

Algunas consideraciones teóricas en torno al paisaje como ámbito de intervención institucional

ALEXANDRA AGUILAR BELLAMY*

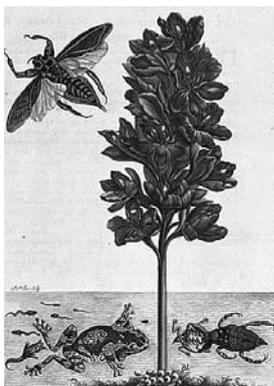
* Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Correo-e: aguilabella@gmail.com

Resumen. A partir de la presentación de algunos elementos teóricos y de la revisión de la normatividad existente, este trabajo sugiere la elaboración de una estrategia de intervención institucional por medio de la construcción social de un proceso de planeación y normatividad territorial en torno al paisaje, que permita la apropiación y el ordenamiento territorial desde una perspectiva estética que enriquezca la calidad de vida.

Palabras clave: espacio socioambiental, legislación ambiental, ecología del paisaje, paisaje y poder, percepciones estéticas

Abstract. From the presentation of some theoretical elements and the revision of the existing standards, this work suggests the elaboration of a strategy of institutional intervention by means of the social construction of a planning process and territorial regulation around the landscape that allows to the appropriation and the territorial ordering from an aesthetic perspective that enriches the quality of life..

Keywords: environmental landscape, environmental regulations, landscape ecology, landscape and power, aesthetic perceptions



INTRODUCCIÓN

A partir del decreto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988 y de la creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca en 1994, la política ambiental en México ha experimentado un complejo proceso de transformación en sus objetivos, en sus estrategias así como en los ins-

trumentos normativos utilizados para regular el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Igualmente, se ha acentuado la preocupación entre diversos actores sociales e institucionales alrededor de la creciente degradación del paisaje tanto en su aspecto visual, como en su capacidad regeneradora de los procesos naturales.

México cuenta con una gran riqueza paisajística en sus aspectos culturales y patrimoniales además de su importante biodiversidad.¹ Sin embargo, el deterioro del paisaje, particularmente en zonas peri urbanas y costeras, sigue avanzando sin un marco regulatorio que surja del debate y consenso social en torno a qué tipo de espacio socio-ambiental se desea y que reconozca su naturaleza multidimensional.

Por lo anterior, este trabajo intenta presentar algunas consideraciones teóricas sobre las diversas discusiones en torno al paisaje. Fuera del gran desarrollo de disciplinas como la arquitectura del paisaje, la documentación en esta materia como espacio socio-ambiental, no es abundante e inclusive se encuentra dispersa en trabajos con orientaciones disciplinarias diversas. La visión más evidente del paisaje es visual, estética, subjetiva e individual, y se entiende que el uso del concepto fue desarrollado y utilizado como una categoría entendida bajo la perspectiva del manejo del espacio.

Este hecho apunta hacia la dificultad de construir una teoría general sin caer en tendencias parciales. Para lograr avanzar en el entendimiento del paisaje como un espacio delimitado por las interacciones de factores humanos y naturales, se han identificado y agrupado las diferentes corrientes en cuatro aproximaciones teóricas que se presentan en la primera sección del documento. La primera aproximación surge de la reflexión ligada, principalmente, al paisaje como experiencia espiritual y estético-literaria experimentada a través del arte y la sensibilidad humana; la segunda, reúne algunas ideas sobre el surgimiento de la ecología del paisaje desde una perspectiva científica a partir del estudio de los patrones de comportamiento y distribución espacial de los ecosistemas; el tercer cuerpo de ideas presenta la visión más apegada al análisis sociológico, la cual analiza el paisaje como un ámbito de poder y apropiación del espacio, ideológicamente determinado donde se definen derechos de acceso, intervención y transformación. La cuarta parte de la

primera sección, incorpora algunas de las aportaciones realizadas desde el pensamiento económico en torno a los diversos instrumentos que pueden ser incorporados para influenciar los comportamientos sociales y productivos en torno al paisaje.

La última parte del documento aporta los elementos señalados en la primera sección, para concebir al paisaje tanto desde su percepción estética, fundamental para el enriquecimiento de la calidad de vida de las personas y cuya valoración responde a factores históricos, educativos, culturales y sociales. Además, propone entender al paisaje como un espacio delimitado por una serie de patrones de sistema ecológicos y por la competencia de intereses en torno al uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales en el ámbito local.

Se observa que, si bien el paisaje es “cualquier parte del territorio como es percibida por el observador”, desde el momento en que se propone una normatividad, se establecen fronteras y delimitaciones territoriales claras. Ante esta definición se sugiere la elaboración de una estrategia de intervención institucional por medio de la construcción social de un proceso de planeación y normatividad territorial en torno al paisaje.

EL PAISAJE COMO EXPERIENCIA ESTÉTICA Y VISUAL

Existen diversos autores que señalan la emergencia del concepto de paisaje como una “invención” surgida primeramente como punto de observación para la planeación estratégica de movimientos militares (Lacoste 1985) y posteriormente como la “ventana” de percepción estética del mundo externo construida por los pintores venecianos desde el siglo XIII y que alcanzan su máximo esplendor en el siglo XVI (Tiné 2002, Roger 1994).

El descubrimiento del paisaje es indisoluble de la modernidad y la ruptura cartesiana de la dicotomía objeto-sujeto. La nueva mirada se refleja en la pin-

tura y la perspectiva linear durante los siglos XV-XVI, donde el mundo-ambiente es visto como un objeto sustantivo, sustraído del sujeto. La evocación de lugares y su asociación con imágenes y sentimientos anteriores que dan espacio a la construcción y la invención abstractas, se conjuga con las imágenes registradas en la memoria que proveen de la información necesaria para permitir el desplazamiento físico en un espacio determinado (Lassus 1994). En este sentido, el paisaje se vuelve “la forma simbólica de la emergencia del mundo moderno, *objetivizado* bajo la mirada del sujeto” (Berque 1994: 22) de manera visual y autónoma.

La apropiación del entorno natural y la influencia paulatina de las actividades humanas van cambiando las actitudes, las formas de pensar y los comportamientos frente al paisaje y su importancia social. Efectivamente, este proceso se ve influenciado de manera importante tanto por los grandes artistas como por los literatos que exaltan la belleza del paisaje. El placer estético que otorga el paisaje es, sin duda, un proceso educativo que tiene todos sus referentes en la cultura. La percepción del paisaje como “paisaje” guarda una relación distinta conforme las características, el bagaje cultural y estético del observador. Apreciar el paisaje obliga a estar fuera del espacio (in visu) para lograr admirar lo que se presenta ante la mirada.

