

Conclusiones de las Jornadas Euromediterráneas en Incendios Forestales 2014

Los incendios forestales en Interfaz urbana: Hacia la integración del riesgo en la planificación del territorio

Barcelona 27, 28 y 29 de octubre de 2014

Dirección

Jordi Vendrell i Flotats

Coordinación

Mariona Borràs Ruiz-Peinado

Organizado por:

Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona

Colaboradores:

Pau Costa Foundation

Instituto de Seguridad Pública de Catalunya

Con el apoyo de:

Centro Tecnológico Forestal de Catalunya

FIREfficient.

EuropeanForestInstitute

Bloque I: Vulnerabilidad, caracterización e identificación

Tanto en la zona mediterránea como en otras áreas, encontramos una nueva tipología de incendios forestales aumentando su intensidad y virulencia, incrementando la frecuencia y persistencia de los episodios de riesgo, y la entrada en riesgo de zonas no habituales, como zonas de interfaz urbano-forestal (WUI), llevando a un cambio de paradigma de los incendios forestales. La vulnerabilidad, caracterización e identificación de estas áreas WUI son claves para afrontar el problema:

1. La falta de percepción del riesgo hace a las sociedades más vulnerables a los incendios forestales. Los cambios de uso del territorio han alejado la sociedad del bosque, hay que reflexionar sobre el bosque y su relación con la sociedad. Los cambios rápidos e intensos generan dificultad de adaptación, hay huecos en la legislación actual sobre el riesgo en incendios forestales.

La contradicción entre el valor estético y el valor histórico del bosque lleva a las personas y viviendas a no estar adaptadas al medio; por consecuencia pueden sufrir incendios forestales. Hay que aumentar la resiliencia de las personas, creando cultura del riesgo, con preparación en caso de emergencia. Actualmente no existe ni conciencia social ni implicación política, es importante que la población entienda los incendios forestales como parte del factor de planificación. Se debe acercar el discurso

técnico a la población, ya que ésta vive ajena a las políticas territoriales que la rodean.
Anna Badia

2. Para la caracterización es fundamental la percepción: las WUI son un paisaje positivamente valorado, hay una proliferación de este paisaje ya que mucha población lo ve como un ideal. A partir de asumir esta idea debemos evolucionar desde la cultura. Son territorios complejos y dinámicos. Dependen del contexto, hay realidades diferentes, con lo que debemos adaptar las estrategias a cada zona.

Caracterizar los escenarios de fuego: concepto de ámbito territorial, paisajes que lee el fuego, patrones y características estructurales que se comportan de forma más o menos previsible frente al fuego. Importante conocer cómo funcionan estas dinámicas.
Cristina Montiel

3. Para identificar la emergencia la estrategia empieza en el 112 gestionando las llamadas, la coordinación entre agencias, separar las funciones: rastrear, decidir, estabilizar y remate. Sistema organizado por células, ubicar estratégicamente rastreadores y mandos, axioma de prioridades, los recursos siguen metodología concreta y adaptativa, importante invertir en las oportunidades, ya que no habrá un recurso para cada casa. **Moisés Galán**
4. Para disminuir la vulnerabilidad se presenta una propuesta de *medidas y condiciones técnicas de prevención y seguridad en edificaciones con afectación por incendios forestales*. La legislación a parte de las franjas en urbanizaciones deja un hueco para actuar, en la licencia de obras, proponen una metodología para los edificios, se trata de una recomendación no una normativa. Propuesta que será publicada en el Boletín Oficial de la Generalitat como instrucción técnica. Se trata de una propuesta simple, dos tablas para aplicar de forma sencilla, con una metodología de catalogación del riesgo de las edificaciones, con el cálculo de la temperatura que llega al edificio.
Claudi Gallardo y Carles Noguera.

Bloque II: Incendios de cuarta y quinta generación. Lecciones aprendidas

Estos **incendios de cuarta y quinta generación** que se desarrollan en áreas pobladas comportan una nueva tipología de emergencias de incendios convirtiéndose en emergencia civil, que demanda gran cantidad de recursos y ayuda internacional. Este fenómeno necesita respuestas contundentes desde todos los ámbitos: el mundo operativo, I+D, ingeniería civil, arquitectura y diseño de viviendas y aseguradoras. Las **lecciones aprendidas** más relevantes hasta la fecha son las siguientes:

1. Para mejorar la gestión es útil la cartografía del riesgo para incendio en interfaz urbano-forestal, así como la simulación. Hay que identificar los escenarios, las acciones sobre el combustible, los puntos de agua, viales, comunicaciones. Para el análisis es básico la escala de trabajo y la resolución espacial. Asesorar sobre el comportamiento del fuego dentro de urbanizaciones. Análisis de situaciones confinamiento y evacuación. Es importante contar con el trabajo del propietario cuando se proponen medidas para aumentar la resistencia de la vivienda. Se trata de ganar tiempo al incendio. **David Caballero.**

2. Hemos armado los cuerpos de extinción de recursos para una emergencia que va mutando. Hay necesidad de gestionar. La incertidumbre es máxima cuando se enfrentan los cuerpos de extinción con toda su capacidad. Intentar minimizar los daños. El combustible ha aumentado, hemos creado este problema y lo intentamos negar. Protegemos las casas pero no podemos evitar que se construyan. La incertidumbre se pasa, la responsabilidad pasa a bomberos, aseguradoras, sólo trasladamos el problema.

Hay que pensar en la resiliencia del sistema a largo plazo y asumir la incertidumbre a corto plazo. Hay que socializar la estrategia, el cuerpo de bomberos ha absorbido la incertidumbre y debería distribuir repartiendo responsabilidades, acordando la gestión con la población. Que cada sector ponga un valor al paisaje, para decidir la estrategia. Asumir la responsabilidad de cuál será la decisión de pérdida de valores. Evitar ciertos potenciales tomando decisiones conjuntamente con toda la sociedad, ejemplo de Irlanda. **Marc Castellnou.**

3. En EEUU las lecciones aprendidas después del huracán Katrina trajeron cambios porque el gobierno federal no estuvo a la altura, rediseñaron la gestión de los recursos, la hicieron de forma escalable, creando el National Incident Management System. Estandarizar mandos y control, en estructura de organización, terminología, protocolos de comunicación, recursos a cada nivel para ser eficiente y efectiva la coordinación en los esfuerzos de respuesta. US Department Homeland Security: se deconstruyen casas, hacerlas más resilientes, trabajando con la población, gestionando combustible, mejorando construcciones. Muy importante la comunicación, dar el mismo mensaje a la población. Los propietarios y las aseguradoras se aseguran que en caso de peligro los bomberos pueden entrar, recogen estos datos para el gobierno, también para diferentes peligros. **Robert A. Farmer**
4. En el caso de estrategias y tácticas en la gestión de los incendios en las WUI, el sistema tiene limitaciones, es necesario un replanteamiento estratégico, reducir objetivos para poder obtener resultados, replantear prioridades. Hay que cuantificar el riesgo, plantear medidas y actuar. Replanteamiento de conceptos:
 - Estrategia: Definir plan de acción: Planificación territorial
 - Táctica: Concreción operaciones en cada zona y en base al plan: Normativa prevención y gestión forestal y protección WUI
 - Maniobra: Metodología y habilidades: Responsabilidad. Factores de cambio a tener en cuenta: Concienciación y responsabilidad. **Jordi Guarque.**
5. Integrar los puntos estratégicos de gestión en planes de prevención a partir del análisis de polígonos de potencial y puntos críticos para su diseño, está indicado para incendios de topografía, viento y a escala más general de convección. **Jordi Pagès.**
6. En Bouches de Rhône hacen una clasificación de la interfaz urbana-forestal. Clasifican las urbanizaciones en agrupado, agregado, aislado, urbano. Para hacer un método gubernamental para la franja de 50 metros usan un sistema informático que asigna un color diferente en función de la categoría. Se valora la interface de contacto y la interface interna, con seis categorías de construcciones. Así aparecen 4 categorías de prioridad de más a menos vulnerabilidad ante el fuego y los municipios tienen

cartografiadas estas categorías. En situación de incendio protegen las viviendas desbrozadas y detectan las urbanizaciones más vulnerables. **Vincent Pastor**

7. A las brigadas especialistas en Incendios forestales les falta formación para actuar en WUI. Crear una interagencia que coincida en un marco competencial concreto para compartir recursos y repartir tareas. También materiales y recursos.
8. Encontrar conexiones para reducir la vulnerabilidad, tener visión activa y no reactiva. Hay que demandar a la parte política, administración, propietarios reducir los Incendios forestales y disminuir el riesgo de las personas en interface, a través de la planificación.

Bloque III: Retos de planificación y legislación para un nuevo territorio

Este fenómeno también se debe abordar desde las autoridades con capacidad para legislar, afrontando sin prejuicios y con el apoyo de expertos estos nuevos retos.

