

PAISAJE Y DESARROLLO TERRITORIAL: LÍMITES REALES PARA UN MODELO DIFERENTE

Manuel Román Lorente
Consultor en desarrollo sostenible



2º CONGRESO TERRITORIAL DEL NOROESTE IBÉRICO
Ponferrada, del 2 al 6 de noviembre de 2015

Manuel Román Lorente

Paisaje y desarrollo territorial: límites reales para un modelo diferente

Resumen

El paisaje, tras la definición del Convenio Europeo, no es un aspecto meramente estético, en tanto que es una percepción social de todo el territorio. Sobre esta base, es la ciudadanía la que tiene que atender su espacio y darle valor para poder considerarlo patrimonio. Si es así, es todo el territorio el que es paisaje, del más brillante al más común y trivializado.

Los paisajes banales se han construido sobre la base de decisiones de corto plazo, animadas por ingentes beneficios económicos, que apenas dejan valor sobre el territorio que los soporta. El carácter dinámico del paisaje se ve así quebrado, al no ser posible el surgimiento e implantación de nuevas actividades si no hay una acción positiva de recuperación.

Las cuencas mineras son una expresión de paisaje, o sea, de territorio, degradado, y tienen su particular dificultad por el hecho de que ya han tenido un importante volumen de inversión destinada en principio a su recuperación. Sin embargo, estas inversiones no han tenido una planificación ni una estrategia, ni cuentan con mecanismos de control social. No se ha buscado crear territorio. Es imprescindible una acción basada en la comunidad local que redefina objetivos, y que sea base de una justa resignación de recursos.

Palabras clave

Paisaje, Ordenación del territorio, minería, territorio, comunidad, recuperación, sostenibilidad.

El paisaje y la Ordenación del Territorio

¿Qué es el paisaje?

Tenemos una definición técnica a través del Convenio Europeo del Paisaje, que sostiene que Paisaje es “cualquier parte del territorio tal y como es percibido por la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y humanos”. Es un concepto fácil de entender, y que tiene unas implicaciones de gran profundidad.

Para empezar vincula al presente con el pasado, apunta una visión dinámica del espacio que significa una relación de intercambio entre éste y sus habitantes a lo largo del tiempo. Por otra parte, y en tanto que es la percepción de la población lo que lo configura, se convierte en la puerta de entrada de la comunidad local en la conceptualización de su propio espacio. Además, extiende el concepto a todo el territorio, con lo que con “paisaje” no sólo hablamos de los grandes espacios de alto valor, también trasladamos parte del énfasis al cotidiano, degradado, trivializado, en el que nos movemos habitualmente.

Así pues, el concepto extiende los límites del patrimonio colectivo a todo el territorio, que se muestra como una instantánea de las relaciones de las sociedades con el espacio que ocupan. Tendremos que apreciar entonces como el territorio muestra los mecanismos de la naturaleza que hacen posible la vida, y entender cómo cada cultura ha dejado huella de su manera de manejar los recursos colectivos.

El concepto extiende la preocupación por el territorio y sus recursos, por cómo se gestionan y por la posibilidad de mejorarlos, a la percepción del mismo. Podríamos intentar reducir esto diciendo que el nuevo enfoque solo añade una actividad nueva frente a la realidad del territorio, pero como apunté al principio es bastante más. Cuando se considera al paisaje como el territorio percibido por la gente, se está señalando la necesidad de atraer la atención de las personas sobre el territorio en el que viven y del que depende su calidad de vida.

La atención de la ciudadanía es clave para que podamos hablar de “patrimonio”, porque por definición esto conlleva valoración, atribución de valor. El territorio asume ese matiz patrimonial que le concede su cualidad de recurso colectivo cuando la ciudadanía lo reconoce, y así abarca también el espacio que ocupamos, gestionamos y percibimos a diario.

La visión perceptual o patrimonial afecta también, cómo no, a técnicos y gestores públicos. La necesidad de detenerse, además de en la viabilidad ambiental, social y económica (a eso que llamamos sostenibilidad) de los sistemas territoriales, en la reflexión sobre la estrecha relación existente entre el aprovechamiento del recurso territorial, su gestión y su percepción pública.