Esta valoración de la subjetividad del observador ante el paisaje ha llevado a diversos autores a negar la posibilidad de estudiarlo como un aspecto científico en tanto que no puede considerarse como medio ambiente (Roger 1994). El paisaje es lugar, es historia y es esencia, por lo que el proceso de evocación metafórica trasciende el aspecto espacio-temporal y alude por completo a la sensibilidad humana (Berque 1994).

La división entre los lugares no intervenidos por el ser humano, percibido como lo natural, y los lugares modificados por éste, ya sea como visitante o como productor de elementos significativos, se encuentra ante la paradoja de la relatividad de percepciones.

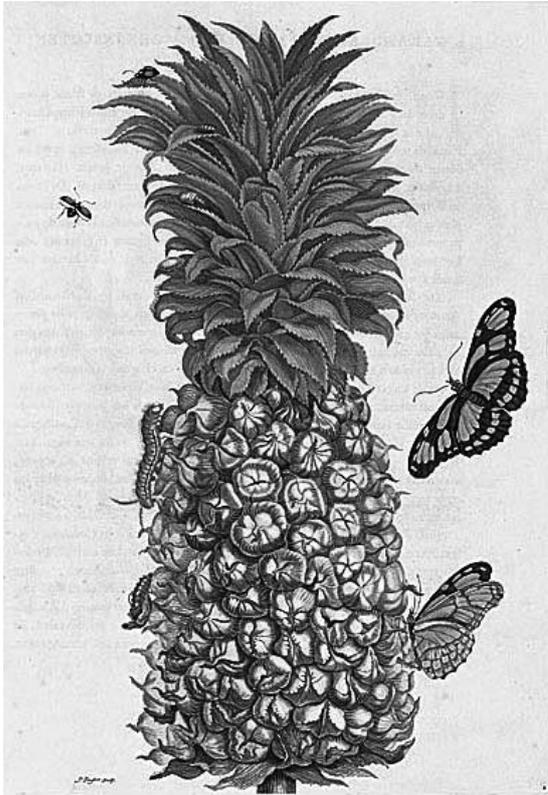
La sola intención de intervenir externamente en un espacio genera una construcción local del campo visual que revaloriza lo natural de una forma que no era percibida anteriormente por parte de sus locatarios. De esta forma, la entidad paisajística no puede ser considerada únicamente dentro de su dimensión visual, sino también dentro de su dimensión simbólica.

Sin embargo, esta visión estética y simbólica basada en la evocación de los espacios paisajísticos no resuelve el problema de las transformaciones del paisaje por la influencia de las actividades humanas. La variación de los elementos estéticos se encuentra en cambio constante, lo que implica un verdadero reto para regular y normar con fines de protección ya sea en referencia al observador o al sujeto inmerso en el paisaje. En este sentido, Lassus (1994) propone mantener una visión de “intervención mínima” y de respeto a la entidad paisajística elaborada a partir de los escenarios pre-existentes y aquellos apropiados a través del tiempo por las personas locales. Desde su perspectiva, es importante reconocer el “indivisible” valor de identidad de ciertos lugares y de no trastocar la fuerza natural que los caracteriza, sin perder la sensibilidad ante la emergencia de nuevos elementos.

Esta premisa puede resultar relevante para una primera aproximación normativa de los paisajes naturales donde efectivamente sea su “fuerza natural” la que se exprese. Por otro lado, resta encontrar rutas que permitan regular el paisaje en ámbitos naturales más complejos donde la intervención social tenga un papel decisivo.

EL PAISAJE COMO PROCESO ECOLÓGICO²

El término de “paisaje entendido” como el carácter total de una región, fue moldeado, entre otros, por el geógrafo alemán Alexander von Humboldt desde hace más de doscientos años. En 1850, Rosenkranz define los paisajes como sistemas locales del reino natural jerárquicamente organizados (Bastian 2001).



En el siglo XX, la visión técnica del paisaje se fortalece a partir de los años 1960 con el surgimiento en Europa de la ecología del paisaje, principalmente con los trabajos de Neef (1963) y Troll (1966).³ Ambos incorporan aspectos importantes para la planeación territorial basándose en la noción de paisaje como un concepto de naturaleza fisonómica y relaciones de causalidad.

A partir de entonces surgen diferentes aproximaciones basadas esencialmente en modelos matemáticos, delimitación de escalas e identificación de patrones y procesos bióticos. Así, encontramos a la escuela soviética que analiza el paisaje como un sistema y pretende medir los grados de correlación matemática que existen entre sus miembros. Reconocida por sus importantes aportaciones en torno a los principios estructuro-genéticos e histórico-evolutivos, dicha escuela soviética y sus principales exponentes (Preobrazhenskii 1966, Isachenko 1973, Rougerie y Beroutchachvili 1991, Puzachenko 1995, Solntsev 1997) generan importantes

métodos de clasificación y cartografía de las unidades así como definiciones e índices diagnóstico para todo el sistema taxonómico, tanto de unidades tipológicas como regionales. En Alemania y Polonia, por ejemplo, el enfoque privilegiado es el de la ecología de los paisajes con minuciosas observaciones en cuestiones de toposecuencias, biocenosis y características del medio. La perspectiva asumida es fisonómica y estática, pero no reparan en la dimensión evolutiva y dinámica (Tricart y Kilian 1982).

La escuela europea, específicamente con los trabajos de Hasse (1967), hace una aportación con su definición de geosistemas como intercambios de materia y a partir de la valoración de sus aspectos dinámico-genético. Por su parte, la escuela francesa representada por G. Cabaussel (1967) observa el paisaje desde una perspectiva adaptativa y en relación con la acción humana sobre el medio (Tricart y Kilian 1982). Surgen diferentes sistemas de jerarquización del espacio y se define el paisaje como la combinación dinámica e inestable, de elementos geográficos diferenciados (físicos, biológicos y antrópicos) que reaccionan entre sí y separadamente.

La escuela norteamericana, que tiene en R.T.T. Forman (1981) a su máximo exponente, es importante ápice en el desarrollo de la ecología del paisaje, percibiéndola como el conjunto de estudios sobre la estructura, la función y el desarrollo de los paisajes. En un trabajo más avanzado Forman y Godron (1986) definen tres características fundamentales de la ecología del paisaje: las relaciones espaciales (que se refieren a su estructura), las relaciones funcionales en torno a la interacción, el flujo de materia y energía, y las relaciones temporales, en torno al cambio en la estructura, sus características y funciones (Bastian 2001).

