



HAL
open science

Lidiar con los riesgos costeros en las regiones transfronterizas del Atlántico

Julien Rebotier

► **To cite this version:**

Julien Rebotier. Lidiar con los riesgos costeros en las regiones transfronterizas del Atlántico. 28 (2), pp.74-76, 2022, Revista de Investigación Marina. halshs-03860923

HAL Id: halshs-03860923

<https://shs.hal.science/halshs-03860923>

Submitted on 11 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lidiar con los riesgos costeros en las regiones transfronterizas del Atlántico

Rebotier, Julien¹

Palabras clave: Territorio; Ordenamiento; Adaptación; Erosión; Regiones costeras

Introducción

Esta comunicación es el fruto de un trabajo preparatorio para solicitar fondos de investigación a la mancomunidad vasca de Francia (CAPB). El primer eslabón del trabajo consiste en identificar oportunidades y obstáculos de gestión del espacio en el territorio de la CAPB, de cara a la gestión de los riesgos costeros. Luego de ese trabajo liminar y exploratorio, se trata de ampliar tanto el perímetro problemático como geográfico del estudio a regiones transfronterizas del arco atlántico europeo.

El contexto de esta solicitud a la CAPB consta de 4 elementos principales: las discusiones en curso relacionadas con el antropoceno, el « nivel del mar » y los riesgos costeros (IPCC 2019 – capítulo 4; Generalitat de Catalunya, 2021) ; la distribución de los elementos esenciales de la CAPB y sus dinámicas territoriales altamente centrados en la banda litoral (Gayon, 2016) ; la historia de los desastres recientes en Francia (con Xynthia, Chauveau *et al.*, 2011) y la presión creciente del Estado para fomentar una gestión de los riesgos costeros más proactiva ; las iniciativas locales de la CAPB para diseñar estrategias de gestión e iniciar procesos de adaptación, en particular en la parte costera.

Si bien las dinámicas de los procesos físicos involucrados en los riesgos costeros son importantes, las dinámicas de los sistemas territoriales también cuentan. En ningún momento los desastres dependen de los procesos físicos solamente (Pigeon y Rebotier 2016). De ahí la oportunidad de contemplar los retos planteados por los riesgos costeros desde la tierra y el mundo social, las dinámicas territoriales, la organización institucional, las oportunidades y limitaciones de los actores que operan, desde diferentes niveles, en el territorio (Reghezza 2015). De las palabras propias de un funcionario de los servicios desconcentrados del Estado francés, el retroceso de la línea de costa representa a mediano plazo un golpe para los territorios tan fuerte como fue el cierre de las minas de carbón en el norte de Francia.

Sabemos que importantes transformaciones territoriales en la costa se nos acercan. Pero no sabemos cuales son, ni como se darán. También, aparece que dichas transformaciones serán el producto de elecciones políticas para las cuales ni la ciencia ni la técnica podrán servir de último árbitro. En consecuencia, decidimos partir de las herramientas disponibles (y por inventar), de los contextos territoriales y de los desafíos planteados al ordenamiento y a la gestión del espacio.

Materiales y métodos

La metodología de investigación consiste en establecer un doble panorama: 1) de los dispositivos de gestión y de ordenamiento disponibles para pensar las respuestas espaciales a los riesgos costeros, y 2) de los dispositivos de gestión de riesgos a disposición de los territorios costeros.

¡Y en muchos casos, las posibilidades resultan restringidas! Más de la mitad del territorio de la municipalidad de Biarritz cuenta con una obligación reglamentaria que enmarca sus opciones de ordenamiento (perímetro de conservación ambiental, patrimonial, ley de protección litoral, corredor aéreo, etc.). El margen disponible para una recomposición territorial resulta cuanto más reducido. En el ámbito de la gestión de riesgo, el contexto de descentralización en Francia solicita siempre más las autoridades públicas locales en ese tema. Pero también diseña los contornos de lo posible e imposible. La ley “Clima y resiliencia” (2019) no considera la erosión costera como un riesgo mayor (por ser previsible, está excluida la erosión de algunos dispositivos de respuesta, solidaridad nacional, e inversión para la prevención), mientras que la submersión marina sigue siendo parte del dispositivo nacional de catástrofe natural.

