

Derechos humanos, territorio y paisaje*

Florencio Zoido Naranjo. Centro de Estudios Paisaje y Territorio

1. Planteamiento.

La palabra *territorio* tiene muy diversos significados. Se utiliza para señalar el espacio de expansión de una especie vegetal, el ámbito de caza de un animal silvestre, el área en que se habla una lengua o suena un tipo de música; también para referirse al espacio de vida de una etnia y, sobre todo, de un pueblo o una sociedad diferenciada.

En su acepción política es el espacio geográfico atribuido a una comunidad, que lo ocupa, delimita, administra, tiene en él su principal recurso material y lo vive llenándolo de atribuciones culturales. Por esta razón el territorio se constituye, junto con la población, la cultura y las normas que regulan la convivencia, en componente fundamental de toda *politeia* o proyecto político diferenciado.

En esta última acepción la palabra territorio se utiliza sin vinculación exclusiva a la soberanía y es asociada también a municipios, provincias, departamentos o regiones, con idéntico significado que si se emplea para referirla al Estado. No obstante la palabra derivada *territorialidad* (también de semántica plural y, en términos generales, asociada a aquellas características propias de una sociedad que dimanar de las peculiaridades de su espacio de vida), cuando se emplea en sentido político adquiere un significado jurídico especial referido al conjunto de derechos y deberes establecidos por el ente que aprueba y asegura el cumplimiento de las principales normas, es decir el Estado. La territorialidad genera un marco normativo de vida peculiar, que quizás se percibe más fácilmente en apelación a condiciones excepcionales de *extraterritorialidad*, propias de una embajada, una embarcación, etc. Algunos hechos y situaciones recientes (Guantánamo, bases militares en otros países, vuelos internacionales de oscuros propósitos...) han puesto en evidencia la vigencia y aplicación retorcida de los conceptos de territorialidad y/o extraterritorialidad.

Respecto al paisaje, hecho calificado reiteradamente de polisémico, me atengo a la definición incluida en el Convenio Europeo del Paisaje (art. 1), entendiendo que con ella se supera un largo y esterilizante debate nominalista; comparto con Adrian Phillips (2007) que una vez alcanzado ese acuerdo lo esencial es ponerse a desarrollar este “concepto poderoso... portador de valores tangibles..., (pero) noción resbaladiza”.

* Presentado en el Coloquio interdisciplinar e internacional “Paysages européens et mondialisation”, organizado por la Universidad de Paris 3 Sorbona y realizado en Florencia del 4 al 7 de mayo de 2009.

Relacionar territorio y paisaje con los derechos de las personas tiene una larga tradición si el punto de vista adoptado es el individual o, más exactamente el privado, pero su relación con el conjunto de la sociedad es reciente y desigual. Esta perspectiva se inicia, como es sabido, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (1948), en sus artículos finales (22 a 29) que garantizan “la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales” (art. 22), “una existencia conforme a la dignidad humana” (art. 23) y “un nivel de vida adecuado que le asegure a cada persona, así como a su familia, la salud y el bienestar” (art. 25). Probablemente relacionar estas escuetas referencias con el territorio y el paisaje pueda parecer forzado o artificial, en los apartados siguientes de este escrito se desarrolla y explica este enfoque.

2. Territorio y derechos sociales en Europa.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* ha propiciado la existencia de un importante marco normativo común a escala planetaria, a partir de su formulación y de otros acuerdos internacionales posteriores existe una clara tendencia a equiparar en derechos y deberes a todos los seres humanos; habiéndose convertido, 60 años después de su aprobación, en el principal referente normativo mundial compartido.

En Europa esta orientación evolutiva ha avanzado mucho más que en otros conjuntos internacionales de similar escala. La aprobación en 1950 de la *Convención Europea de Derechos del Hombre*, de la *Carta Social Europea*, en 1991 y de otros muchos acuerdos internacionales, en su mayoría auspiciados por el Consejo de Europa, crean un marco normativo compartido extenso y detallado, aunque de diversa eficacia jurídica; por otra parte, el acervo comunitario ha ampliado enormemente este conjunto para los ciudadanos de la Unión Europea.

