011, se destinaron a la RRD 624 millones de dólares de fondos públicos –el 2 % del presupuesto nacional y un 0,28 % del PIB–; además, las autoridades locales destinan al menos un 5 % de sus ingresos al Fondo Local de Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastres.¹¹

El Gobierno de Filipinas ha promulgado una Ley de Cambio Climático (2009) y una Ley de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres (2010); tanto la RRD como la ACC constituyen aspectos transversales en las políticas económicas, el desarrollo social y el medio ambiente incluidos en el Plan de Desarrollo de Filipinas 2011-2016. Un estudio del Instituto de Desarrollo Internacional del Reino Unido (ODI), realizado con anterioridad al tifón Haiyan, alabó la capacidad para la adaptación ante el cambio climático de Filipinas, y concluyó que el país contaba con una “gestión del riesgo de desastres y una capacidad adaptativa superiores a la media, hecho que potencia su probabilidad de minimizar los impactos de largo plazo por desastres, ahora y en el futuro”.¹²

Los esfuerzos de la autoridades Filipinas –entre otros las alertas tempranas que propiciaron evacuaciones masivas– ayudaron a salvar muchas vidas y limitar las pérdidas provocadas por Haiyan. Por ejemplo, las 500 viviendas de la isla de Tulang Diyot, de escasa elevación, al este de Cebu, fueron destruidas por el tifón y el aumento del agua del mar. Pero gracias a una eficaz evacuación, todos sus habitantes sobrevivieron. Las actuaciones de este tipo tuvieron como resultado un número de víctimas menor de lo que pudiera haberse esperado, dada la intensidad de Haiyan, y en conjunto, la pérdida de vidas, aunque terrible, fue menor de lo que la escala de la destrucción física hacía temer.

Las inversiones en RRD han logrado una diferencia y deben ahora ampliarse con aún más ímpetu, tanto en Filipinas como en todo el mundo. Las lecciones de Filipinas (entre otras las ventajas de las alertas tempranas y evacuaciones eficaces) deben ir de la mano del aprendizaje derivado de otros países, como por ejemplo el éxito de los refugios para casos de ciclones en Bangladesh.

Pero en vista de los extraordinarios riesgos por desastres a los que debe hacer frente Filipinas, se necesitará una escala de inversiones en RRD y ACC también extraordinaria durante muchas décadas. La financiación de

No será suficiente con reconstruir vidas y comunidades tal y como eran antes del desastre; es preciso reconstruir comunidades con la confianza de no estar reconstruyendo los mismos riesgos. Debemos garantizar que la reconstrucción de hogares e infraestructuras se hará en zonas más seguras y en base a normas de construcción rigurosas.

Senador Loren Legarda, impulsor de la RRD y autor de la Ley de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres de Filipinas¹⁰

donantes para la RRD en Filipinas hace que el país sea el cuarto mayor receptor de este tipo de ayuda en todo el mundo. Pero la ayuda recibida por este concepto en los últimos 20 años representa tan solo 10,78 dólares per cápita, y por tanto según esta medida el país se coloca en el lugar 32, y no en el 4, del mundo.¹³

Dicho de otro modo, los donantes internacionales han aportado a Filipinas una ayuda para la RRD demasiado reducida en relación a los riesgos y el número de personas expuestas a esos riesgos. La inversión internacional en RRD en Filipinas debe aumentar de forma significativa, y con un mayor enfoque hacia la mitigación de la pobreza que hace que las personas sean aún más vulnerables.

POBREZA Y DESIGUALDAD

Pero la RRD por sí sola no será suficiente. La región de Visayas Oriental, una de las más afectadas, ya era la tercera más pobre de Filipinas, con unas infraestructuras deficientes y sectores agrícolas y pesqueros en dificultades. Una tercera parte de las viviendas de Taclobán estaban construidas con simples paredes de madera. Casi dos millones de personas ganaban menos de dos dólares diarios.¹⁴ Muchas de las personas más pobres eran mujeres del medio rural, a pesar de que Filipinas, según un informe a nivel mundial, ha reducido las desigualdades entre hombres y mujeres más que ningún otro país de Asia.¹⁵

