

La contribución de las aseguradoras francesas a la creación y la gestión de un Observatorio Nacional de los Riesgos Naturales (ONRN)

Sarah GERIN, Roland NUSSBAUM. Misión Riesgos Naturales
Elsa ROTHSCHILD. CCR, encargada del proyecto ONRN

A pesar de las políticas y de las medidas existentes para la reducción de los riesgos de catástrofe (RRC) y de una exposición media a los peligros naturales, Francia sigue sufriendo los efectos de las catástrofes. Una serie de catástrofes mortíferas y devastadoras en 2010 (tempestad "Xynthia" e inundaciones en Var, que causaron 80 muertes y 4.000 millones de euros en pérdidas económicas acumuladas) condujeron al presidente de la Federación Francesa de Aseguradoras (FFA) a proponer que se compartiera de una manera más eficaz entre las distintas partes interesadas la información la sobre la exposición a los riesgos, sobre la siniestralidad producida y sobre el estado de los dispositivos de prevención. Esta propuesta fue acogida por la comisión parlamentaria encargada de analizar y extraer conclusiones de este tipo de catástrofes. El diputado que ejercía la presidencia de la Plataforma Nacional para la Prevención de las Catástrofes (RRC) y de la Asociación Francesa para la Prevención de las Catástrofes Naturales (AFPCN), así como el ministro titular de ecología y desarrollo sostenible, tuvieron la perseverancia de hacer realidad esta propuesta.

Tras un proceso de debate, se llegó a un acuerdo de asociación público privada que se firmó en mayo de 2012. Así, se creó el Observatorio Nacional de Riesgos Naturales (ONRN) que involucraba:

- al Estado, representado por su ministerio encargado de la RRC: el Ministerio para la Transición Ecológica y Solidaria y, dentro de él, la Dirección General para la Prevención de los Riesgos (MTES/DGPR),
- a la Caja Central de Reaseguros (CCR), reaseguradora del sistema de aseguramiento de las catástrofes naturales (CatNat), beneficiaria de la garantía del Estado,
- a la Misión de las compañías aseguradoras para el conocimiento y la prevención de los Riesgos Naturales (MRN), agrupación técnica asociativa de la Federación Francesa de Aseguradoras.

Este artículo aborda:

- una descripción del ONRN: objetivos, estructura de gobierno, principales prestaciones, principales proyectos en curso, socios y su red de observatorios territoriales,
- las perspectivas de integración del ONRN en la gestión compartida de las políticas y las acciones públicas de prevención y el papel protagonista que adoptan las aseguradoras a este respecto,
- algunos ejemplos concretos del uso de los indicadores del ONRN por parte de diferentes grupos de actores.



El Observatorio Nacional de los Riesgos Naturales (ONRN) es un ejemplo de asociación público-privada que reúne al Estado, a las aseguradoras y a la reaseguradora, que se basa en un gobierno concertado que incluye a los colectivos territoriales y a socios en proyectos voluntarios para compartir datos, experiencia y estudios.

El artículo termina con el proceso de integración del ONRN en el sistema de la plataforma nacional francesa para la prevención de las catástrofes, lo que supone una buena práctica para la puesta en marcha del Marco de Acción de Sendai para la reducción de los riesgos de catástrofe.

1. Plataforma colaborativa entre múltiples actores para recoger, compartir y difundir datos relativos a los riesgos, surgida de un acuerdo de asociación entre agentes públicos y privados

1.1. Objetivos y gobierno del ONRN

El Observatorio Nacional de los Riesgos Naturales (ONRN) es un ejemplo de asociación público privada que reúne al Estado, a las aseguradoras y a la reaseguradora, que se basa en un gobierno concertado que incluye a los colectivos territoriales y a socios en proyectos voluntarios para compartir datos, experiencia y estudios. El observatorio da respuesta a las siguientes necesidades:

- mejorar y capitalizar el conocimiento sobre los peligros y los retos,
- alimentar un dispositivo de evaluación y de prospectiva,
- contribuir a la gestión de la prevención de los riesgos,
- aportar un análisis económico a la prevención y a la gestión de crisis,
- contribuir a la mejora de la cultura del riesgo.

El ONRN se fija como objetivos principales:

- poner en común las informaciones y los estudios procedentes de datos producidos por los distintos actores,
- disponer de informaciones nacionales, fiables, homogéneas y recopiladas con continuidad a lo largo del tiempo,
- compartir datos agregados o tratados específicamente, como complemento de datos públicos ya disponibles,
- aportar un enfoque global a nivel municipal de los diferentes riesgos presentes en el territorio, expresados localmente,
- difundir a escala nacional estudios y conclusiones sobre riesgos, medidas adoptadas y resultados obtenidos,
- promover los observatorios territoriales de los riesgos naturales y de otros socios regionales y temáticos (cambio climático, efectos sobre el litoral, etc.)

El proyecto ha contado con el apoyo al más alto nivel por parte de las diferentes partes que lo componen: el Ministro para la Transición Ecológica y Solidaria y Delegado Interministerial para los Riesgos Principales (DGPR, por sus siglas en francés), los presidentes de la FFA y de la CCR, el presidente del Consejo Asesor para la Prevención de los Principales Riesgos Naturales (COPRNM, por sus siglas en francés) y de la Asociación Francesa para la Prevención de las Catástrofes Naturales (AFPCN), así como de la Asociación de Alcaldes de Francia (AMF, por sus siglas en francés).

Cada parte ha designado a un responsable de proyecto para formar parte de los órganos de gobierno del proyecto (**Consejo de Gestión ONRN**), quedando la coordinación asegurada por el ministerio (ver Figura 1).

El Comité de Gestión presenta anualmente los resultados de sus actividades al COPRNM.

Los diferentes socios **generadores** de datos (prestarios de servicios públicos, observatorios y colectivos, profesionales...) se asocian a las tareas del Observatorio para desarrollar sus actividades. El intercambio de datos y servicios está regulado en el acuerdo de asociación.

A instancias de la AFPCN, el **Comité de usuarios** fomenta la formulación colectiva de expectativas y observaciones por parte de los usuarios. Asesora las labores del Observatorio y contribuye a su orientación.

El consejo de gestión crea grupos de trabajo para conducir tareas relativas a orientaciones y a temas de estudio aprendidos. El consejo valida los resultados. Se han formado tres grupos de trabajo técnicos, dirigidos respectivamente por cada uno de los socios, para asegurar el funcionamiento práctico del acuerdo:

- Grupo de trabajo de **experimentación**, para la generación de indicadores y la exploración de nuevos temas,
- Grupo de trabajo sobre **asociaciones**, para definir y gestionar a los socios del proyecto, así como la relación con el comité de usuarios,
- Grupo de trabajo de **comunicación**, para definir y coordinar acciones, para concebir y actualizar el sitio web del ONRN.