Esta tendencia no va a anular las especificidades en derechos y deberes que en el futuro estarán asociadas a los distintos Estados, e incluso a otros niveles políticos desprovistos de soberanía pero dotados con importantes grados de autonomía política y con capacidad para regular de forma específica aspectos concretos que afectan decisivamente a las condiciones de vida de las personas y a la convivencia en sociedad. Justamente éste es uno de los grandes debates presentes en la Europa contemporánea, establecer hasta dónde debe llegar la acción normativa y gestora de cada uno de los niveles políticos existentes. Debate intelectual y real que conlleva numerosas consecuencias, alguna de ellas tan relevante como la formulación y aplicación del principio de subsidiaridad.

Esta convergencia normativa europea es un factor decisivo del europeísmo, es decir del nuevo vitalismo político que constituye y diferencia hoy al llamado “sueño político europeo” (J. RIFKIN, 2004), pensamiento y práctica política que trata de oponerse al pesimismo sustentado en experiencias tan negativas como el *lager*, el *gulag*, Guantánamo, la intolerable situación del África subsahariana y los crecientes problemas ambientales. La idea de J. Habermas de Europa como “Unidad de destino”, la aspiración expresada, a principios de la década de los 90, por M. Gorbachov de construir en el continente una auténtica “casa común” y la ampliación de la Unión Europea en el comienzo del siglo XXI, han supuesto importantes avances en esa dirección.

3. Por una nueva cultura del territorio.

Las ideas y hechos anteriores reclaman una reflexión profunda sobre el papel que el territorio va a tener en la vida de las personas y en la evolución de las sociedades en un inmediato futuro. Por una parte la valoración del territorio, completo o de cada parte integrante, tiende necesariamente a desdramatizarse en su entendimiento político, por otra parte, la creciente funcionalidad política adquirida en Europa por los entes subestatales (regiones, provincias, municipios, etc.) incrementa las rivalidades y conflictos de menor alcance.

De ambas tendencias resulta la necesidad de un entendimiento del territorio menos ideologizado, más atento a las necesidades reales de las personas y mejor gestionado. Estos propósitos inspiran, tras la Segunda Guerra Mundial, la idea y práctica de una política de ordenación del territorio entendida, progresivamente, como gestión del mismo; un planteamiento claramente superior del propósito de dominio territorial prevalente en Europa hasta entonces.

La ordenación del territorio como función pública, es decir, como política aplicable a distintos niveles políticos y en diferentes escalas espaciales, emerge con dificultades en los años 60, declina junto a la planificación económica tras la crisis de los 70, para volver a recuperarse a partir de la década siguiente, principalmente por el impulso comunitario.

Con la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983), auspiciada por el Consejo de Europa (CEMAT), se inicia la trayectoria convergente de una práctica que hasta entonces había seguido orientaciones diversas en los escasos países europeos que la realizaron (Hildenbrand, 1992).

Varias iniciativas del mismo origen (*Schema européenne...*, 1991, *Principios Directores...*, 2000, *Estrategia Territorial Europea*, 1999), han contribuido a fijar un lenguaje común en una práctica escasamente implantada y errática, salvo en contadas excepciones estatales y regionales.

En España, ya iniciado el siglo XXI, se ha enunciado, aunque por el momento a nivel meramente intelectual, la denominada “nueva cultura del territorio” (*Manifiesto...* 2006). Sin menospreciar la función del Estado, en su papel respecto al mismo, se trata de inducir una valoración más próxima y menos dramática del espacio vivido; la relación real de las personas con el territorio se realiza sobre todo en las escalas local y regional, tanto en el plano cultural asociado a la identidad, como en el de la vida cotidiana vinculado a la calidad del medio, a la accesibilidad y a la disponibilidad de servicios, equipamientos e infraestructuras.

En cierto modo esta “nueva cultura del territorio” es una vuelta a las tradiciones de protección, gestión y ordenación minuciosas, atentas a los valores singulares del espacio vivido. En un planeta alterado, superpoblado y frágil tiene sentido promover la idea de que cada pueblo o sociedad debe considerar, si no como sagrado, al menos como su bien más precioso el singular territorio que habita.