Esta pobreza se concentraba sobre todo en el medio rural, aunque el número de personas pobres en zonas urbanas iba en aumento. Estaba más generalizada entre los agricultores (de los que el 46 % eran pobres) y las comunidades pesqueras (el 45 %),¹⁶ y se debía sobre todo a la falta de acceso a la tierra. De los 16.300 productores de cocos en Samar oriental, más de la mitad carecen de acceso seguro a la propiedad de la tierra. El Gobierno de Filipinas ha elaborado planes para distribuir la tierra a los agricultores pobres, pero las tasas de distribución en la región de Visayas Oriental son las más bajas del país, especialmente entre los cultivadores de cocos.¹⁷

Los motivos subyacentes de la pobreza entre agricultores y pescadores incluyen los bajos precios para los productores que fijan los grandes comerciantes; una pobre aplicación de la ley (como por ejemplo la legislación que prohíbe a las empresas pescar en aguas municipales reservadas para los pequeños pescadores); la degradación ambiental (por ejemplo la pérdida de manglares, que sirven como ecosistemas de vida marina y también como barrera física frente a mareas y marejadas ocasionadas por las tormentas); y las deficientes infraestructuras rurales.

Pese a que la demanda internacional de coco ha aumentado, los beneficios no han llegado a los productores más pobres porque carecen de los medios necesarios para procesar y así añadir valor a la materia prima. Los comerciantes de arroz muchas veces fijan precios de mercado que suponen una explotación de los pequeños productores, a la vez que les ofrecen préstamos a un interés alto.

Lo que necesito ahora es volver a ganar un poco de dinero para poder comprar comida, escolarizar a mis hijos y empezar a reconstruir mi casa [...] no sé lo que tardaremos en vivir otra vez de forma normal, quizás dos años. Gano muy poco, y por tanto nos recuperaremos muy despacio, muy poco a poco.

Victor Villarmel, Silion, isla de Bantayan, noviembre de 2013

Los trabajos en el sector servicios, a menudo desempeñados por mujeres, suelen pagar sueldos bajos con contratos informales que ofrecen escasa protección y mínimos beneficios. De hecho, la desigualdad de género en el acceso a la tierra y otros recursos, así como en la participación en la fuerza de trabajo, hace que las mujeres rurales de Visayas Oriental sean las personas más pobres de entre los pobres.

ROMPER EL CICLO DE DESASTRES Y POBREZA

Aunque el tifón Haiyan fue excepcional, este círculo vicioso de desastre y pobreza no lo es. Los estudios realizados a raíz de que la tormenta tropical Ondoy y el tifón Pepeng azotaran Filipinas en 2009 ya señalaban un impacto desproporcionado en las personas pobres y un consiguiente aumento de la pobreza.¹⁸

Todo plan de reconstrucción que se articule a raíz de Haiyan debe ayudar a romper este ciclo, mediante una diversificación de medios de vida, una mejora de la tenencia segura de la tierra, la reubicación de personas que viven en zonas de alto riesgo, así como garantizando que las instituciones y los servicios locales estén mejor equipados para responder ante desastres. Los recursos para la reconstrucción (tanto nacionales como de la ayuda internacional) deben otorgar prioridad a las comunidades pobres que más los necesitan, y no a zonas o grupos sociales que quizás tengan una mayor influencia política o económica. Esto a su vez requerirá transparencia en la forma de ejecutar los fondos para la reconstrucción y en la forma de conceder contratos para los proyectos que se precisen, que incluirán enormes reparaciones de las infraestructuras. Se hace imprescindible además la participación activa de medios de comunicación independientes y el escrutinio de la sociedad civil para garantizar que así ocurra.

AVISO GLOBAL

El riesgo de desastres va en aumento. Un factor clave de ese aumento es el cambio climático. Aun reconociendo las dificultades que entraña los modelos de análisis de tifones, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha sugerido que, aunque es poco probable que aumente el número de ciclones tropicales, el cambio climático seguramente hará que aumente la intensidad de los tifones en la región.¹⁹ Se sabe con un mayor grado de certeza que las subidas previstas en el nivel del mar agravarán los efectos de las subidas del agua debidas a las tormentas:²⁰ el aumento del nivel del mar en torno a Filipinas probablemente incrementó de forma significativa la altura de la mortífera subida del agua que acompañó a Haiyan.²¹ El desastre ocurrido el 8 de noviembre se ajusta, cuando menos, a un patrón de riesgos por fenómenos meteorológicos extremos que en general van en aumento.

