

## «MANIFIESTE POUR LES PAYSAGES». UNA RESPUESTA A LA DEGRADACIÓN DEL MEDIO RURAL FRANCÉS

JOSÉ GÓMEZ ZOTANO\*

En Francia, al igual que ocurre en otros países del mundo, los numerosos conflictos de uso que presenta el territorio no encuentran, hoy día, los necesarios arbitrajes para su ordenación. Especialmente preocupante resulta el excesivo consumo de espacio agrícola para el desarrollo local, que además está mal orientado. Por ello, el medio rural francés, generador de bellos paisajes reconocidos internacionalmente, está teniendo graves problemas en cuanto a la distribución de los usos urbanos del suelo y la perpetuidad de los célebres paisajes de la campiña francesa. Con una larga trayectoria en materia de la propiedad de la tierra, algunos organismos como los SAFER<sup>1</sup> han tomado cartas en el asunto para iniciar el debate nacional y elaborar propuestas de gestión sostenible del espacio.

Tras haber realizado un libro blanco sobre el paisaje en octubre de 2004<sup>2</sup> y llevar a cabo una reflexión colectiva a lo largo del año 2005 denominada «Initiative pour les Paysages», la Fédération Nationale des SAFER, junto con la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels (Espacios naturales de Francia) han elaborado conjuntamente un escrito a favor del paisaje francés denominado «Manifieste pour les paysages», difundiendo en el momento en que Francia acaba de ratificar la Convención Europea del Paisaje.

El manifiesto se apoya básicamente en el documento denominado «Initiative pour les Paysages». Este documento es fruto de la reflexión de un grupo de trabajo compuesto por más de cuarenta organismos y Asociaciones nacionales. Con este fin tuvieron lugar tres reuniones entre abril y junio de 2005 que dieron como resultado un texto de convergencia de 4 páginas aproximadamente.

El objetivo de esta iniciativa es doble:

- Hacer una llamada a los responsables a todos los niveles sobre la importancia del paisaje, los cambios no controlados y acelerados que afectan a los paisajes rurales, etc., así como la necesidad de efectuar una política nacional de larga duración en favor de los paisajes.
- Ser una referencia común a los distintos organismos signatarios (que intervienen precisamente en el campo de la protección de los paisajes, o en el de la ordenación del territorio, el urbanismo, la agricultura, etc.), de la que puedan asistirse para definir sus métodos de intervención.

\* Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Granada. idr@ugr.es

1. Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural.

2. La Federación Nacional de SAFER publicó a finales de 2004 una obra titulada «*La fin des paysages?*», *Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux*», disponible en su sitio Internet: <http://>

Una vez elaborado el texto base, se redactó el «manifiesto» que deberá ser firmado a principios del año 2006, momento en que será presentado oficialmente y durante una rueda de prensa por los distintos organismos implicados. Hasta entonces, los franceses pueden adherirse al mismo individualmente o a través de un organismo u asociación en la página web [www.safer.fr](http://www.safer.fr).

Presentamos a continuación los textos traducidos de la «Iniciativa por los paisajes», junto a la lista de los Organismos invitados a las reuniones preparatorias, así como del «Manifiesto por los paisajes».

Junio de 2005

## INICIATIVA POR LOS PAISAJES

Preocupados por la evolución de los paisajes franceses, las organizaciones participantes en el presente documento desean recordar que lo que está en juego representa el futuro de nuestro medio ambiente, de nuestro marco de vida, nuestra economía y nuestra sociedad. Desean así, sobre la base de la diversidad de sus orígenes y sus sensibilidades, expresar sus preocupaciones convergentes y preparar una llamada común en forma de un manifiesto que se presentará en otoño.

### *Toma de conciencia*

#### Actas

Nuestros paisajes rurales son el fruto de la paciente acción de los hombres, en particular, de los agricultores y silvicultores. Se formaron y transformaron a lo largo del tiempo. Son el producto de una evolución que se refiere a los aspectos geográficos, pedológicos, ecológicos, climáticos, que refleja los proyectos sociales, económicos y culturales de los hombres y que caracteriza los resultados de sus actividades. Constituyen un verdadero patrimonio, a la vez apoyo y reflejo de nuestras culturas rurales y de una amplia parte de nuestra identidad. Este patrimonio es apreciado por nuestros conciudadanos que necesitan cada vez más vivir el campo y aprovecharse de sus beneficios. Por su riqueza y diversidad, constituye para nuestro país el apoyo de una actividad turística esencial para nuestra economía y es generador de numerosos empleos fijos.