La construcción metódica de ambos panoramas de documentos / dispositivos (tanto de gestión del espacio como de gestión de riesgos) enseña cuán importantes pueden ser los obstáculos pero también las posibilidades ofertas por los mecanismos disponibles a la hora de pensar en concreto la recomposición anticipada de los territorios costeros. Ya es objeto de informes y reflexiones dispersas (Buchou, 2019; Depresle *et al.*, 2019), pero que ponen todos en evidencia algunos callejones sin salida o paradajas sumamente sensibles.

Más allá de la CAPB, y para dar perspectiva a las problemáticas territoriales en torno a los riesgos costeros, las regiones transfronterizas ofrecen casos particularmente adecuados. Contemplar un mismo problema en territorios tan cercanos, pero de lado y otro de una frontera estatal evidencia cuanto los problemas con los cuales lidiar para la gestión de riesgos costeros no se relacionan solamente con el material del acantilado, la física del océano o los regímenes de precipitación. También tienen que ver con la gobernanza, la reglamentación, las doctrinas vigentes o las relaciones político-territoriales imperantes. Es por ello que pretendemos ampliar, en un segundo tiempo, el marco de investigación a regiones transfronterizas del arco atlántico europeo.

Problemáticas y discusión

Debido al estatuto programático de esta comunicación, más bien que « resultados » en esta sección se comparten preguntas

¹CNRS, UMR TREE – 6031, Bayonne, France
E-mail: julien.rebotier@cnrs.fr

y paradojas en base a 2 casos, de tal manera que aparecen perspectivas prácticas de investigación, por explorar.

En primer lugar, se puede mencionar el caso de una operación excepcional de ordenamiento (Figura 1) que asocia varios actores desde la municipalidad de Donibane Lohizune hasta los servicios del Estado. El dispositivo “PPA” para Proyecto conjunto de ordenamiento toma sus raíces tanto en el plan de dinamización económica del Estado (a raíz de la pandemia de COVID) como en las oportunidades ofrecidas por la ley “Clima y resiliencia” reciente. Tiene como objetivo explorar nuevas formas de intervención en el espacio, asociando diferentes actores. En este caso, se trata de inventar caminos inéditos para solucionar ecuaciones imposibles de resolver frente a la dinámica de la línea de costa, considerando las restricciones vigentes y la disponibilidad de recursos. Se exploran tanto posibilidades reglamentarias, institucionales o legales como dispositivos de financiación y de seguro. Con ese tipo de dispositivo excepcional se abre de forma

controlada una caja de Pandora: ¿Hasta qué punto revisamos los marcos de intervención en un espacio tan sensible como el litoral? ¿Cómo garantizar condiciones de financiación del ordenamiento litoral equiparables – y sostenibles – en todo el territorio nacional? Esas preguntas (y muchas otras) quedan por ser respondidas (y en muchos casos, por ser formuladas).

En segundo lugar, podemos recalcar el interés de contemplar regiones transfronterizas, en particular en el caso de Francia y España (Rebotier y Olcina, 2021). Permite explorar aspectos importantes pero poco visibles al mantener la reflexión en un único entorno nacional o territorial. Por ejemplo, la mera identificación de las regiones costeras y de los actores en responsabilidad difiere de lado y otro de la frontera (Figura 2). En España, la ley de Costa (estado español) rige los 500 primeros metros desde el mar, mientras que el “litoral” corresponde a las autoridades locales (comunidades). No existe tal división en Francia, y la identificación es otra. ¿Qué aporta? ¿Qué permite?



