

41 Recomendación sobre el paisaje urbano histórico¹

La Conferencia General,

Tomando nota del informe final relativo a la elaboración de un instrumento normativo sobre la conservación de los paisajes urbanos históricos en forma de recomendación (informe – 36 C/23; recomendación – 36 C/23 Anexo),

Reconociendo la importancia de la estrategia de conservación de los paisajes urbanos históricos como modalidad innovadora de preservación del patrimonio y ordenación de las ciudades históricas,

1. *Encomía* a las organizaciones internacionales asociadas que han contribuido al proceso de evaluación y prestado apoyo a la UNESCO en los últimos seis años en sus esfuerzos por establecer principios y directrices para la conservación de los paisajes urbanos históricos en apoyo de los Estados Miembros y las comunidades locales;
2. *Recomienda* que los Estados Miembros adopten las medidas adecuadas para adaptar este nuevo instrumento a sus contextos específicos, difundirlo ampliamente en sus territorios nacionales, facilitar su aplicación mediante la formulación y adopción de políticas de apoyo, y vigilar sus efectos en materia de conservación y ordenación de las ciudades históricas;
3. *Recomienda asimismo* que los Estados Miembros y las autoridades locales competentes determinen en sus contextos específicos las medidas esenciales para aplicar la estrategia de conservación de los paisajes urbanos históricos, que podrán consistir en:
 - a) llevar a cabo amplios estudios e inventarios de los recursos naturales, culturales y humanos de las ciudades históricas;
 - b) lograr un consenso mediante una planificación participativa y consultas con las partes interesadas sobre los valores que se han de proteger para su transmisión a las generaciones futuras y determinar los atributos que vehiculan esos valores;
 - c) evaluar la vulnerabilidad de esos atributos ante las presiones socioeconómicas y los efectos del cambio climático;
 - d) integrar los valores del patrimonio urbano y su estado de vulnerabilidad en un contexto más amplio de desarrollo de las ciudades, que proporcionará indicaciones de zonas donde la situación del patrimonio es delicada y que requieren especial atención en materia de planificación, concepción y ejecución de proyectos de desarrollo;
 - e) conceder prioridad a las actividades de conservación y desarrollo;
 - f) establecer las alianzas y los marcos de ordenación local adecuados para cada uno de los proyectos de conservación y desarrollo seleccionados, y elaborar mecanismos para la coordinación de las diversas actividades entre los distintos agentes de los sectores público y privado;
4. *Decide* aprobar la Recomendación sobre el paisaje urbano histórico aprobada en la Reunión Intergubernamental de Expertos sobre el paisaje urbano histórico (categoría II) celebrada el 27 de mayo de 2011 en la Sede de la UNESCO, que figura en el Anexo de la presente resolución.

ANEXO

Recomendación sobre el paisaje urbano histórico, con inclusión de un glosario de definiciones

Preámbulo

La Conferencia General,

Considerando que los conjuntos históricos urbanos están entre las manifestaciones más abundantes y diversas de nuestro patrimonio cultural común, que se ha forjado generación tras generación y constituye un testimonio crucial del quehacer y las aspiraciones del género humano a través del tiempo y el espacio,

Considerando además que, para la humanidad, el patrimonio urbano es un capital social, cultural y económico caracterizado por la estratificación histórica de los diversos valores generados por las culturas sucesivas y la acumulación de tradiciones y experiencias, reconocidas como tales en su diversidad,

Considerando asimismo que la urbanización se desarrolla a una escala nunca antes vista en la historia de la humanidad, generando en todo el mundo transformaciones socioeconómicas y un crecimiento que ha de aprovecharse en los planos local, nacional, regional e internacional,

Reconociendo el carácter dinámico de las ciudades vivas,

Observando, sin embargo, que el desarrollo rápido y a menudo incontrolado está transformando las zonas urbanas y sus entornos, lo que puede fragmentar y deteriorar el patrimonio urbano afectando profundamente los valores comunitarios en todo el mundo,

Considerando, por lo tanto, que para defender la protección del patrimonio natural y cultural ha de hacerse hincapié en la necesidad de integrar estrategias de conservación, gestión y ordenación de conjuntos históricos urbanos en los procesos de desarrollo local y planificación urbana, como los asociados a la arquitectura contemporánea y la creación de infraestructuras, y que la aplicación de un planteamiento paisajístico contribuiría a mantener la identidad urbana,

¹ Resolución aprobada, previo informe de la Comisión CLT, en la 17ª sesión plenaria, el 10 de noviembre de 2011.

