

Lunes 4 de mayo de 2020

Restricciones de los Sistemas de Información de Gestión del Riesgo de Desastres frente al derecho de acceso a la información para la prevención de desastres técnicamente previsibles durante la emergencia sanitaria en Colombia
Informe

Elaborado por: Jorge Eduardo Vásquez Santamaría, Docente investigador del Grupo de Investigación Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Luis Amigó.

Introducción

Colombia ha acogido los principales instrumentos internacionales que se ocupan de la Gestión del Riesgo de Desastres Técnicamente Previsibles. A partir del Marco de Acción de Hyogo 2005 – 2015, el Estado adquirió el deber de “aumentar la fiabilidad y disponibilidad de información adecuada sobre los desastres destinada al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones” (Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, 2005, p. 3); lo que se acompañó con priorizar el aseguramiento del acceso a la información a las comunidades y las autoridades locales para controlar y reducir los riesgos, con la orientación de mantener sistemas de información como parte de la alerta temprana.

Posterior al Marco de Acción de Hyogo, Colombia fue uno de los primeros países en consolidar y validar los indicadores del Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres proyectados para el período 2015 – 2030. En ese Marco de Acción se previó “el intercambio abierto y la divulgación de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad, así como de la información sobre los riesgos fácilmente accesible, actualizada, comprensible, con base científica y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales” (Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, 2015, p. 13). Para comprender el riesgo de desastres en el nivel nacional dispone:

el acceso en tiempo real a datos fiables, hacer uso de información espacial e in situ, incluidos los sistemas de información geográfica (SIG), y utilizar las innovaciones en materia de tecnología de la información y las comunicaciones para mejorar los instrumentos de medición y recopilación, el análisis y la difusión de datos (Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, 2015, p. 15).

En atención a los deberes contraídos con instrumentos como los mencionados, la Ley 1523 de 2012 le confiere al Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo la formulación de los lineamientos para el manejo y transferencia de información y para el diseño y operación del Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo (SNIGRD), cuya administración esta a cargo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). El SNIGRD debe permitir, entre otras, acceder a la información relacionada con la gestión del riesgo de

desastres de todo el país; adaptar, adoptar y promover estándares, protocolos, soluciones tecnológicas y procesos para el manejo de la información para la gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, departamental, distrital y municipal; contribuir a la construcción, distribución y apropiación del conocimiento sobre el riesgo de desastres, a la generación de los elementos de información e interacción para el seguimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, y a la divulgación de información relacionada con el conocimiento del riesgo, la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación en los ámbitos, nacional, departamental, distrital y municipal (Ley 1523, 2012, artículo 45).

Igualmente, la Ley 1523 de 2012 impone la creación de Sistemas de Información Regionales, Departamentales, Distritales y Municipales que guarden operatividad con el SNIGRD y observen los estándares de la UNGRD (Artículo 46).

1. La prevención de desastres técnicamente previsibles en tiempos de COVID19

El pasado 22 de abril, la UNESCO informó que la pandemia del COVID19 pone a la sociedad en una situación crítica en la cual aumentan las condiciones de vulnerabilidad: “Las consecuencias de este desastre pudieran cambiar, por mucho tiempo, las relaciones económicas, sociales e interpersonales en el mundo y en cada uno de nuestros países” (UNESCO, 2020). De la misma manera la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) explica que es necesario:

aceptar una nueva comprensión sobre la naturaleza dinámica de los riesgos sistémicos, establecer nuevas estructuras para gestionarlo en sistemas complejos y adaptativos, y elaborar una serie de herramientas nuevas para realizar inversiones y tomar decisiones orientadas por el riesgo, lo cual permitiría que las sociedades humanas vivan con y en la incertidumbre (Gordon y Williams, 2020).

Por lo anterior consideramos:

- Las relaciones sociales y especialmente las relaciones económicas se están viendo sometidas a profundas transformaciones. Las primeras definidas por el aislamiento y los cambios en la cotidianidad, lo que se traduce en la alteración y la reducción en la comunicación y el acceso a la información que permita establecer certezas frente a las circunstancias actuales y sobre la evolución de las condiciones que rigen el Estado de Emergencia. Las segundas, debido al incremento de la incertidumbre y los bruscos movimientos de la economía mundial que alteran las formas de vida de los grupos familiares y de las comunidades.
- Los sectores de la sociedad inmersos en condiciones de vulnerabilidad por la ocurrencia de desastres naturales técnicamente previsibles, van incrementado su nivel de fragilidad física, económica, social o ambiental por la posible ocurrencia del evento natural que aqueje el territorio donde se localizan en tiempos en los cuales la locomoción y el ejercicio de reunión es excepcional, y la posibilidad de adquirir el COVID-19 representa una amenaza para la salud y la vida.