La “nueva cultura del territorio” debe concretarse en la resolución de problemas y necesidades de las personas, mejor que en ejercicios excesivamente abstractos y economicistas; derechos sociales arraigados en Europa como los de la salud, la educación o la asistencia a personas con dificultades tienen a veces una expresión territorial insuficiente y confusa al ser plasmados en los instrumentos de planificación y gestión con indicadores abstractos a nivel estatal y regional, o en meras reservas de suelo a escala local; su tratamiento carece casi siempre de una secuencia espacial completa y su cumplimiento acaba siendo muy dispar en los distintos territorios.

Otros derechos básicos, como el de la vivienda o la accesibilidad equivalente a otros bienes y servicios tienen grados de satisfacción aún más escasos y erráticos. Tampoco existe continuidad en la identificación y protección de espacios naturales de valor (no necesariamente excepcionales) que sirvan para crear redes territoriales capaces de contribuir de manera satisfactoria a la calidad ambiental general, al mantenimiento de la biodiversidad y a situar la naturaleza en proximidad a las personas que necesitan reconocerla y disfrutar de ella.

Esta nueva cultura del territorio tendría que realizar, en cualquiera de los niveles políticos en que se ejerce (comunitario, estatal, regional y municipal), dos misiones fundamentales:

- apreciar la diversidad territorial existente apoyando su específica identidad y contrarrestando las tendencias globalizadoras a la creación de no-lugares por homogeneización;

- potenciar la cohesión territorial identificando y haciendo realidad las estructuras y los sistemas que crean una base física para la igualdad de oportunidades entre todos los habitantes.

En ambos sentidos se manifiesta el reciente *Libro verde sobre la cohesión territorial*, de la Comisión Europea, debatido en Marsella, durante la presidencia francesa de la UE, en diciembre de 2008.

4. Derecho al paisaje

El Convenio Europeo del Paisaje (Florenia, 2000), en adelante CEP, aporta una nueva dimensión a los derechos vinculados al territorio; basta recordar las reiteradas alusiones del nuevo acuerdo internacional a la ordenación del territorio y al urbanismo, políticas citadas siempre en primer lugar entre todas las mencionadas, tanto en el Preámbulo como en el texto articulado.

En otro trabajo (Zoido, 2006) he analizado pormenorizadamente las relaciones entre el nuevo concepto de paisaje incluido en el Convenio y la práctica política real de la ordenación del territorio en sus diferentes niveles y escalas, no procede que las reitere aquí; tampoco voy a abordar las cuestiones estrictamente jurídicas del nuevo Convenio, aspecto desarrollado en importantes contribuciones por Michel Prieur (2006), Riccardo Priore (2006) especialistas eminentes y redactores del CEP; aunque deseo expresar las ideas de fondo que desde la Carta del Paisaje Mediterráneo (Sevilla, 1992) me han impulsado a dedicar mi trabajo al paisaje; desde 1987 con Yves Luginbuhl, Franco Posocco o Lucian Chabason *Seminario...1987*, y posteriormente, desde 1994, también con Ferdinando Albanese, Michel Dower, Christiana Storelli, Riccardo Priore, Michel Prieur, Regis Ambroise, Bengt Johanson y un variable grupo de políticos electos miembros del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE).

Para el Convenio de Florenia el paisaje es un elemento de identidad de toda sociedad y un factor de su calidad de vida; estos son los dos planteamientos del CEP claramente vinculables a los derechos de las personas; la ordenación del territorio es uno de los principales instrumentos para hacer efectivos dichos derechos.

Durante el periodo de trabajo en el que se preparó la versión no jurídica del Convenio (1994-1998) la cuestión relativa a la identidad fue suscitada, debatida y resuelta sin dificultades especiales. Una iniciativa como el CEP, vinculada al Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, planteó la cuestión de la identidad principalmente en relación con dichos niveles políticos, obviando todo énfasis de vinculación con las ideas nacionalistas. Mayor relación se establece en el propio texto del

CEP, sobretodo en su Preámbulo, con la identidad cultural europea; además, la tramitación del CEP desde el CPLRE al Comité de Ministros del Consejo de Europa coincidió con la campaña “Europa un patrimonio común”, uno de cuyos actos , la inauguración de la exposición de fotografías *Luoghi come paesaggi*, se efectuó en el Palazzo Vecchio de Florencia el mismo día de la puesta a firma del Convenio.

