

BALANCEANDO EL CRECIMIENTO Y LA CONSERVACIÓN



EL CASO DE CARTAGENA DE INDIAS

Foto: Vista general de Cartagena
Fuente: Alcaldía de Cartagena de Indias 2019¹

AUTORES

Ifrah Asif
Héctor J. Berdecia-Hernández
Kathie Brill
Dara Epison
Emily Jacobi
Nour Jafar
Kimberly La Porte
David Nugroho
Laura Margaret Sollmann
Sung Di

Profesor Externo: Eduardo Rojas

Edición: Eduardo Rojas
Traducción al Español: Héctor J. Berdecia-Hernández
Diseño gráfico: Héctor J. Berdecia-Hernández

Seminario de Temas Avanzados
“Regeneración urbana en las Américas:
La conservación y el desarrollo de áreas patrimoniales urbanas”
Informe final – Semestre de Primavera 2020
Universidad de Pennsylvania
Escuela de Diseño Stuart Weitzman

Filadelfia, Estados Unidos 2020

La información y opiniones contenidas en esta publicación son de los autores y no representan los puntos de vista de la Universidad de Pennsylvania.



PRÓLOGO

Este documento contiene los resultados del trabajo de campo realizado por los autores como parte de un curso-seminario titulado “Regeneración urbana en las Américas: La Conservación y el Desarrollo de Áreas Patrimoniales Urbanas” llevado a cabo conjuntamente por los Programas de Conservación Histórica y Planificación Urbana y Regional de la Escuela de Diseño Stuart Weitzman de la Universidad de Pensilvania durante el semestre de primavera de 2020. En el curso se exploraron temas emergentes en el campo de la investigación y la práctica de la conservación del patrimonio urbano que se encuentra en rápida evolución; en particular las relacionadas con la puesta en práctica del creciente consenso internacional sobre el importante papel que desempeña el patrimonio urbano en el desarrollo social y económico de las comunidades. Los gobiernos municipales y los inversionistas utilizan cada vez más los enfoques de rehabilitación adaptativa para poner el patrimonio urbano en usos contemporáneos. Esta tendencia— que responde a la creciente demanda de espacios residenciales, comerciales, de producción artesanal y de oficinas en los barrios históricos de las ciudades de todos los tamaños—a menudo entra en conflicto con el interés de las comunidades urbanas de preservar su patrimonio inmaterial y material. Estos problemas constituyen la vanguardia de la investigación y la práctica tanto de la conservación del patrimonio urbano, como la planificación urbana, el diseño urbano y la arquitectura, lo que hace su estudio adecuado para un enfoque multidisciplinario. El curso permitió a los estudiantes graduados explorar individual y colectivamente temas seleccionadas a los que se enfrentan los conservacionistas, planificadores urbanos, arquitectos paisajistas y arquitectos para convertir el patrimonio urbano en un recurso de desarrollo social y económico. El curso incluyó tres líneas paralelas de trabajo: clases, debates en seminarios, y un estudio de campo, los que se estructuraron de manera que se apoyaran mutuamente. En las clases se presentaron conceptos y se debatieron temas relacionadas con la integración del patrimonio urbano en el proceso de desarrollo social y económico de las comunidades. La sección del seminario permitió a los estudiantes examinar temas seleccionadas en la conservación de los sitios patrimoniales urbanos, concentrándose en los problemas a los que se enfrentan comúnmente las ciudades del Sur global, pero manteniendo una visión integral. En la sección de estudio de campo, los estudiantes invstigaron temas de su interés en planificación o diseño en el centro histórico de Cartagena de Indias en Colombia, un sitio urbano patrimonial en latinoamerica inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

En los siglos XVI, XVII y XVIII la ciudad y el puerto de Cartagena desempeñaron un papel destacado en el comercio colonial dentro del Imperio Español. Cartagena, hoy la capital del estado de Bolívar tiene una población de alrededor de 990.000 habitantes y ocupa un área de 620 kilómetros cuadrados. La ciudad desempeña un papel importante en la economía de Colombia por sus actividades portuarias, industriales y turísticas. El turismo se expandió

rápidamente a partir de la década de 1970 impulsado por la atracción del Centro Histórico declarado Monumento Nacional en 1959 e inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial (WHL) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1984. El Centro Histórico de Cartagena enfrenta desafíos que afectan a su función patrimonial, social y económica y comprometen la sostenibilidad a largo plazo de los esfuerzos de conservación llevados a cabo en los últimos 50 años por el Gobierno Central, la Municipalidad y el sector privado. La solución de estos problemas requiere intervenciones de política pública, planificación y diseño urbano para regular su desarrollo y promover la cooperación público-privada. En el desarrollo del curso se exploró un conjunto seleccionado de estos temas mediante debates en seminarios y trabajo de campo en Cartagena. Los resultados de este esfuerzo académico se incluyen en las diferentes partes del presente informe. El cuerpo del informe consta de seis capítulos preparados por los estudiantes con base en su trabajo de campo y en los que se abordan cuestiones apremiantes como: la accesibilidad e integración del centro histórico con el resto de la ciudad; el desplazamiento de la población local por el turismo de masas fomentado por la narrativa dominante de desarrollo “orientado al turismo”; la presencia y contribución de las comunidades afrocolombianas en el centro histórico; la utilización de los espacios públicos por el turismo de masas; la regulación de los rápidos cambios ocurridos en el centro histórico; y las oportunidades que ofrecen las intervenciones de urbanismo táctico para abordar algunas de estos problemas. El informe incluye también los resultados del trabajo del seminario en insertos y recuadros en los diferentes capítulos donde son complementarios a la discusión del trabajo de campo.