Figura 1. Perímetro del Proyecto conjunto de ordenamiento en Donibane Lohizune (2021-2024)
Fuente: <https://www.saintjeandeluz.fr/fr/vie-quotidienne/ville-durable/adaptation-au-recul-du-trait-de-cote/>

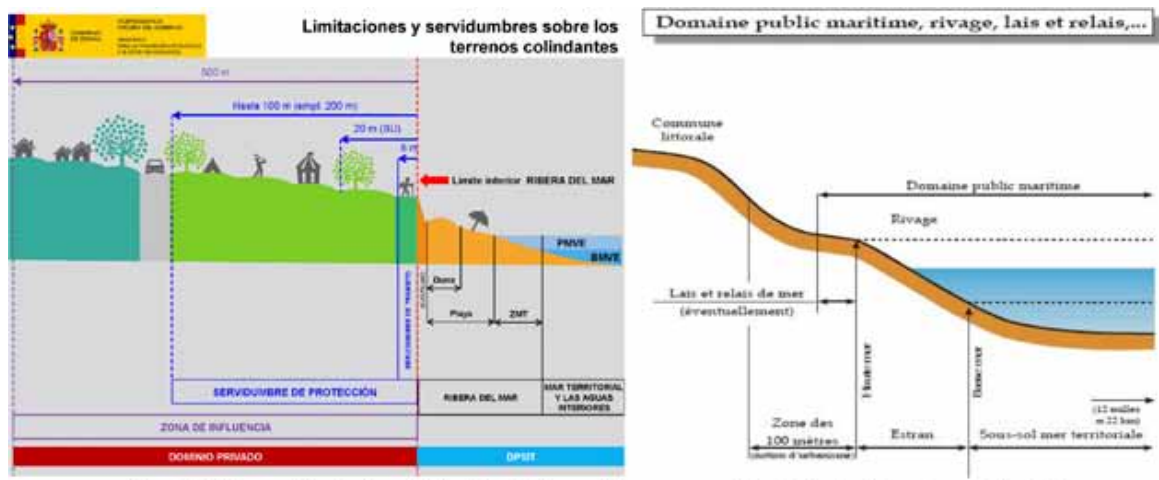


Figura 2. Diferentes delimitaciones del dominio público marítimo terrestre en España (izquierda) y en Francia (derecha)
Fuente: Ministerio de la transición ecológica y https://aida.ineris.fr/consultation_document/35220

¿Qué evidencia esa situación? También las dinámicas territoriales y el ordenamiento corresponden a cronologías nacionales eminentemente contextuales. Se insertan en agendas propias, que sean políticas, institucionales o de las opiniones públicas.

Conclusiones

La oportunidad de una investigación comparada entre contextos territoriales, reglamentarios, institucionales, fiscales, económicos (entre otros) distintos no tiene como objetivo realizar un *benchmark* de las iniciativas o dinámicas vigentes en las regiones costeras frente a la erosión y al retroceso de la línea de costa. El objetivo principal radica más bien en entender y hacer más explícitos aún, en cada contexto, los mecanismos y las dinámicas más significativas de los sistemas territoriales (necesariamente complejos) en dos perspectivas :

A la hora de sufrir desastres (rupturas, grandes pérdidas, cuando los sistemas sociales están puestos bajo tensión). Los desastres no se relacionan directamente con las características de las amenazas. A fuertes estragos del mar, grandes tormentas o retrocesos masivos de la línea de costa pueden corresponder daños y pérdidas leves, mientras fenómenos físicos de características relativamente menores o moderadas pueden estar asociados con desastres trágicos y de fuerte intensidad de daños (GAR, 2015).

A la hora de acompañar cambios y de anticipar transformaciones físicas cuyos efectos nefastos no se pueden erradicar (las costas rocosas no pueden sino retroceder). Las intervenciones en el territorio son regidas por una gran cantidad de leyes, normas, reglas, y prácticas que varían a diferentes escalas, desde el espacio europeo hasta el nivel de las intervenciones concretas, en el terreno. Es fundamental reconocer la sensibilidad de la adaptación de las regiones costeras a estos contextos complejos de intervención para fomentar cuantas opciones y alternativas fueran posibles para una recomposición territorial inevitable.