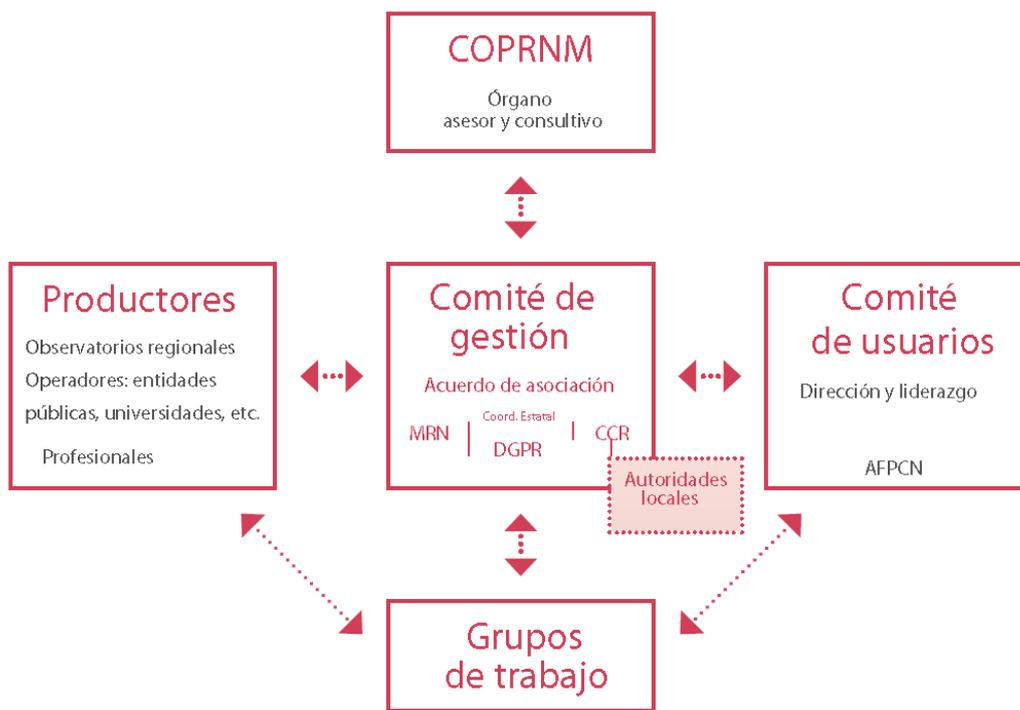


Figura 1. Modelo de gestión del ONRN.

Con el fin de sincronizarse con su propia evolución, el observatorio ha realizado algunas modificaciones a su modelo de gestión con motivo de la última renovación del convenio durante un nuevo periodo de 3 años. Así, el Consejo General del Medio Ambiente y del Desarrollo Sostenible (CGEDD, por sus siglas en francés) del MTES ostenta la presidencia y el liderazgo del consejo de gestión del ONRN, la AFPCN se convierte en miembro permanente a título consultivo, las asociaciones de actores territoriales como el Centro Europeo de Prevención del Riesgo de Inundación (CEPRI) y la asociación francesa de entidades públicas territoriales de cuencas fluviales (AFEPTB, por sus siglas en francés) pueden ser invitadas a este consejo. Además, a partir de ahora se crea en el convenio el puesto de encargado de la misión del ONRN. La red de observatorios de riesgos naturales amplía el círculo del comité de usuarios.

1.2. Principales utilidades del ONRN

La **página web** www.onrn.fr se abrió al público en marzo de 2013. En este portal figuran y se comparten bases de datos e informes públicos, así como informaciones sobre episodios, los socios y sus proyectos. De esta manera, permite acceder a las principales informaciones útiles sobre las actividades y a las decisiones de los actores de la prevención en los siguientes campos:

1. peligros y sus zonas de aparición potencial (inundaciones, sequía geotécnica, terremotos, desplazamientos del terreno y tempestades),

2. exposición y vulnerabilidad de los riesgos,
3. siniestralidad y retorno de experiencia,
4. procedimientos y programas de prevención,
5. partes interesadas en la prevención reagrupadas en un anuario, con una descripción de los proyectos a cargo de los actores públicos.

El portal permite acceder fácilmente a estas informaciones **según temática o territorio**.

Para el aprovechamiento de los datos aportados por sus socios, el ONRN define, produce y pone a disposición en su portal series específicas para **53 indicadores nacionales** en relación con los campos anteriormente mencionados, a escala municipal o departamental (para las tempestades de viento). Desde la primera serie de indicadores puestos en línea se ha dado acceso a datos hasta ahora reservados al sector asegurador, tales como los costes medios y acumulados, la frecuencia siniestral y la siniestralidad. Estos indicadores específicos del ONRN están a libre disposición a través de una interfaz cartográfica interactiva que permite no solo la descarga de los datos, sino también de los metadatos, según el formato especificado por la directiva INSPIRE, así como una ficha explicativa estándar que indica la definición del indicador, las incertidumbres, las limitaciones de su uso, etc.

Hay que destacar que para hacer el seguimiento de la Estrategia Nacional de Gestión del Riesgo de Inundación (aplicación en Francia de la Directiva Europea de Inundaciones) se han utilizado diez indicadores del ONRN.