Sin embargo, el enfoque norteamericano de ecología del paisaje (modelo matriz-parche-corredor) ha sido duramente criticado, pues además de basarse en un solo componente para la definición de las unidades (vegetación), apoya sus análisis en la descripción de

la geometría espacial de los polígonos, fallando en la interpretación de los patrones ecológicos (Haines-Young 1999, Li 1999, Bastian 2001, Velázquez *et al.* en prensa). En este sentido, Poudevigne y Baudry (2003) realizaron una extensa revisión de trabajos (con la visión bioecológica de la escuela norteamericana) y encontraron que muchos de los indicadores de este enfoque no son suficientes, para explicar por ejemplo, la diversidad de la fauna silvestre, salvo el caso obvio en que el avance de la frontera agrícola reduce drásticamente la biodiversidad.

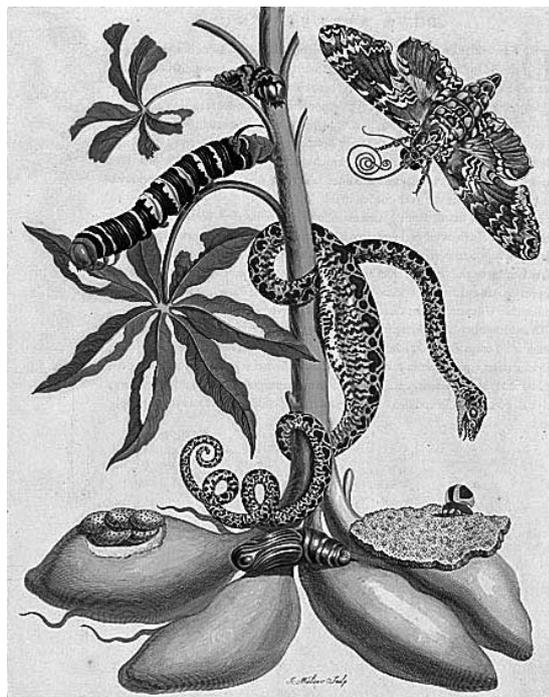
La ecología del paisaje se ha convertido en una importante disciplina que permite reducir los efectos secundarios no deseables por medio de la evaluación de las condiciones presentes y la situación futura de una región natural propuesta bajo dos criterios indispensables: la durabilidad y la sostenibilidad. El conocimiento adquirido por este recurso, permite “restaurar la habilidad para equilibrar las fuerzas tecnológicas y naturales” (Zonneveld 1995: 129) ofreciendo la posibilidad de moldear el medio ambiente en óptimas condiciones para el uso humano pero sin deteriorar el ecosistema. Su contribución va más allá de la visión estética del paisaje, ya que permite entender los procesos y ciclos de vida que en muchas ocasiones son pasados por alto.

La ecología del paisaje se refiere en sí a la dimensión espacial de los procesos ecológicos en torno a cadenas relacionales tan importantes como la topología y la corología, pero también aporta elementos para entender las diferentes configuraciones del suelo y la importancia de los patrones y los parches para lograr el equilibrio del ecosistema (Forman 1995, Botequila 2001). Estos nuevos factores de conocimiento de los fenómenos bióticos, sumados al entendimiento de las transformaciones del paisaje en lapsos determinados por las actividades humanas, han permitido entender de mejor manera las interacciones entre el sistema humano y el entorno natural, apoyando el proceso de planeación orientado a un desarrollo sustentable que se refleje en la condición del paisaje.

Ejemplo de lo anterior son las diversas experiencias alrededor del mundo que testimonian éxitos en la reconversión de producción agrícola o mejoramiento de suelos, así como de la calidad de vida de los pobladores y de los recursos paisajísticos. Asimismo, en el rescate del paisaje urbano y patrimonial, las consideraciones aportadas por la ecología del paisaje han sido de gran relevancia para medir la capacidad de recuperación del entorno natural ante las eventuales presiones demográficas y de la infraestructura urbana.

LA COMPETENCIA POR EL PAISAJE: CONTROL Y ACCIÓN SOCIAL SOBRE LOS RECURSOS

Como espacio de recreación visual, evocación metafórica o auspicio de un complejo sistema de interacción humana con el mundo natural, no cabe duda que a inicios del siglo XXI, el paisaje se ha convertido en un lugar de competencia de fuerzas sociales donde se define quién tiene el derecho de observar y quién a transformar su contorno. Desde la perspectiva



sociológica, el paisaje es visto como un fenómeno dinámico (contra las fronteras definidas por región natural) y ante todo como un marco de vida para las personas que viven en ella, marcada por un conjunto de relaciones e intereses distintos.

El paisaje es, generalmente, una combinación entre la naturaleza y la cultura (Zonneveld 1995) y, por lo tanto, su edificación e importancia como ámbito de interés de diversos imperativos económicos, sociales y técnicos en las sociedades contemporáneas, no puede reducirse a una percepción puramente estética y de conservación de los recursos del medio físico.

Previo al auge de la ecología del paisaje, Gutkind (1952) subrayó la importancia de la delimitación espacial del paisaje por las fronteras de las relaciones existentes entre el individuo y el grupo, entre la vida funcional y la personal, entre el paisaje creado por el hombre y el natural. Asimismo, condenaba la planeación moderna por ser un instrumento desintegrador de los vínculos simbólicos y mágicos entre el ser humano y el medio ambiente, poniendo en riesgo la vida integral del primero. Igualmente, Labasse (1967) observó la “fragilidad” de la noción de paisaje argumentando que las relaciones físicas que se originan dentro de la región natural no siempre resultan significativas desde el punto de vista de la relación humana.

El conocimiento técnico se ha convertido en un instrumento de gran importancia para la humanidad ya que permite aportar datos certeros para clarificar los niveles de deterioro del entorno físico. Sin embargo, cómo se delimita el espacio para corroborar las variables naturales que entran en juego, no resulta necesariamente relevante al tomar decisiones en torno a la planeación, restauración y conservación de los recursos paisajísticos. La construcción social y cultural del paisaje nos habla necesariamente de la construcción del espacio territorial como un terreno de competencia de intereses y relación de fuerzas entre actores sociales por ganar control sobre el espacio-territorio. No existe espacio alguno donde no se

mantengan juicios de valor en torno al aspecto físico o el desarrollo de actividades económicas. Por esto, las tendencias contemporáneas han comenzado a enfocarse en la importancia de la participación pública en el proceso de planeación y diagnóstico del paisaje, para lograr procesos exitosos (Decker y Chase 1997, Botequilla 2001). En su mayoría, estos procesos tratan de definir derechos de uso y competencias claras alrededor del acceso y la apropiación del territorio (Berque 1994).