Problema de gestión

El concepto paisaje no es, por tanto, una visión ornamental del territorio. Nos sitúa en la escala del tiempo y en la estructura del espacio, y esto conlleva una consideración holística del mismo. Los agentes intervinientes en el territorio no son conscientes de esta complejidad, si bien debería ser reclamable a quienes tienen la responsabilidad última de la gestión de lo público. No sería esto un problema si tuviéramos una administración preparada para ello, pero lo cierto es que no es así, tanto por la fragmentación sectorial de sus acciones como por la compartimentación espacial de los diferentes niveles administrativos.

La visión a corto plazo (material, formal, estética), además, es la prevalente en nuestro país, avalada por grandes recursos financieros y técnicos. Es obvio que necesitamos una visión más estructural del paisaje como recurso, de largo plazo, y que por definición va a ser abstracta, sutil, difícil de explicar y menos convincente en el marco actual, en el que ciertas urgencias mal entendidas promueven los enfoques cortoplacistas.

La estructura espacial de nuestra sociedad, sus relaciones y flujos económicos materializados en el paisaje, queda determinada en general por decisiones de corto plazo que, día a día, construyen la realidad. De esta forma, trabajamos a largo plazo con objetivos de corto que implican sobreexplotación de recursos, con acciones que implican unas transformaciones irrecuperables de recursos naturales, por definición escasos.

Y de esta forma se va creando y consolidando una estructura territorial empobrecida, porque esas acciones implican construcciones extensas de difícil reversión, que simplifican el sistema y banalizan el paisaje.

Transformar y conservar

Hay una idea perversa en el fondo de esta forma de trabajar. Subyace el concepto de que el medio ambiente es un lujo, y que por tanto se pueden dejar ciertos espacios para la conservación, mientras que otros han de destinarse a la acción y transformación. Esta idea de transformar para conservar, de que actuar en un lugar permite conservar en otro, es una falacia. La experiencia demuestra que se usa todo el territorio según interese, nada queda a salvo. Por otra parte, todo lugar tiene derecho a la dignidad, las piezas no son intercambiables.

Porque el medio no es un lujo, sino el soporte de nuestra vida, y por tanto un medio degradado implica una comunidad local degradada. No es casualidad que lugares ambientalmente degradados acumulen problemas sociales y desequilibrios económicos: el territorio es un sistema con todas sus partes interconectadas. Y así llegamos a la gran pregunta... El desarrollo

económico ¿implica esa elección entre transformación y conservación? ¿Estamos condenados a degradar ciertos territorios en beneficio de un todo superior?

De manera implícita hemos supuesto que sí, y esto nos lleva a un corolario cuando menos inquietante: que ciertos espacios pueden ser sacrificados porque pueden ser degradados. Esto hace aflorar otra cuestión ¿donde deja este planteamiento a las comunidades locales afectadas? Un territorio lo es porque hay un espacio y una comunidad interactuando a lo largo del tiempo. No hay uno sin la otra, de lo que cabe deducir que nuestro modelo de desarrollo ha asumido que hay espacios sacrificables, que hay comunidades sacrificables.

La realidad, sobre el terreno

Apliquemos el concepto paisaje. Construimos paisajes de manera lenta, como la agricultura, de manera rápida, como los espacios urbanos, o de manera brusca, como la minería a cielo abierto. Lo cierto es que todos evolucionan, y puede darse el caso de que la actividad cese. Si es así, se degradan, lo que significa que pierden el valor patrimonial previo. La pregunta inmediata es ¿qué posibilidades hay de nuevos usos? ¿Qué opciones hay para la revalorización?

La construcción de paisajes, al igual que su pérdida, obedece a dinámicas diversas (económicas, sociales, políticas), a veces convergentes, a veces en conflicto. Las sinergias aceleran los procesos, pero cuando se producen rupturas las dinámicas no solo se interrumpen, sino que pueden llegar a invertirse. Los procesos urbanizadores de la edad antigua, por ejemplo, desaparecieron en la alta edad media: rotas las actividades económicas y las relaciones sociales que lo organizaban, el modelo territorial cambia y el paisaje se transforma. Lo que es evidente es que la lógica de construcción del paisaje es la misma que la del territorio, y si la ordenación de éste cambia como consecuencia de alteraciones en las dinámicas sociales, políticas y económicas, la percepción será diferente.

