

Estudio de la OCDE sobre la gestión de los riesgos de inundación. El Sena en Isla de Francia, 2014

Análisis y recomendaciones de políticas públicas para mejorar la prevención de inundación en Isla de Francia

Alfonso Nájera Ibáñez

Subdirector de Estudios y Relaciones Internacionales del CCS



© Bibliothèque historique de la ville de Paris (BHVP), G. Leyris,
(http://ibytes.es/blog_inundaciones_de_paris_1910.html) Creative Commons
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/es/>)

Una inundación como la del 1910 afectaría significativamente a unos cinco millones de ciudadanos, especialmente las 830.000 personas que viven en la zona inundable, en las que están enclavadas 55.700 empresas. Todo ello sin olvidar el grave riesgo que afronta un patrimonio cultural de alcance universal y de valor incalculable. A su vez, la afectación al funcionamiento de las empresas se saldaría con una pérdida de 400.000 puestos de trabajo.

La inundación de París de 1910 no sólo produjo graves daños sino que impactó profundamente en el imaginario de las gentes de la época, teniendo en cuenta el contexto entusiasta del gran progreso industrial en que se produjo. Es un suceso que aparece siempre como referencia cuando se habla del peligro de desbordamiento del río Sena, no solo en lo que afecta a la capital parisina, sino a toda la región de Isla de Francia (1). Se trata de una inundación centenal, que tuvo antecedentes de excepcional impacto, como la ocurrida en 1658, y que precedió a otras importantes, aunque no tan intensas, como las de 1924 y 1955. Y cada vez que el Sena, en un cuadro meteorológico de precipitaciones intensas y sostenidas, comienza a superar cierta cota en los niveles normales de caudal, el pensamiento se retrotrae a 1910 y las autoridades se ponen en alerta. No es para menos.

Efectivamente, la preocupación es comprensible. Cabe imaginarse el alcance del daño potencial de una inundación en Isla de Francia como la de 1910 en prácticamente todos los terrenos:

económico, social, cultural, político, etc. y por supuesto en el meramente humano, si se tiene en mente que esa región es el corazón de Francia. Es la más poblada y rica de las 22 regiones administrativas, concentrando el 19% de la población francesa y el 30 por 100 del PIB nacional (el 5 % del PIB de la Unión Europea). El gobierno, la mayoría de las grandes empresas, los grandes centros de decisión y de investigación, tienen su sede en ese territorio que, además, es el primer destino turístico del mundo y la segunda región europea en atracción de inversiones.

Con ese marco como referencia, una inundación como la de 1910, considerando que se trata de un tipo de inundación lenta, de hasta dos meses de ocupación de las aguas, perturbaría gravemente el funcionamiento del estado y de las instituciones; de los sectores financiero, comercial e industrial; de los servicios e infraestructuras críticas (electricidad, transporte, agua, alimentación, telecomunicaciones, seguridad ciudadana, educación...), etc. Unos cinco millones de ciudadanos verían su vida ordinaria significativamente afectada, especialmente las 830.000 personas que viven en la zona inundable, en la que están enclavadas 55.700 empresas. Todo ello sin olvidar el grave riesgo que afronta un patrimonio cultural de alcance universal y de valor incalculable.

En el supuesto más pesimista, los daños económicos directos podrían alcanzar los 30.000 millones de euros, a la vez que los daños macroeconómicos representarían una reducción del PIB (en un periodo de alrededor de 5 años) de hasta 58.500 millones de euros, esto es, un 3% acumulado. En este supuesto extremo, la afectación al funcionamiento de las empresas se saldaría con una pérdida de 400.000 puestos de trabajo.

Todos estos son datos de referencia que ofrece este estudio de la OCDE para incidir en la necesidad perentoria de establecer estrategias y políticas públicas de actuación adecuadas para reducir en esa región el riesgo de inundación a medio y largo plazo, a través de medidas de prevención, del reforzamiento de la resiliencia y de la disminución de la vulnerabilidad. Es éste un objetivo que hasta ahora no ha sido posible alcanzar de forma satisfactoria.