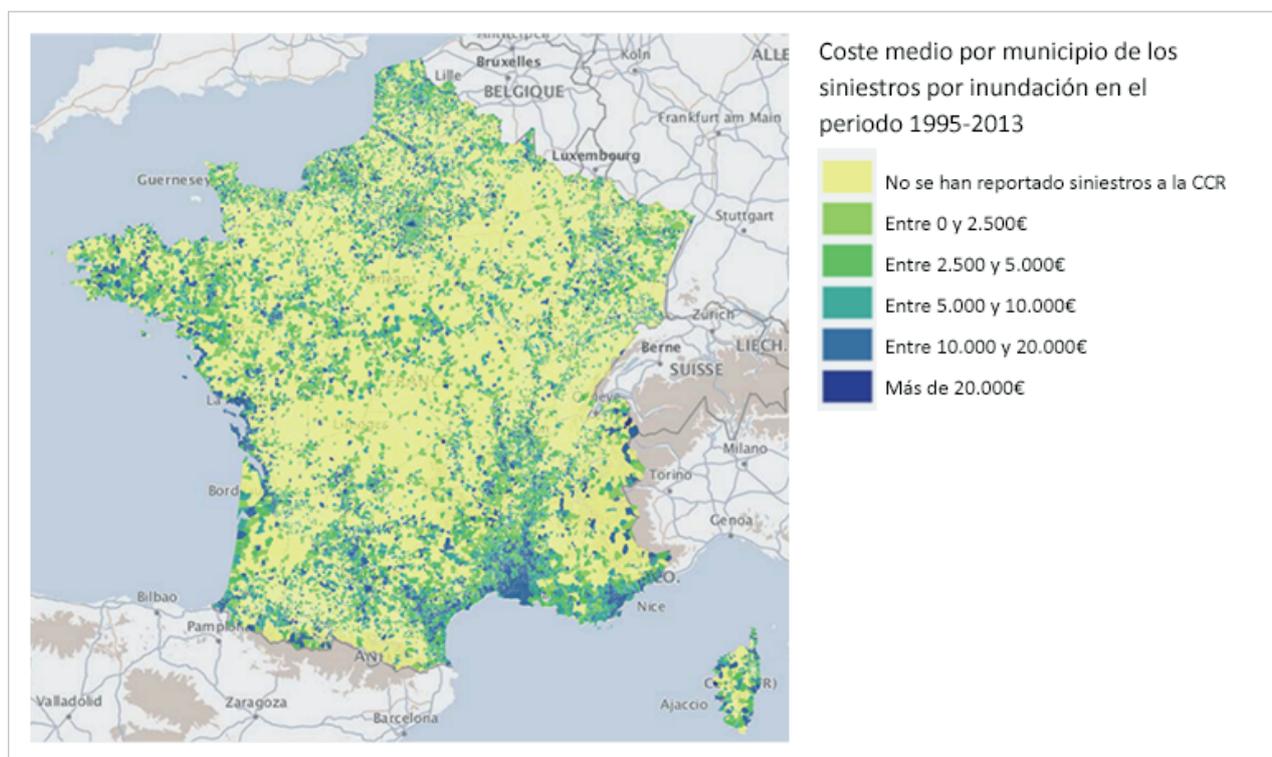


Figura 2. Ejemplo de indicador relacionado con el seguro disponible en el portal del ONRN.

1.3. Publicaciones del ONRN

El ONRN dispone de una publicación digital asociada a las tareas del ONRN, *“Les cahiers de l’ONRN”* (Cuadernos del ONRN). El **primer número** reúne los puntos de vista de la mayor parte de los generadores y usuarios de datos, para conocer el estado de la cuestión del conocimiento disponible y de su cualificación, así como para dejar constancia de las necesidades de contribución de estos distintos actores al ONRN. El **segundo número** arroja luz sobre el estado del

conocimiento en Francia de la siniestralidad causada por los fenómenos naturales. En la actualidad, está en fase de redacción un tercer número, que se dedicará a mostrar la importancia de compartir datos para un mejor conocimiento de los riesgos naturales, presentando los resultados de los experimentos llevados a cabo con los socios territoriales (ver más adelante cuáles son las asociaciones regionales en curso).

Además, en 2016 se lanzó un boletín informativo anual "*Newsletter de l'ONRN*". La *Newsletter n°1* presenta de manera resumida las cifras clave extraídas de los indicadores generados, propone un resumen de los observatorios desarrollados a lo largo del territorio y adelanta algunas buenas prácticas. También este primer número aclara aspectos sobre una problemática particular, cual es "el coste de las catástrofes naturales". Además, incluye las perspectivas de un alto cargo o de un usuario de los datos del observatorio a través de la sección "Preguntas a...".

La *Newsletter n°2*, publicada en septiembre de 2017, estaba dirigida a dar cuenta de los daños consecuencia de las catástrofes naturales del año 2015 y de la política nacional de prevención. Este ejercicio se llevará a cabo todos los años con el fin de actualizar los resultados y de analizar las tendencias a largo plazo.

1.4. Otras actividades de comunicación del ONRN

El ONRN también se dedica a:

- organizar una serie de **tres coloquios y talleres sobre el conocimiento de la siniestralidad**, en relación con el comité de usuarios del ONRN, bajo la iniciativa de la Asociación Francesa para la Prevención de las Catástrofes Naturales (AFPCN),
- participar en eventos nacionales o internacionales, entre ellos: **Jornadas Nacionales sobre Riesgos Naturales en Burdeos, 2013 y 2016**, **3ª Conferencia Mundial para la Reducción de los Riesgos de Catástrofe en Sendai (Japón) en 2015**, un *Hackathon* sobre riesgos naturales en 2016, serie continua de talleres iniciativa de la OCDE o del **Centro Común de Investigación de la Comisión Europea**, relacionados con la elaboración por los Estados miembros de su propio sistema de información de indicadores del Marco de Sendai para la reducción de los riesgos de catástrofe (medida de las consecuencias perjudiciales de los eventos).

1.5. Asociaciones regionales

Junto a otros generadores que voluntariamente aportan sus datos, experiencia y estudios, el ONRN abre la vía a la extensión a campos de conocimiento útiles para otros profesionales. Al hacerlo así, se convierte progresivamente en una plataforma para el enriquecimiento mutuo de los datos, con niveles crecientes de cualificación y de precisión.

Desde 2013 se han formalizado asociaciones entre el ONRN y entidades que actúan a escala local en la gestión y la prevención de los riesgos naturales, como el Instituto de Gestión y de Urbanismo de La Isla de Francia (IAU IdF, por sus siglas en francés), el Organismo Público Sena-Grandes Lagos (EPTB SGL) y el Observatorio Regional de los Riesgos Principales en la región Provenza-Alpes-Costa Azul (ORRM-PACA).

1.6. Proyectos en curso

Puesta en marcha de una base de datos de episodios

El proyecto de base de datos de episodios pretende recopilar de la forma más exhaustiva posible los episodios naturales con daños acontecidos y por acontecer con el fin de mejorar el conocimiento acerca de las catástrofes naturales, sobre la vulnerabilidad del territorio y sobre las políticas públicas de prevención y de gestión de los riesgos naturales.

A nivel nacional, este proyecto permitirá dar respuesta a todas o a parte de las siguientes cuestiones:

- la evaluación de la siniestralidad por territorio;
- la generación de indicadores agregados (coste medio, frecuencia, balances anuales...) para hacer un seguimiento de la exposición a los peligros naturales según el territorio y a lo largo del tiempo;
- la evaluación de los impactos de los factores que agravan o limitan los daños producidos por este tipo de episodios (peligrosidad, urbanización, prevención...);
- la comparación de episodios en función de su intensidad y de la gravedad de los impactos humanos, económicos y materiales;
- el enriquecimiento del retorno de experiencia;
- el seguimiento de la evolución de la resiliencia de los territorios;
- la anticipación/modelización de los impactos;
- el refuerzo de la cultura del riesgo (comunicación y sensibilización).