El trabajo realizado por los estudiantes no pretende ser un análisis exhaustivo de los retos y oportunidades que ofrece este notable sitio Patrimonio de la Humanidad. El objetivo principal es contribuir a una conversación sobre temas que habitualmente no se discuten en Cartagena, proveyendo antecedentes que ayuden a asignarles una prioridad en el debate a través de presentaciones estructuradas sobre los temas que pueden ser incluidos en las discusiones, y sugiriendo caminos viables para encontrar soluciones. El grueso del trabajo contenido en este informe se realizó antes de que se sintieran en Cartagena los impactos de la pandemia de COVID-19 (la segunda quincena de marzo de 2020) fenómeno que afectó el funcionamiento del Centro Histórico que hasta esa fecha estaba densamente ocupado y usado por actividades turísticas internacionales masivas orientadas a la recreación. En el momento de preparar este informe (finales de mayo de 2020), no es posible predecir las consecuencias a largo plazo para el Centro Histórico de este evento global. Las consecuencias a corto plazo se examinan brevemente en el capítulo final “Un camino hacia la sostenibilidad” y apuntan a una reducción de la densidad de uso de los espacios públicos y las zonas abiertas del centro, una recomendación que es consistente con una conclusión central del trabajo de campo que

cont. PRÓLOGO

apunta a la necesidad de reequilibrar el uso del centro histórico con su capacidad de acogida, lo que implica una reducción de la intensidad de uso.

El profesor y los estudiantes agradecen el apoyo prestado por la Fundación del Centro Histórico de Cartagena y la Universidad Jorge Tadeo Lozano durante la visita de campo al centro histórico y los debates posteriores y la preparación del informe de campo. Sus contribuciones fueron invaluablees para el logro de los objetivos del curso y para la preparación de este informe.

Eduardo Rojas
Profesor Externo

AGRADECIMIENTOS

La investigación en la que se basa este informe fue posible gracias a las contribuciones y el apoyo de:

Sra. Isabela Restrepo

Directora Ejecutiva de la Fundación del Centro Histórico de Cartagena

Sr. Rodrigo Arteaga

Profesor de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Jorge Tadeo Lozano

Los autores están muy agradecidos por su orientación y asistencia.

Los autores también agradecen las aportaciones y el apoyo proporcionados por: Diana Barco, Fundación del Centro Histórico de Cartagena; Edith Salas, Fundación del Centro Histórico de Cartagena and Sociedad de Mejoras Públicas de Cartagena; Nushka Zalentein, Fundación del Centro Histórico de Cartagena; Germán Bustamante, Arquitecto restaurador; Orlando De Ávila, Universidad de Cartagena; Rosa Díaz de Paniagua, Corporación para la Capacitación y Desarrollo Educativo COREDUCAR; Alfonso Cabrera, Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena IPCC; Guillermo Ávila, Secretario de Planeación, Alcaldía Mayor de Cartagena; and Jaime Bonet, Gerente del Banco de la República, Cartagena.

Los autores también agradecen a Héctor J. Berdecia-Hernández, Assoc. AIA por el diseño y el montaje de este informe.

ACRÓNIMOS

ASOPRADUCE	Asociación de Productores Agrícolas Orgánicos y Tradicional Dulces y Servicios Etno-Turísticos de Palenque / Association of Organic Agricultural Goods, Sweets Traditional and Ethno-touristic Services of Palenque
BIC	Bienes de Interés Cultural / Cultural Assets
CEDEC	Cámara de Comercio de Cartagena / Cartagena Chamber of Commerce
CCCI	Centro de Convenciones Cartagena de Indias / Cartagena Convention Center
CONACULTA	Consejo Nacional de Cultura y las Artes (México) / National Council for Culture and the Arts
CNT	Corporación Nacional de Turismo / National Tourism Corporation
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas / National Department of Statistics
FEM	Fundación Educación Multidimensional / Multidimensional Education Foundation
ECH	Empresa del Centro Histórico / Quito Historic Center Development Corporation
FICCI	Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias / International Film Festival of Cartagena de Indias
HUL	The historic Urban Landscape approach
ICOMOS	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios / International Council on Monuments and Sites
ICP	Instituto de Cultura Puertorriqueña / Institute of Puerto Rican Culture
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia (Mexico) / National Institute of Anthropology and History
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes (Mexico) / National Institute of Fine Arts
IPCC	Instituto del Patrimonio Cultural de Cartagena / Cartagena Cultural Heritage Institute
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MBOs	Membership-Based Organizations
PEMP	Plan Especial de Manejo y Protección / Special Management and Conservation Plan
PEUAT	Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico / Special Urban Plan for Tourism Accommodation
POT	Plan de Ordenamiento Territorial / Territorial Management Plan
PPPP	Public, private and people partnership
SHPO/OECH	Oficina Estatal de Conservación Histórica de Puerto Rico / Puerto Rico State Historic Preservation Office
SITCAR	Sistema de Información Turística de Cartagena / Cartagena Tourism Information System
UNESCO	United Nations Education, Science, and Culture Organization
VUT	Vivienda de Uso Turístico / Tourism Use Housing
WHL	World Heritage List
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing
ZTL	Zona a Traffico Limitato / Areas of Limited Vehicular Access