Debido a la misma lógica que el cambio anterior, aunque por causas diferentes, la ciudad industrial transforma a la ciudad barroca del absolutismo, y de hecho la industrialización destruye el paisaje anterior. El paisaje industrial y postindustrial cambia deprisa porque la tecnología y los recursos financieros lo permiten, y las tasas de beneficio lo promueven. Los costes ambientales, además, pueden ser externalizados, distribuidos socialmente, pueden ser deslocalizados. Ese es sin duda el gran salto de la revolución industrial. Los beneficios son completamente privatizados, acaparados por unos pocos, que por la propia dinámica del nuevo sistema son cada vez menos, y trasladados lejos de donde quedan los costes ambientales y sociales.

La Ordenación del Territorio como disciplina ha aprendido de todo esto, pero lo que ha permitido que se hayan conceptualizado y diseñado diversos instrumentos ha sido la conciencia pública. No

hay territorio sin ciudadanía, y cuando existe esa percepción de valor, como hemos apuntado antes, se crea patrimonio. Así ha sido posible la creación de instrumentos jurídicos y técnicos, que además han ido evolucionando, como son y han sido la evaluación de impacto ambiental, la planificación territorial y urbanística, etc. De hecho, ya hablamos con naturalidad de derecho ambiental, lo que no deja de ser un logro relativamente reciente.

El paisaje, por tanto, se ha incorporado a los instrumentos de planificación (aun queda mucho camino que recorrer, todo hay que decirlo), es un elemento más en el análisis territorial. Y si esto es una dimensión más en este proceso, así como en su aspecto normativo... ¿No es también empleable como un factor de desarrollo económico-territorial? ¿No habría que tenerlo en cuenta si queremos plantear una estrategia local de desarrollo? Si tiene valor ¿puede apropiárselo la comunidad? Las respuestas son afirmativas, como no, y no hace falta ser un fino estratega, puesto que es la base de buena parte de la industria turística ya existente.

Ahora bien, un modelo económico que tiene en cuenta el territorio y su comunidad implica una distribución socializada del valor: si el valor se queda en el territorio, retenido por sus agentes, junto con los costes, hay claros incentivos para tomar decisiones con perspectiva de largo plazo. Frente a ello, es fácil constatar como la degradación del territorio se corresponde con una distribución concentrada y deslocalizable de los beneficios, que obviamente anima las decisiones de corto plazo.

Paisaje y sostenibilidad

Degradar y recuperar

Recuperemos (de nuevo) la definición de paisaje, para centrarnos en su esencia, la percepción social. En gran medida, se convierte en una incómoda muestra de la sostenibilidad del sistema que le da origen. Los paisajes preindustriales han demostrado ser considerablemente resilientes y versátiles en sus posibilidades de reutilización. De hecho, ha sido una constante histórica la reutilización: las ciudades se han adaptado y han tenido muchas "vidas", reutilizando infraestructuras y edificios hasta el punto del desguace, como muy bien saben historiadores y arqueólogos.

Sin embargo, los paisajes industriales carecen de lo primero y, en consecuencia, dificultan extraordinariamente lo segundo. El paisaje de un espacio urbanizado de sprawl, frente al espacio minero de un cielo abierto (por poner dos ejemplos fáciles de encontrar en el noroeste peninsular), tienen en común ese abandono de la consideración del territorio local y su comunidad, esa visión

cortoplacista, la ausencia de resiliencia (entendida como la capacidad dinámica de resistir las agresiones y adaptarse a las nuevas condiciones) y la virtual imposibilidad de la reutilización.

Ambos paisajes se construyen en torno a actividades muy especializadas, y muy consumidoras de recursos naturales no renovables, y en estos casos, cuando llega el momento en el que los cambios económicos, políticos y sociales implican una reorganización, se produce una fractura en el uso del territorio.

No es esta una situación nueva, como apuntamos antes: un uso desaparece y el territorio queda sin uso durante un tiempo. El paisaje se degrada, se asilvestra. No sería esencialmente malo si el espacio quedara en disposición de nuevos usos. El problema aquí y ahora es que, sin una intervención previa, no hay posibilidad de reutilización.

Porque un espacio “desterritorializado”, que pierde su uso social, afronta dos desafíos, encontrar un nuevo uso y que este pueda implantarse ¿Es un problema encontrar usos alternativos? No, no lo ha sido en el pasado, y es improbable que lo sea en el futuro. De hecho, ya se están produciendo. Conforme unas actividades pierden capacidad de generar valor, otras ganan esa capacidad y ocupan el territorio, reconfigurándolo. Esta es una forma de ver la resiliencia del territorio.