Paralelamente, crece el número de personas expuestas a amenazas como los tifones debido al crecimiento de la población y a las migraciones –no por los hechos en sí mismos, sino por ir acompañados de un desarrollo y una planificación inadecuados–. El crecimiento de la población y las migraciones tienen como consecuencia que muchas más personas pobres se vean obligadas a vivir en zonas vulnerables, sobre todo en ciudades donde el riesgo de desastres aumenta por la elevada densidad de población, una planificación urbana inadecuada e infraestructuras deficientes.

En Filipinas, por ejemplo, la tasa anual de crecimiento de la población es del 1,9 %, una de las más altas de Asia.²² La población urbana representa el 49 % del total, y se prevé que esta proporción alcance el 65 % en 2030.²³ En los últimos 40 años, la población de Taclobán prácticamente se triplicó, pasando de 76.000 personas a 221.000.

En última instancia, todos los esfuerzos que realice un país por adaptarse al cambio climático y ampliar la RRD podrían no ser suficientes para mitigar la destrucción generada por fenómenos meteorológicos extremos. Y por este motivo, en la reciente Cumbre Climática de la ONU celebrada en Varsovia (COP19) se anunció la creación de un mecanismo de pérdidas y daños para ayudar a los países a gestionar los daños climáticos que puedan producirse pese a los esfuerzos empleados por los países para la adaptación. El tifón Haiyan ha subrayado la necesidad de un mecanismo de este tipo; lo que hace falta ahora es que los Gobiernos articulen el funcionamiento del mismo, quizás con programas de transferencia del riesgo, como seguros, y rehabilitación e indemnizaciones por pérdida de medios de vida, propiedades y territorio.

4 CONCLUSIONES

Con el apoyo de una ayuda internacional que se ha mostrado más generosa y efectiva que en otras muchas crisis, y liderada por unas autoridades filipinas muy activas, la respuesta humanitaria ha proporcionado ayuda a millones de personas. Pero es preciso hacer mucho más para ampliar el esfuerzo humanitario tras el paso de Haiyan y velar por que todas las personas que necesitan ayuda la reciban.

Haiyan destapó, de forma brutal, las limitaciones inherentes a los esfuerzos que durante muchos años se han venido realizando para ayudar a Filipinas a afrontar riesgos naturales como los tifones. Las inversiones dedicadas a la Reducción del Riesgo de Desastres, a la preparación y las evacuaciones desde luego salvaron vidas. Pero si se pretende abordar el creciente riesgo de desastres, agravado por el cambio climático, es preciso hacer mucho más en cuatro frentes diferenciados.

En primer lugar, las autoridades, los servicios y las organizaciones de la sociedad civil a nivel local que se encuentran en primera línea de respuesta ante un desastre deben estar mejor equipados para afrontar desastres futuros.

En segundo lugar, una estrategia de reconstrucción sostenida y debidamente financiada debe liderar la regeneración económica de la zona del desastre. Esa estrategia debe ir orientada a las personas más vulnerables. Debe reducir la pobreza y las desigualdades que mantienen a esas personas atrapadas en un círculo vicioso de desastre, deuda y destitución. Y debe valerse de las capacidades de las personas locales, incluidas las mujeres y las organizaciones de mujeres, para ayudar a que la recuperación sea eficaz y justa.

Tercero, las autoridades de Filipinas y los donantes internacionales deben aprovechar los esfuerzos anteriores de reducción del riesgo de desastres mediante una ampliación significativa de las inversiones en RRD y ACC, hasta un nivel acorde con la escala y el aumento de los riesgos, así como con el número de personas expuestas a esos riesgos.