En este sentido, Forman (1995: 494) señala la importancia de lograr una “cohesión cultural y social” en torno al manejo y planeación sustentable de los paisajes y los entornos naturales. Lo anterior como estrategia para incrementar la conciencia sobre el medio ambiente y construir un consenso alrededor del concepto de sustentabilidad, la necesidad de incorporar el conocimiento ecológico para tomar decisiones y cambiar los comportamientos irresponsables hacia el entorno natural. Los paisajes son ámbitos dinámicos que se encuentran en continua transformación ante los nuevos procesos económicos, sociales y políticos, y por ende, plantean un reto y una oportunidad para la intervención institucional en su regulación, respondiendo tanto a cuestiones técnicas como a finalidades económicas y sociales.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan hoy en día los espacios con algún valor como paisaje adjudicado socialmente, ya sea urbano o rural, es que por lo general, las personas y/o comunidades que los habitan verán sus estrategias de sobrevivencia mermadas ante la introducción de medidas regulatorias. Por esto, es importante rescatar la idea de hacer de los paisajes estructuras “relativamente estables y durables que permitan asegurar la continuidad ecológica y paisajística de una región” (Donadieu 1994: 67), permitiendo flexibilidad en la utilización económica del suelo según las necesidades locales de producción. De esta forma, nos acercamos a una visión más realista del paisaje.

LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y SU INCORPORACIÓN A LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE⁴

La belleza de un espacio delimitado por el horizonte es, en muchas ocasiones, fácilmente perceptible por el observador. Todos los seres humanos poseen la capacidad de admirar y sentir el bienestar que genera el paisaje, lo que remite a esta apreciación estética a un bagaje ilimitado de elementos subjetivos. Para lograr salir del laberinto de la subjetividad, el pensamiento económico ha incursionado en la construcción de modelos que logren “objetivizar” al paisaje en tanto los beneficios que otorga a la calidad de la vida humana y alejarse de su percepción como un recurso intangible. Esto ha dado lugar a la consideración de los recursos paisajísticos como un servicio ambiental,⁵ lo que para muchos economistas es una oportunidad de otorgar un valor tangible a la preservación de la naturaleza en sus distintas expresiones y escenarios naturales. Desde esta perspectiva, estos instrumentos pueden incentivar a los agentes económicos a que “corrijan o disminuyan los costos externos” que presionan o deterioran los recursos paisajísticos y también, a “aumentar las actividades que generan beneficios involuntarios” (SEMARNAT 2003: 25).

Sin embargo, uno de los grandes retos para la aplicación de estos instrumentos ha sido la ausencia de mercados para valorar económicamente estos servicios. En algunos países desarrollados, como Canadá y algunos países escandinavos, el pago por servicios ambientales ha sido una estrategia fundamental para impulsar la transformación de los comportamientos económicos frente al uso de los recursos naturales y el impulso de la conservación del medio ambiente y de los recursos paisajísticos.

En el caso de México, en lo que se refiere a la retribución directa por el resguardo, mantenimiento y conservación de los servicios ambientales otorgados por el paisaje, ha resultado difícil desarrollar las concepciones culturales sobre el acceso a los recursos

naturales, entre otras razones, debido a la fuerte competencia de intereses diversos que buscan ganancias económicas por el uso y apropiación de bienes naturales como el agua, los bosques, etc. Por otro lado, el espacio patrimonial y la conservación ambiental producen una serie de externalidades positivas que no están presentes dentro de la fundamentación de los instrumentos económicos.

No obstante, existen algunos elementos que se pueden rescatar para construir algunas políticas económicas que ayuden a la conservación del paisaje. En primer lugar, se puede considerar a la contaminación visual como un problema de externalidades negativas, las que se definen como el costo (ya sea monetario o en términos de bienestar) que le genera dicha contaminación al individuo o a la sociedad. El plantear cierto tipo de contaminación como externalidad negativa permite valorar el tipo de mecanismos que pueden fungir como penalidad ante el crecimiento de este tipo de externalidades en el proceso de intervención humana en un ecosistema determinado.

Por otro lado, el paisaje también plantea problemas de carácter socioeconómico y de diferencias culturales ante la percepción de lo que significa la belleza paisajística. Es así como la observación de la belleza escénica se considera como un bien superior, ya que es preferentemente demandado por personas de altos ingresos. Asimismo, hay que puntualizar que la “cantidad” de belleza escénica requerida por una persona (generalmente de altos ingresos) responde muy poco a aumentos en el precio por tener derecho al disfrute paisajístico.

Otra cuestión ampliamente desarrollada por la teoría económica ha sido el debate de la “privatización” para maximizar el beneficio de la conservación de ciertos bienes ambientales. Sin embargo, las investigaciones recientes apuntan a que la asignación de los derechos de propiedad no afecta la eficiencia de los resultados, tan solo influye en la distribución del ingreso. Más bien, la provisión o deterioro del paisaje

responde a distintos usos y abusos que de éste se experimentan y que se presentan tanto en territorios privados como públicos.

De acuerdo con ciertas características de rivalidad y exclusión en el consumo, se puede clasificar al paisaje como: a) bienes de club, b) bienes comunes o c) bienes públicos. Los bienes de club⁶ representan aquellos sitios de disfrute escénico creados dentro de los fraccionamientos privados, como puede ser un club de golf. En estos casos, quien provee el bien puede excluir a las personas que no pertenecen al club del disfrute del paisaje creado para el recreo de los socios; sin embargo, no existe rivalidad en el disfrute de los sitios paisajísticos ya que el hecho de que una persona mire las áreas verdes no impedirá que otros hagan lo mismo.

En el caso de los bienes comunes, existe un deterioro del paisaje original que otorgaba un beneficio de apreciación a todos los individuos y éste pierde parte de su valor. Un ejemplo es el desarrollo inmobiliario cerca de las playas. En estos casos, cada vez que se construya un edificio, el constructor tenderá a ponerse más cerca de la playa que los edificios previamente construidos y en caso de no poder hacerlo entonces tratará de construir edificios cada vez más altos para tener mayor perspectiva. Conforme cada uno de los constructores va tomando sus decisiones individuales, la zona se empieza a saturar de edificios.

En lo que respecta a los bienes públicos puros, no existe posibilidad de excluir a las otras personas del disfrute del bien, tal y como sucede con los hoteles, y tampoco existe rivalidad en el consumo como en el caso de los clubes de golf. En estas situaciones, que son el disfrute de un atardecer o la vista de una montaña, no existen incentivos para que un solo individuo incurra en todos los costos de protección, ya que los beneficios se diluyen por toda la sociedad. Es por esto que se requiere de la intervención del Estado.