El problema en estos paisajes banales, muy significativamente en los espacios mineros, es que esa resiliencia ha desaparecido. Los espacios mineros, por ejemplo, han sido sometidos a una intensa extracción de valor, que se manifiesta en todos los aspectos, no sólo los financieros: degradación ambiental, desequilibrios sociales,... ¿es imposible la recuperación de estos espacios? ¿Están condenados? Es evidente que forman parte de la nómina de territorios sacrificados, pero en tanto los beneficios crematísticos fluyen las decisiones de corto plazo se imponen. La cosa cambia cuando ese flujo financiero se interrumpe: cuando lo que era un negocio deja de serlo los actores que han rentabilizado la explotación desaparecen y aflora en toda su crudeza el desastre.

Hay costes ambientales difícilmente superables, y siempre es mejor prevenir, evitar el daño (eso exigiría esa visión de largo plazo que tanto echamos de menos...), pero la acción pública tiene instrumentos correctivos, de “reversión”, al menos sobre el papel. En principio, el derecho ambiental reconoce ampliamente el principio de “quien contamina paga”, luego si se puede determinar quien ha creado (y se ha beneficiado) de la degradación ambiental sabremos quién debe pagar. La limitación de este enfoque la da su propia concepción penalista, pues hay que demostrar el daño a las personas y los bienes, y en eso los conceptos “paisaje” o “territorio”, pese a su carga patrimonial, tienen la “maldición de los bienes comunes”.

La legislación sectorial, contemplando sistemas de compensación y recuperación, ha actuado de una forma un tanto perversa, pues lejos de establecer un sistema mínimamente equilibrado de

reparto de costes, más se parece a una válvula de escape que a un mecanismo de control. Pese a todo, al menos existe la conciencia legal de que, de alguna forma, hay que recuperar los espacios degradados por la acción minera.

La difícil transición

Estos paisajes degradados denuncian un modelo económico insostenible, que detrae recursos, concentra beneficios y socializa costes: la economía de la extracción. Las manifestaciones de la insostenibilidad son diversas; no es sólo, como ya he señalado, el caso minero. Otro caso interesante es la actual situación de la agricultura: el modelo agroindustrial-alimentario desmantela el paisaje rural, porque de hecho desarticula al propio medio rural.

Más allá de la mecanización, los modelos agroindustriales se dirigen a una “agricultura sin agricultores”, esto es, un modelo en el que la cultura campesina ha desaparecido en favor de un sistema industrializado que se desvincula del territorio. De hecho, la tierra se usa como si fuera un factor de producción eternamente sustituible. Los modelos alternativos, basados en la proximidad y lo ecológico, asumen sobrecostes económicos, sociales y ambientales derivados precisamente de la visión agroindustrial y de los usos que se han generalizado en los territorios rurales. Así, los proyectos dirigidos a poner en marcha estos modelos alternativos se enfrentan a la necesidad de recuperar elementos culturales prácticamente extintos, así como conocimientos, variedades vegetales y animales, relaciones entre los agentes... no es sólo deshacerse de los pesticidas, por desgracia. Estas necesidades son, obviamente, un coste adicional, y delatan una pérdida de capital territorial por el que nadie va a recibir compensaciones.

La minería es un ejemplo muy literal de economía de la extracción, en el que el paisaje evidencia los mayores costes ambientales, pero tras ello está la pérdida de capital territorial. Como en tantos otros casos, los ingresos de la actividad se han deslocalizado y concentrado en pocos agentes, mientras que los costes, fuertemente territorializados, se han socializado. Estos costes son ambientales y sociales, como ya hemos visto, pero también económicos, pues la fuerte especialización conduce a la desarticulación de las pequeñas economías locales y al empobrecimiento de la diversidad (una situación análoga al caso anterior). La diferencia aquí se halla en que este proceso es muy visible, lo que ha permitido un cierto grado de conciencia en torno a la necesidad de revertir esa situación y se ha traducido en una legislación que, al menos, sienta las bases de una necesaria recuperación.