Por último, las tormentas como el tifón Haiyan, que desbordan todos los registros conocidos, demuestran que las tormentas más extremas provocarán inevitablemente una destrucción masiva, incluso si se toman todas las medidas debidas. Y por tanto es ya mucho más que urgente alcanzar acuerdos internacionales para lograr un recorte de las emisiones de carbono que exacerban el calentamiento global y los fenómenos meteorológicos extremos.

RECOMENDACIONES

Un mes después de Haiyan, las recomendaciones siguientes no son sino el principio de lo que es preciso hacer.

Con el apoyo de la comunidad internacional, el Gobierno de Filipinas debe:

- **Acelerar y ampliar las operaciones humanitarias en todas las zonas afectadas por el desastre.** Las siguientes actuaciones son prioritarias: aumento de las distribuciones de ayuda alimentaria (dinero en efectivo, vales, alimentos); mejora en el abastecimiento de agua e instalaciones sanitarias; incremento de la ayuda en efectivo para los grupos más pobres y vulnerables y para la pronta recuperación de medios de vida; y ayuda para refugios de emergencia y de transición (con medidas para estabilizar los precios de los materiales de construcción), incluso para personas que vivían de alquiler. Para realizar una respuesta centrada en los grupos más vulnerables será necesario recopilar datos que diferencien necesidades según género, y utilizar esos datos de manera eficaz.
- **Garantizar que los servicios encaminados a proteger a grupos vulnerables, como son mujeres y niños, se amplíen rápidamente.** Estos servicios deben incluir acceso a personal de protección debidamente formado y teléfonos de ayuda en caso de violencia doméstica; mayor despliegue de mujeres policía; y espacios para mujeres en comunidades desplazadas. Todos estos aspectos deben reforzarse como aspecto básico de la respuesta a la crisis y no como consideración secundaria (junto con medidas para garantizar una “programación segura”, de manera que ningún aspecto de la respuesta aumente los riesgos para mujeres, niñas u otros grupos vulnerables).
- **Crear un órgano nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres más fuerte y con mayor poder que trascienda la mera coordinación,** para potenciar las capacidades de reducción del riesgo de desastres y de respuesta de las autoridades, los servicios de emergencia y las organizaciones de la sociedad civil a nivel de provincia y de distrito. Esto debe abarcar un mayor acceso local a recursos económicos y equipamientos para potenciar la reducción del riesgo de desastres y la respuesta a nivel local.
- **Implementar una estrategia de reconstrucción a favor de las personas más pobres que lance el desarrollo económico de las regiones más afectadas y que aborde las desigualdades, incluida la desigualdad de género, que hace que las personas sean vulnerables.** Esta estrategia debe hacer partícipes a las comunidades (incluyendo a los grupos de mujeres) en su diseño e implementación; incentivar las inversiones del sector privado que sean bajas en carbono, e incluir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con respecto a toda la ayuda y las inversiones.

- **Aprovechar las inversiones anteriores en RRD y ACC a nivel nacional, poniendo mayor enfoque en la reducción de la pobreza y la desigualdad.** Esto debe abarcar financiación adecuada del Fondo nacional de gestión y reducción del riesgo de desastres y el Fondo para la Supervivencia del Pueblo. Por otra parte, lecciones como las relativas a alertas tempranas efectivas, protección ambiental y refugios contra ciclones deben aplicarse e implementarse a una escala mucho mayor.

Los donantes internacionales deben:

- **Aportar la totalidad de fondos necesarios para el nuevo Plan de Acción de Haiyan coordinado por la ONU, y proporcionar el apoyo adecuado (por medio de fondos de RRD y ACC según corresponda) a una estrategia de reconstrucción inclusiva** que ayude a fortalecer las instituciones del Gobierno nacional y local para que sean capaces de gestionar la recuperación, y apoye a la sociedad civil local, incluyendo a grupos de mujeres, en el proceso de recuperación.
- **Apoyar a Filipinas en el fortalecimiento de su estrategia de RRD** con un mayor enfoque y mayores inversiones en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y económicas que hacen aumentar la vulnerabilidad de las personas ante desastres futuros.
- **Aumentar la financiación para la RRD hasta alcanzar al menos el 1 % de los presupuestos internacionales de ayuda al desarrollo,** siguiendo criterios globales.
- **Ampliar la financiación pública para la adaptación al cambio climático y la mitigación en los países en desarrollo,** para cumplir el objetivo fijado de 100.000 millones de dólares anuales en financiación climática para 2020.