Tanto para anticipar los desastres y reducir los daños y pérdidas, como para anticipar los grandes movimientos necesarios de la planificación y del pilotaje de los territorios en las regiones costeras, el estudio comparado de regiones transfronterizas ofrece un dispositivo tipo observatorio de experiencias potencialmente enriquecedoras. Fuera de las especificidades físicas y a gran escala de los sitios costeros, ni las dinámicas del océano ni la calidad del material rocoso pueden polarizar por sí solos la atención, los recursos y las posibles soluciones de cara a los desastres y a la planificación. Comparar los sistemas territoriales de lado y otro de la frontera lo evidencia, y ofrece potencialmente pistas de adaptación pragmáticas y territorializadas. Ello no significa que se descartan las dimensiones físicas de la erosión costera o de los riesgos de desastres en general, sino que es posible llevar adelante un estudio sobre el tema a partir de las dinámicas de los mundos sociales y de los territorios, involucrando las dimensiones físicas (Duvat *et al.*, 2021).

Desgraciadamente, el apoyo al primer eslabón de trabajo que preveía contemplar los desafíos de la erosión costera en el territorio de Iparralde ha sido denegado por la mancomunidad vasca de Francia. Tales circunstancias no afectan ni la pertinencia

ni la especificidad del planteamiento de la investigación, sino que impide ejecutarla y empezar a producir conocimientos en el sentido de esta propuesta, por ahora.

Referencias

- Buchou, S. 2019. Quel littoral pour demain ? Rapport remis à M. le Premier Ministre. France, Assemblée Nationale. 113 p.
- Chauveau, E., Chadenas, C., Comentale, B., Pottier, P., Blançœil, A., Feuillet, T., Mercier, D., Pourinet, L., Rollo, N., Tillier, I., Trouillet, B. 2011. *Xynthia : leçons d'une catastrophe*. *Cybergeo: European Journal of Geography*, documento 538. En línea: <http://journals.openedition.org/cybergeo/23763>
- Depresle, B., Galibert, T., Rocchi, J-F, Garnier, F, Menanteau, J-P, Audenis, C, Houldsworth, J. 2019. *Recomposition spatiale des territoires littoraux*. Paris, CGEDD, IGA, IGF. 234 p.
- Duvat, V., Volto, N., Stahl, L., Moatty, A., Defossez, S., Desarthe, J., Grancher, D., Pillet, V. 2021. Understanding interlinkages between long-term trajectory of exposure and vulnerability, path dependency and cascading impacts of disasters in Saint Martin (Caribbean). *Global Environmental Change* 67: 102236.
- GAR. 2015. *Global Assessment Report. Making Development Sustainable*. Ginebra, UNISDR. 316 p.
- Gayon, B. 2016. *Le foncier au pays basque. Un territoire d'expérimentation*. Bayonne, Elkar. 91 p.
- Generalitat de Catalunya. 2021. *Un litoral al límit. Informe 1*. En línea: <http://cads.gencat.cat/ca/detalls/detallNoticia/Presentacio-de-linforme-Un-litoral-al-limit>
- IPCC. 2019. *Climate Change and Land. An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.). En línea: <https://www.ipcc.ch/srcc/>
- Pigeon, P., Rebotier, J. 2016. *Disaster Prevention Policies. A Challenging and Critical Outlook*. Londres, UK. ISTE, Elsevier. 220 p.
- Rebotier, J., Olcina, J. 2021. Les défis de la gestion des régions côtières à l'heure du réchauffement climatique. *Regards croisés France – Espagne. Sud-Ouest Européen* 52: 149-164.
- Reghezza, M. 2015. Territorialiser ou ne pas territorialiser les risques et l'incertitude. *L'espace politique* 26(2). En línea: <https://journals.openedition.org/espacepolitique/3543>

Reconocimientos

El autor agradece a los colegas de Francia y España involucrados en la reflexión y en la elaboración de la propuesta dirigida a la CAPB. El mero hecho de tomar en serio la oportunidad de un planteamiento alternativo de los riesgos costeros de cara a una adaptación justa y sostenible de los territorios nos ha abierto ya perspectivas de trabajo a largo plazo.