Para poner en orden estos tipos de bienes y tomando en cuenta las características de los objetos que

generan belleza escénica a los sujetos observadores, se pueden entonces definir las premisas básicas que debe seguir aquella legislación que pretenda proteger y restaurar el paisaje:

- a. Debe existir un derecho al disfrute de la belleza escénica.
- b. Se deberá compensar a quienes se vean afectados negativamente (en su propiedad) por los ordenamientos legales para la protección del paisaje.
- c. Se le podrá cobrar a los beneficiados por las políticas de paisaje acorde con el beneficio obtenido.
- d. Se facultará a los tres niveles de gobierno para:
 - i) Cobrar por la prestación del servicio paisajístico, a través de los mecanismos para los que ya esté facultado (predial, cuota de autopistas, miradores, etc.).
 - ii) Pagar a los afectados por las políticas de paisaje a través de los mecanismos para los que ya esté facultado (disminución del predial, remodelación de vivienda).
- e. Se debe procurar que los beneficiados por las políticas de paisaje paguen a los afectados, y que el gobierno elimine los costos de transacción a través de los instrumentos para los que esté facultado.
- f. En caso de que los beneficiados y los afectados sean las mismas personas no se deberán utilizar esquemas de pago y compensación. Estos casos pueden ser reglamentos de construcción que limitan las posibilidades pero que embellecen una zona.
- g. Instrumentos de certificación de productos agrícolas en sistemas agroforestales de uso múltiple.
- h. Se debe dar fundamento para el establecimiento de instrumentos de comando y control que mitiguen la contaminación visual y favorezcan la protección y restauración del paisaje.

LA INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL EN LA REGULACIÓN DEL PAISAJE

El paisaje y la estructura ecológica de México se han enfrentado a la intensificación de la producción industrial, al crecimiento económico y la expansión demográfica sostenida, generando una importante presión sobre el uso de los recursos naturales y del suelo, en el marco de una deficiente política en el control y regulación de los recursos ambientales y paisajísticos (López 2001).

Estos hechos permiten enfatizar la transformación cambiante del paisaje y la necesidad de tomar en cuenta la adaptación de las nuevas condiciones sociales e históricas dentro de un espacio determinado, de forma tal que la normatividad que surja sea lo suficientemente flexible para permitir estas transformaciones pero sin que exista una perturbación completa del paisaje.

Actualmente, los paisajes mexicanos carecen de un sistema específico e integral de protección que comprenda la vinculación del medio natural con las actividades humanas. El fundamento legal existente es ambiguo y se encuentra disperso en diversos ordenamientos federales y locales que regulan materias que inciden en el paisaje; sin embargo, no existe ningún ordenamiento legal con reglas puntuales para caracterizar y valorar el paisaje, limitando así la vulnerabilidad jurídica del concepto y los alcances de las acciones normativas, de inspección y vigilancia.

Si bien la normatividad ha avanzado en el reconocimiento de la importancia del paisaje, diversos autores señalan deficiencias en la planeación y normatividad de éste. Ya que la deficiente cartografía ha impedido que se eleve la eficiencia de los ordenamientos ecológicos (López 2001), entre otras cosas, resulta importante mejorar la cartografía temática con la que se cuenta en México, necesaria para entender la interacción entre los elementos ecológicos, componentes bióticos y abióticos, así como geográficos, que conduzcan a la aplicación de la ecología del paisaje.

Por otro lado, las deficiencias de los recursos biofísicos y ecosistémicos se conjugan igualmente con los problemas de carácter social que aún permean en nuestro país. Las grandes desigualdades sociales, así como la pobreza en el ámbito rural y urbano, emergen como uno de los grandes rezagos con los que se enfrenta la oportunidad de una regulación en torno al paisaje. De igual forma, la anacrónica legislación en torno a la tenencia de



la tierra y la falta de estudio sobre la existencia de las redes sociales y productivas que se incorporen a la auto-delimitación de los procesos biofísicos en torno al espacio, son condicionantes importantes que tendrán que ser debidamente consideradas.

LA LEGISLACIÓN EXISTENTE

Las categorías de protección al paisaje existentes en la legislación mexicana se encuentran dispersas en

diferentes instrumentos normativos que, sin embargo, no logran establecer criterios claros para la promoción de una política nacional de planeación, revaloración, protección y restauración de nuestros paisajes.

En 1976, con la promulgación de la Ley general de asentamientos humanos, el gobierno comienza a producir los planes de desarrollo ecológico (ecoplanes) en el ámbito estatal y municipal como una forma de organizar el territorio, definir usos ideales a nivel territorial y plantear estrategias de planeación a largo plazo que incluyeran la valoración y protección del paisaje. Apoyándose en la Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, elaborada por el INAH/CONACULTA desde 1972, ambos instrumentos normativos otorgan un precedente jurídico importante para la protección de dichos bienes culturales de la nación.

Para 1983, la elaboración de la Ley de planeación da fundamento a los nuevos “ordenamientos ecológicos” que fungen como instrumentos en donde se busca la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, aplicando los conceptos de la ecología del paisaje. A partir de entonces, los ordenamientos ecológicos se convierten en una herramienta fundamental para establecer la planeación del país por medio del levantamiento de suelos.

La Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LGEEPA) elaborada en 1988 y modificada en 1996 y 2006, pone un énfasis mayor en la protección del paisaje, aunque se refiere exclusivamente a las zonas denominadas como áreas naturales protegidas (ANP), las zonas de reserva ecológica y aquéllas con estatutos de protección a flora y fauna. Es así como el artículo 23 de la LGEEPA, en referencia a los asentamientos humanos, reconoce (en su fracción 9ª) la responsabilidad de la política ecológica en “el cuidado de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida”. En torno al paisaje urbano, el artículo 155 de la LGEEPA también incluye la prohibición en la generación de contami-

nación visual, pero sin ofrecer una reglamentación terminada y efectiva.

A pesar de sus avances, la LGEEPA resulta ambigua y fragmentada en torno al manejo del paisaje como ámbito de interés común tanto en las zonas naturales como en las urbanas y periurbanas, donde la imagen de las zonas patrimoniales y sus áreas verdes termina por reducirse a prácticas de reforestación, sin sentido de identidad y sin respeto del carácter de los habitantes locales y sus visitantes. La experiencia en la implementación de las ANP ha resultado también ser un proceso problemático y de difícil legitimación debido a la falta de un verdadero consenso con actores locales que incluya un diagnóstico técnico y socioeconómico de los factores que afectan el uso del suelo y que transforman el paisaje, así como una definición clara de las responsabilidades asumidas institucional y socialmente.