Además, este proyecto permitirá también responder, de acuerdo con el enfoque "EU Loss Data" (1), fomentado por el Centro Común de Investigación (DG JRC, por sus siglas en inglés) de la Unión Europea:

- a los cuatro primeros objetivos cuantitativos del Marco de Acción de Sendai en lo que se refiere a la reducción de los impactos de las catástrofes (seguimiento de indicadores de mortalidad, de personas afectadas, de pérdidas económicas y de daños a infraestructuras críticas) durante los próximos 15 años (2015-2030).
- a una de las cuatro prioridades definidas por el Marco de Acción de Sendai: comprender el riesgo (y reforzar la cultura del riesgo) promoviendo la recopilación, análisis, gestión y uso de datos relevantes y de informaciones prácticas.

En este sentido, el ONRN va a colaborar con proyectos experimentales de recopilación, tratamiento y explotación de datos e indicadores de siniestralidad, con el apoyo de los servicios de la Comisión Europea.

Puesta en marcha y fomento de una red de observatorios de los riesgos naturales

El objetivo de esta red entre iniciativas territoriales, a escala de regiones, departamentos o de cuencas de riesgos fluviales o marítimos, es compartir experiencias y buenas prácticas, tanto desde el punto de vista técnico (normalización mínima en materia de terminología, de elección de herramientas informáticas o de información geográfica, de métodos y de temas de estudio) como del de modelos de gestión.

Después de una primera fase en la que se evaluó el estado de la cuestión, en marzo de 2016 el ONRN lanzó en Marsella, con motivo de las 3^{as} Jornadas Nacionales sobre Riesgos Naturales, la red de observatorios regionales y locales, que se inscribe en un enfoque compartido, de intercambio y de explotación de datos, de indicadores y de buenas prácticas.

Concretamente, la red se organizó posteriormente en grupos de trabajo sobre:

- las representaciones del territorio,
- el seguimiento y la evolución de enfoques territoriales de gestión del riesgo de inundación,
- la gestión y el aprovechamiento de los datos.

(1) Proyecto iniciado en 2014, apoyado por la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO) de la Comisión Europea: **Current status and Best Practices for Disaster Loss Data recording in EU Member States**, http://drr.jrc.ec.europa.eu/Portals/0/Loss/JRC%20-SOTA%20Loss%20Report_11182014.pdf

2. Perspectivas de integración del ONRN dentro de la gestión coordinada de políticas y acciones públicas para la prevención: el papel fundamental del sector asegurador

En aplicación de la convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en el proceso de toma de decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones medioambientales, la iniciativa pública francesa para la prevención de los riesgos naturales se basa en las instancias del gobierno compartido:

- A escala nacional, mediante el Consejo Asesor para la Prevención de los Principales Riesgos Naturales (COPRNM), en cuyas tareas el seguro está representado, en particular, a través de la MRN.
- A escala territorial, las Comisiones Departamentales sobre los Principales Riesgos Naturales (CDRNM), situadas bajo la dirección del prefecto (2) y en las que participan regularmente los representantes del seguro, a instancias de la MRN.

Con la trasposición de la directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y la gestión del riesgo de inundación, que se acompañó de la adopción de una estrategia nacional para la gestión del riesgo de inundación (SNGRI, por sus siglas en francés), también se introdujeron instancias específicas para la gestión de la prevención del riesgo de inundación.

Así, a escala nacional, en julio de 2011 el Ministro de Ecología creó la Comisión Mixta sobre Inundación (CMI), con los siguientes objetivos:

- reunir a los distintos actores en un único órgano con una amplia perspectiva y facilitar su implicación duradera,
- hacer visibles y legibles los puntos de acuerdo sobre las políticas de gestión del riesgo de inundación.

A la comisión le corresponden:

- las decisiones estratégicas sobre la puesta en marcha de la directiva europea sobre inundaciones,
- la selección de proyectos a llevar a cabo dentro del marco del plan de inundaciones rápidas (que incluye el programa de refuerzo de diques),
- la clasificación de los programas de acción para la prevención de las inundaciones.

En particular, a través de la MRN, el sector asegurador participa en este foro y en sus labores para la puesta en marcha el plan de acción de la SNGRI, al igual que en la gestión del servicio central hidrometeorológico de apoyo a la prevención de las inundaciones (Consejo Asesor y de Apoyo Científico y Técnico –CODOST, por sus siglas en francés- del Servicio Central Hidrometeorológico de Apoyo a la Prevención de las Inundaciones –SCHAPI, por sus siglas en francés-).

Uno de los motivos para la gran implicación del sector asegurador en las labores del ONRN fue el potencial de este proyecto para contribuir al debate y a la toma de decisiones, como consecuencia de este gobierno concertado que permite generar información lo más concreta y precisa posible.

Así, dentro del modelo de gobierno del ONRN está previsto que “el Consejo de Gestión presente anualmente los resultados de sus tareas a la COPRNM” y que este último “pueda emitir una opinión y solicitar la experiencia del ONRN en materia de la gestión de los riesgos naturales”.

Entre las tareas del ONRN se ha identificado un papel de seguimiento y de información a las instancias enumeradas anteriormente, con el fin particular de:

(2) Figura equivalente en España al Subdelegado del Gobierno en cada provincia (n. del t.)

- generar indicadores específicos en respuesta a las necesidades (en particular para el seguimiento de la puesta en marcha de la directiva de inundaciones),
- presentar elementos de análisis sobre temáticas particulares, como los programas de acción para la prevención de inundaciones (PAPI) y el desarrollo de observatorios específicos a estos proyectos territoriales,
- elaborar un primer balance de los episodios del año anterior, de sus consecuencias y de las lecciones aprendidas.

De hecho, el ONRN genera un cierto número de indicadores nacionales sobre distintos temas (retos, siniestralidad, prevención, actores y sus proyectos) que son de aplicación directa a las diferentes etapas del ciclo de gestión concertada de la prevención de los riesgos naturales (Figura 3).

Algunos de estos indicadores ya se han utilizado para las tareas de la CMI, en particular para el seguimiento de la SNGRI. En la actualidad, se trata de favorecer la apropiación de estos indicadores a escala nacional y también a la de los diferentes territorios.



Figura 3. Integración del ONRN en las etapas del ciclo de gobierno conjunto de la gestión y la prevención de los riesgos naturales, en relación con la representación del sector asegurador.

Fuente: MRN.