La ONU y las ONG internacionales deben:

- **Seguir aumentando la ayuda al Gobierno de Filipinas y sus instituciones públicas, así como a las organizaciones de la sociedad civil,** para acelerar la respuesta y garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos de recuperación y reconstrucción. Los actores internacionales deben integrar sus actividades en las realizadas por actores nacionales, para así evitar la creación de servicios paralelos e inversiones no coordinadas.
- **Potenciar el análisis de género en todos los programas y desarrollar proyectos con rendición de cuentas,** en base a las necesidades y prioridades de los distintos grupos. Esto debe abarcar ayuda activa para potenciar el liderazgo de las mujeres y las organizaciones de mujeres, así como la búsqueda de oportunidades para garantizar que los programas humanitarios y de recuperación ayuden a promover la igualdad de género a largo plazo.

NOTAS

- ¹ Como ejemplo trágico, el Centro de Convenciones de la ciudad de Tacloban. Utilizado por cientos de familias como centro de evacuación para refugiarse de los intensos vientos, la subida del agua del mar inundó por completo su planta baja, matando a decenas de personas.
- ² Datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA) (2013) 'Philippines: Typhoon Haiyan Situation Report No. 20 (as of 3 December 2013)', <http://reliefweb.int/report/philippines/philippines-typhoon-haiyan-situation-report-no-20-3-december-2013>
- ³ Datos de ONU OCHA y el Consejo Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres (NDRRMC); la cifra del número total de afectados es del Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo de Filipinas.
- ⁴ ONU OCHA (2013) 'Typhoon Haiyan [Yolanda] Rapid Needs Assessment Report: 9 Municipalities in Leyte Province 25-30 November 2013,' pág. 5, http://mhps.net/wp-content/uploads/group-documents/219/1386012339-RapidAssessmentReport_NineMunicipalitiesinLeyteProvince.pdf.
- ⁵ M. Goldring (2013) 'Learning Lessons in the Philippines', Huffington Post, 18 de noviembre, http://www.huffingtonpost.co.uk/mark-goldring/philippines-typhoon-haiyan_b_4295070.html
- ⁶ Esta cifra incluye las cantidades que el Servicio de Seguimiento Financiero (FTS) de ONU OCHA clasificó como "comprometidas" o "aportadas" a 29 de noviembre de 2013, tres semanas después del tifón, <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=1043>
- ⁷ El análisis de la proporción justa es de miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Utiliza la cantidad total de los llamamientos de las Naciones Unidas y la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja como indicador de la financiación total necesaria, y se calcula partiendo de la base de que los miembros del CAD aportarán en su conjunto el 60 % de la financiación total necesaria y que la proporción justa de cada uno de los miembros del CAD equivale a la proporción que el producto interior bruto (PIB) del país miembro del CAD representa frente al PIB agregado de todos los miembros del CAD. El análisis es de los fondos aportados o comprometidos para el llamamiento de la ONU y otros, pero excluye compromisos no vinculantes. La financiación de la Oficina Humanitaria (ECHO) de la Comisión Europea y el Fondo Rotativo de Respuesta a Emergencias (CERF) de la ONU se asigna a los miembros del CAD en función de sus aportaciones a ECHO y al CERF. Los datos de financiación del análisis provienen del Servicio de Seguimiento Financiero administrado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas a 29 de noviembre de 2013.
- ⁸ A 4 de diciembre de 2013, según el Servicio de Seguimiento Financiero de ONU OCHA, http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R1_A1041_1312040300.pdf
- ⁹ Business Civic Leadership Center, 'Typhoon Haiyan – Corporate Aid Tracker', <http://bclc.uschamber.com/site-page/typhoon-haiyan-corporate-aid-tracker>
- ¹⁰ A. McElroy (2013) 'Senator urges 'don't rebuild risks again'', <https://www.unisdr.org/archive/35487>