Actualmente, las superficies urbanizadas y artificializadas representan 4,5 millones de hectáreas en Francia: esta cifra se ha duplicado desde 1945... A un ritmo acelerado, el desarrollo urbano gana al campo; la naturaleza se borra cada vez más ante el aumento de las superficies artificializadas, urbanizadas y de la presión publicitaria sobre estos espacios. De 1992 a 2003, mientras que la población aumentó un 4%, las superficies artificializadas aumentaron un 16%, con una subida del 20% para el hábitat y del 11% para las carreteras y los aparcamientos. El fenómeno de extensión

urbana (periurbanización) se generaliza dividiendo nuestros espacios rurales en función de nuevas obras de infraestructuras, equipamientos comerciales y logísticos, parcelaciones, o incluso de eriales.

Otros territorios rurales, por el contrario, se someten a una fuerte depresión económica, agrícola y demográfica, teniendo consecuencias a veces nefastas sobre los paisajes: pérdida de espacios agrícolas, matorralización de los espacios naturales, cierre de los accesos y sendas, desaparición de perspectivas visuales, modificaciones profundas y duraderas de las características del territorio...

Por último, las políticas públicas sectoriales (agrícolas, forestales, industriales, viarias, medioambientales, urbanísticas, turísticas...) relativas a los territorios carecen de coordinación, cambian rápidamente, y no tienen suficientemente en cuenta los paisajes como tales, conduciendo así a su banalización.

### Consecuencias

La periurbanización no controlada, al igual que el cerramiento de nuestros espacios rurales, modifican estructuralmente la fisonomía de nuestro país y tienen consecuencias preocupantes. Tienden a uniformar nuestros espacios, a hacer desaparecer la diversidad de nuestras tierras y la tipicidad de paisajes. Esta modificación del paisaje se acompaña de un empobrecimiento de la biodiversidad, una desaparición de usos y una multiplicación de los riesgos (inundaciones, incendios, daños cinéticos, etc.). La ocupación estandarizada de algunos lugares que dejan de ser campo sin llegar a ser realmente urbanos, obliga a los habitantes a residir en espacios no deseados. Así pues, es nuestra relación ciudad/campaña la que se está modificando estructuralmente con consecuencias sobre el equilibrio social en su dimensión cultural e identitaria tanto urbana como rural.

Las tierras constituyen un recurso no renovable, indispensable tanto para la agricultura como para el conjunto de las actividades humanas. Su consumo excesivo por la urbanización, y en concreto sobre las mejores tierras, pone en riesgo el futuro de la agricultura y rompe el equilibrio de los territorios sin crear una nueva calidad paisajística. Por otra parte, la proliferación no reglada de construcciones en el campo crea situaciones de conflicto entre los agricultores y los otros habitantes del mundo rural. Finalmente, la subida de los precios del suelo complica la instalación de jóvenes agricultores y hace a veces imposible el acceso a una vivienda.

Esta expansión urbana no controlada se revela costosa para los cargos electos y las colectividades locales gestoras. De esta manera, las ciudades se ven obligadas a aportar los elementos de desarrollo, a establecer las infraestructuras y a crear los servicios colectivos.

Asociada al desarrollo urbano, la situación de escalada de propiedad de la tierra implica conflictos de apropiación y uso del suelo. Es en parte responsable de la escasez de alojamientos a la cual se enfrenta nuestro país. Dificulta la elaboración de verdaderos proyectos territoriales y más aún su concretización.

\* \* \* \*

El paisaje es, sobre todo, un modo de vida y actividad en un territorio dado. Si bien no es fijo, su evolución debe sin embargo concordar con un desarrollo sostenible del territorio. Son los actores de este territorio los que deben volver a apropiarse del paisaje en un planteamiento de democracia participativo. Pero el paso de un paisaje sufrido a un paisaje elegido y concertado no puede organizarse sino en el marco de un proyecto de territorio a largo plazo.

### *Proyecto político a largo plazo*

Resulta esencial un enfoque paisajístico global en la elaboración de un proyecto político-territorial a largo plazo, un proyecto colectivo de vida basado en una visión común del futuro de este territorio. El proyecto de paisaje constituye una transcripción espacial y debe prever, en particular, la asignación de los usos del suelo, la distribución de las actividades sobre el espacio, las interrelaciones que deben organizarse entre dichas actividades y estos espacios y las recomendaciones relativas a su protección, buena gestión, adaptación y evolución. Este proyecto de territorio y paisaje debe integrar una dimensión patrimonial, que sea en términos arquitectónicos, agrícolas, naturales, estéticos y culturales.