3. Uso de los indicadores del ONRN por las distintas categorías de actores territoriales de la prevención para la toma de decisiones sobre la prevención colectiva

Dado que cada vez hay más indicadores sobre la estimación de la exposición potencial al riesgo (EPRI), surgidos del propio requerimiento de la Directiva europea sobre inundaciones, o sobre el estado de la implementación de determinadas medidas de prevención aplicadas (indicadores y datos generados por el Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible), también **el observatorio permite el acceso a sus indicadores sobre la siniestralidad pasada (indicadores del seguro)**. Tal y como se explica en el apartado anterior, estos indicadores permiten mejorar el conocimiento para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas de prevención a escala nacional.

Uno de los objetivos de la red nacional de observatorios de los riesgos naturales ha sido favorecer el uso de estos indicadores nacionales para los gestores territoriales de los riesgos naturales, en especial los de la siniestralidad, que aportan una nueva perspectiva sobre la situación de un territorio frente a los riesgos.

En este apartado se presentan algunos ejemplos de uso de estos indicadores de siniestralidad, a diferentes niveles, y se demuestra el gran interés que tiene la difusión de estos indicadores procedentes del sector asegurador:

- integración en los observatorios locales: ejemplo del Observatorio NOE del Departamento del Gard para la gestión del riesgo de inundación;
- integración en un análisis territorial del riesgo de inundación por el Organismo Público de la Cuenca del Lys (ETPB-Lys – SYMSAGEL);
- comparación de indicadores nacionales y locales para establecer un **diagnóstico previo de la vulnerabilidad frente al riesgo de inundación**: experimento con el Observatorio Regional de los Riesgos Principales en la Región Provenza-Alpes-Costa Azul (PACA);
- integración en las caracterizaciones territoriales de los riesgos naturales de un tema dedicado a la siniestralidad por el Observatorio Regional de Riesgos de Nueva Aquitania (cf. resultados del grupo de trabajo de la red nacional de observatorios de riesgos naturales).

3.1. Integración en los observatorios locales

Los observatorios locales se constituyen como piezas fundamentales para la difusión de la información hacia los actores territoriales.

Dado que los datos sobre siniestralidad están aun relativamente centralizados, muchos de ellos han optado por difundir a través de sus plataformas los indicadores de siniestralidad del ONRN.

Es el caso del observatorio NOE del Departamento de Gard para la gestión del riesgo de inundación que difunde, a través de su [página web](#) una serie de indicadores para conocer el estado del riesgo de inundación en Gard y medir su evolución a lo largo del tiempo. Entre las categorías temáticas de indicadores seleccionados, alineados con los ejes de la política de prevención, una categoría se refiere al **historial de crecidas y siniestralidad** que integra entre otros los indicadores de siniestralidad generados por el ONRN (Figura 4). Así, el observatorio NOE muestra por ejemplo que el 63 % de los municipios del territorio (224) tienen un coste medio por siniestro superior a 5.000 € y que para el 32 % (114 municipios), este coste varía entre 10.000 y 20.000 €.

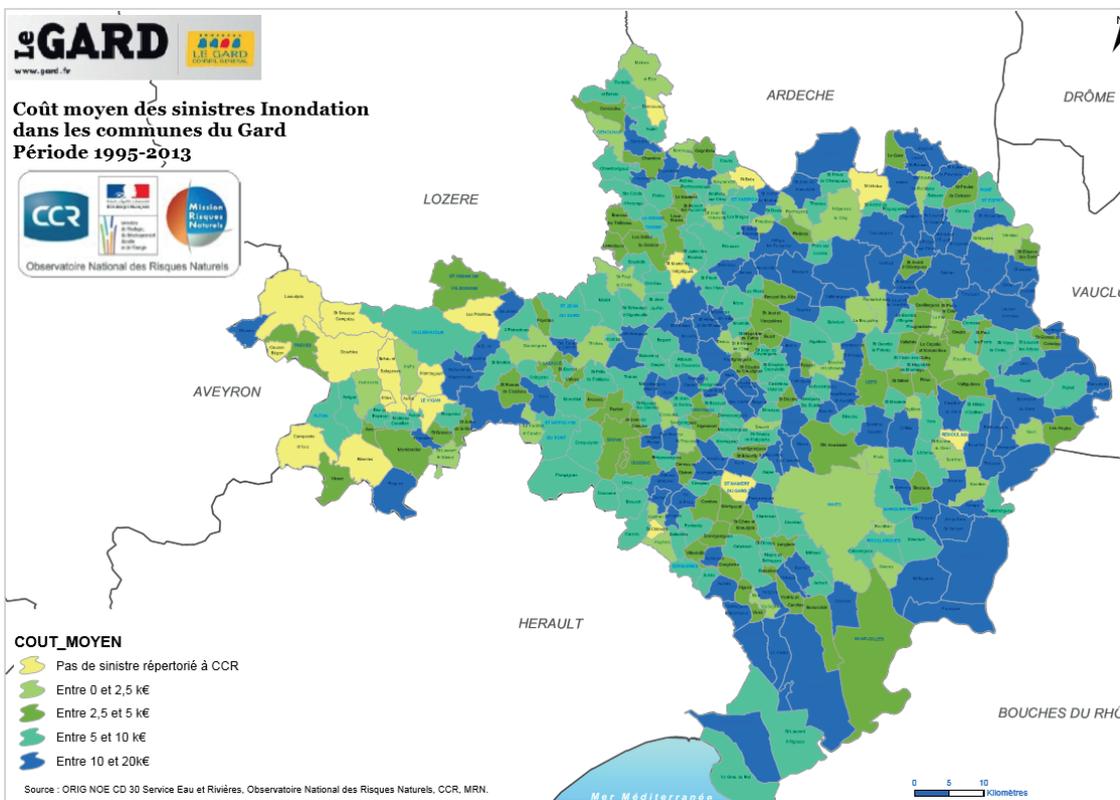


Figura 4. Mapa de los costes medios de los siniestros por inundación en los municipios del Departamento de Gard durante el periodo 1995-2013.

Fuentes: ORIG NOE CD 30 Servicio de Aguas y Ríos, ONRN.

3.2. Integración en un análisis territorial del riesgo de inundación a escala de cuenca fluvial

Más allá de la difusión de la información, determinados actores territoriales han utilizado los indicadores de siniestralidad del ONRN para tenerlos en cuenta en su análisis territorial.

Es el caso del organismo público de la cuenca del Lys (SYMSAGEL), donde los indicadores de daños acumulados y de frecuencia (Figuras 5 y 6) han contribuido:

- a conocer el estado de la cuestión de la vulnerabilidad (a la espera de los resultados del análisis multi-criterio –AMC-) para el diagnóstico territorial de la Estrategia Local de Gestión del Riesgo de Inundación (SLGRI, por sus siglas en francés),
- a establecer prioridades entre municipios para la puesta en marcha de acciones de prevención.