Considerando que el principio de desarrollo sostenible entraña la preservación de los recursos existentes y que la protección activa del patrimonio urbano y su gestión sostenible es una condición indispensable del desarrollo,

Recordando que hay un corpus de documentos normativos de la UNESCO compuesto por convenciones, recomendaciones y cartas sobre conservación de conjuntos históricos¹, todas las cuales siguen en vigor,

Observando, sin embargo, que los cambios demográficos, la liberalización y la descentralización del mercado mundial y el turismo de masas, la explotación comercial del patrimonio y el cambio climático han acarreado un cambio de condiciones y que las ciudades están sometidas a presiones y problemas asociados al desarrollo que no existían cuando se aprobó la recomendación más reciente de la UNESCO sobre conjuntos históricos en 1976 (la Recomendación relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su Función en la Vida Contemporánea),

Observando además que los conceptos de cultura y patrimonio y los planteamientos de gestión correspondientes han evolucionado gracias al conjunto de las actividades derivadas de iniciativas locales y reuniones internacionales², que han servido para orientar las políticas y las prácticas en el mundo,

Deseando complementar y ampliar la aplicación de las normas y los principios consagrados en los instrumentos internacionales existentes,

Teniendo ante sí las propuestas relativas al paisaje histórico urbano, que son una manera de enfocar la conservación del patrimonio urbano, y que figuran en el orden del día de la 36ª reunión de la Conferencia General como punto 8.1,

Habiendo decidido en su 35ª reunión que la cuestión debía ser objeto de una recomendación a los Estados Miembros,

1. *Aprueba*, el 10 de noviembre de 2011, la presente Recomendación sobre el paisaje urbano histórico;
2. *Recomienda* a los Estados Miembros que adopten las medidas y el marco legislativo e institucional adecuados con miras a aplicar en los territorios de su jurisdicción los principios y las normas definidos en la presente Recomendación;
3. *Recomienda también* a los Estados Miembros que pongan la presente Recomendación en conocimiento de las autoridades locales, nacionales y regionales, y de las instituciones, los servicios u órganos y las asociaciones interesados en la salvaguardia, la conservación y la gestión de conjuntos históricos urbanos y de su entorno geográfico más amplio.

Introducción

1. En nuestra época asistimos a la mayor migración humana de la historia. En la actualidad, más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas. Estas zonas son cada vez más importantes en cuanto motores de crecimiento y centros de innovación y creatividad; ofrecen posibilidades de empleo y educación y responden a la evolución de las necesidades y las aspiraciones humanas.

2. Sin embargo, la urbanización rápida e incontrolada suele acarrear una fragmentación social y espacial, así como un grave deterioro de la calidad del medio urbano y las zonas rurales circundantes. Ello puede deberse, en particular, a la excesiva densidad de construcción, el carácter uniforme y monótono de los edificios, la pérdida de espacios y servicios públicos, la inadecuación de las infraestructuras, las lacras de la pobreza, el aislamiento social y al aumento de los riesgos de desastre asociados al cambio climático.

3. El patrimonio urbano, material e inmaterial, constituye un recurso capital para mejorar la habitabilidad de las zonas urbanas y fomentar el desarrollo económico y la cohesión social en un contexto de cambio mundial. El futuro de la humanidad depende de la planificación y la gestión eficaces de los recursos, por lo que la conservación se ha convertido en una estrategia de conciliación sostenible del crecimiento urbano y la calidad de vida.