Factor a tener en cuenta en este caso es la actuación del Sector Público. Para la extracción de carbón, una actividad muy regulada, en la que siguen pesando mucho las decisiones políticas y que ha tenido una fuerte presencia pública durante décadas, las decisiones sobre el modelo

energético son críticas. Sin entrar en el contenido de esa cuestión, el abandono del carbón nacional implica el cierre de la actividad, y eso había forzado, desde los años ochenta del pasado siglo hasta hace cuatro años el desarrollo de algunas políticas de reconversión económica. Parece lógico plantearse si es suficiente lo que la propia norma minera establece (en concepto de recuperación ambiental, por ejemplo), y si las políticas implementadas y la inversión hecha hasta ahora para corregir la situación han sido adecuadas, suficientes cuantitativa y cualitativamente, y si se han gestionado bien.

En uno y otro caso, el objetivo estratégico debería haber sido la recuperación del capital territorial. Una perspectiva simplista de la recuperación paisajística hace que solo se aprecie la necesidad de la recuperación ambiental del espacio degradado físicamente. Esto conduce a visiones “esteticistas” del paisaje, que permiten actuar para la recuperación de la misma forma que con la degradación: creando negocios deslocalizables. Sin embargo, el problema tenderá a persistir hasta que no se reconozca que recuperar el paisaje es recuperar el territorio, y eso último no sucederá si no hay una acción integral en la que participe la comunidad local.

Lo que pudo haber sido

Como es bien conocido, las políticas aplicadas para la reconversión de la minería del carbón no han tenido un plan estratégico, mucho menos pactado o participado. De hecho, sus propios objetivos tampoco han ido más allá de orientaciones generales, que siempre han quedado a expensas de concreciones que jamás se plantearon. Así las cosas, resulta que no podemos decir si las inversiones desarrolladas han estado dirigidas a actividades con perspectivas, más allá de lo que haya interesado en cada momento (el corto plazo, de nuevo). Algunas habrán tenido buenos resultados, qué duda cabe, pero no sabemos si por afortunadas coincidencias o por su sentido real. Tampoco sabemos cuántas han fracasado por no haber sido respaldadas estratégicamente, o por no haber tenido un esfuerzo continuado de otro tipo... de hecho, la ausencia de criterios y planes hace que tampoco tengamos instrumentos de evaluación, por lo que cabría preguntarse a qué le llamamos fracaso.

Sabemos que se ha gastado, seguramente mucho, pero tampoco tenemos una sistematización de cuánto y en qué. Simplemente, no hay nada publicado al respecto. No deja de ser curioso que parece una constante general lo de pedir más recursos; siempre se quiere más, con independencia de si es necesario, y si se aplica donde se debe. Parece que llegaremos a algún sitio si caminamos lo suficiente... en síntesis, todos sabemos que no se han tomado decisiones justificadas en el interés público y bien informadas en la elección de las actividades, que no hay mecanismos de gestión transparentes que permitan evaluar los proyectos, que no hay un análisis

cuantitativo o cualitativo de lo gastado, y no sabemos qué incidencia ha tenido el gasto, ni quien lo ha capitalizado.

Saber todo esto es importante. El conocimiento no es trivial, nos traslada, cambia nuestra posición ante los problemas. Ahora mismo se abren, aparentemente, tres alternativas. Por una parte, cabe renunciar, abandonar a estos territorios a su suerte, lo que sólo es una opción sólo desde la perspectiva de la continuidad del actual modelo de economía extractiva. En un modelo que busque la sostenibilidad, es imperativa la restauración real del paisaje, esto es, la del territorio y su comunidad. Eso nos deja las otras dos opciones.

La segunda es seguir adelante a ciegas, tal vez corrigiendo algunos errores, como puede ser la ausencia de objetivos bien definidos. Esta es una vía que elude valorar el daño causado a la comunidad, lo que de alguna forma implica no recomponer equilibrios sociales. Eso hará imposible pactar una nueva visión del territorio, y de hecho nos condenaría a cometer, de nuevo, los errores anteriores.

Nos queda la tercera opción: conocer y reconocer nuestra situación de partida, plantearnos objetivos y estrategias que han de ser socialmente aceptadas, e iniciar el camino. La comunidad local es clave, ha de ser consciente de sus necesidades y de que tendrá que dirigir su futuro. Porque, aunque es evidente que no será posible la compensación completa, lo ha de ser la implementación de un modelo que permita la re-construcción de un paisaje, de un territorio, de una comunidad.