TABLA DE CONTENIDO

	PRÓLOGO		
	RECONOCIMIENTOS		
	ACRÓNIMOS		
1	1. LA EVOLUCIÓN DE UN SITIO PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD	39	5. LA TURISTIFICACIÓN Y EL DESPLAZAMIENTO
2	Cartagena, de una joya de la corona colonial española a una ciudad en expansión	40	El impacto del aburguesamiento (gentrificación) impulsado por el turismo en la vivienda asequible: la historia de cuatro ciudades
3	El Centro Histórico	40	Vieux Carre, Nueva Orleans
4	El sitio del Patrimonio Mundial y la ciudad	41	Cartagena de Indias
8	Desafíos de la conservación del patrimonio	41	Jerusalén
8	La función del sitio del patrimonio en la ciudad contemporánea	42	Ciudad de Kuwait
9	Múltiples impactos de la zona de amortiguamiento en el sitio del patrimonio	44	En resumen
9	La gestión del desarrollo urbano en el sitio del patrimonio	46	6. USO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL CENTRO HISTÓRICO
10	Mitigación de los impactos del cambio climático	47	Una cultura perdida en el espacio
10	El futuro	48	Respuesta a la privatización de los espacios públicos
		49	Metodología
12	2. CONEXIONES E HISTORIAS ACTIVAS	51	Estudios de casos
13	Interrelaciones, movilidad y la creación de lugares creativos más allá del Centro Histórico de Cartagena	59	En resumen
13	Vinculaciones urbanas y turismo	61	7. GESTIÓN DEL CAMBIO RÁPIDO
15	Creación de lugares creativos, desarrollo de la comunidad y vinculación	62	Políticas y reglamentos para la protección del patrimonio cultural en Cartagena
17	Oportunidades de colocación en el Centro Histórico	62	Políticas de patrimonio existentes en Cartagena de Indias
		66	Problemas actuales
20	3. UNA NARRATIVA INTEGRAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO	70	Recomendaciones sobre la gobernanza del patrimonio
21	Cartagena “La Heroica”	72	Incentivos financieros y organización
21	El efecto de exclusión de la narrativa del turismo	76	Conclusiones
23	Aburguesamiento (gentrificación) del turismo		
24	La exclusión a través del caos turístico	78	8. USO ESTRATÉGICO DE LOS BIENES PATRIMONIALES
25	Mitigación de los impactos de la turistificación	79	Estrategias de reutilización táctica de bienes patrimoniales en el Centro Histórico
26	El empoderamiento cultural como compromiso de la comunidad	79	Observaciones de campo en Cartagena
28	Un renovado sentido del lugar: Cartagena La Heroica	81	El significado de La Matuna en el siglo XX
29	Observaciones finales	82	Propuesta de reutilización táctica
31	4. EL ESPACIO Y LA ENCARNACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL	87	9. UN CAMINO PARA LA SOSTENIBILIDAD
32	Las Palenqueras De San Basilio De Palenque	88	Las raíces sociales y económicas de un camino que se aleja de la sostenibilidad
32	Las Palenqueras	89	Las múltiples dimensiones de la exclusión
34	Palenque, la “ciudad amurallada”	91	La necesidad de integrar las narrativas
36	Resumiendo	93	Reequilibrar el Centro Histórico: una estrategia a largo plazo
		95	Acciones concertadas para unificar la ciudad

ANEJOS

102	A. EL ENFOQUE DE LOS PAISAJES URBANOS HISTÓRICOS
105	B. ABURGUESAMIENTO (GENTRIFICACIÓN), UN COMPENDIO RESUMIDO
108	C. IMPACTO DEL TURISMO
113	D. GESTIÓN DEL ÁMBITO PÚBLICO
118	E. CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO EN LAS CIUDADES FORTIFICADAS DEL CARIBE
129	F. DISTRITOS DE MEJORAMIENTO DE NEGOCIOS
135	G. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN MODERNA
140	H. ACUPUNTURA URBANA

CAJAS

14	2.1 SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO TRANSCARIBE
16	2.2 TRABAJO DE CAMPO EN EL BARRIO DE SAN FRANCISCO
18	2.3 ACTIVANDO HISTORIAS VIVAS EN GETSEMANI
24	3.1 TRABAJADORAS DEL SEXO EN CARTAGENA. OBSERVACIONES DE CAMPO
36	4.1 PALENQUE DE FILIPINAS
43	5.1 PLAN ESPECIAL DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO DE BARCELONA
47	6.1 ACUPUNTURA URBANA
83	8.1 LEVANTAMIENTO DE CONSTRUCCIONES DEL SIGLO XX
90	9.1 NIVELES DE RUIDO
95	9.2 ADMINISTRANDO EL USO DE LAS CALLES: EL CASO DE FLORENCIA
96	9.3 UN CENTRO HISTÓRICO PEATONAL EN CARTAGENA
97	9.4 POSIBLES ESCENARIOS DE MEDIANO PLAZO DE LA PANDEMIA COVID-19
98	9.5 CIUDAD EN EQUILIBRIO: AMSTERDAM
100	9.6 CORPORACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE QUITO