A partir de 1998 surge la iniciativa de elaborar ordenamientos territoriales participativos donde los programas de desarrollo rural sustentable en zonas de alta marginación (PRODERS) son aplicados tanto a zonas rurales como periurbanas y presentan un marco para la participación social en la definición del ordenamiento territorial, el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales y los recursos paisajísticos.

Ahora bien, recientemente el paisaje ha sido incluido en los estudios de impacto ambiental instrumento obligatorio para la obtención de permisos de explotación y uso territorial por parte de la SEMARNAT, sustentando su reconocimiento como un elemento aglutinador de una serie de características del medio físico y su capacidad de asimilación de los efectos derivados de proyectos de infraestructura y desarrollo económico y social (SEMARNAT 2002). Ejemplo de esto ha sido su importancia en la determinación de los proyectos de los Salitrales de San Ignacio, pero es casuístico y carece de precisión metodológica y de definiciones precisas.

Desde el ámbito internacional, el avance en torno a la regulación del paisaje ha resultado de gran importancia para fundamentar su importancia en torno al desarrollo sustentable y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Si bien existen diferentes antecedentes legales,⁷ recientemente la Convención Europea del Paisaje (2000) ha adoptado una definición legal de éste, en tanto zona o área tal como es percibida por las personas (locales o visitantes), cuyo rasgo visual y carácter es resultado de la acción e interacción de factores naturales y humanos. Esta visión incorpora una estrategia de acercamiento con los actores involucrados para elaborar el ordenamiento de los paisajes a partir del diagnóstico compartido y bajo el principio de una gestión que reconozca el derecho de las comunidades locales a participar en las decisiones que afectan su espacio de vida.

Sin embargo, si bien la definición de la Convención Europea puede servir como una buena base, también resulta importante desglosarla y hacerla más clara en su tipificación en torno a: 1) la determinación de la unidad espacial, 2) la significación que ésta tiene y 3) las características que la hacen distinguible de su entorno.

Esta nueva visión aglutinadora apunta hacia el reconocimiento multidimensional del paisaje en su dimensión física y territorial; en su dimensión subjetiva y cultural; y en la dinámica temporal/causal, proponiendo estrategias operativas de protección, de gestión y de ordenamiento. Asimismo, se resalta la importancia de la protección del paisaje como mecanismo para favorecer la actividad económica y productiva, el ordenamiento territorial, la definición de responsabilidades y el esfuerzo conjunto en el mejoramiento de la calidad de vida de cada persona.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL

Hasta ahora, la LGEEPA incluye una serie de instrumentos que podrían considerarse como importantes

antecedentes para la elaboración de una normatividad integral en torno al paisaje. Aquí se recogen algunos de estos instrumentos los cuales fueron retomados del trabajo elaborado en SSFYNA (2003):

Ordenamiento ecológico del territorio. La sección II del capítulo IV de la LGEEPA establece los criterios para formular los ordenamientos ecológicos, y entre ellos no se considera al paisaje. El principio de prevención es de la mayor importancia en la protección del paisaje, por lo tanto el ordenamiento del territorio es fundamental. En ese sentido es necesario establecer en el capítulo mencionado disposiciones expresas para que se tome en cuenta al paisaje y sus atributos como criterio de ordenación.

Instrumentos económicos. Los artículos 21 y 22 de la mencionada ley establecen el uso de instrumentos económicos para la protección del ambiente. Se propone que en el contexto de estos artículos se establezca el sustento legal para definir instrumentos fiscales, financieros o de mercado necesarios para: (a) desincentivar las obras o actividades que dañen o puedan poner en riesgo el paisaje y para (b) incentivar acciones para la protección y restauración del paisaje. También se deberá establecer que los instrumentos económicos deberán diseñarse considerando la naturaleza recíproca del problema de las externalidades asegurando una compensación para quien proteja al paisaje en perjuicio propio y en beneficio de la sociedad. Finalmente, entre los instrumentos económicos para la protección al paisaje se debe obligar a los individuos a acatar cualquier instrumento que disponga el ejecutivo federal para impedir la disposición inadecuada de residuos en el ambiente. Entre este tipo de instrumentos se encuentran los sistemas de depósito-reembolso directos e indirectos.

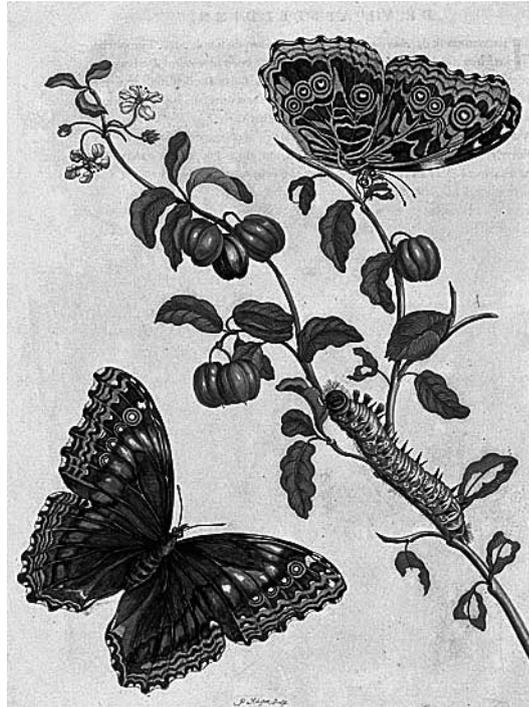
Regulación ambiental de los asentamientos humanos. El artículo 23 de la LGEEPA define los criterios de protección ambiental que se deben seguir en la planeación del desarrollo urbano y la vivienda. Si bien este artículo establece el cuidado de elementos

del ambiente que forman la calidad paisajística, no lo hace de manera explícita. Para ello se propone incluir en el artículo y en el reglamento que de éste se desprenda lo siguiente: uso de materiales de construcción, diseños arquitectónicos y compensación a quienes proveen servicios paisajísticos. A su vez se propone también que se faculte a la federación para establecer normas oficiales mexicanas que determinen las superficies de conservación

paisajística mínima y los criterios necesarios para determinar la valoración del suelo dadas consideraciones de belleza escénica.

Evaluación de impacto ambiental. Actualmente las guías de impacto ambiental presentan criterios paisajísticos para las evaluaciones; sin embargo la ley no es explícita en este punto. Para ello se propone incluir el tema en la sección de impacto ambiental para hacer del paisaje un criterio de decisión claro y objetivo.

