

# **La conservación y la gestión de las ciudades históricas desde la perspectiva del Paisaje Urbano Histórico**

*Alfredo Conti\**

Palabras clave: ciudades históricas, conservación, gestión, Paisaje Urbano Histórico

## **Resumen**

El objetivo de esta ponencia es presentar algunos aspectos innovadores que el enfoque del Paisaje Urbano Histórico aporta a la conservación y gestión de ciudades históricas. La adopción, en 2011, de la Recomendación de UNESCO sobre el Paisaje Urbano Histórico consagró una nueva visión en la conservación y gestión de ciudades y áreas urbanas. En el marco de la Convención del Patrimonio Mundial, las ciudades han sido tradicionalmente incluidas en la categoría de “conjuntos” o “grupos de edificios”, con lo cual se ponía el acento, para su valoración y evaluación, en sus rasgos morfológicos y, más particularmente, arquitectónicos. El enfoque del Paisaje Urbano Histórico propone una visión integral de la ciudad y su entorno, considerando al organismo urbano como un sistema complejo integrado por componentes naturales y culturales, materiales e inmateriales, que se encuentran en estrecha y dinámica relación. De este modo, se considera a la ciudad como el resultado un proceso más que como un objeto estático, se incorporan los avances conceptuales ocurridos en el campo del patrimonio durante los últimos veinte años y se orienta a conciliar los objetivos de la conservación con los del desarrollo de una sociedad cambiante en el tiempo.

Al aplicar este enfoque, se hace evidente que no es suficiente considerar los componentes morfológicos tradicionales, como edificios monumentales, tejido urbano y sistema de espacios abiertos, en los planes de conservación y gestión, sino que se agregan otras consideraciones como la relación entre la ciudad y su entorno, los usos y prácticas sociales tradicionales y los valores y significados que diferentes actores sociales otorgan al organismo urbano. Esto implica, a la vez, un proceso participativo de gestión, en el que convergen visiones y expectativas en ocasiones contrapuestas. A modo de conclusión preliminar, es posible afirmar que la aplicación del enfoque del Paisaje Urbano Histórico implica no sólo un cambio conceptual respecto a enfoques tradicionales sino también un cambio de paradigma en cuanto a procesos, métodos e instrumentos de planificación y gestión. Para ilustrar este cambio, se expondrán ejemplos en América latina, en los que el nuevo enfoque se halla en fase de experimentación.

## **El enfoque metodológico del paisaje urbano histórico**

La adopción de la Recomendación UNESCO sobre el Paisaje Urbano Histórico consagró un nuevo enfoque metodológico para la conservación y gestión de ciudades y áreas urbanas. La noción de paisaje urbano histórico fue introducida en la conferencia internacional realizada en Viena en 2005 a instancias del Centro del Patrimonio Mundial de UNESCO, referida a la integración de la arquitectura contemporánea en ciudades inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial. El documento final de esa conferencia, conocido como Memorando de Viena, estableció las bases para una actualización conceptual y metodológica de la conservación y gestión de ciudades y áreas urbanas históricas. Durante los seis años posteriores, una serie de reuniones de expertos, algunas de carácter regional para todas las áreas culturales del mundo, avanzó en la definición del paisaje urbano histórico como enfoque metodológico, proceso que culminó con la adopción de la respectiva Recomendación por la 36ª Conferencia General de la UNESCO en octubre de 2011. Tal Recomendación complementa a los documentos precedentes sobre el tema, en el sentido de dar una respuesta a los requerimientos y necesidades actuales en materia de gestión urbana, especialmente en relación a las presiones

---

\* Investigador Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Profesor en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Vicepresidente de ICOMOS. Correo electrónico: [alfredolconti@gmail.com](mailto:alfredolconti@gmail.com)

económicas y sociales a las que están sometidas muchas ciudades del mundo, y a integrar los objetivos de la conservación del patrimonio con los del desarrollo sostenible.

Un aspecto significativo del enfoque del paisaje urbano histórico es que sintetiza los avances de los últimos años en relación con una concepción amplia y comprensiva del patrimonio, incluyendo componentes naturales y culturales, materiales e inmateriales. A la vez, se supera la noción tradicional de áreas o centros históricos para incluir, y eventualmente proteger, entornos más amplios, tanto construidos como naturales. Se reconoce también al patrimonio como un instrumento para el desarrollo sostenible de las ciudades y a la gestión participativa como un medio para equilibrar las necesidades actuales y futuras de la sociedad con la preservación de los valores culturales del medio en que habita. De este modo, se considera a la ciudad, en su situación actual, como el resultado un proceso que se ha dado en el tiempo, y que continuará, más que como un objeto estático.

Una vez adoptada la Recomendación, la tarea se ha orientado a implementar los principios del enfoque metodológico del paisaje urbano histórico, lo que implica la revisión no sólo conceptual sino de los instrumentos y procedimientos jurídicos y de gestión, incluyendo la participación de todos los actores sociales involucrados. Al respecto, la reunión realizada en Río de Janeiro en septiembre de 2013 sentó las bases para la integración de tales principios en las *Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*. A la vez, se han iniciado experiencias concretas en ciudades de todo el mundo para la integración efectiva del enfoque metodológico a los sistemas de gestión vigentes.

En este marco, el objetivo de este texto consiste en presentar algunos aspectos innovadores que el enfoque metodológico del paisaje urbano histórico aporta a la conservación y gestión de ciudades y áreas urbanas históricas, en especial para los casos de ciudades latinoamericanas. Para ello, se considera oportuno comenzar por una sucinta relación de la evolución de la teoría de la conservación urbana, de modo de contextualizar los aportes del nuevo enfoque metodológico, a la vez que verificar de qué manera los bienes urbanos han sido valorados para su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial. Para presentar algunos casos en los que el enfoque del paisaje urbano histórico se ha aplicado, sea de manera explícita o implícita, durante los últimos años, se abordará en particular el caso de ciudades latinoamericanas, de modo de extraer algunas conclusiones que puedan orientar acciones futuras, tanto en los campos conceptual como operativo.

