

## ADRIAN PHILLIPS: UNA OPINIÓN DESTACADA SOBRE EL CONVENIO EUROPEO DEL PAISAJE

Pascual Riesco Chueca y Florencio Zoido Naranjo\*

El texto que sigue puede sorprender por su tono casi conversacional y la libertad de su planteamiento en una revista científica, pero no dudamos del valor de sus principales ideas ni de su oportunidad. Sería superfluo extenderse en introducciones, ya reiteradas, sobre el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), pero puede tener utilidad advertir las principales dificultades y trampas que tiene ante sí su cumplimiento. Especialmente en España, donde entró en vigor el 4 de marzo de 2008 y sólo se aprecian algunas respuestas muy localizadas.

Esta aportación, traducida y comentada con permiso de su autor, recoge las conclusiones de uno de los encuentros más interesantes intelectualmente de los muchos ya mantenidos en relación con el CEP; a él asistió uno de los firmantes de esta nota. Fue objeto del encuentro, de carácter internacional, la puesta en común de experiencias y previsiones en torno al Convenio: un intercambio caracterizado por su concisión e intensidad, al que dio colofón el texto aludido en la presente nota.

La reflexión de Adrian Phillips es de sumo interés, pues en ella se aborda con pragmatismo y experiencia la necesidad de dar pasos para convertir el CEP en un instrumento flexible y poderoso al servicio de la causa paisajística. El Convenio nos ha enseñado a avanzar en el conocimiento y la política del paisaje dejando de lado desacuerdos terminológicos y cuestiones de orgullo académico. Pero el CEP se abre paso en un medio densamente enmarañado por instituciones e instrumentos de distinto nivel, que compiten entre sí y que se solapan parcialmente en áreas limítrofes al paisaje, consideradas desde diferentes ángulos sectoriales. El miedo a la hipertrofia administrativa y el recelo ante nuevos sacrificios de soberanía dan lugar a reticencias que actuaron como factores limitantes en los primeros pasos del CEP, y que ahora siguen activas e incluso fortalecidas por la actual coyuntura de crisis, pudiendo llegar a cortar los vuelos del Convenio.

El Profesor Phillips ofrece estas reflexiones desde un mirador especialmente privilegiado, dada su experiencia como Director General de la *Countryside Commission*<sup>1</sup> durante más de diez años y su intensa actividad en paisaje y conservación de la mano de sectores administrativos, académicos, empresariales y ciudadanos. También ha ejercido una activa labor de más de veinte años en conexión con la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) y otras iniciativas de protección del medio.

\*. Centro de Estudios Paisaje y Territorio. Junta de Andalucía. Sevilla.

1. Organismo establecido en Inglaterra y Gales desde 1968, con el fin de coordinar la gestión del paisaje. En 1999 se fundió con el Comité de Desarrollo Rural dando lugar a la *Countryside Agency*, que a su vez ha originado el actual órgano *Natural England*.

## SUMARIO E IDEAS PARA LA CONCLUSIÓN DEL ENCUENTRO DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE PAISAJE (*LANDSCAPE RESEARCH GROUP*)\*

**Adrian Phillips**

Hemos conseguido un admirable resultado en poco más de veinticuatro horas. El que haya podido hacerse tanto recorrido en tan corto tiempo es mérito de los organizadores de este excelente acontecimiento (en particular, Paul Selman<sup>1</sup> y Gareth Roberts<sup>2</sup>), de los patrocinadores que le dieron su generoso apoyo, y de todos ustedes que acudieron aquí para compartir experiencia y conocimiento.

Michael Dower<sup>3</sup> describió su aportación como sujetalibros inicial del encuentro; así que imagino que yo pongo el de cierre. Se me pasa por la cabeza que los sujetalibros terminan arrinconados en el estante: una sugerencia que viene a cuento, tal vez, si consideramos que la suma de las edades de Michael y mía anda por los 140 años.