Normas oficiales mexicanas. Las normas son, probablemente, el instrumento de política ambiental más útil para la protección y restauración del paisaje; sin embargo, se debe generar el sustento legal para que esto sea factible. Para ello se considera que los artículos 36 y 37 de la ley deben facultar a la federación para la elaboración de normas que establezcan: a) límites permisibles de contaminación visual, así como metas y parámetros de medición para la restauración del paisaje, y b) especificaciones respecto a la arquitectura, tipos de materiales y demás previsiones



que la autoridad federal considere necesarias para la protección del paisaje y desarrollo de actividades productivas.

Áreas naturales protegidas. El título segundo de la LGEEPA establece los objetivos en que se sustenta la creación de áreas naturales protegidas y es allí donde debe establecerse de manera expresa la protección del paisaje en las áreas naturales. También se propone la adición de una categoría de área natural protegida, en cumplimiento al con-

venio internacional de conservación y protección del patrimonio natural y cultural.

Es necesario además crear un capítulo II bis, donde se establezcan las características y procedimientos para declarar un área de protección al paisaje, lo que cobra importancia considerando que dicha protección del paisaje no es exclusiva de las ANP. La política del paisaje debe poder establecerse en cualquier lugar del territorio y no sólo en aquellos que tengan atributos ecológicos relevantes. En este caso, se debe considerar la posibilidad de declarar el área para su restauración o para su conservación.

CONCLUSIONES

La percepción estética del paisaje es un valor fundamental reconocido mundialmente que se refleja en la calidad de vida y que está determinada por factores ecológicos, históricos, educativos, culturales y sociales. La experiencia europea es un importante precedente que permite avanzar en la elaboración de instrumentos

legales que apunten en esta dirección. Si bien en la legislación mexicana existen algunos elementos jurídicos dispersos que formulan algunas consideraciones en torno al paisaje, la falta de elaboración de una regulación más estructurada inhibe la apropiación y el ordenamiento territorial desde una perspectiva estética que enriquezca la calidad de vida.

Una normatividad en torno a la cuestión estética/valorativa de un espacio determinado implica una serie de modificaciones de intereses y comportamientos sociales en torno al uso y aprovechamiento de los recursos naturales y culturales en el ámbito local. Estos comportamientos son los que dan pauta a la posibilidad de proteger, restaurar y conservar los recursos escénicos por medio de la participación y la integración de las condiciones presentes y futuras.

Este proceso implica necesariamente insertar el ordenamiento territorial como base para una normatividad sobre el paisaje que incluya lógicamente un proceso de concertación y negociación entre actores. A partir de este proceso es donde los incentivos económicos pueden jugar un papel importante para cambiar comportamientos y donde la normatividad puede resultar efectiva. Igualmente, en tanto percepción subjetiva del sujeto, la conservación y cuidado del paisaje obligatoriamente tendrá que descansar en una importante política de educación ambiental y de gestión social, que transforme el condicionamiento social a la apreciación del espacio físico en el que se vive o se transita.



Ya que el paisaje se plantea igualmente como un ámbito de competencias sociales sobre el territorio, la regulación tendrá como efecto lógico el conflicto y la inconformidad de diferentes actores que contrapongan intereses económicos como sociales a su adscripción y/o propiedad sobre el mismo. Dada estas condiciones, la disertación en torno al paisaje tendrá que asumir la incorporación de un instrumento de diseño de alternativas económicas y/o productivas así como la integración de estrategias de fomento que permitan una reconversión de comportamientos humanos que estén incidiendo en el proceso de deterioro del paisaje.

De esta forma, el ordenamiento territorial, que finalmente es el resultado del cambio en el comportamiento social en torno a la calidad visual y biológica del paisaje, permitirá igualmente una apropiación del espacio intrínsecamente relacionada con el desarrollo de estrategias de sobrevivencia determinada en todos los casos por los ciclos y procesos de vida del entorno natural.

Es así como una normatividad del paisaje obliga necesariamente a buscar mecanismos para mejorar la calidad y disponibilidad de la información georeferenciada que promueva, al mismo tiempo, el estudio de los aspectos de carácter funcional, y que permitan mejorar el conocimiento acerca de la heterogeneidad ambiental de nuestro país, producto de la gran diversidad biológica y de sus ecosistemas.

Finalmente, como lo subraya Donadieu (1994),

es importante priorizar el proceso de planeación territorial como una oportunidad para facilitar un proceso de mediación de los diferentes actores en torno al uso y la visión de las transformaciones espaciales y buscar la legitimación de un proyecto colectivo.

AGRADECIMIENTO

Agradezco enormemente los comentarios hechos a este documento por el Dr. Cassio Luiselli, quien igualmente inspiró el tema desarrollado a partir de las inquietudes que impulsó como subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental en la SEMARNAT.

NOTAS

- 1 Se calcula que México cuenta con alrededor del 10% de la biodiversidad del mundo y está considerado como el cuarto país megadiverso después de Brasil, Colombia y China.
- 2 En esta sección, agradezco los comentarios y aportaciones elaborados por el comité dictaminador de la *Gaceta ecológica*, los cuales fueron incorporados al texto junto con las referencias bibliográficas pertinentes.
- 3 Citado en Botequilha 2001.
- 4 Esta sección fue integrada con parte del trabajo desarrollado por el Dr. Enrique Sanjurjo durante su participación en la subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la SEMARNAT.
- 5 Un servicio ambiental ha sido definido como los procesos y funciones de los ecosistemas, que además de influir directamente en el mantenimiento de la vida, generan beneficios y bienestar para las personas y las comunidades (SEMARNAT 2003).
- 6 Para una descripción sencilla y detallada de los bienes públicos puros e impuros: comunes y de club, véase Azqueta 2002: 35-39.
- 7 Entre los antecedentes internacionales habría que destacar el Acuerdo para la protección de la flora y fauna

y de las bellezas escénicas naturales suscrito por los países miembros de la Organización de Estados Americanos desde 1940, las Recomendaciones para la protección de la belleza y el carácter de los lugares y paisajes (UNESCO 1962) y las Recomendaciones para la conservación de los bienes culturales en peligro. Para 1972, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, (UNESCO 1972a y b) reconoce como un valor universal el patrimonio cultural y natural, incluyendo la integración al paisaje como un criterio a ser observado por todo conjunto o monumento con aspiraciones a suscribirse bajo la categoría de patrimonio cultural mundial. A partir de 1978 el paisaje protegido se reconoce internacionalmente como una categoría destinada a suministrar servicios recreativos y turísticos, proteger sitios y objetos de herencia cultural, bellezas escénicas y áreas verdes (Alcérreca 1988). En 1992 se reconoce la categoría de paisaje cultural, como parte del patrimonio mundial que se enriquece con todos aquellos bienes que constituyen ejemplos excepcionales de la diversidad de interacciones de las personas con sus ambientes naturales (UNESCO 2002).