## **La conservación urbana en el siglo XX**

Varios autores (Benevolo, 1985; Choay, 1992; Bandarin y van Oers, 2014) coinciden en señalar que la preocupación por el patrimonio urbano y su conservación es el resultado de los impactos de la industrialización sobre las ciudades europeas y aparece, por lo tanto, en el siglo XIX, como una respuesta a los grandes cambios que se producían en los organismos urbanos. En *L'allégorie du patrimoine* (1992), Françoise Choay dedica un capítulo a "la invención del patrimonio urbano"; allí ubica el inicio de este proceso hacia mediados del siglo XIX, en coincidencia con los *grands travaux* desarrollados por Hausmann en París y con los textos de John Ruskin en los cuales, por primera vez, aparecen la ciudad y el tejido urbano como posibles categorías patrimoniales a proteger. La autora propone tres enfoques para explicar el desarrollo del patrimonio urbano, los que vincula a las figuras de John Ruskin, Camillo Sitte y Gustavo Giovannoni.

A partir de su valoración de la arquitectura doméstica, Ruskin consideró al tejido urbano como un objeto a proteger. Según su visión, la ciudad en su conjunto juega el papel de un monumento histórico dada su capacidad rememorativa, aunque no fuera concebida con ese fin. Lo que Ruskin no previó es el modo en que el proceso histórico incide sobre la ciudad; según su postura, las ciudades preindustriales deberían continuar habitadas como en el pasado. En cuanto a Sitte, en su obra la ciudad preindustrial aparece como un objeto del pasado, digno de ser conservado, que sirve además de lección para la construcción de la ciudad moderna, con lo que propone una continuidad entre los sectores antiguos y nuevos del organismo urbano.

La postura de Gustavo Giovannoni, representa, siguiendo a Choay, la síntesis y la superación de las dos anteriores. Giovannoni acuerda simultáneamente valor de uso y valor museográfico

a los conjuntos urbanos antiguos, integrándolos además en una concepción general de ordenamiento territorial. Este "patrimonio urbano", al que Givannoni designó por primera vez con ese término, adquiere su sentido y su valor no tanto como objeto autónomo sino más bien como elemento componente de una teoría general de la urbanización. Si son tratados adecuadamente, a través de la asignación de usos compatibles con su morfología, estos conjuntos revelan su valor de uso desde dos puntos de vista: son, como los monumentos históricos, portadores de valores vinculados con el arte y con la historia, pero también catalizadores para la invención de nuevas configuraciones espaciales. Una ciudad histórica constituye un monumento, pero es al mismo tiempo un tejido vivo: tal es el doble postulado que permite la síntesis de los enfoques anteriores sobre los cuales Giovannoni funda una doctrina de la conservación urbana.

Las ideas de Giovannoni, incluidas en la Carta Italiana del Restauo de 1932, anticiparon y sirvieron de guía a las diversas políticas y acciones aplicadas en Europa durante las décadas posteriores, las que fueron además transferidas a otras regiones del planeta, como es el caso de América latina. De todos modos, durante la primera mitad del siglo XX, las teorías urbanas y arquitectónicas, entendidas como respuesta a las necesidades propias de la sociedad industrial, no alentaban la conservación de tejidos urbanos tradicionales y proponían una clara oposición entre renovación y conservación. La destrucción de ciudades europeas como consecuencia de los bombardeos durante la Segunda Guerra Mundial condujo a replantear el significado que los centros históricos, en algunos casos destruidos, degradados y deshabitados, tenían para la identidad cultural de sus habitantes. A la vez, la evolución del pensamiento urbanístico y arquitectónico en el período de posguerra condujo a la revisión de algunos principios doctrinarios de la etapa anterior; los ambientes urbanos tradicionales fueron entonces valorados como referentes de la vida comunitaria y portadores de significados y, tanto desde el campo general de la arquitectura y del urbanismo como del específico de la conservación patrimonial, durante el período de posguerra se alentó su valoración y conservación. Dos enfoques que parecían hasta entonces antagónicos, conservación y desarrollo, comenzaron a comprenderse como complementarios en el campo de la planificación urbana y regional.

Las intervenciones desarrolladas durante la segunda mitad del siglo XX tuvieron como objeto principal de conservación al "centro histórico", un concepto básicamente europeo utilizado para referirse a aquel sector de la ciudad vinculado con su etapa inicial, que contiene espacios y conjuntos urbano-arquitectónicos que llegaron en muchos casos al siglo XX sin modificaciones sustanciales en su estructura física. Ante el crecimiento de las ciudades, muchas veces explosivo, durante los siglos XIX y XX, y el surgimiento de nuevas centralidades, los centros históricos resultaban en ocasiones áreas degradadas funcional y físicamente; una vez reconocido su valor testimonial para el carácter de la ciudad y para la identidad cultural de sus habitantes, fueron considerados una oportunidad para el desarrollo social, económico y cultural.

El centro histórico fue concebido en ocasiones como una estructura autónoma; según Giorgio Piccinato (1984: 19), siguiendo el modelo que se había empleado en Viena "*el centro histórico es aislado como unidad de relación dialéctica con las demás partes de la ciudad*". Pero entre las décadas de 1960 y 1970 comenzaron a aparecer planteos que proponían nuevas preguntas y cuestiones referidas a la conservación urbana. François Sorlin definía el concepto de centro histórico (o unidad de interés histórico o artístico) como "*grupos de edificios que, por su homogeneidad y su interés histórico, arqueológico, antiguo o pintoresco presentan las características necesarias que justifiquen su preservación o revalorización*". Roberto Pane proponía una diferencia (retomada luego por Roberto Di Stefano, 1986) entre "centro histórico" y "centro antiguo"; el primero se refiere particularmente al núcleo inicial de la ciudad, independientemente de sus rasgos morfológicos o arquitectónicos actuales, en tanto que el segundo hace referencia a una etapa específica de la evolución del organismo urbano que no ha pasado por alteraciones mayores a lo largo del tiempo, especificando que ambos pueden o no coincidir en sus límites.