4. En el último medio siglo, la conservación del patrimonio urbano se ha convertido en el objeto de un importante sector de las políticas públicas en todo el mundo. Ello obedece a la necesidad de preservar los valores comunes y aprovechar el legado de la historia. No obstante, el paso de una concepción centrada principalmente en los monumentos arquitectónicos a una visión más amplia, que toma en consideración la importancia de los procesos sociales, culturales y económicos en la conservación del patrimonio urbano, ha de

¹ En particular, la Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972), la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005), la Recomendación de la UNESCO relativa a la Protección de la Belleza y del Carácter de los Lugares y Paisajes (1962), la Recomendación de la UNESCO sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro (1968), la Recomendación de la UNESCO sobre la Protección, en el Ámbito Nacional del Patrimonio Cultural y Natural (1972), la Recomendación de la UNESCO relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su Función en la Vida Contemporánea (1976); la Carta internacional del ICOMOS sobre la conservación y la restauración de monumentos y sitios (Carta de Venecia, 1964), la carta del ICOMOS relativa a la salvaguardia de los Jardines Históricos (Carta de Florencia, 1982), y la Carta Internacional del ICOMOS para la Conservación de las Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas (Carta de Washington, 1987), la Declaración de Xi'an sobre la Conservación del Entorno de las Estructuras, Sitios y Áreas Patrimoniales (ICOMOS, 2005), y el Memorando de Viena de 2005.

² En particular, la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (México D. F., 1982), la Conferencia de Nara sobre autenticidad de 1994, la cumbre de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de 1995, la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Estambul, 1996), en la que se ratificó el Programa 21, la Conferencia Intergubernamental de la UNESCO sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (Estocolmo, 1998), la conferencia conjunta Banco Mundial-UNESCO sobre el tema "Comprender el lugar de la cultura en el desarrollo sostenible – Invertir en bienes culturales y naturales" de 1998, la conferencia internacional titulada "Patrimonio Mundial y Arquitectura Contemporánea - Ordenar el paisaje urbano histórico" (Viena, 2005), la Asamblea General del ICOMOS sobre entornos de sitios y documentos (Xi'an, 2005), y la Asamblea General del ICOMOS General sobre el alma de los lugares (Quebec, 2008).

acompañarse de un esfuerzo de adaptación de las políticas existentes y de creación de nuevos instrumentos con los que hacer realidad esta visión.

5. La presente Recomendación responde a la necesidad de integrar y articular mejor las estrategias de conservación del patrimonio urbano respecto de los objetivos más amplios de desarrollo sostenible global, a fin de sustentar las medidas públicas y privadas de preservación y mejora de la calidad del medio humano. En ella se propone un planteamiento paisajístico de selección, conservación y gestión de conjuntos históricos en su contexto urbano general, que se caracteriza por tener en cuenta las interrelaciones entre las formas físicas, la organización y las conexiones espaciales, las características y el entorno naturales, y los valores sociales, culturales y económicos de estos conjuntos.

6. Este planteamiento responde a las problemáticas de formulación de políticas, gestión y ordenación que afectan a diversas partes interesadas: los agentes locales, nacionales, regionales e internacionales de los sectores públicos y privados que intervienen en el proceso de desarrollo urbano.

7. La presente Recomendación se inspira en las cuatro recomendaciones anteriores de la UNESCO relativas a la preservación del patrimonio, lo que da cuenta de la importancia y la validez de los planteamientos y principios que contienen para la historia y la práctica de la conservación. También se funda en las modernas convenciones y cartas sobre conservación, que toman en consideración las múltiples dimensiones del patrimonio cultural y natural.

I. Definición

8. Se entiende por paisaje urbano histórico la zona urbana resultante de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, lo que trasciende la noción de "conjunto" o "centro histórico" para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico.

9. Este contexto general incluye otros rasgos del sitio, principalmente su topografía, geomorfología, hidrología y características naturales; su medio urbanizado, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras, tanto superficiales como subterráneas; sus espacios abiertos y jardines, la configuración de los usos del suelo y su organización espacial; las percepciones y relaciones visuales; y todos los demás elementos de la estructura urbana. También incluye los usos y valores sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en su relación con la diversidad y la identidad.