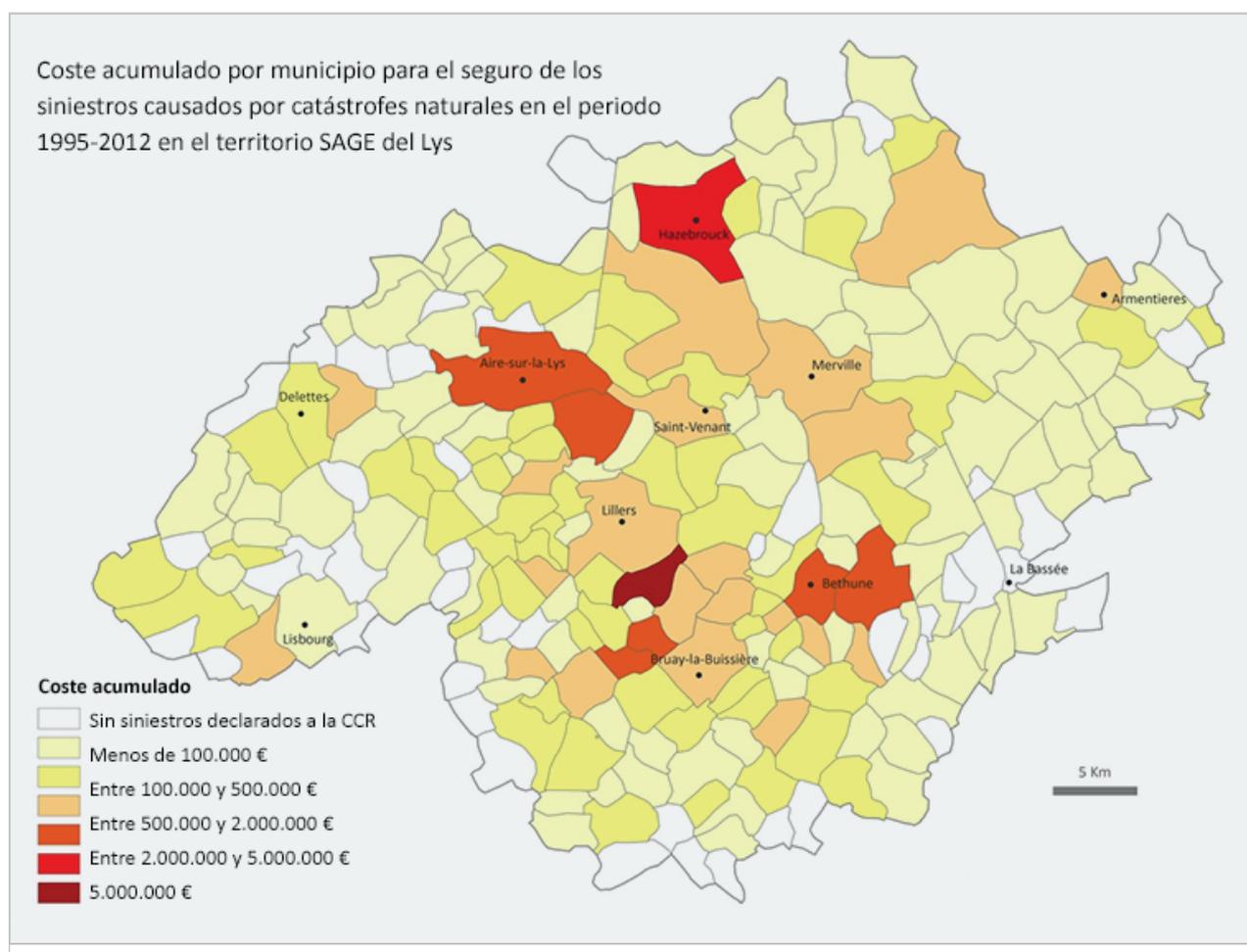


Figura 5. Costes acumulados por municipio de los siniestros de inundación para el periodo 1995-2012.

Realización: EPTB Lys / SYMSAGEL – dic 2016.

Fuente: SYMSAGEL, GEOFLA, ONRN.

3.3. La comparación de indicadores nacionales y locales para un diagnóstico previo de la vulnerabilidad frente al riesgo de inundación: análisis cruzado a escala regional

Para profundizar en el análisis de la situación de un territorio frente a los riesgos, se ha utilizado un enfoque de cruce de indicadores dentro del marco de las reflexiones del ONRN sobre la puesta en valor de los indicadores generados. Este enfoque se basa en el cruce de los indicadores de exposición, de siniestralidad y de prevención y se apoya en un análisis ya realizado, para la inundación, a nivel nacional, enriquecido con las informaciones obtenidas a nivel local. Este cruce entre exposición, siniestralidad y prevención pretende, con la colaboración de los agentes locales, establecer **un primer análisis de la situación de un territorio frente al riesgo de inundación**.

Se trata de, a la vez:

- de mejorar el conocimiento de la situación de un territorio frente al riesgo de inundación cruzando los indicadores nacionales con los datos con resolución municipal proporcionados por los actores locales;
- de establecer un diagnóstico previo de la vulnerabilidad frente al riesgo de inundación y conocer objetivamente la situación de un territorio frente al riesgo, especialmente con el fin de determinar el perímetro del territorio sometido al riesgo de cara a realizar un análisis de la vulnerabilidad a escala sub-municipal (según la referencia nacional de vulnerabilidad frente a las inundaciones);
- de identificar los municipios en riesgo (exposición y siniestralidad), en particular aquellos donde aún no se han concretado las medidas de prevención.

Se ha llevado a cabo un experimento en 2015 en el territorio PACA en colaboración con el Observatorio Regional de los Riesgos Principales en la región Provenza-Alpes-Costa Azul (ORRM PACA).

Este estudio se ha realizado en los 963 municipios de los departamentos de la región PACA: Bocas del Ródano, Var, Vaucluse, Altos Alpes, Alpes Marítimos y Alpes de Alta Provenza. Se basa en los indicadores generados por el ONRN y en otros indicadores surgidos de las informaciones recibidas de los actores locales sobre el avance de otros procedimientos de prevención.

El estudio ha permitido, en particular, evidenciar que no hay una relación necesaria entre siniestralidad y exposición: 12 municipios muy expuestos no han experimentado siniestralidad reciente y, por lo tanto, todos ellos tienen indicadores de siniestralidad anormalmente bajos.

