
PRESENTACIÓN

CARLOS GONZÁLEZ ZORRILLA

Director del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña

El riesgo se define como el producto de la peligrosidad por la vulnerabilidad. La peligrosidad es la probabilidad de que un fenómeno, ya sea natural, tecnológico o humano, tenga efectos negativos sobre la población o el medio. Y la vulnerabilidad se refiere al impacto de este fenómeno sobre la sociedad. Sin embargo, en función de la respuesta articulada ante el riesgo, la consecuencia y/o el impacto de estos fenómenos serán de mayor o menor intensidad.

Las nuevas tecnologías y el desarrollo hacia la sociedad de la información han supuesto la incorporación de nuevos riesgos y la aparición de una nueva cultura a su alrededor, hecho que ha dado pie a lo que Ulrich Beck llama la sociedad del riesgo.

Si bien, por un lado, nuestras sociedades se han sofisticado y, en consecuencia, el territorio se ha vertebrado en función de las necesidades de la nueva organización social, el dilema es hasta qué punto esta vertebración ha tenido en cuenta los riesgos con los que convivimos y hasta qué punto la población percibe que la actuación pública los cubre.

También deberíamos tener presente que el riesgo cero es imposible y, por tanto, es más correcto hablar del riesgo tolerable. Pero, ¿hasta qué punto un riesgo se considera tolerable? La tolerancia se alimenta, fundamentalmente, de la percepción social del riesgo o, dicho de otra manera, de la valoración subjetiva del peligro, que se juzga en función de la confianza ciudadana en la capacidad de respuesta colectiva ante una crisis, accidente o catástrofe.

Esta percepción del peligro, como muchas otras cosas, ha evolucionado a lo largo del tiempo. Esta percepción no es la misma en un período histórico construido sobre espacios rurales, que estaban poco diferenciados y de uso fundamentalmente agrícola, que en el período histórico actual en que predominan espacios urbanos, muy diferenciados y con mucha variedad de usos.

Asimismo, cabe tener en cuenta que la sociedad postmoderna ha tomado conciencia sobre el impacto que podrían tener sobre el medio ambiente, las comuni-

dades vecinas y la propia persona, macroriesgos que si se materializan podrían significar daños desmesurados y destrucción de efectos imprevisibles.

Así aparece, como contrapeso al de riesgo, el concepto de prevención. Prever lo que pueda suceder, actuar con antelación para evitar el peligro y, si este tiene lugar, reaccionar según un plan establecido con anterioridad, es una actividad que, en el contexto actual de gobernanza, debe practicar tanto el sector público como el privado, en función de las responsabilidades atribuidas a cada uno de estos ámbitos.

En el fondo, de lo que se trata es de asumir la responsabilidad social que, por un lado, tienen las empresas de garantizar la seguridad de su actividad y, por otro, la de las autoridades ante la obligación de establecer y asegurar el cumplimiento de medidas adecuadas para proteger a la población. El incumplimiento de esta premisa sería incurrir o bien en negligencia o bien directamente en vulneraciones premeditadas.

Evidentemente, los accidentes pasan y, cuando suceden, aportan lecciones, aunque es difícil compensar las pérdidas que provocan —sobre todo si son pérdidas humanas—, y conllevan identificar errores, responsabilidades y tomar medidas para que no se repitan. Y, sobre todo, ajustar lo que sobre el papel parecía correcto y que una vez aplicado a la acción ha fallado.

Estas y otras cuestiones son las que se plantean en las sesiones del Grupo de Investigación sobre Riesgo y Territorio que en marzo de este año se ha constituido en el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña. El Grupo tiene como principal objetivo analizar el estado de la cuestión en Cataluña, para así identificar y proponer líneas de actuación coherentes y viables, así como armonizadas con soluciones implementadas en otros estados de la Unión Europea.

El número 23 de la *Revista Catalana de Seguridad Pública* tiene por objetivo reflexionar sobre cómo se articulan los riesgos derivados de determinadas actividades sobre el territorio. De la ubicación, la regulación y el control de estas actividades dependen en buena medida la seguridad y la calidad de vida de la población. El contenido del *dossier* se ha elaborado con las aportaciones de los profesionales del ámbito público y privado que forman parte del Grupo de Investigación.

Así pues, el *dossier* sobre riesgo y territorio comienza con un artículo de Jordi Sans, que contextualiza la temática y en el que presenta una recopilación de los accidentes más graves que han significado un antes y un después en la prevención de los riesgos —en estos casos de dimensiones transfronterizas y de carácter universal. En concreto, se tratan los conocidos casos de Bhopal en la India, de Buncefield en el Reino Unido, de Enschede en los Países Bajos y de Tolosa AZF en Francia.

Al mismo tiempo, se hace una síntesis del enfoque de las instituciones europeas en la prevención de accidentes graves, sobre todo basada en las directivas Seveso, que obliga a las empresas a realizar estudios de seguridad y a las autoridades públicas a hacer planes de emergencia y políticas de ordenación del territorio teniendo en cuenta los riesgos detectados en estos estudios, con el objetivo de proteger a la población y el medio ambiente.