Mis ideas de cierre tratan de cinco temas:

- Reflexiones sobre el paisaje
- Reflexiones sobre el Convenio Europeo del Paisaje (CEP)
- Por qué estamos en una etapa crucial del Convenio
- Qué debemos hacer ahora en nuestros propios países para hacer que el Convenio sea una realidad
- Qué debemos hacer conjuntamente en Europa.

Sabemos que el paisaje es un concepto poderoso, del que la gente se preocupa: recordarán la imagen del monte Ararat, la montaña icónica que supone, para los armenios, el punto focal de su nación. Pero es tarea ardua describir qué es el paisaje. Siempre es esto y lo otro: naturaleza y cultura, pasado y presente, realidad objetiva y constructo cultural, un recurso que cuidar y un medio a través del cual se pueden tomar decisiones, y un portador de valores tangibles e intangibles. De lo que no hay duda, como dijo Paul, es de que no se trata de un sector metido en su propio cajón.

Así que es noción resbaladiza, laboriosa de precisar. No hay una profesión específica que se ocupe de ello. Y, dado que está culturalmente cargado, es difícil llegar a acuerdo entre distintas personas sobre qué cosa es y qué es lo que tiene de valioso. No se deja cuantificar. Tiende a ser aprovechado por los defensores del *status quo*, a ser retratado como anti-cambio e incluso como elitista. En resumen, el paisaje es materia sobre la que podemos discutir largo y tendido, pero no algo que se preste fácilmente a alcanzar acuerdo.

\*. Sheffield, Reino Unido, 19-20 de noviembre de 2007

1. Director del Departamento de Paisaje, Universidad de Sheffield.

2. Consultor paisajístico. Vocal del *Landscape Research Group*.

3. Uno de los principales miembros del equipo de trabajo que asesoró al Consejo de Europa para la elaboración del Convenio Europeo del Paisaje.

Y ésa es la razón por la que haber alcanzado un acuerdo a escala continental sobre paisaje, el Convenio Europeo del Paisaje, es tanto más admirable. A los arquitectos del Convenio, como Riccardo Priore<sup>4</sup> y Michael Dower, les debemos un gran tributo de gratitud.

Recordemos en primer lugar por qué esto fue una conquista tal. Es el primer tratado en el mundo que versa específicamente sobre paisaje; y la mayoría de los países europeos lo han firmado y ratificado. Nos ha ofrecido un punto de encuentro común para el complejo concepto de paisaje. De modo que aunque cada país se acerque a la materia de forma ligeramente diferente, podemos hacerlo todos con el lenguaje común y la plataforma convenida que nos ofrece el tratado. El Convenio nos dice que todos los paisajes son importantes, y que los paisajes están hechos de gente en la misma medida en que están hechos de espacio. Sobre todo, nos concede la oportunidad de ampliar las miras sobre el paisaje y de hablar sobre asuntos de paisaje con más seguridad. No sorprende por lo tanto que conferenciantes de esta jornada hayan hecho referencia a «abrir la puerta» (Eslovaquia) y a «resolver problemas» (Suecia).

Si, más adelante, hago alguna observación crítica sobre el Convenio, no piensen que menosprecio en modo alguno su importancia o el logro que supuso alcanzar acuerdo sobre un texto y conseguir tantos países firmantes.

Así que ¿dónde nos encontramos ahora? Creo que estamos en un momento crítico de la historia del CEP. La primera etapa, hasta 2000, se basó en un crecimiento que culmina con el triunfal acuerdo en Florencia: es, en definitiva, la etapa de *diseño*. Desde entonces, la segunda etapa ha consistido en la tarea de obtener ratificaciones: la podemos llamar fase de *asentamiento*. Ahora nos adentramos en la fase de *puesta en marcha*, sobremanera importante. Y es en este paso donde las cosas pueden torcerse.

Veo dos posibles caminos abiertos. En el primero, el CEP adquiere importancia creciente tanto en el nivel nacional como en el internacional. Es mencionado más y más por los gobiernos. Realmente influye en la toma de decisiones sobre el terreno. Es acogido calurosamente por comunidades de toda Europa y su influjo se hace notar positivamente en las vidas de los ciudadanos.