- A las condiciones preexistentes de vulnerabilidad se suma el potencial incremento del deterioro de la salud física y mental, y el deterioro de las condiciones de vida debido a los cambios económicos provocados por la pandemia del COVID-19, lo que altera las condiciones y posibilidades de la población para enfrentar un desastre, una emergencia o una calamidad, afectando la resiliencia que se venía instalando a partir de las orientaciones de los instrumentos internacionales sobre la materia.
- La pandemia del COVID-19 no excluye, suspende ni aminora la ocurrencia de los eventos naturales, los cuales hacen parte de la forma de vida de amplios sectores de la población y determinan su forma de ser y de estar en el territorio. La permanencia de poblaciones en territorios vulnerables a eventos naturales concurre con la posibilidad de propagación del COVID-19, lo que representa un riesgo adicional para muchas comunidades debido a las condiciones de vulnerabilidad y exposición a la amenaza por la ocurrencia del evento natural y adicional a la propensión del contagio.
- La amenaza y la vulnerabilidad por el acaecimiento de desastres, emergencias o calamidades a raíz de un evento natural exige la actualización, vigencia y operatividad de los sistemas de información de gestión del riesgo de desastres de todos los niveles administrativos. Los sistemas de información deben ser fuentes efectivas de acceso a la información que permita asegurar el acceso a la localización y caracterización de la población, a la información sobre los riesgos, a una información accesible, actualizada, comprensible, con base científica y no confidencial, que permita una adecuada planeación y prevención que pueda priorizar acciones afirmativas sobre grupos humanos en los que se incrementan los factores de riesgo por desastre, emergencia y calamidad, y por propagación del COVID-19.
- El acceso a la información que deben proveer los sistemas de información de la gestión del riesgo de desastres deben asegurar el conocimiento del riesgo en tiempos de incremento exponencial de la vulnerabilidad y el riesgo de la población en los territorios. El conocimiento del riesgo asegura la funcionalidad del “proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y, la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.” (Ley 1523, 2012, artículo 4.7).

2. El Derecho al acceso a la información a partir de los Sistemas de Información de Gestión del Riesgo de Desastres - SNIGRD.

El SNIGRD regulado por la Ley 1523 de 2012 no cuenta con registros públicos sobre la forma como contribuye con la adopción, adaptación y promoción de estándares, protocolos, soluciones tecnológicas y procesos para el manejo de información para la gestión del riesgo de desastres.

En el SNIGRD no se evidencia información que permita asegurar el seguimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos en los territorios. La UNGRD mantiene los consolidados de atención a emergencias con información no confidencial públicamente disponible correspondiente a los años 1998 a 2012; no dispone públicamente de la información

correspondiente a los años 2013, 2014, 2015 y 2016, y si bien reseña los años 2017 y 2018, en la página web de la UNGRD no se despliega información de ninguno de esos dos periodos.

El consolidado de emergencias que administra la UNGRD como parte del SNIGRD se integra por la descripción y ubicación del evento natural, la afectación en muertos, heridos, desaparecidos, personas y familias, y el apoyo nacional a la calamidad. En SNIGRD adolece de la aplicación de un enfoque diferencial, componente de relevancia si se tiene presente que: “La adopción de medidas a favor de los grupos marginados no constituye una competencia meramente facultativa del legislador, sino que es un mandato de acción, encaminado a transformar las condiciones materiales que engendran o perpetúan la exclusión y la injusticia social. Este deber estatal, si bien necesita ser desarrollado por la ley, y está atado a las apropiaciones presupuestales correspondientes, no puede quedar indefinidamente aplazado en la agenda estatal” (Corte Constitucional, 2004, T-025). En la actualidad, el SNIGRD carece de enfoque étnico, de género, de edad, de discapacidad, de desplazamiento, de composición del grupo familiar, y de titularidad sobre la propiedad.

El SNIGRD no reunió ni reúne datos sobre personas o familias que son objeto de procedimientos de reubicación y reasentamiento a causa de eventos naturales que pueden detonar desastres, emergencias o calamidades. A lo anterior se suma que la legislación colombiana vigente no dispone de normativa que fije lineamientos o mecanismos específicos para emprender procesos de reubicación y reasentamiento producidos por eventos naturales. El SNIGRD no evidencia las formas, canales, mecanismos o procedimientos por medio de los cuales asegure la operatividad con los sistemas de información regional, departamental, municipal y distrital. Lo anterior define la operatividad del SNIGRD a partir de parámetros de poca eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad.