TABLAS

3	1.1 Evolución reciente de la población del Centro Histórico por barrios 2009-2016
6	1.2 Cartagena, distribución del alojamiento turístico 2017
50	6.1 Los actores sociales y los valores patrimoniales de los espacios públicos
52	6.2 Los usuarios y sus actividades en la Plaza San Diego
53	6.3 Los usuarios y sus actividades en la Plaza Santo Domingo
56	6.4 Los usuarios y sus actividades en la Plaza de Los Coches
59	6.5 Los usuarios y sus actividades en el Parque del Centenario

LISTA DE IMÁGENES

1	1.1 Cartagena en América del Sur
1	1.2 Colombia, Región del Caribe, zonas urbanas en 2013
2	1.3 Evolución histórica de Cartagena
3	1.4 Barrios del centro histórico
4	1.5 Bienes patrimoniales inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en la bahía de Cartagena
4	1.6 Las fortificaciones del Centro Histórico de Cartagena
5	1.7 Desarrollos inmobiliarios en Bocagrande
5	1.8 Condiciones de vida en un barrio periférico de Cartagena
6	1.9 Sitios patrimoniales en el Centro Histórico
9	1.10 Desarrollos inmobiliarios contemporáneos cerca del Castillo de San Felipe en el área de patrimonio inscrita en la Lista del Patrimonio de la Humanidad
10	1.11 Barrio Centro, inundación
10	1.12 El posible impacto del aumento del nivel del mar a finales del siglo XXI
21	3.1 La línea del horizonte de Bocagrande muestra una estética similar a la de Miami, Florida
22	3.2 Uno de los numerosos casinos en Bocagrande
22	3.3 Lubnan, un restaurante en Bocagrande con diseños de pastiche
23	3.4 Plaza Santo Domingo de noche
23	3.5 KGB Bar, un bar temático soviético ubicado en San Diego
24	3.6 Las Bóvedas, una mazmorra histórica convertida en tiendas de recuerdos que atraen a los turistas
25	3.7 Un cartel de protesta en la Plaza de La Trinidad en Getsemaní
26	3.8 Proyecciones fotográficas sobre la Torre del Reloj en Cartagena, 11 de marzo de 2020
27	3.9 Se propone la proyección de una película documental de archivo sobre las fortificaciones marítimas de Cartagena.
27	3.10 Secciones orientadas al mar de las fortificaciones del siglo XVI de Cartagena, 14 de marzo de 2020. Estos espacios verdes están infrutilizados y mal gestionados. Las luces de las jaulas iluminan la muralla por la noche.
27	3.11 Mapa satelital del Centro Histórico de Cartagena, mostrando los lugares para acomodar las proyecciones de películas
28	3.12 La estatua del Noli Me Tangere está dedicada "A Cartagena Heroica", conmemorando la resistencia de la ciudad a la conquista española, en El Camellón de los Mártires de Cartagena
29	3.13 Una tienda de Cartagena utiliza la identidad de "La Heroica" en su avisaje
29	3.14 Una farmacia de Cartagena utiliza la identidad de "La Heroica" en su promoción comercial
33	4.1 Palenqueras Go, Guía del Ocio
35	4.2 El mercado del Muelle de Los Pegasos 1919
35	4.3 Protesta de Palenqueras, 2019

40	5.1	Turistas en la calle Bourbon de Nueva Orleans, Estados Unidos
41	5.2	Activa vida nocturna de locales y turistas en la Plaza de la Trinidad, Getsemaní, Cartagena
51	6.1	Ubicación de los estudios de casos
51	6.2	Bosquejo de la Plaza San Diego
52	6.3	Vida social en la Plaza San Diego; la plaza tiene una diversidad de usuarios
53	6.4	Plaza Santo Domingo
53	6.5	Plaza Santo Domingo; privatización del espacio público
55	6.6	Plaza Santo Domingo; otra forma de privatización del espacio público
55	6.7	Plaza de Los Coches durante el día
56	6.8	Boceto de la Plaza de Les Coches
57	6.9	Imagen conceptual de la vitrina mural propuesta en la Plaza de Los Coches
58	6.10	Imagen conceptual de la música, la danza y el juego propuesto en la Plaza de la Paz
58	6.11	Parque del Centenario
58	6.12	Boceto del Parque del Centenario en el centro histórico de Cartagena
66	7.1	El ciclo de desigualdad y privatización
67	7.2	Cronología de las políticas de patrimonio en Cartagena, Colombia
67	7.3	Organización de la gestión del patrimonio cultural en los planos nacional y local
79	8.1	Escena callejera en La Matuna
79	8.2	Edificios del siglo XX en La Matuna
80	8.3	Oportunidades de intervenciones estratégicas
80	8.4	Interrelaciones entre las intervenciones estratégicas y el cambio en las presiones del desarrollo
81	8.5	Propuestas estratégicas
82	8.6	El mercado público en el primer trimestre del siglo XX
84	8.5	Ejemplo de edificio apto para la rehabilitación estratégica
84	8.8	La Matuna y el Parque Centenario en 1960
85	8.9	Rehabilitación de un edificio moderno para convertirlo en un centro de café.
85	8.10	Centro Getsemani
85	8.11	Centro Getsemani, plano de planta
86	8.12	Rehabilitación del Centro Getsemani
91	9.1	El Bastión de Santo Domingo el uso privado de un monumento
101	9.2	Getsemaní, propuesta de reutilización táctica para una nueva urbanización polivalente en un sitio infrutilizado de Getsemaní