En todo caso, quedaba clara la oposición entre una parte de la ciudad portadora de valores históricos y artísticos, y como tal digna de ser conservada, y otra en que, ante la falta de tales valores, no cabía el adjetivo de "histórica". Roy Worskett (1970), por ejemplo, hacía una

diferencia entre las que denominaba “*conservation areas*” y “*action areas*”; las primeras eran definidas a partir de la presencia de una preponderante calidad arquitectónica o de asociaciones históricas en las cuales la preservación sería un objetivo principal del planeamiento, aunque sin descartar algunos cambios, aun pequeños en escala, como, por ejemplo, la inserción de algunos edificios nuevos. Las segundas, por su parte, constituían las áreas para nuevos desarrollos urbano-arquitectónicos.

El concepto de “centro histórico”, tal como se lo ha utilizado habitualmente en la literatura sobre conservación urbana, resultó aplicable sin mayores dificultades en el caso de algunas ciudades latinoamericanas (Morelia, Querétaro, Cartagena de Indias, Quito, Salvador, etc.) pero no en otros casos, como Sao Paulo, Buenos Aires o Santiago de Chile, donde los procesos de expansión y renovación operados entre fin del siglo XIX y todo el siglo XX alteraron profundamente los rasgos morfológicos de los sectores fundacionales (Fig. 1).

### **Fig. 1. Plaza de Armas, centro histórico de Santiago de Chile**

La Recomendación UNESCO de 1976, sobre los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea, define al conjunto histórico o tradicional como *“todo grupo de construcciones y de espacios que constituyen un asentamiento humano tanto en medio urbano como en medio rural y cuya cohesión y valor son reconocidos tanto desde el punto de vista arqueológico, arquitectónico, prehistórico, histórico, estético o sociocultural. Dichos conjuntos incluyen lugares prehistóricos, ciudades históricas, antiguos barrios urbanos, aldeas y caseríos y conjunto monumentales y homogéneos”* y en las conclusiones del Coloquio de Quito de 1977 se define al centro histórico como a *“todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo”*.

Respecto a ciudad histórica, la Carta adoptada por ICOMOS en ocasión de su Asamblea General realizada en Washington en 1987 comienza diciendo que *“todos los conjuntos urbanos del mundo, al ser el resultado de un proceso gradual de desarrollo más o menos espontáneo o de un proyecto deliberado, son la expresión material de la diversidad de las sociedades a lo largo de la historia”*. La versión en francés concluye este párrafo con una afirmación no incluida en las versiones en inglés y español: *“y son por lo tanto todas históricas”*. A efectos de precisar su objeto, se aclara a continuación que el documento concierne a *“las áreas urbanas históricas, a las ciudades grandes o pequeñas y a los centros o barrios históricos, con su entorno natural o construido, que además de su calidad de documentos históricos son la expresión de los valores propios de las civilizaciones urbanas tradicionales”*. En síntesis, más allá de algunos planteos y cuestionamientos, quedaba claro en los documentos y en la literatura que la condición de “histórico” hacía referencia sólo a algunos sectores de las ciudades, en los que se verificaba la persistencia de una estructura física proveniente del pasado, que había conservado sus rasgos sin alteraciones sustanciales.

En lo que concierne a lo operativo, durante la segunda mitad del siglo XX los instrumentos básicos de planificación fueron los planes reguladores, las ordenanzas de usos del suelo, los códigos de edificación y los planes especiales de conservación; la tarea era básicamente encarada por profesionales, con escasa participación de otros actores sociales, en especial de la comunidad, y los valores asignados al patrimonio se basaban prioritariamente en consideraciones históricas y artísticas y eran determinados por expertos provenientes por lo general de los campos de la historia de la arquitectura y del arte. En las dos últimas décadas del siglo, al emplearse la metodología de la planificación estratégica, se comenzó a poner en práctica instancias de participación que incluían, en algunos casos, a representantes de la comunidad.

Al iniciarse el siglo XXI, se constató que las presiones sociales y económicas a que se encuentran sometidos las ciudades y los centros históricos, sobre todo aquellos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, obligan a replantear los enfoques teóricos y metodológicos para la gestión. El escenario internacional presenta algunos rasgos que lo diferencian en relación a décadas anteriores. A la ampliación permanente del concepto de patrimonio se suma el incremento del público interesado e involucrado en el tema, incentivado por los medios de difusión y las modernas técnicas de intercambio de información, el avance de las industrias

culturales y el desarrollo significativo del turismo a escala planetaria. En este esquema, el patrimonio cultural se convierte, muchas veces, en espectáculo, mercancía y objeto de consumo masivo. Por otra parte, las ciudades se han lanzado a una carrera de posicionamiento en un mundo globalizado y competitivo; para ello, la construcción de grandes equipamientos, destinados a la administración, el comercio, la diversión o el turismo, se convierten en estrategias posibles. Contar con edificios o complejos edilicios proyectados por arquitectos de fama internacional y rápidamente difundidos por los medios de comunicación, son considerados oportunidades para que las ciudades sean reconocidas, valoradas y visitadas. A la vez, presiones vinculadas con el desarrollo se traducen en una creciente especulación sobre el suelo urbano. En casos de ciudades o áreas urbanas con valor universal excepcional, esta situación implica una amenaza a su integridad y autenticidad, aun cuando las intervenciones se realicen fuera de las zonas protegidas, generando importantes impactos visuales. Ante esta situación, se hacía evidente que los mecanismos e instrumentos de planificación y, en especial, de protección y conservación, resultaban insuficientes y se hacía por lo tanto necesario un replanteo conceptual y operativo.