La relación entre paisaje y calidad de vida es, en mi opinión, el argumento principal del Convenio de Florencia. Se expresa mediante la idea de que el paisaje forma parte del marco vital de toda persona y sociedad, argumento que puede ser entendido como una ampliación de las referencias anteriormente citadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De este planteamiento provienen las dos exigencias principales del CEP:

- Todo el territorio es paisaje (incluso los espacios degradados).
- Su aplicación requiere actitudes de protección, gestión y ordenación.

Dichos requisitos superan ampliamente los planteamientos excepcionalistas y meramente proteccionistas vigentes en los diferentes regímenes jurídicos estatales de toda Europa, salvo contadas excepciones que lo amplian a una posible mejora o realce de ciertos territorios.

Esta doble conexión que vincula el paisaje a la totalidad del territorio mediante acciones de protección, gestión y ordenación explica el interés del Consejo de Europa a mediados de la década de los 90 por:

- Un concepto con el que se pueden superar las consecuencias de las políticas de protección de espacios de alto interés natural o cultural, útil en dichos ámbitos pero creadora de un archipiélago de islotes cualificados en un mar de creciente degradación.
- Una idea a partir de la cual puede incrementarse la participación social en el gobierno del territorio.
- Un hecho cuya consideración puede cualificar la planificación y gestión del territorio en los niveles políticos regional y local, por lo general tratadas de manera excesivamente burocrática y tecnocrática.

El paisaje un concepto prestigioso, proveniente del mundo artístico (pintura, literatura, filosofía); arraigado en determinadas élites desde el siglo XVIII, llega a finales del XX, en el momento necesario, al conjunto de la sociedad a través de medios de comunicación con gran influencia sobre amplias capas de la población (fotografía, cine, televisión) y en una etapa en la que los daños a la naturaleza y al medio ambiente se extienden de manera imparable en todo el Planeta.

Actualmente la consideración del paisaje puede unir naturaleza y cultura, conocimiento y sentimiento; puede ayudar a recuperar una relación armoniosa entre cada sociedad y el espacio que ocupa. La relación paisaje y ética está siendo abordada con frecuencia últimamente (ver artículo y bibliografía de Kuleshova y Semenova, 2009) incluso como ha señalado recientemente J. Zimmer (2008) la gestión y ordenación del paisaje debería “tener presente, además de la inevitable dimensión instrumental, una dimensión de la naturaleza como espacio estético, (y) podría manifestar para la experiencia cotidiana, es decir como entorno habitual, un modelo para la relación respetuosa con la naturaleza”; “es más, en la relación de cada sociedad con su paisaje no se trata de transmitir exclusiva o prioritariamente la idea de naturaleza o de la armonía con ella, sino también la idea de que el entorno próximo de toda sociedad, el marco en el que se desenvuelve, constituye un legado y testimonio accesibles a la experiencia cotidiana; un marco vital en el que están presentes las acciones de todas las generaciones que lo han ocupado y que debe ser asimilado y gestionado, en el presente y proyectado hacia el futuro “ (Caballero y Zoido, 2008).

5. Recapitulación final

Probablemente la complejidad de un territorio como el europeo mostrará siempre impactos, conflictos de ordenación y desequilibrios entre partes, pero lo importante es definir objetivos que permitan avanzar en la buena dirección, que corrijan daños y desigualdades estructurales o que detecten situaciones inaceptables, promoviendo la cohesión territorial y fomentando el desarrollo de cada ámbito sin que se pierdan las características que lo hacen único, tal sería la finalidad a conseguir en relación con su identidad.

“Unión en la diversidad” fue el lema escogido para el proyecto de Constitución Europea con un sentido general que trasciende la dimensión territorial, pero válido también para ella. Conceder la debida importancia política al territorio y al paisaje es actualmente una de las bases imprescindibles para hacer real el acceso a unos derechos humanos ampliados en su contenido y hechos realidad para un mayor número de personas.

Desde la década de 1970 y especialmente a partir de los años 90, con la generalización de los instrumentos relacionados con la comunicación telemática, se ha querido disminuir la importancia del territorio en la economía y, en general, en el devenir de las sociedades. Dicha consideración no es absoluta ni plenamente real, la influencia del territorio en los procesos vigentes reaparece con fuerza y con nuevos perfiles. Si existe la tendencia a la homogeneización de los lugares por efecto de la globalización, se produce la reacción diferenciadora; si se cuenta con medios técnicos que reducen las distancias físicas, aparecen con frecuencia nuevas dificultades para recorrerlas; si se alteran sustancialmente los espacios vitales se encuentra en la valoración social del paisaje un nuevo instrumento para intentar recuperar sus cualidades.