1 LA EVOLUCIÓN DE UN SITIO PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD

Eduardo Rojas



Figura 1.1 Cartagena en América del Sur
Fuente: Rojas 1999:43²

La ciudad de Cartagena está situada en la región de la costa caribeña colombiana y forma parte de un sistema de ciudades en rápido crecimiento que también incluye Barranquilla y Santa Marta. Este sistema de ciudades presta servicios a la población y contiene polos industriales, grandes actividades portuarias y actividades turísticas en expansión. Las ciudades y pueblos de la región se están expandiendo en un territorio rico en recursos, pero ecológicamente frágil, lleno de pantanos y humedales en las desembocaduras de grandes ríos.

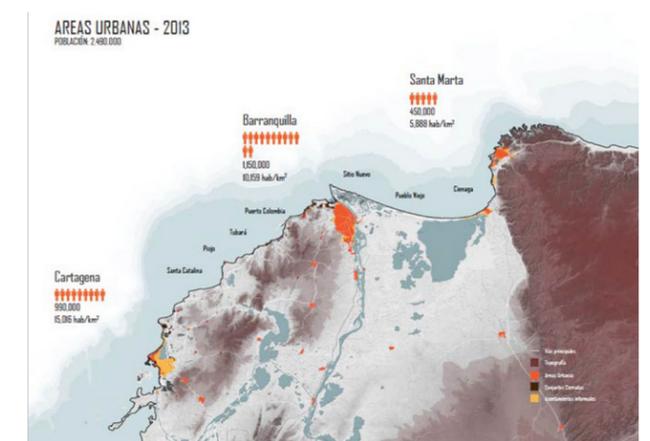


Figura 1.2 Colombia, región del Caribe, zonas urbanas en 2013
Fuente: Bermúdez y Huang 2015³

Cartagena, de una joya de la corona colonial española a una ciudad en expansión

Establecida en 1533 por Don Pedro de Heredia, la ciudad y el puerto de Cartagena desempeñaron un papel destacado en el comercio colonial dentro del Imperio Español en los siglos XVI, XVII y XVIII. Inicialmente la ciudad fue un importante vínculo comercial entre el rico interior del territorio del Virreinato de Nueva Granada y España. Más tarde, el puerto de Cartagena fue también el lugar donde las autoridades coloniales almacenaban los productos que España exportaba desde los territorios del Virreinato del Perú (que llegaban a la ciudad cruzando el Istmo de Panamá) mientras esperaban su traslado a España. Desde Cartagena zarpó una de las flotillas de buques mercantes y de guerra que se unieron a los que venían de Veracruz para formar la Flota que se reunía en La Habana para cruzar el Atlántico protegiendo las riquezas transportadas de América a España de los ataques de los piratas o (en tiempos de guerra) de los buques holandeses, franceses o ingleses. A lo largo de los siglos las autoridades españolas construyeron un sistema de fuertes y murallas defensivas que hacen de Cartagena un notable ejemplo de ingeniería militar colonial. La ciudad rodeada por las murallas es el actual Centro Histórico de Cartagena, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

Después de la independencia en 1810, la ciudad experimentó un declive gradual aumentado por la competencia del vecino puerto de Barranquilla (situado en la desembocadura del río Magdalena, la principal vía fluvial que conecta el interior de Colombia con el mar Caribe). A pesar del declive general de la ciudad, el crecimiento económico y demográfico de la última parte del siglo XIX y principios del XX (que expandió la ciudad más allá de las murallas) siguió dependiendo de los servicios gubernamentales y privados que ofrecía el Centro Histórico. Aunque el centro ya no era “toda la ciudad” seguía siendo el “núcleo” de la ciudad, y hasta cierto punto, hasta hoy sigue siendo “el centro” de una ciudad en rápida expansión. A mediados del siglo XX, el Gobierno Nacional trató de mitigar el declive económico de la ciudad estableciendo: un complejo industrial basado en la petroquímica al sur de la

ciudad (proyecto que formaba parte de los programas nacionales de industrialización inducida); reforzando el papel de la ciudad como la principal base naval del Caribe; y promoviendo el desarrollo del turismo. Durante el subsiguiente período de crecimiento económico, la mayor parte del desarrollo urbano ocurrió fuera del Centro Histórico. Dos tendencias alimentaron la consiguiente expansión urbana: a) la reubicación de las familias acomodadas que buscaban las comodidades de los nuevos “barrios jardín” en nuevas urbanizaciones, en la periferia de la ciudad, inicialmente en el barrio de Manga (a principios del siglo XX) y posteriormente en zonas de desarrollo a lo largo de la costa; y b) el asentamiento de las familias menos favorecidas que ocupaban tierras de poco valor en la periferia. En la segunda mitad del siglo XX, la ciudad también experimentó un rápido crecimiento demográfico alimentado por migraciones desde las zonas rurales afectadas por las actividades de la guerrilla en el interior inmediato. La nueva población inmigrante se ganaba la vida principalmente a través de actividades informales y se asentó en zonas ocupadas ilegalmente en la periferia. En 2015, el 26% de la población de Cartagena sufría de pobreza relacionada con los ingresos, lo que situaba a la ciudad entre las más pobres del país, aunque la ciudad hacía una de las principales contribuciones al producto nacional bruto del país procedente de sectores dinámicos como la industria, el turismo, los puertos marítimos y la construcción.⁴ La rápida expansión del territorio urbanizado de la ciudad no estuvo acompañada de las inversiones necesarias en infraestructura y servicios, lo que creó una importante escasez de