Durante su sesión de 2003, el Comité del Patrimonio Mundial solicitó la organización de una reunión con el fin de discutir cómo regular las necesidades para la modernización y desarrollo de los entornos urbanos históricos preservando a la vez sus valores culturales. En respuesta a tal solicitud tuvo lugar la Conferencia Internacional realizada en Viena entre el 12 y el 14 de mayo de 2005 con el título de "El patrimonio mundial y la arquitectura contemporánea. Manejo de los paisajes urbanos históricos". En la convocatoria se expresaba que *"las ciudades históricas se encuentran bajo una intensa presión causada por las demandas de movilidad, habitación, comercio, servicios públicos y otras actividades relacionadas con el desarrollo. La necesidad del apoyo de todos los actores, ya sean habitantes, autoridades locales o el sector empresario, integra el desafío de la conservación del patrimonio urbano"*. Se reconocía que aún faltan adecuadas definiciones y directrices para el manejo de los paisajes urbanos históricos, por lo cual se proponía explorar soluciones para su conservación y desarrollo.

De este modo, la discusión acerca de un nuevo enfoque metodológico y la adopción de la Recomendación de 2011 vino a llenar un vacío en lo que respecta a respuestas a los requerimientos actuales en materia de conservación y gestión, los que se hacen patentes, en especial, en los bienes urbanos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial.

Entre los aspectos innovadores del enfoque metodológico del paisaje urbano histórico cabe mencionar una conceptualización amplia del patrimonio, que incluye no sólo a las categorías tradicionales de monumentos y centros históricos, sino también a otros componentes, naturales y culturales, materiales e inmateriales, que integran un sistema dinámico que, en palabras de Llorenç Prats (1997: 25) se erigen en referentes simbólicos de la identidad cultural de la comunidad. Esto implica a la vez considerar la visión de diferentes actores sociales referida a uso, apropiación y valoración de los ámbitos urbanos. Por otra parte, se supera la noción de área o centro histórico como objeto de protección y conservación para incluir los entornos de los mismos, lo que implica, por ejemplo, la consideración de impactos visuales de intervenciones que se puedan realizar en ocasiones francamente lejos de las áreas históricas. Este enfoque requiere de la puesta en práctica de nuevos instrumentos y procedimientos para la gestión que incluyen a todos los actores sociales involucrados en los procesos de identificación, protección y gestión del patrimonio y en la gestión urbana en general.

En los pocos años que van desde la adopción de la Recomendación, la tarea se ha centrado en la difusión, en la creación de capacidades para los nuevos desafíos y en la aplicación del enfoque metodológico a casos concretos de ciudades en distintas regiones del mundo. En este punto cabe citar la acción desarrollada desde el Instituto para Formación e Investigación en Patrimonio Mundial para Asia y el Pacífico (WHITRAP) que, con los auspicios de la UNESCO, tiene sede en la ciudad de Shanghái. Desde allí se ha asesorado en la implementación de los principios del enfoque del paisaje urbano histórico en ciudades como Suzhou (China), Ballarat (Australia), Rawalpindi (Pakistán), Levuka (Fiyi) y Cuenca (Ecuador).

## **El patrimonio urbano en la Convención del Patrimonio Mundial**

Las ciudades y centros históricos constituyen la categoría patrimonial más representada en la Lista del Patrimonio Mundial, lo que es particularmente aplicable a la región América Latina y Caribe. En lo que concierne a esta región, se constata además que la absoluta mayoría de bienes urbanos inscritos provienen del período “colonial”, que, en términos generales podemos ubicar entre los siglos XVI y principios del XIX, en tanto que son muy escasos, por el momento, los bienes representativos de los siglos XIX y XX.

La Convención relativa a la protección del patrimonio mundial cultural y natural, adoptada por la Conferencia General de UNESCO en 1972, propone, en su Artículo 1, una clasificación del patrimonio cultural en tres categorías básicas: los monumentos, los grupos de edificios o conjuntos y los sitios. Tradicionalmente, los bienes urbanos nominados para su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial fueron considerados en la segunda categoría, grupos de edificios, lo que pone el acento, en su valoración y evaluación, en la cantidad y calidad de componentes arquitectónicos. Esta visión se hace evidente al leer las evaluaciones del ICOMOS y las mismas decisiones del Comité de Patrimonio Mundial, especialmente durante lo que se podría denominar un primer período de implementación de la Convención, localizado entre fines de la década de 1970 y mediados de la de 1990.

Es así, por ejemplo, que en la aceptación de la nominación de Quito a la Lista del Patrimonio Mundial, se hacía especial referencia a los componentes arquitectónicos del complejo urbano, entre los que se mencionaba a los conventos de San Francisco y Santo Domingo, la iglesia y el Colegio de la Compañía de Jesús, los que se consideran ejemplos puros de la “Escuela Barroca de Quito” que es una “fusión de arte español, italiano, morisco, flamenco e indígena” (Fig. 2). La justificación del criterio (iv) para la inscripción de Cartagena de Indias, en 1984, ponía el acento en su calidad de ejemplo eminente de arquitectura militar de los siglos XVI al XVIII, el más extenso y completo del nuevo mundo. En la evaluación del centro histórico de Salvador, Brasil, inscrito en 1985, el ICOMOS resaltaba que el sector está caracterizado por su plan del siglo XVI, la densidad de sus monumentos y la homogeneidad de sus construcciones en un sitio accidentado y pintoresco, para pasar luego a detallar la lista de principales monumentos arquitectónicos. Son excepcionales los casos en que, en esa primera época, se hace referencia a un contexto mayor o a consideraciones que exceden las urbano-arquitectónicas; en el caso de Ouro Preto, inscrito en 1980, se expresaba que se trata de un sitio inigualable por sus iglesias, su simple aunque original arquitectura urbana, sus puentes, sus fuentes y su entorno.