BIBLIOGRAFÍA

- Alcérreca, Carlos. 1988. *Fauna silvestre y áreas naturales protegidas*. Universo 21, Colección Medio Ambiente no. 7, México.
- Azqueta, D. 2002. *Introducción a la economía ambiental*. McGraw Hill, Madrid.
- Bastian, O. 2001. Landscape Ecology towards a unified discipline? *Landscape Ecology* 16: 757-766.
- Berque, A. 1994. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Champ Vallon, París.
- Botequilha Leitão, André 2001. *Landscape and Urban Planning*. Massachusetts, EE.UU.
- Cámara de Diputados. 1988. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, México. *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero.

Consejo de Europa 2000. Convención Europea del Paisaje. Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa.

Decker, D.J. y L.C. Chase. 1997. Human dimensions of living with wildlife a management challenge for the 21st century. *Wildlife Society Bulletin* 25: 788-795.

Donadieu, P. 1994. Pour une conservation inventive des paysages. En: A. Berque. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Seyessel, Champ Vallon, París.

Forman, R.T.T. y M Godron. 1981. Patches and structural components for a landscape ecology. *BioScience* 31: 733-740.

Forman, R.T.T. y M. Godron. 1986. *Landscape Ecology*. John Wiley & Sons, Nueva York, EE.UU.

Forman, R.T.T. 1995. *Land Mosaics. The Ecology of Landscapes and regions*. Segunda edición. Cambridge University Press.

Gutkind, E.A. 1952. Our World from the Air: Conflict and Adaptation. En: W. Thomas (ed.). 1971. *Man's role in changing the face of the Earth*. The University of Chicago Press, Chicago, EE.UU.

Haines-Young, R. 1999 Landscape pattern: context and process. Pp. 33-37. En: J.A. Wiens y M.R. Moss (eds.). *Issues in Landscape Ecology*. 5th IALE-World Congress. Snowmass, EE.UU.

Isachenko, A.G. 1973 *Principles of landscape science and physical geography regionalization*. Traductor: R.J. Zatorski. J.S. Massey, Melbourne, Australia. 311 pp.

Labasse, J. 1967. *La organización del espacio: Elementos de geografía aplicada*. Instituto de Estudios de Administración Local, París.

Lacoste, Y. 1985. *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*. La Découverte, París.

Lassus, B. 1994. La obligation de l'invention du paysage aux ambiances successives. En: a. Berque. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Champ Vallon Seyessel, París.

Li, B.L. 1999. Towards a synergetic view of landscape ecology. Abstract. En: J.A. Wiens y M.R. Moss (eds.).



Issues in Landscape Ecology. 5th IALE-World Congress. Snowmass, EE.UU.

López García, J. 2001. La ecología del paisaje como base para el desarrollo sustentable en América Latina, Disponible en: www.brocku.ca/epi7lebk7lopez1.html.

Neef, E. 1967. Die Theoretischen Grundlagen der Landschaftslehre. Geographisch- Kartographische Anstalt Gotha. Hermann Haack, Leipzig.

OEA. 1940. Acuerdo para la protección de la flora y fauna y de las bellezas escénicas naturales en los países de América. *Diario Oficial de la Federación*. 20 de mayo.

Poudevigne, I. y J. Baudry. 2003. The implication of past and present landscape patterns for biodiversity research: introduction and overview. *Landscape Ecology* 18: 223-225.

Preobrazhenskii, V.S. 1966: *Landshaftnyye issledovaniya*. Edit. Nauka, Moscú, 127 pp.

Puzachenko, Y.G. 1995: *Methodological basis of landscape measurement*. Russian Academy of Sciences. Geographical Series No. 4: 30-50.

Roger, Alain 1994. Histoire de une passion théorique ou comment on devient un Raboliot du Paysage. En: A.

- Berque. *Cinq propositions pour une théorie du paysage*. Champ Vallon Seyessel, París.
- Rougerie, G. y N. Beroutchachvili. 1991. *Geosystemes et Paysages. Bilan et Methodes*. Collection Geographie. Armand Colin, París, 302 pp.
- Solntsev, V.N. 1997. Los paisajes contemporáneos como mecanismos sistémicos de la interacción entre la Sociedad y la Naturaleza. En: *Cambios del medio natural. Aspectos globales y regionales*. Editorial de la Universidad Estatal de Moscú, Rusia, pp. 8 - 16.
- SEMARNAT. 2002. *Guía para la presentación de la manifestación de impacto ambiental del sector turístico*. Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental. Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental México.
- . 2003. ¿Qué son los servicios ambientales? SEMARNAT, México.
- SSFYNA. 2003. Propuesta de normatividad para la Restauración y Conservación de los Paisajes. Borrador, Documento Interno elaborado por la Coordinación de Asesores del Sub-Secretario. SSFYNA, SEMARNAT, México.
- Tiné, G. 2002. Histoire du paysage: Enjeu Économique, Esthétique et Étique, Forum Agrobioscience et Société. Disponible en: www.agrobiosciences.org.
- Tricart, J. y J. Kilian 1982. *La ecogeografía y la ordenación del medio natural*. Anagrama, Barcelona.
- Troll, C. 1966. *Landscape Ecology*. 1sr. Int. Seminar on Int. Surveys. ITC, UNESCO.
- UNESCO 1962. Recomendaciones para la protección de la belleza y el carácter de los lugares y paisajes. UNESCO, París.
- . 1972a. *Recomendaciones sobre la protección en el ámbito nacional del patrimonio cultural y natural*. París.
- . 1972b. *Convención para la protección del patrimonio cultural y natural*. UNESCO, París.
- . 2002. Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention. Provisional Revision. Intergovernmental Committee for the Protection of the Cultural and Natural Heritage. World Heritage Center. WHC.02/2002.
- Velázquez, A., Bocco, G. y S.R. Gradstein. En prensa. Biodiversity conservation and geographical research. Reviewing the landscape perspective in inter-tropical areas, 28 pp.
- Zonneveld, I.S. 1995 *Land Ecology: An Introduction to Landscape Ecology*. SPB, Amsterdam, Holanda.



Este artículo se recibió el 12 de agosto de 2005 y fue aprobado en 4 de mayo de 2006.
Imágenes: ilustraciones María Sybilla Merian (1647-1717).