1. WUI: un problema de escala territorial que se intenta abordar desde lógicas sectoriales. No hay escala transversal que lo englobe. Prevalencia de la escala local. Como estrategias de mitigación y planificación territorial es necesaria la superación de una doble paradoja: la inadecuación entre el mapa institucional y las dinámicas territoriales. Y la escasa percepción del riesgo como manifestación de la insostenibilidad de la urbanización dispersa.
2. Son problemas de deriva tecnocrática, es necesario un nuevo entendimiento de planificación espacial con respuesta eficiente a nuestros problemas, que conecte conocimiento y acción pública, como instrumento de debate público y aprendizaje. Es necesaria una nueva forma de gobernanza de los riesgos y un cambio de paradigma en relación con esta crisis compleja: construcción social a partir de la vulnerabilidad. **Luís Galiana**
3. La franja de protección puede tener usos complementarios, en los lugares con ausencia de espacio público, se abre una brecha, la posibilidad de superponer usos. Al estudiar las WUI, se ve que parten de fincas forestales parceladas, actualmente buena parte son zonas dormitorio donde conviven estratos sociales diferentes. No se vive como comunidad sino como la suma de individualidades. Lo que deriva en grandes problemas urbanísticos. No se relacionan con el bosque. Por eso en las franjas hay tantos problemas, una solución sería cualificar el suelo en estas zonas como servitud, servicios, espacio público... **Pepa Moran, Anna Zahonero**
4. En el análisis para la integración efectiva del riesgo de incendios forestales en la planificación urbanística, tanto en los instrumentos de ámbito territorial como urbanístico no hay ninguna mención a la prevención de incendios ni a los riesgos de estos. Solo en las evaluaciones ambientales que van asociadas a los planes.
5. En un proceso de urbanización, INCASOL hace todo el planeamiento urbanístico, y cuando lo tiene hecho y ejecutado, cede la urbanización al municipio. El riesgo de Incendio Forestal solo se encuentra en la evaluación ambiental, siguiendo pliegos específicos de redacción de todos sus documentos.

6. Hay que elaborar una propuesta para que el riesgo y el conocimiento que existe sirva para trascender hacia la administración asesorado por bomberos, es decir elaborar una normativa. Falta el aval administrativo sectorial. Hacerse escuchar y trascender hacia la legislación. **SonsolesLetang**
7. Hay que partir de información objetiva, robusta y legitimada. Integrar conocimiento experto en el proceso de planificación y el proceso de decisión. Proponer medidas de soporte para la mitigación del riesgo, así como identificar e invertir en aceleradores (de los tiempos de cambio, procesos culturales, de los tiempos administrativos, proximidad,..). Para ello hay que tener una buena definición de las partes, tanto individual, como de actores privados y públicos, así como los compromisos en normativa, planes, prescripciones técnicas, regulación de usos. Hay que construir comunidad e identificar deberes y derechos. Integrar nuevos actores necesita tiempo y empatía, gobernanza del riesgo. **Eduard Plana**

Mesa redonda / Avances y retos en el operativo de prevención y extinción en zonas de interfaz.

Evacuar o trasladar a zona segura, son cosas diferentes.

El factor tiempo, tener conocimiento de la situación y si el fuego llega para evacuar o confinar.

¿Cuál es el camino para concretar?, ¿para ir hacia una normativa? Hay que sumar intereses que converjan en el interés común. También es importante aplicar la normativa, exigir su cumplimiento. Las personas que viven en WUI muchas veces tienen otras necesidades no cubiertas y los incendios forestales no están por delante de otras prioridades.

Mesa redonda / Hacia una integración efectiva del riesgo de incendios forestales en la planificación del territorio y las zonas WUI.

Tanto la Ordenación del territorio como el Urbanismo no contemplan los riesgos.

Para los aludes, hay el *allaucat*, donde se identifican las carreteras con más riesgo de aludes, el mapa de prevención de riesgos geológicos también incluye los aludes.

Las urbanizaciones se han construido de forma descontrolada, no se permite construir en sitios de riesgo natural.

No hay que confundir entre valor y precio, hemos llegado a aumentar el conocimiento con una aproximación detallada del problema, hemos puesto valor a todo, ¿cómo avanzamos en el planteamiento en adelante sin pensar en los costes? Hay dos funciones básicas: las cuestiones heredadas del problema y evitar lo que nos va a venir; la solución va en esta dirección.

Las franjas tienen que entrar en un elemento de servicio público, dentro del espacio público, ya que la propiedad es un problema, así como incorporar fórmulas para rentabilizarlas.