### **Fig. 2. Centro histórico de Quito**

Una nueva etapa en la implementación de la Convención del Patrimonio Mundial se inició al promediar la década de 1990, con la adopción de la Estrategia Global para una Lista del Patrimonio Mundial creíble, balanceada y representativa, con la incorporación de nuevas categorías patrimoniales, como los paisajes culturales, que además de extender la escala incorporaban componentes inmateriales, y con la revisión del concepto de autenticidad que culminó con el documento de Nara de 1994. Todo esto llevaba a una nueva visión en el campo del patrimonio, en la que no sólo se incorporaban nuevas escalas y tipos de bienes sino que se alentaba la diversidad de visiones y opiniones en la identificación de los valores y de los atributos que los transmiten

Es así que en la consideración de nominaciones de bienes urbanos a la Lista del Patrimonio Mundial durante lo que va del siglo XXI, se ha tenido en cuenta no sólo aspectos monumentales o fundamentalmente arquitectónicos, sino también otros referidos a esta visión más amplia y compleja del patrimonio. Si bien el número de inscripciones de bienes urbanos durante la última década ha disminuido en relación con las anteriores, por ejemplo, en lo que concierne a ciudades latinoamericanas, la valoración de la ciudad de Goiás (Brasil), inscrita en 2000, hace hincapié en el uso de materiales y técnica de construcción locales, generando una arquitectura vernácula con poca diferencia entre los edificios institucionales y el tejido urbano, y en la relación entre la ciudad y su entorno natural (Fig. 3). En el caso de Camagüey (Cuba), inscrita en 2008, se hizo referencia a expresiones arquitectónicas que corresponden a diferentes períodos de la evolución de la ciudad y a un rasgo particular, las vasijas de cerámica para recolectar agua de lluvia, como un instrumento para el manejo sostenible de los recursos. Al inscribirse Bridgetown (Barbados) en 2011, se hizo mención específica a un paisaje urbano.

En lo que concierne al seguimiento de bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, son cada vez más frecuentes los casos en los que se pone de manifiesto el impacto de proyectos de desarrollo localizado fuera de las zonas de amortiguamiento que, por su escala o características de diseño, constituyen factores que inciden en el valor universal excepcional de los bienes.

### **Fig. 3. Goiás, Brasil, relación entre la ciudad y el entorno natural**

Todo esto condujo, paulatinamente a constatar la limitación que implica incluir a las ciudades en la categoría de “grupos de edificios”, según la clasificación del patrimonio cultural establecida en el Artículo 1 de la Convención. En la mencionada reunión de expertos realizada en Río de Janeiro en septiembre de 2013, se recomendó, entre otros aspectos, una completa revisión de la sección del Anexo 3 de las Directrices Prácticas dedicada a las ciudades y áreas urbanas (inclusive reemplazando los términos ciudad o centro histórico por el más general patrimonio urbano), de modo de armonizar sus contenidos con el enfoque metodológico del paisaje urbano histórico; definir la cantidad y tipos de instrumentos y herramientas necesarios (compromiso comunitario, planeación, sistemas regulatorios, herramientas financieras) y llegar a amplios sectores de la comunidad de modo de alcanzar su compromiso y participación. Entre las acciones concretas a encarar se recomendó proceder al mapeo de recursos culturales, naturales y humanos, alcanzar consensos acerca de los valores y atributos a preservar, evaluar la vulnerabilidad a presiones económicas y provocadas por el cambio climático, desarrollar una visión sobre el desarrollo de la ciudad, dar prioridad a políticas y acciones de conservación y desarrollo, establecer asociaciones y marcos para la gestión y trabajar para coordinar actividades y difusión que conduzcan a una fructífera cooperación internacional y al intercambio en los ámbitos local, regional y nacional.

Tal como puede apreciarse, la tarea para el futuro próximo es vasta e implica, entre otros aspectos, la labor mancomunada entre diversos actores sociales. Procederemos a continuación a verificar de qué modo todo esto se está llevando a cabo en América latina.

### **La aplicación del enfoque del paisaje urbano histórico en América latina**

La incorporación del enfoque de paisaje histórico urbano en los países de América latina constituye un aporte significativo para la conservación y gestión de áreas urbanas patrimoniales. A modo de réplica de lo que había sucedido en Europa, las acciones de conservación desarrolladas desde la década de 1970 en varios centros históricos de la región, a la luz de principios y métodos establecidos en documentos como las Normas de Quito o la Recomendación de UNESCO de 1976, pusieron el acento, por lo general, en la mejora del ámbito físico, rescatando sus valores simbólicos para la identidad de la ciudad. Pero en menor medida se tuvieron en cuenta aspectos sociales y económicos, por lo que es posible observar situaciones de sustitución de habitantes tradicionales, un creciente proceso de incorporación de actividades terciarias en los centros históricos, una afectación excesiva al uso turístico y, en definitiva, una mejora de la calidad física a expensas de una pérdida o deterioro de su esencia funcional y del tejido social tradicional. Por otra parte, la noción de “centro histórico” utilizada centró las acciones en áreas claramente delimitadas de las ciudades, en tanto que fuera de las mismas, o bien en sus entornos naturales, no se aplicaron medidas complementarias de protección, por lo que es posible observar proyectos de desarrollo que, aun fuera del centro histórico, causan un impacto visual negativo en las áreas protegidas.