10. Esta definición sienta las bases de un planteamiento global e integrado para la determinación, evaluación, conservación y gestión de los paisajes urbanos históricos como parte de un plan general de desarrollo sostenible.

11. La noción de "paisaje urbano histórico" responde al objetivo de preservar la calidad del medio en el que viven las personas, mejorando la utilización productiva y sostenible de los espacios urbanos, sin perder de vista su carácter dinámico, y promoviendo la diversidad social y funcional. En ella confluyen los objetivos de la conservación del patrimonio urbano y los del desarrollo social y económico. Es un planteamiento basado en una relación equilibrada y sostenible entre el medio urbano y el medio natural, entre las necesidades de las generaciones presentes y venideras y la herencia del pasado.

12. Partiendo de la base de que la diversidad y la creatividad culturales son bazas importantísimas para el desarrollo humano, social y económico, la noción de paisaje urbano histórico ofrece herramientas para la gestión de las transformaciones físicas y sociales y procura que las intervenciones contemporáneas se integren armónicamente con el patrimonio en un entorno histórico y tengan en cuenta el contexto regional.

13. La noción de paisaje urbano histórico tiene en cuenta las tradiciones y percepciones de las comunidades locales a la vez que respeta los valores de la comunidad nacional e internacional.

II. Problemas y perspectivas en relación con el paisaje urbano histórico

14. En las recomendaciones de la UNESCO ya existentes se reconoce la importante función que cumplen los conjuntos urbanos históricos en las sociedades modernas. En ellas también se indican una serie de factores específicos que amenazan la conservación de esos conjuntos urbanos y se formulan principios, políticas y directrices generales para hacer frente a esos problemas.

15. La noción de paisaje urbano histórico, fruto de la importante evolución que han experimentado la teoría y la praxis de la conservación del patrimonio urbano en los últimos decenios, permite a planificadores y administradores responder más eficazmente a las nuevas dificultades y perspectivas. Esta noción supone asimismo un respaldo a las comunidades en su afán de desarrollo y adaptación, sin que ello suponga renunciar a los rasgos y valores vinculados a su historia, su memoria colectiva y su entorno.

16. En los últimos decenios, debido al vertiginoso aumento de la población urbana del planeta, a la magnitud y celeridad del desarrollo y a las mutaciones de la economía, los asentamientos urbanos y sus conjuntos históricos han pasado a ser centros y motores del crecimiento económico en muchas regiones del mundo y han asumido una nueva función en la vida cultural y social. Como consecuencia de ello también se han visto sometidos a nuevos y numerosos factores de presión, en particular los siguientes:

Urbanización y mundialización

17. El crecimiento de las ciudades está transformando la esencia de muchos conjuntos urbanos históricos. Los procesos mundiales ejercen una profunda influencia en los valores que las comunidades atribuyen a las zonas urbanas y su entorno, y en las percepciones y realidades de sus habitantes y usuarios. Por un lado, la urbanización trae consigo posibilidades económicas, sociales y culturales que pueden mejorar la calidad de vida y reforzar el carácter tradicional de las zonas urbanas. Por el otro, la evolución no controlada de la densidad y el crecimiento urbanos puede erosionar el carácter de un lugar, la integridad del tejido urbano y la identidad de las comunidades. Algunos conjuntos urbanos históricos están perdiendo, además de pobladores, su funcionalidad y su papel tradicional. La noción de paisaje urbano histórico puede ayudar a afrontar y atenuar esos efectos.

Desarrollo

18. Muchos procesos económicos ofrecen medios para aliviar la pobreza urbana y promover el desarrollo social y humano. El hecho de acceder más fácilmente a innovaciones como las tecnologías de la información o métodos de planificación, concepción y edificación sostenibles puede traer consigo mejoras de las zonas urbanas, y por ende una mejor calidad de vida. Nuevas funciones como los servicios o el turismo, si se aplica correctamente la noción de paisaje urbano histórico a su gestión, pueden imprimir un notable impulso económico y contribuir así al bienestar de las comunidades y a la conservación de los conjuntos urbanos históricos y su patrimonio cultural sin menoscabo de su diversidad socioeconómica y de su función residencial. Dejar escapar esas oportunidades tiene por resultado ciudades insostenibles e inviables, y aprovecharlas de forma incorrecta o insuficiente desemboca en la destrucción de elementos valiosos del patrimonio y en pérdidas irreparables para las generaciones futuras.