Hay dos formas de medir el peligro. Por un lado, se utiliza una metodología basada en las consecuencias y otra basada en el riesgo. Esta última, que valora la peligrosidad y la probabilidad de las situaciones de riesgo, solo lo aplican, en el contexto europeo, Francia, Italia, Holanda y el Reino Unido. Esto demuestra que en la gestión del territorio los criterios de riesgo son una cuestión pendiente.

En este sentido, Tom Maddison presenta en su artículo cómo se gestionan los riesgos tecnológicos y el territorio en Gran Bretaña. Esta cuestión en este país se aborda desde 1972, sobre todo a raíz del desastre de Flixborough, cuando se construyó el sistema PADHI, que consiste principalmente en proporcionar asesoramiento a las autoridades locales en la prevención y la gestión de los riesgos.

Por otra parte, Myriam Merad explica la metodología francesa en la gestión del riesgo en el territorio, ideada principalmente tras el accidente en la ciudad de Tolosa, al que se ha hecho referencia al inicio.

A continuación, Joan Amenós presenta el papel del plan urbanístico en la gestión del riesgo en el territorio y la responsabilidad del municipio en relación con la ordenación del territorio, que es la entidad que tiene la competencia en nuestro país.

El artículo de Josep Bernis invita a reflexionar sobre el hecho de cómo ordenar el territorio para hacerlo sostenible significa minimizar los riesgos y las vulnerabilidades. Partiendo de esta base, presenta una serie de patrones y criterios bajo los cuales se deberían ordenar nuestros espacios urbanos para hacerlos sostenibles y seguros.

Así pues, se entiende que los planes de ordenación urbanística son una manera de integrar de forma eficiente los diferentes usos del suelo y deben tener en cuenta el interés general más allá de los intereses específicos. En este aspecto se destaca el plan director urbanístico, concebido para determinar los aspectos de dimensión supramunicipal, donde se puede enmarcar la prevención y la gestión de riesgos.

Un desarrollo territorial es sostenible si tiende a minimizar los riesgos para las personas, los bienes y el medio ambiente. Una ciudad segura es la que soporta la máxima densidad que se pueda alcanzar sin llegar al colapso (suministro de servicios, redes de comunicación, espacios de ocio, espacios verdes, equipamientos...). Y una densidad elevada desemboca en congestión y degradación si supera un nivel determinado técnicamente.

Otro riesgo que en nuestro territorio tiene mucha importancia es el incendio forestal. El *dossier* enfoca este riesgo desde el punto de vista del peligro que puede suponer un incendio en zonas residenciales situadas en espacios que, hasta hace poco, eran tierras cultivables o bosques. Es decir, las llamadas urbanizaciones.

Estas zonas residenciales, que se han incrementado en los últimos años, requieren medidas de seguridad y de protección ya que su expansión también ha hecho aparecer nuevos riesgos. Un incendio en estas áreas residenciales genera un estado de opinión del que las autoridades no quedan al margen. Como ejemplo, Joan Arola explica cómo tres grandes incendios de la década de los noventa han quedado en las memorias colectivas y que, en consecuencia, hicieron reformular las actuaciones ante situaciones de emergencia provocadas por el fuego.

Otro riesgo que se debe tener en cuenta a la hora de ordenar el territorio es el riesgo químico. En el artículo de Joaquim Casal y Juan Antonio Vilchez se analizan los aspectos del riesgo asociado a la industria química. En Cataluña esto es importante sobre todo porque la industria química representa la mitad del sector químico español y, por tanto, no puede quedar al margen a la hora de planificar el territorio. Por tanto, sería importante, al menos en este sector, introducir metodologías de probabilidad y no solo de consecuencias, para ayudar a las decisiones. Lo que está claro y recomienda el artículo es el establecimiento y —aún más importante— el cumplimiento de las distancias mínimas de seguridad entre el medio urbano vulnerable y el medio industrial portador del riesgo. Desgraciadamente, hay zonas conflictivas que no deberían existir en un territorio bien ordenado y planificado, pero debido al crecimiento de la industria o de la población, no se respetan estos perímetros de seguridad.

El *dossier* concluye con la aportación de David Tisaire, quien en su artículo describe los diversos planes de prevención de protección civil ideados para afrontar los riesgos que hemos priorizado en este número de la *Revista*.

Finalmente, en la sección de aportaciones, Francesc Muñoz complementa el tema del *dossier* con un artículo sobre la gestión del riesgo en lo que llama la urbanización dispersa. Su tesis principal es que la emergencia ha pasado de ser tratada como algo excepcional a hacerlo de manera continua y permanente, sobre todo ante la urbanización del campo, que ha hecho aparecer nuevos riesgos y, por tanto, nuevas necesidades de seguridad, emergencia y protección civil.

Espero que este nuevo número de la *Revista* invite a reflexionar sobre un tema que entrelaza todos los ámbitos de la seguridad, entendida como el binomio de los conceptos ingleses de la *safety* y la *security*, así como de la protección del medio y de las personas, con la finalidad de construir un modelo que fomente la calidad de vida y la sostenibilidad del sistema.