El primer informe periódico sobre la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial en América Latina y el Caribe, presentado al Comité del Patrimonio Mundial en su 28ª sesión (Suzhou, 2004), puso en evidencia una serie de carencias y deficiencias en aspectos concernientes a la protección y el manejo de los bienes, entre las que se puede mencionar:

- Necesidad de revisión (y aun de definición) de los límites de zonas inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial y de sus zonas de amortiguamiento.
- Necesidad de revisión y adecuación de las estructuras legales y administrativas que constituyen el marco para la protección y la gestión.
- Discontinuidad de las políticas de conservación y desarrollo y pérdida de la memoria institucional.

- Carencia de planes de manejo de los sitios inscritos.
- Carencia de procesos sistemáticos y continuos de seguimiento.
- Carencia de indicadores que permitan, de modo objetivo y sistemático, evaluar los cambios y el estado de conservación de los bienes.

Tanto los informes presentados por los Estados Partes como las reuniones de seguimiento realizadas en los años posteriores pusieron de manifiesto la discontinuidad de políticas, la falta de inclusión de todos los actores sociales y la creciente presión a que se ven sometidos los sitios ante actividades como el turismo. En los expedientes de nominación, entre los factores de riesgo para los bienes aparecen con frecuencia la contaminación del aire y el agua, la falta de servicios esenciales, el exceso de tráfico vehicular y las actividades económicas informales en tanto que la presión inmobiliaria y funcional parece en general orientada a la sustitución de población y a dar repuestas a las demandas del sector turístico.

En ocasión del segundo informe periódico, presentado al Comité de Patrimonio Mundial en 2013, un número importante de Estados Partes consideran su marco legal inadecuado para la identificación, conservación y protección de su patrimonio cultural y natural y casi todos han reconocido la necesidad de reforzar tales marcos. Respecto a los límites de las zonas, se consideró que en la mayoría de los casos deben ser examinados en profundidad de modo de analizar su eficacia y en un 36% de los casos se consideró que los límites no resultan adecuados.

En este contexto, se hace evidente que la incorporación del enfoque metodológico del paisaje urbano histórico puede significar una indudable contribución para una mejor gestión, pero que se requiere una adecuación de los marcos y sistemas actuales. Se considera que el principal aporte del enfoque metodológico del paisaje urbano histórico para su aplicación en ciudades de la región consiste en contribuir a una visión más integral que implica una consideración de todos los componentes del sistema y de su entorno, sea éste natural o construido, así como del tejido social y de los usos y prácticas sociales tradicionales. Si bien es posible expresar que la aplicación del enfoque del paisaje urbano histórico se halla aún en una etapa experimental en América latina, se pueden mencionar algunos casos en los que, de manera explícita o implícita, se hace referencia al mismo.

La ciudad de Cuenca, Ecuador, inscrita en la Lista del Patrimonio Mundial en 1999, constituye uno de los casos en que se está desarrollando un proyecto específico referido a incorporar el enfoque del paisaje urbano histórico, desde la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca. El proyecto, iniciado en 2014, incluye contar con otras visiones de la ciudad a partir de estudios provenientes de disciplinas diversas, de modo de generar un marco amplio para el entendimiento de la ciudad que incluya a las áreas históricas delimitadas como tales y las relaciones de éstas con sus entornos y áreas de influencia. Con esto se busca definir los valores culturales de la ciudad más allá de los identificados en la inscripción de 1999; identificar los impactos urbanos, arquitectónicos, turísticos, paisajísticos, económicos, sociales y espaciales que afectan a los valores patrimoniales de la ciudad y elaborar una serie de recomendaciones que, a partir de los valores patrimoniales identificados, marquen las pautas de intervención en la ciudad histórica y guíen las estrategias de crecimiento urbano de la misma.

El barrio histórico de Valparaíso, Chile, fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en el año 2003 en base al criterio (iii). La declaración de valor específica que la ciudad constituye un ejemplo excelente de desarrollo urbano y arquitectónico en América latina a fines del siglo XIX. En su escenario natural con forma de anfiteatro, la ciudad se caracteriza por su tejido urbano vernáculo adaptado a los cerros, en contraste con el esquema geométrico utilizado en el sector llano (Fig 4). La ciudad ha preservado correctamente su interesante infraestructura industrial temprana, tal como los numerosos elevadores en las faldas de los cerros. Durante los últimos años, el bien fue objeto de una serie de informes de estado de conservación y de una misión de asesoramiento que tuvo lugar en 2013. Entre los factores de riesgo que se han identificado en dichos informes se menciona las intervenciones proyectadas en las áreas portuarias así como proyectos de equipamientos turísticos y desarrollos inmobiliarios, a la vez que problemas en la gestión causados, entre otros factores, por la fragmentación de competencias y mandatos



por sectores y por diferentes niveles gubernamentales y por diversos tipos de protección específica y uso de áreas.

#### **Fig. 4. Valparaíso, Chile, adaptación de la ciudad a la topografía del sitio**

El Estado Parte ha presentado detallados informes en los que constan las acciones desarrolladas, que incluyen tanto obras específicas de conservación como estudios de impacto patrimonial. Se ha recomendado que se utilice un enfoque más amplio en el desarrollo de herramientas de planificación relacionadas al Valor Universal Excepcional del bien, en respuesta a lo cual el Estado Parte está trabajando en la modificación del Plan Regulador de la ciudad, en línea con la nueva política nacional de desarrollo urbano, que apunta a integrar la identidad y el patrimonio en la planificación territorial. El Consejo Nacional de Monumentos declara que ha incluido en los estudios de evaluación de los proyectos tanto estudios de impacto patrimonial como el enfoque metodológico del paisaje urbano histórico.