Por el segundo camino, el CEP zozobra en un marasmo de frustración e indiferencia. No conseguimos que los gobiernos se lo tomen en serio, no logramos interactuar adecuadamente con las comunidades, el paisaje permanece como asunto de segunda o de tercera en las políticas públicas, y contemplamos cómo se degradan en torno a nosotros los paisajes de Europa. Si desean sentir algo verdaderamente desalentador, miren la página web del Consejo de Europa y busquen la sección sobre tratados internacionales elaborados por el Consejo. Antes del CEP se habían aprobado 176; después del CEP, 24. Sin embargo, con la posible excepción de la Convención de los Derechos Humanos, ¿cuántos de ellos han tenido influencia de alcance en la vida cotidiana de la gente de Europa? Así y todo, esto es lo que queremos del CEP. La magnitud de la tarea es ciertamente intimidante.

4. Actual director de la Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Aplicación del Convenio Europeo del Paisaje (RECEP - ENELC).

De hecho, el Convenio ha empezado a marcar su huella, a nivel nacional y desde luego más abajo. Lo vimos en la presentación desenfadada de ayer, en la exposición de la planta baja y en las intervenciones de esta mañana.

Hay un mensaje nítido para los estados que aún *no* han ratificado el Convenio: hagan uso del tiempo de que disponen antes de ratificar para explicar el Convenio a los agentes implicados, en la Administración y fuera de ella. Es preferible asegurar una base de apoyo y comprensión para los fines a los que aspira el CEP como paso previo a comprometer a un país a su texto legal. Los riesgos de firmar precipitadamente y luego preguntarse de qué trata la cosa han quedado ejemplificados por estudios específicos de países como Noruega e Islandia.

Para quienes han ratificado, disponemos de un corpus creciente de experiencias prácticas y lecciones aprendidas. Carys Swanwick<sup>5</sup> las resumió con gran claridad esta mañana, y me limitaré a seleccionar algunos aspectos que me parecieron de especial importancia.

Hemos de afrontar la cuestión espinosa de la gobernanza. ¿Quién hace qué, y a qué nivel, en relación con el paisaje? ¿Dónde reside el poder? ¿De qué herramientas se dispone para integrar el paisaje en sectores como transporte y energía? La gobernanza es, en efecto, el gran problema, por todos conocido y por nadie abordado, en el campo del paisaje; y debe ser tratado como asunto central si queremos conseguir avances reales a nivel nacional.

Casi todos los intervinientes han hablado de la necesidad de aumentar la conciencia pública acerca del Convenio. Es un enorme y complejo reto. Diversos oradores aludieron también a una sensación de impotencia en la ciudadanía europea en lo referente a los cambios que se están produciendo en el entorno. Debemos abrir caminos para que la gente interactúe con el paisaje, para que aporten el conocimiento que tienen de él, sus opiniones sobre lo que está pasando y sus contribuciones para orientar el futuro. Los potenciales de internet deben ponerse al servicio de esta causa. Me gustaría citar dos ejemplos del Reino Unido. La Pesquisa de Árboles Añosos impulsada por la Fundación de Montes (*Woodland Trust*)<sup>6</sup>, una invitación a todos, en cualquier sitio, a localizar y registrar árboles «viejos y gordos»; y el Proyecto Geógrafo (*Geograph Project*)<sup>7</sup>, que anima a la gente, sea de donde sea, a fotografiar el rectángulo de su predilección dentro de una cuadrícula. Éstos y otros muchos ejemplos de toda Europa me enseñan cómo involucrar a millones de personas, de forma significativa, en el entendimiento y el cuidado del paisaje, haciendo con ello que el Convenio se haga real en las vidas de la gente.

Debemos ganar la batalla de la persuasión en lo siguiente: el paisaje es un medio o un contexto para orientar el desarrollo y el cambio, y ello exactamente en el mismo grado en que constituye un recurso que ha de ser protegido, gestionado y creado. Si lo conseguimos, entonces los constructores de carreteras, centrales térmicas y casas verán

5. Profesora del Departamento de Paisaje, Universidad de Sheffield.

6. Véase en <http://www.woodland-trust.org.uk/getinvolved/index.htm>

7. Véase en <http://www.geograph.org.uk/>

en la comprensión plena del paisaje un modo de acceder a resultados de desarrollo apropiados, y no una mera traba a sus ambiciones.