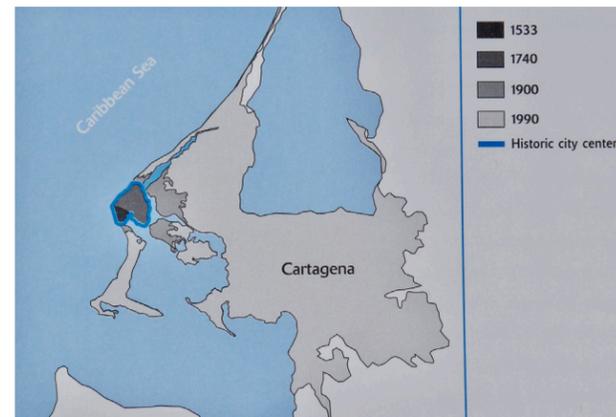


Figura 1.3 Evolución histórica de Cartagena Fuente: Rojas 1999⁶

servicios de saneamiento básico (agua potable, alcantarillado y desagüe) y otros servicios urbanos, problema que continúa hasta hoy. Los datos para el año 2016 muestran que más del 70% de las viviendas de Cartagena enfrentan carencias en materia de saneamiento, calidad de los materiales de construcción y un acceso fácil a empleo y servicios públicos de salud y educación. Se estima que en Cartagena en 2016 23.000 viviendas necesitaban mejoras y que más de 35.000 hogares utilizaban albergues inadecuados o compartían una vivienda con otros hogares.⁵

El patrón de crecimiento urbano extensivo de la segunda mitad del siglo XX dejó al Centro Histórico en una posición urbana excéntrica que ha socavado su importancia como centro comercial y de servicios para la población local. Sin embargo, el centro aún conserva las principales actividades cívicas y administrativas conectadas con el gobierno de la ciudad y el departamento y una parte de su comercio aún sirve a la población de bajos ingresos de la ciudad. La salida de la población de altos ingresos junto con la pérdida de las actividades comerciales y de servicios que la abastecen desencadenó el gradual deterioro económico, social y físico observado del Centro Histórico.

El Centro Histórico

El Centro Histórico de Cartagena es un área bien definida situada en el extremo noroeste de la ciudad, encerrada por la muralla colonial y rodeada por el Mar Caribe, bahías y lagunas. En 2016 el Centro tenía una

población de unos 14.000 habitantes (menos del 2% de la población de la ciudad) en un área de 4,9 kilómetros cuadrados. En 2007 el Centro Histórico ofreció 26.000 plazas de empleo—aproximadamente el 9% de los puestos de trabajo formales ofrecidos en la ciudad—y aportó alrededor del 12% del valor agregado generado por la economía urbana. La diversidad de funciones del Centro Histórico se refleja en la variedad de usos del suelo donde se mezclan los servicios gubernamentales, comerciales y turísticos con las residencias, segundas residencias o viviendas de alquiler turístico.⁷ Según



Figura 1.4 Barrios del centro histórico Fuente: Rojas 1999⁸

Tabla 1.1 Evolución reciente de la población del Centro Histórico por barrios 2009-2016

Barrio/año	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Centro	3,755	3,763	3,832	3,894	3,982	4,046	4,108	4,173
Getsemaní	5,669	5,722	5,804	5,883	5,937	6,002	6,071	6,140
San Diego	3,533	3,565	3,619	3,669	3,715	3,761	3,808	3,856
TOTAL	12,957	13,050	13,255	13,396	13,634	13,809	13,987	14,169

Fuente: PEMP 2017



Figura 1.9 Sitios de patrimonio en el Centro Histórico
Fuente: Rojas 1999¹⁶

Tabla 1.2 Cartagena, distribución del alojamiento turístico 2017

Barrio	# de establecimientos	Habitaciones	Porcentaje del número total	
			establecimientos	habitaciones
Bocagrande	83	5,938	20.9	45.3
Centro- San Diego	109	1,727	27.3	13.2
Getsemaní	73	878	18.3	6.7
North areas	22	1,418	5.5	10.8
Marbella-Crespo	18	682	4.5	5.2
Barú and Rosario Islands	41	753	10.3	5.7
Non touristic areas	54	1,714	13.5	13.1
Total	401	13,110		

Fuente: SITCAR 2017¹⁷

La buena conservación física del Centro Histórico contrasta con la pobre condición física de la mayoría de los barrios donde viven los hogares de ingresos medios-bajos y muy bajos que carecen de infraestructura básica, acceso fácil al resto de la ciudad, tienen viviendas precarias y carecen de seguridad de tenencia. Las áreas que rodean el Centro Histórico se

ven afectadas por estos problemas, en particular las que bordean los cuerpos de agua. La mayoría de los hogares que viven en estas áreas se ganan la vida en actividades informales, a menudo en el Centro Histórico o en sus alrededores. Sin embargo, para el grueso de la población de Cartagena, el Centro es sobre todo un enclave para ricos y turistas extranjeros donde, en el

mejor de los casos, algunos pueden ganarse la vida pero que para la mayoría de los Cartageneros no aporta mucho.