El barrio histórico de la ciudad de Colonia del Sacramento, Uruguay, fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en 1995, en base al criterio (iv). Localizado en una península sobre el río de la Plata, el sector constituye el testimonio de la colonia portuguesa establecida en 1680, y exhibe en la actualidad el trazado urbano original y un paisaje urbano caracterizado por la convivencia de tipos y estructuras arquitectónicas de los períodos portugués, español y republicano de los siglos XIX y XX. Si bien la zona inscrita en la Lista del Patrimonio Mundial se circunscribe estrictamente al sector urbano, la relación de éste con el entorno natural, especialmente fluvial, es íntima y evidente, lo que fue reconocido por el Estado Parte al inscribir en su Lista Indicativa el área insular y la bahía como extensión del bien inscrito (Fig. 5).

#### **Fig. 5. Colonia del Sacramento, Uruguay, relación de la ciudad con el paisaje fluvial**

Por otra parte, algunos proyectos de desarrollo en la zona de amortiguamiento del bien motivaron durante los últimos años informes sobre estado de conservación. En 2012, el Comité de Patrimonio Mundial solicitó al Estado Parte continuar sus esfuerzos en la armonización de las herramientas de planificación, en particular la articulación entre el plan de gestión, recientemente elaborado, y el plan local para el uso sostenible del suelo y el desarrollo sostenible. Según los informes del Estado Parte, los proyectos de desarrollo que podían poner en riesgo el valor universal excepcional del bien no fueron autorizados, por lo que fueron abandonados por los inversores que los proponían. A su vez, la elaboración y adopción del Plan de Manejo implicó una instancia participativa con todos los actores sociales involucrados. Respecto a la extensión del bien a la bahía, las islas y el patrimonio subacuático, se informa que se han iniciado los programas de interpretación y difusión de las unidades paisajísticas. En síntesis, se trata de un caso en el que, si bien no se hace una mención específica al enfoque metodológico del paisaje urbano histórico, es evidente que se están aplicando algunos principios que incluyen al mismo.

La ciudad de Río de Janeiro constituye un caso particular; el paisaje carioca entre la montaña y el mar fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial, en la categoría de paisaje cultural, en 2012; las áreas inscritas corresponden al paisaje tanto montañoso como marítimo que caracteriza al entorno de la ciudad y a las áreas urbanas que encuadran en el tipo de jardines y parques, pero la ciudad constituye, en su conjunto, un caso altamente excepcional de simbiosis entre la naturaleza y la obra de hombre, representada en este caso por una gran urbe de once millones de habitantes que se localiza e inserta entre componentes naturales de excepcional presencia y cualidades estéticas (Fig. 6).

#### **Fig. 6. Río de Janeiro**

El Plan de Gestión presentado en 2014 reconoce que el manejo de los componentes de la serie inscrita en la Lista del Patrimonio Mundial debe integrarse a la ciudad concebida como un todo, lo que requiere la creación de un pacto y el establecimiento de un foro de modo de buscar soluciones acordadas entre diversos actores sociales. A la vez, se plantea la pregunta de cómo integrar los valores del paisaje como instrumentos para un desarrollo sostenible y cómo mantener esos valores para el ejercicio de la ciudadanía en su relación con la dinámica de una megalópolis viva en permanente construcción.

## **Conclusiones: paisaje urbano histórico, gestión y desarrollo sostenible**

Tal como se ha intentado demostrar, la aplicación del enfoque metodológico del Paisaje Urbano Histórico implica no sólo un cambio conceptual respecto a enfoques tradicionales sino también un cambio de paradigma en cuanto a procesos, métodos e instrumentos de planificación y gestión. La búsqueda de casos en América latina en los que se estén aplicando efectivamente los principios del enfoque del paisaje urbano histórico da por resultado que, por el momento, esto se da en forma escasa y, en ocasiones, implícita. Ya se ha hecho referencia en secciones anteriores a los aportes que la incorporación de los principios de este enfoque metodológico puede hacer a una mejor gestión de las ciudades y áreas urbanas, no sólo las inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial sino odas en las que se identifiquen valores dignos de ser preservados y transmitidos a las generaciones futuras. En base a la búsqueda de información realizada y a la experiencia en ciudades de la región, se considera pertinente proceder a las siguientes conclusiones.

Resulta necesario aún proceder a una mayor difusión del enfoque metodológico del paisaje histórico urbano. Si bien el texto de la Recomendación UNESCO es conocido, no ha sido suficientemente difundido entre todos los actores vinculados a los procesos de gestión urbana, incluyendo instancias gubernamentales, instituciones académicas, asociaciones de la sociedad civil y comunidades. Se constata asimismo que existen aún algunas confusiones conceptuales, entre ellas considerar al paisaje urbano histórico como una categoría patrimonial o vincular al enfoque metodológico con la categoría de paisaje cultural, diferencias que han sido ya suficientemente aclaradas en reuniones de expertos y documentos internacionales.

En cuanto a los aportes conceptuales del paisaje urbano histórico, se considera, en primer lugar, que cabe una discusión amplia, que incluya a todos los actores sociales, referida a la identificación de los bienes patrimoniales, de sus atributos y valores, que incluya a componentes tanto materiales como inmateriales. La selección de bienes a proteger se basa aún por lo general en una visión monumentalista y arquitectónica del patrimonio; a la consideración de los entornos, naturales o construidos, de las ciudades y áreas urbanas, corresponde agregar y valorar todos los elementos que inciden en el carácter de las mismas, entre ellos la forestación, el mobiliario urbano, las infraestructuras, los elementos de publicidad, además de los diversos usos y prácticas sociales que, planificada o espontáneamente, ejerce la comunidad habitante del lugar. Es cierto que algunos de estos componentes del entorno urbano, sean materiales o inmateriales, pueden ser considerados como agresivos o inadecuados al carácter del sitio, pero uno de los interrogantes a los que este enfoque metodológico intenta dar una respuesta es cómo integrar toda esta complejidad en la gestión (Fig 7).