Al mismo tiempo, debemos construir alianzas entre el paisaje y sectores que gozan de alto predicamento político y público, como la salud, la educación, la biodiversidad, la mitigación de los efectos del cambio climático y la transición a una economía de baja producción de CO<sub>2</sub>. Debemos mostrar que una comprensión mejor del paisaje ha de ayudar a conseguir estos fines de amplio alcance social.

Otra lección que hemos aprendido esta mañana, con el ejemplo de Terry O'Reagan<sup>8</sup>, es la importancia de cuestionarnos, en la escala nacional, cómo de bien lo estamos haciendo, esto es, de hacer seguimiento, en las palabras de Michael Dower de ayer noche. Sería de inestimable ayuda diseñar técnicas sencillas para ello.

Finalmente, deberíamos considerar el grado de éxito de los intentos, por ejemplo en Eslovaquia y Reino Unido, para crear una estrategia nacional, un programa, plan o estructura de puesta en marcha del Convenio. ¿Es algo que funciona? Y, si es así, ¿funcionará en más países?

Por último, abordaré el nivel internacional. ¿Cuáles son las nuevas tareas a nivel europeo? Parece claro que hay una apremiante necesidad de impulsar el Convenio hacia delante. Más en particular, es preciso:

- Estimular el intercambio de buenas prácticas en la puesta en marcha del Convenio. Michael Dower esbozó un programa en esta línea ayer noche. Es tarea de largo aliento, necesaria y ambiciosa.
- Desarrollar iniciativas de paisaje multi-nacionales (tales como proyectos transfronterizos de paisaje) entre países europeos.
- Abrirse a intereses externos al Consejo de Europa. Por ejemplo, invitar a la Comisión Europea para que se adhiera al Convenio y desarrollar acuerdos mutuos; evaluar posibilidades de cooperación mediante otras herramientas (por ejemplo, ¿ofrece la Carta del Paisaje Mediterráneo medios para abordar las reservas de Malta acerca de la dimensión no-europea de sus intereses paisajísticos?); mantener un estrecho contacto con la Unesco y la Convención para el Patrimonio Mundial.
- Evaluar nuestro rendimiento en el plano internacional, que es el espejo donde se refleja la importancia de hacer seguimiento a nivel nacional.

Bastante ambicioso. ¿Está el Convenio, en su constitución actual, a la altura de la tarea exigida? Me temo que, si bien el Convenio ha sido hasta la fecha una excelente *plataforma* para nuestros afanes, como animador de la cooperación paisajística en Europa, puede ahora convertirse en un *techo* para nuestras aspiraciones. Déjenme explicarles por qué.

He participado en varias convenciones internacionales, en particular la Convención de Ramsar, sobre humedales, la Convención sobre Biodiversidad, y la Convención para el Patrimonio Mundial. Tengo claro que un convenio exitoso requiere tres cosas:

8. Impulsor de una asociación de defensa del paisaje, Landscape Alliance Ireland.

- Un congreso periódico de las partes
- Un fondo financiero
- Un departamento (administrativo) asignado

El CEP carece de las tres cosas. Ciertamente, está gravemente constreñido por el artículo 10.1, que asigna la responsabilidad de hacer seguimiento de la puesta en marcha del Convenio a los tres comités de expertos actualmente existentes, que a su vez informan a la asamblea de ministros del Consejo de Europa. Este procedimiento implica que es muy limitado el nivel de impulso político para el Convenio y para las elevadas aspiraciones que ésta ha creado: uno tendería a comparar maliciosamente la situación con la de un petrolero propulsado por un motor fuera borda.