En las últimas décadas, los establecimientos turísticos y las segundas residencias crecieron de manera constante en las áreas que rodean el Centro Histórico (Boca Grande, Marbella-Crespo) y más recientemente en el barrio de Getsemani, cambiando significativamente los usos y la demografía de esta parte del Centro Histórico, tradicionalmente de bajos ingresos. La distribución espacial de las habitaciones de turismo en Cartagena muestra que los barrios Centro, San Diego y Gestemany concentran casi la mitad de los establecimientos turísticos de la ciudad pero sólo suministran una quinta parte de la oferta total de habitaciones. El grueso de la oferta se concentra en los barrios fuera del Centro Histórico (Bocagrande, Marbella-Crespo y las zonas norte). Dado que en Cartagena hay un promedio de 2,5 camas por habitación, las 2.605 habitaciones del Centro Histórico dan cabida a un máximo de 6.500 personas. Los datos subestiman la oferta ya que no incluye establecimientos con licencias pendientes o no renovadas. La mitad de los establecimientos son pequeños (menos de 30 habitaciones) y el 17% son de tamaño mediano (30 a 100 habitaciones). Los grandes hoteles (100 + habitaciones) representan sólo el 7% de los establecimientos y sin embargo suministran la mitad de las habitaciones disponibles en la ciudad de Cartagena.

En los últimos 10 años, las actividades recreativas y turísticas de alto impacto (como discotecas, bares y conciertos y festividades al aire libre) se expandieron rápidamente en el Centro Histórico, a pesar de que la legislación urbanística vigente —el Plan de Ordenamiento Territorial Urbano (Plan de Ordenamiento Territorial 2001 POT 2001)— las considera incompatibles con las actividades residenciales comerciales y de servicio. Estas actividades, en su mayoría nocturnas, también están vinculadas a la proliferación de actividades ilegales (microtráfico de drogas, burdeles y prostitución callejera, robos callejeros) y a las actividades de subsistencia informal (venta callejera de bienes y alimentos) que se desarrollan en los espacios

públicos. La proliferación de estas actividades se ha producido en su mayor parte sin control por parte de las autoridades locales y se considera que es la principal razón de la huida de residentes, del declive del comercio, de los hoteles tradicionales y los servicios relacionados con el turismo, con las consiguientes pérdidas para la vida económica y social del Centro Histórico. Numerosos actores sociales están preocupados por estos desarrollos y abogan por una actitud más proactiva por parte de la Municipalidad para reequilibrar las actividades económicas y recreativas en el Centro Histórico a niveles compatibles con la capacidad de carga de los espacios públicos y las necesidades de las actividades comerciales, de servicios y turísticas residenciales y tradicionales.

El control del desarrollo urbano en el Centro Histórico está en manos de la Municipalidad y se rige originalmente por la Ordenanza 6 emitida en 199 que fue posteriormente incorporada en el Plan de Ordenamiento Territorial POT de 2001. La Ordenanza establece normas de ocupación y rehabilitación de los bienes del área patrimonial que son supervisadas por un grupo de “conservadores urbanos” que son profesionales independientes autorizados por el Municipio para revisar los proyectos y hacer recomendaciones. Sin embargo, la Ordenanza carece de normas detalladas para su ejecución, lo que deja muchos temas de conservación abiertos a interpretaciones que a veces carecen de rigor analítico. Además, las zonas cercanas al Centro Histórico no cuentan con una reglamentación clara de desarrollo urbano, como resultado de los más de 15 años de retraso en la aprobación del nuevo Plan de Ordenación Territorial (POT) de la ciudad que exige la legislación nacional. Existen Planes Especiales de Ordenación del Patrimonio (PEMP) para las murallas de la ciudad y la Fortaleza de San Felipe, pero aún no se ponen plenamente en vigencia. Las deficiencias de los instrumentos de planificación y de los procedimientos de control del desarrollo condujeron a la construcción de edificios que no son coherentes con la preservación del valor de patrimonio universal del sitio. Estas deficiencias han sido puestas de manifiesto por la UNESCO, que ha solicitado a los Gobiernos Municipal y Nacional la aprobación urgente de un Plan de Protección y Gestión del Centro Histórico.¹⁹

Desafíos de la conservación del patrimonio

La función del patrimonio en la ciudad contemporánea.

El Centro Histórico juega un papel importante en la creación de riqueza en la ciudad. El éxito del desarrollo turístico de Cartagena basado en la calidad del patrimonio material de su Centro Histórico atrajo inversiones privadas para la rehabilitación de edificios como segundas residencias de “prestigio” y para uso turístico (hoteles, viviendas de alquiler estacional y de corta duración, restaurantes, lugares de recreo y servicios turísticos). En los últimos años, las visitas de cruceros a Cartagena han aumentado, ampliando el número de visitantes de corta duración a la ciudad. El valor económico del Centro Histórico para la ciudad va más allá del turismo y la cultura. Los establecimientos comerciales y de servicios del Centro representan una importante fuente de empleo formal para la población de Cartagena y la afluencia de usuarios y visitantes al Centro ofrece oportunidades para que prosperen las actividades económicas informales.