Y es que, como se señala en el estudio, las grandes inundaciones en mega-ciudades ilustran las dificultades de las sociedades para alcanzar un equilibrio entre el desarrollo y la gestión de la vulnerabilidad ligada a las múltiples exposiciones de los actores sociales y económicos (pág. 36).

Desde 1910 se realizaron labores de protección (medidas estructurales), pero las inversiones en esta materia no se han prodigado en las últimas décadas. Mientras tanto la vulnerabilidad ha ido incrementándose por efecto de la creciente urbanización, la construcción de infraestructuras críticas y su mayor interdependencia, así como la concentración de valores y de personas.

Una política de prevención eficaz debe basarse en una definición clara de los deberes y obligaciones de cada uno de los actores en escena (organismos y estamentos de las diferentes escalas de la administración, del sector privado y de la sociedad civil), y en la coordinación de los mismos, con el apoyo de mecanismos de incentivación, pero también de sanción.

Las grandes aglomeraciones urbanas han de encontrar solución a un equilibrio difícil entre el desarrollo y el control de la vulnerabilidad.

El libro ofrece análisis y recomendaciones de políticas públicas para mejorar la prevención de inundación en Isla de Francia mediante la puesta en práctica de una estrategia ambiciosa y coherente para la gestión del riesgo de inundación en ese territorio. No es que falten en Francia normativa y planes especialmente diseñados para el terreno de la prevención, aparte de otras regulaciones de particular incidencia en esta región de Francia, pero no tendrán total efectividad ni alcanzarán plena eficiencia si no se hace especial hincapié en la gobernanza. Como se señala en el libro, *“la respuesta a un riesgo grave de inundación del Sena en Isla de Francia se encuentra en una gobernanza apropiada que se centraría en organizar el conjunto de las políticas públicas en este ámbito para mejorar la resiliencia de este territorio estratégico”* a través de una **política de prevención** que disminuya la vulnerabilidad a largo plazo.

Y esa política, para ser eficaz, debe basarse en una definición clara de los deberes y obligaciones de cada uno de los actores en escena (organismos y estamentos de las diferentes escalas de la administración, del sector privado y de la sociedad civil), y en la coordinación de los mismos, con el apoyo de mecanismos de incentiviación, pero también de sanción.

“Los puntos clave de la gobernanza conciernen a la coherencia del marco legal y reglamentario y al mandato de las instituciones al servicio de una estrategia establecida y compartida, así como a la coordinación y la cooperación efectiva entre los diferentes actores para su ejecución” (pág. 76).

Al tratamiento de la gobernanza se dedica el capítulo segundo, mientras que el tercero se centra en cómo incrementar la resiliencia en Isla de Francia a través de la prevención, no sólo con medidas estructurales, en las que incide de forma determinante el problema de su financiación, sino también con medidas no estructurales, resaltando la importancia del conocimiento del riesgo, de su evaluación, de la difusión de la información al respecto y del fomento de una cultura del riesgo.

A la financiación del fortalecimiento de la resiliencia se dedica el capítulo quinto, que señala instrumentos de carácter nacional y local. Entre los primeros se destaca el régimen de indemnización de catástrofes naturales, creado en 1982, y que está basado en un sistema de reaseguro gestionado por la Caja Central de Reaseguro, que se beneficia de la garantía del Estado.

En definitiva se trata de un estudio que aborda, desde un planteamiento holístico, el problema de la gestión del riesgo de inundación en un territorio concreto, en este caso en Isla de Francia, pero que representa un reto general para todas las grandes aglomeraciones urbanas, que han de encontrar solución a un equilibrio difícil entre el desarrollo y el control de la vulnerabilidad.

OECD (2014), *Étude de l'OCDE sur la gestion des risques d'inondation: la Seine en Île-de-France 2014*, OECD Publishing.

DOI: 10.1787/9789264207929-fr

Número de páginas: 220

(Libro publicado únicamente en versión francesa e inglesa)

NOTAS

- (1) Isla de Francia (en francés, Île-de-France) es una de las 22 regiones administrativas del territorio metropolitano francés. En ella está enclavada París, razón por la que también es conocida como “región parisiense”.