- ¹¹ S. Jose (2012) 'Preliminary Examination of Existing Methodologies for Allocating and Tracking National Government Budget for Disaster Risk Reduction (DRR) in the Philippines', EIRD-ONU, pág. 24, http://www.unisdr.org/files/32378_32378philippinesdraftdrrinvestmentt.pdf
- ¹² A. Shepherd et al (2013) 'Geography of Poverty, Disasters and Climate Extremes in 2030', ODI, <http://www.odi.org.uk/publications/7491-geography-poverty-disasters-climate-change-2030>
- ¹³ J. Kellett y A. Caravani (2013) 'Financing Disaster Risk Reduction: A 20 year story of international aid', ODI, <http://www.odi.org.uk/publications/7452-climate-finance-disaster-risk-reduction>
- ¹⁴ Junta Nacional de Coordinación Estadística de Filipinas – División Regional VIII, Regional Stat Watch, Visayas Oriental, 31 de octubre de 2013, http://nscb.gov.ph/ru8/statwatch/2013/Regional/3rd_Qtr/EV_Regional_Statwatch_Oct_2013.pdf
- ¹⁵ Foro Económico Mundial (2013) 'The Global Gender Gap Report 2013', http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2013.pdf
- ¹⁶ Junta Nacional de Coordinación Estadística de Filipinas – División Regional VIII, Regional Stat Watch, Visayas Oriental, 31 de octubre de 2013, http://nscb.gov.ph/ru8/statwatch/2013/Regional/3rd_Qtr/EV_Regional_Statwatch_Oct_2013.pdf
- ¹⁷ La distribución de tierras a los agricultores pobres es uno de los objetivos del Programa Integral para la Reforma Agraria, Extensión con Reformas (CARPER). A 1 de enero de 2013, el 90 % de los terrenos que aún quedaban por distribuir eran tierras agrícolas privadas, con una extensión total de 783.490 hectáreas (Departamento de Reforma Agraria, DAR, junio de 2013). Por cultivo, la mayor proporción de tierra aún por distribuir son las plantaciones de coco (el 30 %, o 262.524 hectáreas), seguida de campos de arroz (el 20 %, o 178.690 hectáreas). La tasa más baja de distribución en todo el país corresponde a Visayas Oriental –las islas de Samar y Leyte– donde tan solo se ha transferido el 2 % de las tierras a distribuir (DAR, 2013).
- ¹⁸ 'Social Impacts of Tropical Storm Ondoy and Typhoon Pepeng', Instituto de Cultura Filipina, diciembre de 2011, <http://www.ipc-ateneo.org/node/93>
- ¹⁹ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2012) 'Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change', http://ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/SREX-All_FINAL.pdf
Ver también: IPCC (2007) 'Cuarto Informe de Evaluación', http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/en/ch11s11-4.html; K. Emanuel (2013) 'Downscaling CMIP5 climate models shows increased tropical cyclone activity over the 21st century', <http://www.pnas.org/content/early/2013/07/05/1301293110>
- ²⁰ IPCC (2012) *op. cit.*
- ²¹ A. Freedman (2013) 'Typhoon Haiyan's Deadly Surge Noted in Warsaw Talks', Climate Central, <http://www.climatecentral.org/news/typhoon-haiyans-deadly-surge-noted-in-warsaw-16730>
- ²² Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo, 2013
- ²³ Ibid.

© Oxfam Internacional, diciembre de 2013

Este documento ha sido escrito por Shaheen Chughtai, asesor de políticas humanitarias de Oxfam GB. Oxfam agradece la colaboración de Michael Bailey, Ed Cairns, Debbie Hiller, Jonathan Mazliah, Marie Madamba Nunez, Golda Hilario y Paht Tan-Attanawin en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-532-6 en diciembre de 2013. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 94 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Aksyon Klima Pilipinas (AKP) es una red nacional compuesta por 40 redes y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en diferentes aspectos relacionados con el cambio climático. Como red, AKP defiende la adaptación, mitigación, financiación e intercambio de tecnología para abordar el cambio climático tanto a escala nacional como internacional. Las organizaciones miembro trabajan con las autoridades locales para asegurar que sus planes y programas incluyan el cambio climático.