Aunque todo sea contingente no hay un designio ni un final predeterminado, ni en modo ni en tiempo. Como señaló el gran poeta portugués Fernando Pessoa en su *Libro del desasosiego* tampoco se trata de creer en el género o la especie humana, porque los géneros y las especies no son cuestión de fe; se trata simplemente de seguir poniendo los medios para solucionar los conflictos presentes y propiciar nuevas mejoras. La Declaración Universal de los Derechos Humanos vislumbró la necesidad de prestar atención jurídica a las repercusiones que tiene el medio ambiente en la vida de las personas, desde entonces toda una nueva generación de derechos se ha ido desarrollando y se ha extendido a partes más numerosas de la humanidad, aunque también han

aumentado los desequilibrios y las amenazas; en el momento presente las tendencias negativas parecen muy poderosas, pero la mejor posibilidad de afrontarlas sigue estando en la aplicación concertada de inteligencia y voluntad. En ese propósito, la protección, gestión y ordenación de los territorios y los paisajes, por su dificultad y su repercusión reclaman una atención prioritaria.

Bibliografía y documentación citadas

- CABALLERO, JV. y ZOIDO, F (2008), “Formación y desarrollo de una línea de investigación. La dimensión paisajística de los conjuntos arqueológicos”, *Cuadernos Geográficos*, nº 43, Universidad de Granada, págs. 181-199.
- Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), Consejo de Europa-CEMAT, Estrasburgo.
- *Carta Social Europea* (1991), Consejo de Europa, Estrasburgo.
- *Convención Europea de los Derechos del Hombre* (1950), Consejo de Europa, Estrasburgo.
- *Convenio Europeo del Paisaje. Textos y comentarios* (2007), Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (2007), Naciones Unidas.
- *Estrategia Territorial Europea, hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión Europea*, Comisión Europea, Luxemburgo, 1999,
- *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo* (1994), Comisión Europea, Bruselas.
- HILDENBRAND, A. (1996), Política de ordenación del territorio en Europa, Universidad de Sevilla.
- KULESHOVA, M. y SEMENOVA, T. (2009), “Paysage et ethique”, *5ª Conferencia del Consejo de Europa sobre la Convención europea del Paisaje*. Estrasburgo.
- *Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en punto fuerte*. (2008), Comisión Europea, Bruselas.
- *Luoghi come paesaggi* (2000), Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Rubiera Reggio Emilia.
- *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*, Asociación de Geógrafos Españoles y Colegio de Geógrafos, www.geografos.es
- PESSOA, F. (1984), *Libro del desasosiego*, Seix Barral, Barcelona.

- PHILLIPS, A. (2007), “ Ideas para la conclusión, Encuentro del Grupo de Investigación de Paisaje (Sheffield)”, publicado en *Cuadernos de Geografía...op. cit.* págs. 351-353.
- PRIEUR, M. (2006), “Paysage et aproches sociale, economique, culturalle et ecologique”, en *Paysage et developpement durable: les enjeux de la Convención europeenne du paysage, Consejo de Europa, págs.. 9-29.*
- *Principios directores para el desarrollo territorial equilibrado y sostenible del continente europeo*, (2000), CEMAT y Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- PRIORE, R. (2006), *Convenzione Europea del Paesaggio. Il testo tradoto e comentato*, Universita degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.
- RIFKIN, J. (2004), *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*, Ed. Paidós, Madrid.
- *Seminario sobre el paisaje. Debate conceptual y alternativas sobre su ordenación y gestión* (1987), Junta de Andalucía, y Casa de Velázquez, Madrid.
- *Schema europeen d`aménagement du territoire* (1991), CEMAT y Consejo de Europa, Estrasburgo.
- ZIMMER, J. (2008), “La dimensión ética de la estética del paisaje” en NOGUÉ, J. (ed.), *El paisaje en la cultura contemporánea*, Biblioteca Nueva, Paisaje y teoría. Págs. 27-44.
- ZOIDO, F. “Paysage et aménagement du territoire”, en *Paysage y developpement... op.cit.* págs. 57-87.