3. El COVID-19: incremento de la vulnerabilidad y la amenaza para poblaciones con condiciones previas de riesgo por evento natural.

La irrupción del COVID-19 en Colombia se traduce en un hecho con características que permiten la ejecución de acciones administrativas tanto previsibles como precautorias. Previsibles, gracias al conocimiento adquirido que permite actuar con responsabilidad para la protección de los derechos, tales como las medidas de aislamiento, suspensión de actividades o medidas de higiene para garantizar la salud pública, todas respaldadas en el acceso a la información científica. Precautorias, frente a los aspectos en los cuales hay ausencia de la certeza científica para enfrentar el virus, pero que no por eso dejan de ser motivación para la ejecución de acciones.

Las falencias del SNIGRD se traduce en la pérdida de eficacia, eficiencia y certeza que debe respaldar la capacidad de tomar y ejecutar decisiones frente a poblaciones en situaciones de riesgo por eventos naturales a las cuales se debe proveer una mayor atención y protección ante la presencia del COVID19. El acceso a la información disponible, que es parcial y desactualizada, permite corroborar la alta vulnerabilidad del país frente a los fenómenos hidrometeorológicos.

Con base en esa información, aunque parcial (UNGRD, 2020), es posible cruzar los datos de riesgos con la información que refleja el número de contagios en los territorios (Instituto

Nacional de Salud, 2020), lo que arroja un panorama preocupante, como indicio de la concurrencia de altos niveles de contagio en lugares con alta propensión a la ocurrencia de desastres, emergencias y calamidades.

DEPARTAMENTO	INUNDACIÓN				DESLIZAMIENTO				VENDAVAL			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
Antioquia	160	10	58	27	44	26	38	19	0	30	21	177
Atlántico	56	3	22	6	10	1	1	1	0	0	43	74
Bolívar	72	1	12	15	8	8	20	7	0	16	17	74
Cundinamarca	242	4	49	36	93	48	41	44	122	29	43	22
Santander	90	10	28	21	5	63	50	40	9	44	25	15
Valle del Cauca	122	12	59	26	26	13	21	11	17	22	45	30

DEPARTAMENTO	INFECTADOS COVID-19 MAYO 4	MUERTOS COVID-19 MAYO 4
Antioquia	443	6
Atlántico	491	11
Bolívar	353	26
Cundinamarca	3204	127
Santander	40	3
Valle del Cauca	1059	4

La actualización, veracidad y publicidad de la información que debe sistematizar y divulgar tanto el SNIGRD como los sistemas de las entidades territoriales, son garantías para el reconocimiento y protección de derechos humanos de las poblaciones en condición de vulnerabilidad y, por ello, mecanismos orientadores de acciones estatales preventivas adecuadas. El acceso a la información oportuna y veraz conduce al conocimiento del riesgo que se incrementa con la amenaza y vulnerabilidad que alteran las condiciones sanitarias del virus, su desactualización y parcialidad, contrario a proporcionar herramientas de prevención y mitigación, aumenta los niveles de riesgo.

Referencias

- Corte Constitucional de la República de Colombia (2004) T-025.
 Congreso de la República de Colombia (2012) Ley 1523.
 Tercera Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres (2015) Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030. Disponible On Line en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
 Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres (2005) Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015: Aumento de la Resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Disponible On line en: <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
 Gordon, M. & Williams, S. (2020) ¿Por qué la comprensión de la naturaleza sistémica del riesgo es muy importante en medio de la crisis del COVID-19? Disponible On line en: <https://eird.org/americas/noticias/por-que-la-comprension-de-la-naturaleza-sistemica-del-riesgo-es-muy-importante-en-medio-de-la-crisis-del-COVID-19.html>
 UNESCO (2020) El riesgo de desastres de origen natural en tiempos de Covid-19. Disponible On Line en: <https://es.unesco.org/news/riesgo-desastres-origen-natural-tiempos-covid-19>
 Instituto Nacional de Salud – INS (2020) Coronavirus COVID-19 en Colombia. Distribución por departamento. Disponible On line en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>
 Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD (2020) Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres. Consolidados atención de emergencias. Disponible On line en: <http://gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/emergencia.aspx?id=41>