Debe basarse en un diagnóstico compartido con el fin de revelar las características, a menudo no hechas, de los paisajes en cuestión (morfología, historia...) y de hacer del paisaje una verdadera herramienta de gestión cualitativa de un *modus vivendi* querido y agradable.

En términos de competencia, la definición de responsables y una buena distribución de las competencias sobre esta problemática son indispensables y deben hacerse a nivel local (mancomunidades de municipios, aglomeraciones urbanas, parques naturales regionales, país...). Se trata también de movilizar el conjunto de los actores, tanto públicos como privados, a lo largo de todo un proceso integrador de las nuevas formas de gobierno.

La descentralización da una mayor responsabilidad a las colectividades locales y a los cargos electos del lugar en la dirección de las políticas territoriales. En adelante más implicada en la gestión y el desarrollo de sus espacios, las colectividades se organizarán y agruparán y deberán, más allá de una serie de competencias, utilizar la cuestión paisajística para definir una política territorial que es fundamental y estratégica en el marco de un desarrollo organizado y sostenible de su territorio.

### *Herramientas de gestión, protección y ordenación*

*El proyecto debe basarse en las herramientas de planificación existentes: SCOT<sup>3</sup>, PLU<sup>4</sup>, cartografía municipal y también mapas de parques naturales regionales, planes de desarrollo nacional, etc. que se trata de poner efectivamente en marcha y cuyas condiciones deben basarse en el análisis paisajista y apuesta por el uso del paisaje.*

www.safer.fr.

3. Le Schéma de Cohérence Territoriale.

Conviene igualmente generalizar y mejorar la utilización de herramientas específicas tales como los documentos de planificación paisajística, y más globalmente promover verdaderas estrategias paisajístico-territoriales, integradas en las políticas sectoriales y garantizadas de un verdadero seguimiento.

Sobre la base de proyectos territoriales que integrarán estos enfoques paisajistas, será posible coordinar mejor las políticas de gestión del suelo precisando y armonizando el papel de los operadores, de los gestores y herramientas de gestión (SAFER, establecimientos públicos de propiedad de la tierra, sociedades de economía mixta de ordenación, conservatorios, fundaciones...).

Los nuevos espacios de transición entre zonas urbanas y rurales deben ser objeto de una atención especial. Las nuevas posibilidades de intervención de los Departamentos<sup>5</sup>, establecidas por la ley de desarrollo de los territorios rurales, deben permitir la apropiación de la mayoría de estos nuevos paisajes.

Poseemos una normativa bastante rica en el ámbito paisajista, pero yuxtapuesta a distintos niveles normativos. Es urgente vincular las normativas de protección más eficaces (ley de 1930, ley Litoral, ZPPAUP y demás...) con medidas flexibles, contractuales o voluntarias e imaginar gestiones innovadoras.

Por último, las herramientas de conocimiento y calificación de los paisajes deben ponerse en marcha favoreciendo un enfoque pluridisciplinar así como desarrollando una metodología específica. El paisaje debe estar presente en la formación inicial y continuar, en particular, en todas las disciplinas afectadas por la ordenación del territorio y dando lugar a acciones de sensibilización.

### *Mantenimiento y renovación a largo plazo de los paisajes*

Para que un proyecto de territorio pase a ser un proyecto compartido por todos, incluso en sus evoluciones, conviene preservar los caracteres identitarios y patrimoniales esenciales sobre la base de medidas particulares, principalmente reglamentarias y orientando ciertos aspectos relacionados con el paisaje, en particular:

- las tierras agrícolas y las estructuras paisajísticas indispensables para su buen funcionamiento agro- ecológico,
- el patrimonio arquitectónico y vernáculo rural regional,
- los paisajes agrarios: las terrazas agrícolas por ejemplo,
- los espacios naturales y boscosos, en particular, las zonas de interés ecológico, las dimensiones de la malla y corredores naturales,
- los paisajes naturales y rurales litorales,
- las culturas, las artes y las artesanías nacidas de cada tierra.