### **Fig. 7. Los componentes diversos del paisaje urbano**

Las políticas y acciones de conservación urbana se basan mayoritariamente aún en la definición de zonas de protección, caracterizadas por la presencia de edificios monumentales y tejido urbano tradicional, las que se tratan con cierta autonomía en relación con el resto de la ciudad. No se ha incorporado plenamente la necesidad de ampliar los criterios de protección fuera de las zonas especiales de modo, por ejemplo, de controlar o mitigar impactos visuales negativos de nuevos desarrollos urbano-arquitectónicos, o de considerar la relación, tanto funcional como física, de las áreas denominadas históricas con las que no poseen tal carácter.

Son también diversos los modos en que se procede a una planificación y gestión participativa, no sólo en las instancias de identificación de valores y atributos sino en la toma de decisiones. En este aspecto, es posible hallar situaciones en las que aún la comunidad no es tenida en cuenta y en ocasiones ni siquiera debidamente informada acerca de los procesos y acciones vinculados con la gestión urbana. Cabe por lo tanto insistir que un aspecto básico del enfoque metodológico del paisaje urbano histórico consiste en integrar activamente a todos los actores sociales desde las instancias iniciales del proceso de planificación y gestión. Esta última observación se vincula, además, al modo en que el enfoque del paisaje urbano histórico contribuye al desarrollo sostenible, en el sentido que se trata no sólo de equilibrar la conservación de los valores y atributos con la posibilidad de nuevas intervenciones en las

ciudades y áreas históricas, o a generar un rédito económico equitativamente distribuido, sino también de apuntar al máximo desarrollo de las capacidades de todos los actores sociales en un marco de expresión libre, abierto y democrático.

En síntesis, es mucho lo que queda aún por hacer en el ámbito de las ciudades latinoamericanas; de todos modos, los primeros pasos están dados y se espera que los ejemplos de las ciudades que van a la vanguardia en la aplicación del nuevos enfoque metodológico puedan ser seguidos, en un futuro próximo, por otras ciudades de la región.

## **Bibliografía**

Bandarin, Francesco, Van Oers, Ron, *The Historic Urban Landscape. Managing Heritage in an Urban Century*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014.

Benevolo, Leonardo, *La ciudad y el arquitecto*, Barcelona, Gustavo Gili, 1985.

Ciardini F. y Falini P. (Eds.), *Los centros históricos. Política urbanística y programas de actuación*, Barcelona, Gustavo Gili, 1983.

Choay, Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, Paris, Seuil, 1992.

Conti, Alfredo, *Ciudades históricas patrimonio mundial en América Latina y el Caribe. Estudio de situación y bases para la construcción y aplicación de indicadores para el seguimiento*. En *El paisaje histórico urbano en las ciudades históricas patrimonio mundial: indicadores para su conservación y gestión*, Pedro Salmerón y Nuria Sanz (Ed.), Sevilla, Consejería de Cultura, 2009.

Di Stefano, Roberto, *Il recupero dei valori. Centri storici e monumenti. Limiti della conservazione e del restauro*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1986.

Giovannoni, Gustavo, *L'urbanisme face aux villes anciennes*, Paris, Seuil, 1998.

Prats, Llorenç, *Antropología y patrimonio*, Barcelona, Ariel, 1997.

Sorlin, François, *Introductory Report*, en *First Conference on the Conservation, Restoration and Revival of Areas and Groups of Buildings of Historic Interest*, Paris, ICOMOS, 1980.

UNESCO, *Convención relativa a la protección del patrimonio mundial cultural y natural*, 1972.

UNESCO, *Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea*, 1976.

UNESCO, *New life for historic cities. The historic urban landscape explained*.

[file:///C:/Users/Administrador/Downloads/activity-727-1%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/activity-727-1%20(1).pdf)

UNESCO, World Heritage Centre, *Periodic Report 2004. The state of the World Heritage in Latin America and the Caribbean*. Paris, World Heritage Centre, Papers 18, 2006.

UNESCO, World Heritage Centre, *Managing historic cities*. Paris, World Heritage Centre, Papers 27, 2010.

UNESCO, World Heritage Centre, *Report on the International World Heritage Expert Meeting on the Mainstreaming of the methodological approach related to the Recommendation on the Historic Urban Landscape in the Operational Guidelines*, Rio de Janeiro, Brazil, 3-5 September 2013.

UNESCO, World Heritage Committee, Document WHC-13/37.COM/10A, *Final Report on the results of the second cycle of the Periodic Reporting Exercise for Latin American and the Caribbean*, 2013. <http://whc.unesco.org/archive/2013/whc13-37com-10A-en.pdf>

Van Hoff, Herman, (Coordinador), *El Estado del Patrimonio Mundial en América Latina y el Caribe. Informe Periódico 2004*. Versión resumida. Montevideo, Oficina UNESCO Montevideo, 2004.

Worskett, Roy, *The character of towns, an approach to conservation*, London, The Architectural Press, 1970.

### **Sitios web**

International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), <http://www.icomos.org/en/>

The Historic Urban Landscape, <http://www.historicurbanlandscape.com/>

World Heritage Centre, <http://whc.unesco.org/>

Nota: las referencias a evaluaciones de nominaciones a la Lista del Patrimonio Mundial, a informes de estados de conservación de bienes Patrimonio Mundial y a informes presentados por Estados Partes fueron extraídas del sitio web del Centro de Patrimonio Mundial y traducidas por el autor.

Nota: todas las fotos que ilustran este trabajo fueron tomadas por el autor.