¿Qué podemos hacer al respecto? Hay tres opciones:

- Desarrollar un nuevo Convenio o un protocolo que reforme el existente. Ello supone volver de nuevo al tablero de diseño, puesto que incluso una enmienda al Convenio actual debería ser entendida a efectos legales como un Convenio nuevo. Seguirían años de negociación, sin garantía de éxito; y los gobiernos que en el pasado han ocasionado la debilidad del Convenio a base de descartar las propuestas de un congreso de las partes, un fondo financiero y un departamento asignado volverían de nuevo a oponerse a los cambios.
- Desarrollar una directiva de la Unión Europea. Si bien esto parece atractivo, es verosímil que sería duramente rechazado por muchos estados miembros de la UE que verían en ello una intrusión impertinente de la Unión (probablemente, Austria y Reino Unido, para empezar). Y es seguramente discutible que el procedimiento de arriba-abajo, más bien *dirigista*, de las directivas europeas constituye un instrumento adecuado para una noción escurridiza como el paisaje. Con ello no se deja de lado otros caminos en los que la UE podría ayudar y complementar el CEP, por ejemplo a través de un programa con fondos para actividades sobre el paisaje.
- Establecer sistemas de apoyo en torno al Convenio. Esta tercera opción admite que la puesta en marcha del Convenio no puede dejarse en manos del Consejo de Europa. Pero con ella se propondría complementar los mecanismos formales que el CEP instaure entre administraciones con redes y actividades de apoyo. Es evidente que el presente encuentro se inclina por este procedimiento como el camino a seguir.

Riccardo Priore nos ha hablado de dos redes emergentes europeas que respaldan el CEP<sup>9</sup>. La primera es ENELC, compuesta por los gobiernos locales y regionales; la

9. Las redes mencionadas aquí son las siguientes. La Red Europea de Entes Locales y Regionales para la Aplicación del Convenio Europeo de Paisaje (RECEP / ENELC) es una asociación que persigue agrupar y coordinar las acciones de ayuntamientos, provincias, regiones u otras entidades territoriales interesadas en el CEP: fue aprobada por el Consejo de Europa en Florencia en 2000. La Red Europea de Universidades para la Aplicación de la Convención Europea del Paisaje (UNISCAPE) es un órgano de

segunda es UNISCAPE, de universidades (Carys acaba de hablar de ella). Una tercera red es CIVISCAPE, mencionada por Bas Pedroli<sup>10</sup>. Pero hay una cuarta red, aún en potencia, que surgió en la presentación de Pavlina Misikova<sup>11</sup>: una red de expertos. Tengo alguna reticencia ante la palabra «experto», con su implicación de un conocimiento del que los otros están excluidos. Pero ciertamente hay cabida para una red de individuos entusiastas e informados, que trabajen conjuntamente en pro del CEP, y que lo hagan apoyados en su capacidad individual y sin investidura institucional. Un grupo así vendría a ser para el CEP lo que nosotros, en el Reino Unido, llamamos un «ginger group»<sup>12</sup>. Podría ser que este encuentro de Sheffield abriera el proceso de establecimiento de tal red, y que el *Landscape Research Group* desempeñara un papel en dar comienzo al proceso.

Para terminar: hemos avanzado un gran trecho desde 2000, pero nos encontramos en un punto crítico en la historia del CEP. No podemos dejar que se pierda el impulso. Si el Consejo de Europa, por sí mismo, es incapaz de mantenerlo, es el momento de empezar a construir redes y actividades de apoyo. Con ello nos aseguraremos de que el Convenio se convierte en una realidad visible en los diversos paisajes y las diversas comunidades de Europa.

---

cooperación constituido en enero de 2008 con la firma de 20 universidades europeas; actualmente hay unas 45. CIVILSCAPE es el nombre finalmente adoptado para la tercera red, compuesta por organizaciones no gubernamentales y grupos ciudadanos de diversos países europeos. Fue lanzada en febrero de 2008.

10. Presidente de UNISCAPE y Profesor de la Universidad de Wageningen, Países Bajos.

11. Coordinadora del CEP en el Ministerio de Medio Ambiente de Eslovaquia.

12. Esto es, un grupo que, a base de provocar y pinchar, va propulsando ideas.