4. Les Plans Locaux d'Urbanisme.

5. Unidades administrativas francesas.

Una movilización debe organizarse en torno a la protección de estos patrimonios paisajísticos y territoriales, elementos esenciales, en términos funcionales y culturales, del desarrollo de los territorios. Constituyen el corazón alrededor del cual deben organizarse las reflexiones y las políticas para imaginar y poner en escena los paisajes y los territorios de mañana. Es lo que está en juego para las generaciones que nos sucederán. No se trata de solidificar evoluciones, sino más bien de preservar acervos que son pedazos de nuestra memoria rural y que son sobre todo los elementos en los cuales podrá arraigarse nuestro futuro.

### *Nuestros objetivos*

Las organizaciones que participan en el Grupo de Trabajo se comprometen:

- A consultar a los responsables a todos los niveles para que las oportunidades que se presentan se aprovechen para preservar y mejorar los paisajes a los cuales se ligan legítimamente: se trata, en particular, de integrar, en todas las gestiones jurídicas y reglamentarias que tienen un impacto en la ordenación del territorio, condiciones referentes a la importancia que debe concederse a la protección, a la buena gestión y al embellecimiento de los paisajes. A nivel nacional se contemplan, por ahora, la ley de orientación agrícola, la estrategia nacional de desarrollo sostenible y la estrategia nacional de biodiversidad.
- A acompañar el proceso de ratificación por Francia y la puesta en funcionamiento del Convenio Europeo del Paisaje firmado en 2000 en Florencia.
- A sensibilizar al público sobre el interés y la necesidad de protección, buena gestión y embellecimiento de los paisajes.
- A comprometerse para que sus redes respectivas se movilicen en favor de la mejora de la calidad de todos los paisajes.
- A proseguir la reflexión para realizar un verdadero manifiesto en favor de los paisajes que se firmará en el otoño 2005.

\* \* \* \*

Este documento ha sido realizado por iniciativa de la Fédération nationale des SAFER y de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels.

Han participado en las reuniones preparatorias del presente trabajo los siguientes organismos:

*ANDAFAR, Assemblée des Départements de France, Assemblée permanente des Chambres d'agriculture, CEMAGREF, CGPME, Conservatoire du Littoral, CNASEA, CNMCCA, Conseil général du GREF, Conseil général des Ponts et Chaussées, Ecole nationale supérieure du paysage, Fédération des Parcs naturels régionaux de France, Fédération française du Paysage, Fédération nationale des Chasseurs, FNCAUE, FNSEA, INRA, Institut technique du Vin, Journées juridiques du Patrimoine, Les Eco-maires,*

*Ligue urbaine et rurale, LITHOS, Ministère de la Culture, Ministère de l'Agriculture, Ministère de l'Ecologie, Marie-conseils, Maisons paysannes de France, ODI France, Office national de la Chasse et de la Faune sauvage, Office National des Forêts, Paysages de France, Réseau des Grands Sites de France, Rivages de France, SPPEF, Terres en ville, Union nationale pour la pêche en France, UPA/CNAPT.*

Noviembre de 2005

## MANIFIESTO POR LOS PAISAJES

Preocupados por los cambios profundos e incontrolados de los paisajes franceses, los signatarios del presente manifiesto llaman a una movilización de gran alcance a favor de los paisajes. Porque es un patrimonio común de una riqueza excepcional que se encuentra amenazado.

### *La riqueza paisajística de Francia: un gran reto*

Francia es conocida internacionalmente por la riqueza y diversidad de sus paisajes. Estos paisajes son fruto de la paciente acción de los hombres sobre el medio natural a lo largo de la historia. Los paisajes que se legaron representan un auténtico *patrimonio*:

- *cultural*, ya que son la memoria tangible de las sociedades que los precedieron y constituyen una parte esencial de nuestra identidad colectiva,
- *medioambiental y ecológico*, ya que contribuyen a la gestión del agua y los suelos, al mantenimiento de la biodiversidad y al control de los principales riesgos naturales,
- *económico*, ya que sus calidades dan una imagen positiva a los productos de las regiones y tierras, refuerzan el poder de atracción local para el hábitat y la implantación de actividades y están en el centro del desarrollo turístico de nuestro país,
- *social*, ya que los paisajes constituyen un bien público fundamental que ofrece a las poblaciones urbanas y rurales un modo de vida equilibrado y armonioso para favorecer los intercambios, la sociabilidad, la vida colectiva, la recepción y la integración de nuevas poblaciones.