Por lo que respecta a la mayoría de municipios expuestos, así como a todos los municipios cuya siniestralidad es elevada, disponen de un Plan de Prevención del Riesgo de Inundación (PPRI) aprobado o prescrito. En todo caso, el estudio ha permitido identificar determinados municipios muy expuestos al riesgo de inundación cuyo PPRI fue establecido hace ya más de cuatro años, y que incluso carecen de PPR o de PAPI.

426 municipios no han redactado su Plan Municipal de Protección (PCS, por sus siglas en francés), entre los que se encuentran municipios expuestos, uno de ellos con gran siniestralidad.

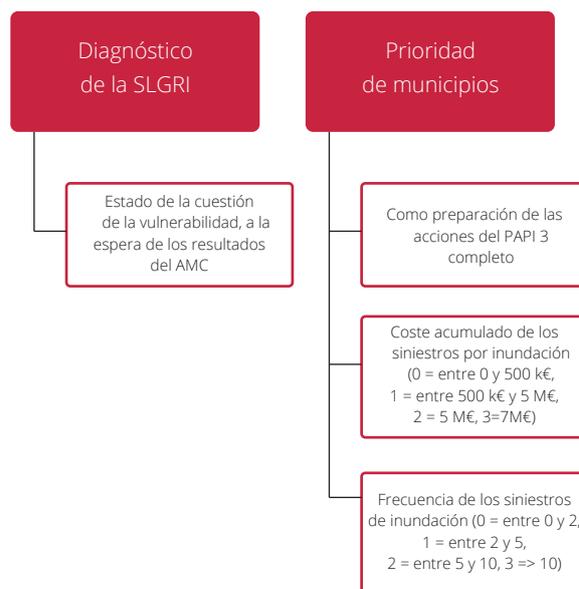


Figura 6. Esquema que representa los dos usos diferentes de los indicadores del ONRN.

Fuente: EPTB Lys / SYMSAGEL.

En particular, para los municipios situados en los TRI (3), 22 no disponen ni de PPRI, ni de PAPI y 25 no han redactado su PCS.

10 municipios no disponen de un Esquema de Planificación y Gestión de Aguas (SAGE, por sus siglas en francés), entre los que figuran municipios expuestos o con gran siniestralidad (Figura 7).

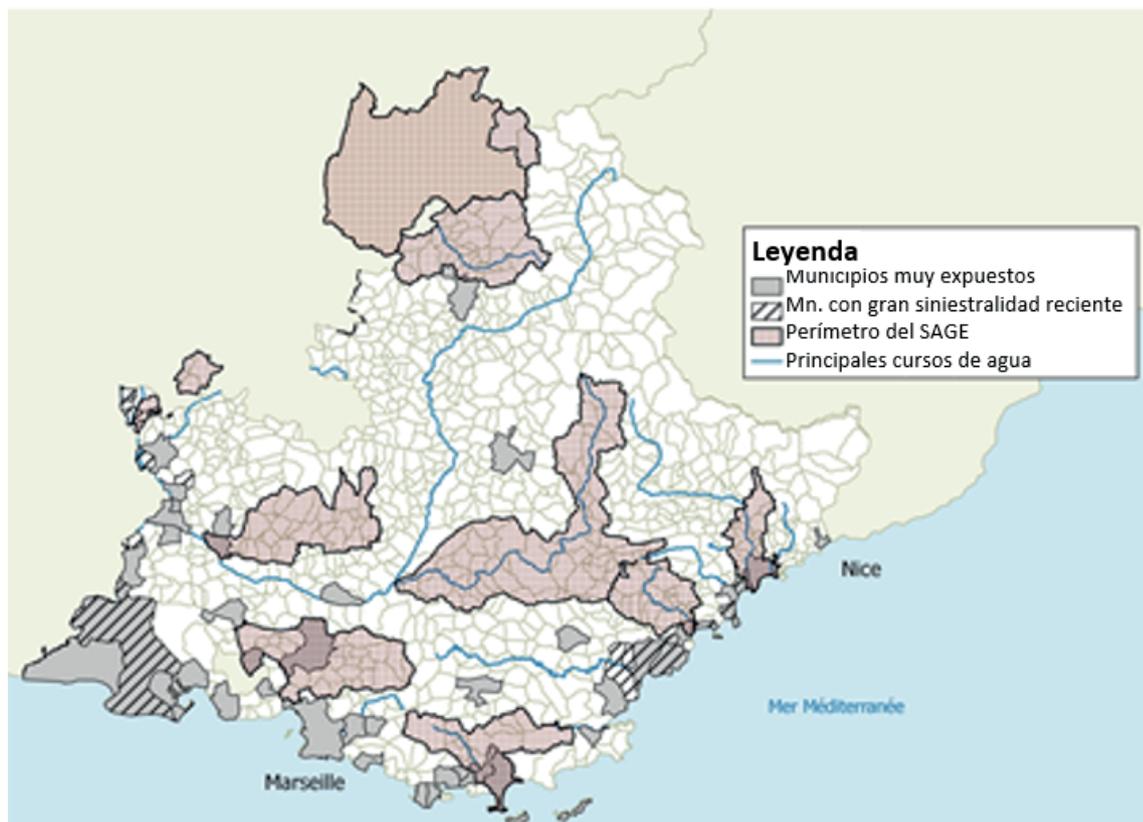


Figura 7. Ilustración del cruce de indicadores municipales.

Fuente: ONRN, ORRM PACA.

Este experimento tuvo como objetivo comprobar la aplicación, a nivel territorial, de un método de análisis de la vulnerabilidad local frente al riesgo de inundación a partir del cruce de indicadores generados por el ONRN y de informaciones locales dentro del marco de un sistema de gobierno compartido. Ha permitido sacar a la luz determinadas evidencias sobre las relaciones entre exposición, siniestralidad y prevención a escala municipal. Una segunda etapa, a partir de ahora, consiste en fomentar el uso y la mejora de este método por parte de los actores locales en la gestión de riesgos. A largo plazo, el objetivo es convertir este análisis en una herramienta compartida para la ayuda a la decisión, en particular a la luz de la evaluación de la eficacia de las medidas de prevención.

3.4. La integración de la siniestralidad en la caracterización del territorio frente a los riesgos naturales

Un último ejemplo de uso de los indicadores de siniestralidad del ONRN se refiere a su integración en los portales territoriales sobre los riesgos naturales de los observatorios regionales y locales.