Medio ambiente

19. Desde siempre los asentamientos humanos vienen adaptándose a los cambios climáticos y ambientales, incluidas las consecuencias de catástrofes. Pero la intensidad y rapidez de los cambios actuales constituyen una amenaza para nuestros complejos sistemas urbanos. La preocupación por el medio ambiente, sobre todo por el consumo de agua y energía, exige nuevos planteamientos y modelos de vida urbana basados en políticas y prácticas que tengan muy presentes las cuestiones ecológicas para mejorar la sostenibilidad y la calidad de vida de las ciudades. Pero muchas de estas iniciativas también deben dar cabida al patrimonio natural y cultural como recurso útil para un desarrollo sostenible.

20. La mutación de un conjunto urbano histórico puede obedecer también a una catástrofe o un conflicto armado, acontecimientos que a veces son breves pero tienen efectos duraderos. La noción de paisaje urbano histórico puede ser de ayuda para afrontar y atenuar esos efectos.

III. Políticas

21. Las políticas modernas de conservación urbana, recogidas en las recomendaciones y cartas internacionales existentes, han creado el marco de referencia para la preservación de conjuntos urbanos históricos. Sin embargo, las dificultades actuales y por venir exigen la formulación y aplicación de una nueva generación de políticas públicas que sirvan para reconocer y proteger la estratificación de valores culturales y naturales y el equilibrio entre ellos que la historia ha ido fraguando en las zonas urbanas.

22. La conservación del patrimonio urbano debe integrarse en la labor de formulación y aplicación de políticas tanto generales como relativas al contexto urbano global. Estas políticas deben incluir mecanismos para equilibrar conservación y sostenibilidad a corto y a largo plazo, haciendo especial hincapié en una integración armónica de las intervenciones contemporáneas en el entramado urbano histórico. Los distintos interlocutores tienen en particular las siguientes responsabilidades:

- a) Los Estados Miembros deben integrar las estrategias de conservación del patrimonio urbano en sus políticas y programas nacionales de desarrollo con arreglo a la noción de paisaje urbano histórico. Como parte de este proceso, las autoridades locales deben elaborar planes de desarrollo urbano que tengan en cuenta los valores de la zona, en particular el paisaje y otros valores del patrimonio, así como sus características conexas.
- b) Las instancias públicas y privadas deben colaborar entre sí, por ejemplo estableciendo alianzas para procurar que se aplique correctamente la noción de paisaje urbano histórico.
- c) Las organizaciones internacionales que se ocupan de procesos de desarrollo sostenible deben integrar la noción de paisaje urbano histórico en sus estrategias, planes e intervenciones.
- d) Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales deben participar en la elaboración y difusión de herramientas y las mejores prácticas para aplicar la noción de paisaje urbano histórico.

23. Los poderes públicos de todos los niveles (local, regional y nacional/federal) deben ser conscientes de la responsabilidad que les incumbe y contribuir a definir, elaborar, aplicar y evaluar políticas de conservación del patrimonio urbano basadas en métodos participativos, con intervención de todas las partes interesadas, y coordinadas desde el doble punto de vista institucional y sectorial.

IV. Herramientas

24. Trabajar a partir de la noción de paisaje urbano histórico supone aplicar todo un arsenal de herramientas tradicionales o novedosas adaptadas al contexto local, algunas de las cuales quizá sea preciso concebir como parte del proceso de participación de los distintos interlocutores. Podría tratarse por ejemplo de las siguientes:

- a) **Las herramientas de participación ciudadana** deben servir para federar a una amplia representación de interlocutores y conferirles capacidad de actuación para que determinen los principales valores de su zona urbana, elaboren una visión que refleje su diversidad, establezcan objetivos y acuerden medidas para salvaguardar su patrimonio y promover un desarrollo sostenible. Tales herramientas, que forman parte integrante de la dinámica de gobierno urbano, deben facilitar el diálogo intercultural porque sirven para aprender acerca de la historia, tradiciones, valores, necesidades y aspiraciones de las comunidades y para facilitar procesos de mediación y negociación entre colectivos con intereses opuestos.
- b) **Las herramientas de conocimiento y de planificación** deben ayudar a proteger la integridad y autenticidad de las características del patrimonio urbano y también a reconocer su diversidad e importancia cultural y a establecer mecanismos de observación y gestión de los cambios para mejorar la calidad de vida y del medio urbano. Para ello se trata pues, entre otras cosas, de registrar e inventariar las características culturales y naturales. También deben realizarse evaluaciones de las repercusiones en el patrimonio, la sociedad y el medio ambiente a fin de secundar y facilitar los procesos decisorios dentro de un programa general de desarrollo sostenible.
- c) **Los sistemas normativos** deben tener en cuenta las condiciones locales y pueden incluir medidas legislativas y reglamentarias para la gestión y conservación de las características materiales e inmateriales del patrimonio urbano, lo que incluye sus valores sociales, ambientales y culturales. Se deben reconocer y fortalecer cuando sea necesario los sistemas tradicionales y consuetudinarios.
- d) **Las herramientas financieras** deben servir para reforzar capacidades y apoyar formas de desarrollo innovadoras y generadoras de ingresos basadas en la tradición. Además de la financiación pública y de los fondos de organismos internacionales, conviene utilizar eficazmente las herramientas financieras para promover la inversión privada en el plano local. Los microcréditos y otras formas de financiación flexible para prestar apoyo a las empresas locales, junto con diversos tipos de alianzas, son también fundamentales para la viabilidad económica de la noción de paisaje urbano histórico.

V. Capacitación, investigación, información y comunicación

25. Para favorecer la comprensión de la noción de paisaje urbano histórico y de su aplicación práctica es preciso que la labor de capacitación llegue a las principales partes interesadas, esto es, las comunidades, las instancias decisorias y los círculos de profesionales y administradores. La eficacia de esta labor dependerá de que todos esos interlocutores colaboren activamente para adaptar a cada contexto regional la aplicación de la presente Recomendación y así establecer y afinar objetivos y estrategias, marcos de acción y planes de movilización de recursos a escala local.

26. La investigación debe centrarse en la compleja estratificación de los asentamientos urbanos con el fin de determinar los valores, entender su significado para las comunidades y ofrecer de ellos una visión de conjunto a los visitantes. Conviene alentar a las instituciones académicas y universitarias y demás centros de investigación a que profundicen en la investigación científica de distintos aspectos de la noción de paisaje urbano histórico y colaboren entre sí a escala local, nacional, regional e internacional. Esta labor es indispensable para documentar el estado de las zonas urbanas y su evolución, facilitar la evaluación de propuestas de cambio y mejorar los procedimientos de gestión y protección, así como las competencias al respecto.

27. Se debe alentar asimismo el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para registrar, entender y exponer la compleja estratificación de las zonas urbanas y los distintos elementos que las constituyen. La obtención y el análisis de estos datos es un componente esencial del conocimiento de las zonas urbanas. A fin de estar en contacto con todos los sectores de la sociedad es especialmente importante llegar a los jóvenes y demás colectivos insuficientemente representados para alentarlos a que participen.

VI. Cooperación internacional

28. Los Estados Miembros y las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales deben hacer lo posible para que el público entienda la noción de paisaje urbano histórico y participe en su aplicación práctica, dando para ello a conocer las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas de distintas partes del mundo a fin de consolidar la red de intercambio de conocimientos y creación de capacidades.

29. Los Estados Miembros deben promover la cooperación plurinacional entre autoridades locales.

30. Se debe alentar a los organismos de cooperación y ayuda al desarrollo de los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones a elaborar métodos que integren la noción de paisaje urbano histórico y a armonizarlos con sus programas y proyectos de asistencia relativos a zonas urbanas.