### *Cambios bruscos e incontrolados*

Resulta normal ver como los paisajes están vivos y se transforman a voluntad de las sociedades que los producen. Pero hoy, después de un siglo de éxodo rural, las ciudades invaden el campo, modificando profundamente la organización espacial y las relaciones entre estos dos medios. Se genera una ruptura sin que sus consecuencias

estén controladas debido a la ausencia de proyectos coordinados relativos a los paisajes, de una escalada de las propuestas de ordenación sin vínculo entre ellas, de la irrupción de infraestructuras desproporcionadas o mal localizadas.

Al mismo tiempo, los territorios que sufren un abandono agrícola y demográfico, ven grandes extensiones de terreno abandonadas; sus desestructurados paisajes, pierden toda legibilidad.

En los territorios con fuerte desarrollo económico, la expansión urbana se acompaña generalmente de un consumo irracional del suelo que constituye, en cualquier caso, un recurso no renovable: duplicación de las superficies urbanizadas desde 1945 y aumento del 17% de las superficies artificializadas en los últimos diez años, mientras que el incremento registrado por la población ha sido solamente del 4%.

Este modelo de desarrollo no es sostenible, ya que se basa en un encarecimiento del coste del suelo, un consumo excesivo de energía, una pérdida irreversible de las tierras agrícolas y espacios naturales por la proliferación no reglada de construcciones, y una degradación del medio ambiente. Todo ello implica un aumento de las cargas inducidas en las políticas locales de ordenación del territorio.

En términos paisajísticos, estos modelos de ordenación del territorio se imponen demasiado a menudo sin respeto a las especificidades históricas y geográficas de cada lugar. Conducen a una banalización de los territorios, creando nuevos espacios sin señas de identidad ni calidades propias. A falta de soluciones adaptadas que se deriven de enfoques paisajísticos más finos, estos modelos de ordenación se quedan por otra parte rápidamente anticuados; apenas realizados ya deben modificarse o anularse.

### *Por los paisajes elegidos, no improvisados*

Es urgente poner las medidas necesarias para controlar las transformaciones de los paisajes urbanos y rurales. Sólo una verdadera movilización nacional a largo plazo, por los paisajes de calidad y por una política de propiedad de la tierra que preserve el futuro, permitirá responder a este reto. El paisaje, el control de propiedad de la tierra, la calidad de las intervenciones sobre el espacio, el equilibrio entre lo urbano y lo rural deben colocarse en el centro de los proyectos de ordenación del territorio a todos los niveles. Estos proyectos deben responder a las siguientes cuestiones:

- proteger eficazmente el patrimonio paisajístico que hemos heredado y garantizar una gestión activa,
- volver a encontrar la creatividad necesaria para dar calidad, sentido y humanidad a los paisajes que nuestro tiempo genera y que transmitirá a las generaciones futuras,
- coordinar mejor las intervenciones espaciales y funcionales de los múltiples actores que intervienen en el paisaje,
- ser más responsables en nuestro consumo de espacio atendiendo al mismo tiempo a la importante demanda de alojamientos, a las necesidades de infraestructuras y de zonas de actividades y servicios.

La consideración del paisaje es esencial para elaborar proyectos de territorio que se inscriban en un planteamiento de desarrollo sostenible. En este sentido, las colectividades locales, y también los organismos profesionales y las asociaciones, tienen un papel importante que jugar para sensibilizar y formar los numerosos protagonistas que hacen el paisaje y para buscar las convergencias entre las aspiraciones individuales y lo que está en juego a niveles colectivos en relación al paisaje. Por su parte, el Estado debe asumir con determinación su papel de orientación en cuanto a conservación, gestión y creación de este recurso común, dotando al mismo tiempo a su política paisajística de medios a la altura de la problemática.

#### *Los signatarios del presente Manifiesto para los Paisajes*

- llaman a una movilización nacional en favor de los paisajes,
- piden la instauración de verdaderos proyectos, a diferentes escalas espaciales, que permitan reforzar la protección y la gestión del patrimonio paisajístico y la realización de proyectos ambiciosos para la creación de paisajes contemporáneos,
- proponen a todas las instituciones y a todas las personas que lo desean incorporarse a esta iniciativa y aportar, en su campo de actuación, su contribución a la mejora de los paisajes,
- piden los signatarios encontrarse en 2006 para poner en común sus propuestas y apelar a los responsables para generar los verdaderos «Etats généraux du paysage».

#### *Signatarios*

Los Organismos

Las Personalidades