En el momento de la puesta en marcha de los observatorios territoriales de los riesgos naturales, el **Observatorio Regional de los Riesgos de la región Nueva Aquitania (ORRNA)** propuso la puesta en marcha de un grupo de trabajo dedicado a la definición de indicadores adecuados para la elaboración de caracterizaciones de los riesgos naturales en un territorio que respondan a diferentes necesidades:

(3) Territorio con riesgo importante de inundación

1. diagnóstico compartido del territorio,
2. reconocimiento de las políticas públicas de prevención,
3. orientación de políticas regionales y locales,
4. cultura del riesgo (conservar la memoria de los episodios).

Estas caracterizaciones del territorio están destinadas esencialmente a los técnicos de colectivos territoriales y a los servicios descentralizados del Estado. Pretenden arrojar luz, aportando una visión sinóptica del territorio con puntos de referencia e informaciones sintéticas. Los participantes en el grupo de trabajo han acordado cuáles son los 5 temas a abordar en una caracterización de un territorio dado:

1. presentación general del territorio,
2. exposición del territorio a los peligros naturales,
- 3. siniestralidad,**
4. retos que se presentan,
5. políticas de prevención.

La siniestralidad, descrita por una parte de los indicadores del ONRN, aparece así como uno de los elementos esenciales para caracterizar la situación de los territorios frente a los riesgos naturales.

El ORRNA se dedica en la actualidad a poner en marcha esta caracterización territorial y su experiencia facilitará replicarla en otros territorios.

Conclusión

El ONRN es laboratorio vivo, que funciona según el principio de asociación público privada a escala nacional (*top down*) y territorial (*bottom up*), y constituye una plataforma para recopilar y compartir informaciones necesarias para la gestión de los riesgos, sea para un mejor conocimiento, una mejor gestión, una mejor decisión de inversiones en prevención y para “reconstruir mejor”. *Se pudo hacer una demostración con ocasión de la 3ª Conferencia Mundial para la Reducción de los Riesgos de Catástrofe (Sendai, mayo de 2015)*. El “reconstruir mejor” (*Build Back Better -BBB-*), último de los cuatro objetivos prioritarios del Marco de Acción de Sendai, solicita el apoyo específico de los aseguradores directos y de sus peritos, en particular a partir de los datos de siniestralidad que puedan aportar. Con motivo de una reciente conferencia sobre esta materia se ha realizado un intercambio de buenas prácticas, entre ellas las del Consorcio de Compensación de Seguros (FFA, París, 8 de septiembre de 2017).

Surgido de un compromiso político al más alto nivel entre los diferentes interesados, entre ellos el sector asegurador, el ONRN es parte integrante del sistema vivo e interactivo de la “plataforma nacional francesa para la reducción de las catástrofes” (Figura 8), en favor de una mejor evaluación y toma de decisiones sobre nuestras acciones individuales y colectivas en la gestión y prevención de riesgos de catástrofes naturales.

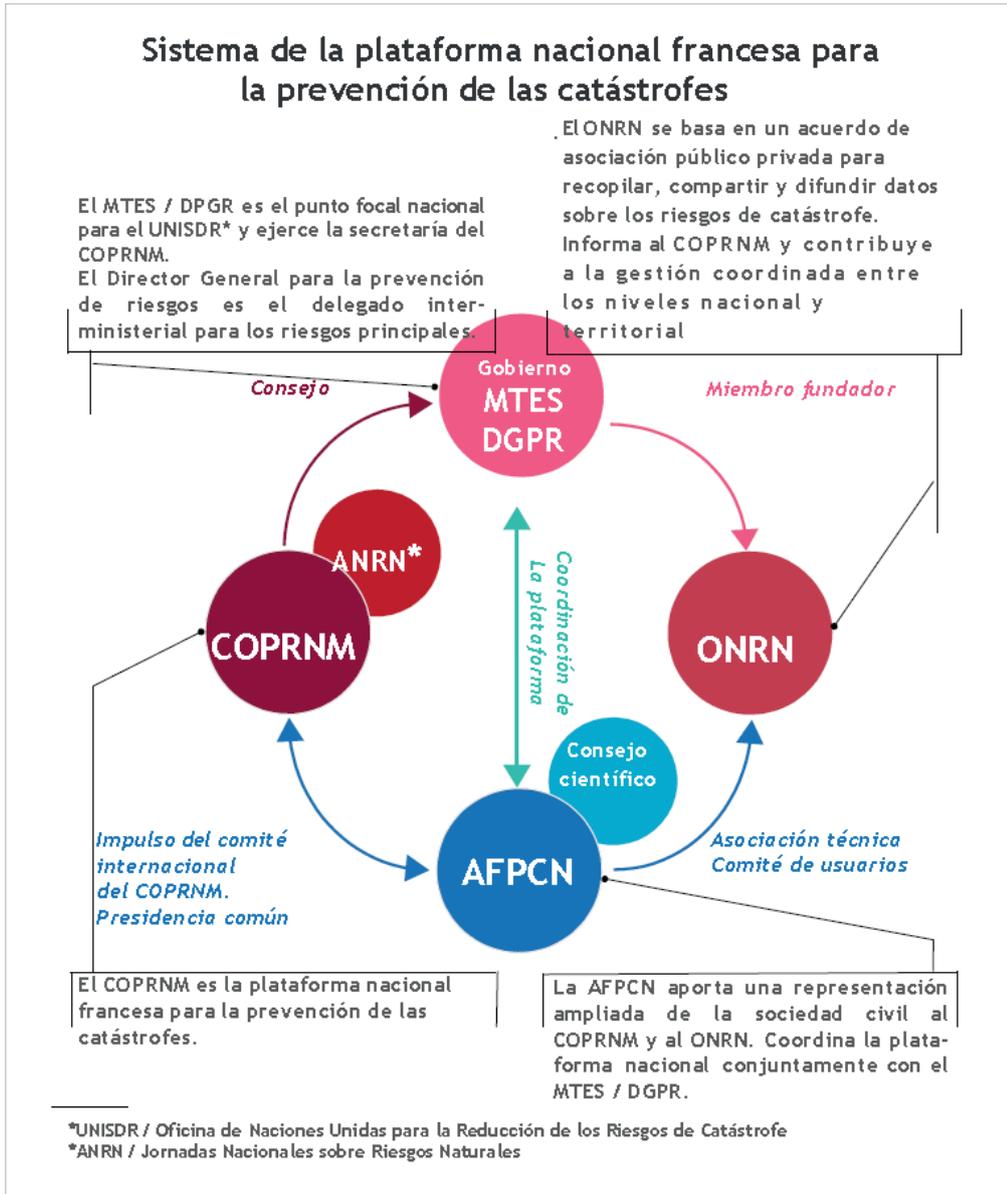


Figura 8. El sistema de la plataforma nacional francesa para la prevención de las catástrofes.
Fuente: AFPCN.