Una consecuencia de la inversión en segundas residencias y establecimientos relacionados con el turismo es el desplazamiento de los residentes originales y los trabajadores tradicionales de los barrios de San Diego y Getsemaní, y la estigmatización del Centro Histórico en la visión de la población local como un lugar para turistas y extranjeros, aburguesado y separado social, económica y físicamente de la ciudad. Aunque el Centro Histórico aún conserva las funciones de gobierno local y muchos servicios públicos y comerciales que sirven a toda la ciudad, cada vez hay menos viviendas accesibles a la población local y menos comercios y servicios que satisfagan sus necesidades. En opinión de muchos, los habitantes de Cartagena ven poco uso en el interior de la ciudad amurallada y en el resto de la zona incluida en la Lista del Patrimonio Mundial, ya que no les ofrece oportunidades de vivienda e interacción social. Existe un creciente distanciamiento psicológico y funcional de la población de la ciudad con su Centro Histórico. La población de bajos ingresos ve en el Centro una oportunidad para obtener ingresos esporádicos mediante actividades informales que ya hacen un uso intenso de los espacios públicos.

Muchas de las formas de patrimonio intangible de Cartagena ya no tienen cabida en el Centro Histórico, excepto como exposiciones esporádicas orientadas al turismo. El aburguesamiento del barrio Getsemaní (el barrio donde residían muchos artistas y artesanos tradicionales) estimuló su salida hacia otros barrios de la ciudad. Se observa la pérdida de variedad cultural y la excesiva especialización del Centro Histórico en el turismo de masas, lo que está devaluando su patrimonio y tensionando el uso de sus activos públicos y privados.

Las actividades turísticas—que incluyen la recreación y el entretenimiento—hacen un uso intenso del Centro Histórico y sus espacios públicos como escenario para la música, la danza y las actividades de cena “al fresco”, desplazando las actividades residenciales y culturales que requieren una menor densidad de uso en los espacios públicos. Existe un creciente conflicto de usos en el Centro Histórico donde las actividades recreativas y de entretenimiento (muchas de las cuales guardan una estrecha relación con actividades ilegales) chocan con las actividades tradicionales de servicios residenciales, culturales y urbanos. Muchos actores sociales—comerciantes, empresarios de turismo, residentes, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y funcionarios gubernamentales—están pidiendo una solución a este conflicto, y varios de ellos piden el respeto estricto de las normas de conservación del patrimonio urbano existentes que protegen no sólo la tipología de los edificios sino también su uso. Se culpa de estos conflictos a fallas en el respeto a los reglamentos de conservación del patrimonio y de control del desarrollo urbano en el Centro Histórico.

La gestión de la CHC debe tener en cuenta estos problemas ya que afectan a la sostenibilidad a largo plazo del esfuerzo de conservación. Es poco probable que una ciudadanía desconectada de su Centro Histórico apoye su preservación y el uso de los recursos públicos para este fin. Asimismo, las actividades de los ocupantes esporádicos que atrae el turismo pueden entrar en conflicto con las necesidades de los usuarios permanentes del CHC, residentes, comerciantes, oficinas, religiosos y otros servicios urbanos. Las

entidades gubernamentales responsables del Centro Histórico siguen debatiendo medidas políticas e intervenciones de planificación y diseño urbano para reducir la incidencia de estos problemas y mitigar sus efectos negativos. Hay llamados a una mayor cooperación entre los sectores público y privado para abordar estas temas, pero no hay mucho acuerdo ni mecanismos institucionales eficaces para fomentar esa cooperación.

Múltiples impactos de la zona de amortiguamiento en el sitio patrimonial.

El territorio que rodea el sitio del patrimonio tiene gran importancia en su futuro. Actualmente, los espacios públicos que rondan las murallas son intensamente utilizados por los habitantes de Cartagena. Las zonas que dan a las lagunas que rodean el Centro Histórico al pie del Castillo de San Felipe y alrededor del lago El Cabrero cumplen diversas funciones para la ciudad y atraen mucha población. El desarrollo de estas zonas no está bien regulado ni recibe inversiones significativas. Las recientes operaciones inmobiliarias en los alrededores del Castillo de San Felipe han generado mucha controversia y son objeto de un informe de la UNESCO sobre su impacto en el patrimonio. La zona también proporciona servicios críticos de accesibilidad al Centro Histórico, desempeñando un papel importante en el transporte público y en la provisión de espacios de aparcamiento.

La gestión de las áreas adyacentes al sitio patrimonial presenta al Municipio un desafío que va más allá de la urgente aprobación del Plan de Gestión Territorial (POT) que regula el uso y las edificaciones en estas áreas. Lo que ocurra en estos territorios tendrá un impacto significativo en la integración del Centro Histórico con el resto de la ciudad y en la integridad de la conservación de su patrimonio.

La gestión del desarrollo urbano en un sitio patrimonial.

El reglamento de control de edificaciones en el Centro Histórico (Ordenanza 6 incluida en el POT 2001) se basa en los principios de gestión de la rehabilitación adaptativa de edificios patrimoniales para orientar la conservación y adaptación de los bienes patrimoniales a las necesidades contemporáneas basado en las



Figura 1.10 Desarrollos contemporáneos cerca del Castillo de San Felipe en el área de patrimonio designado por la WHL
Fuente: ICOMOS 2017²⁰

tipologías edilicias. Su fundamento es el estudio de las diferentes tipologías de edificios presentes en el Centro y sus recomendaciones buscan restringir las transformaciones que se les hagan a aquellas que mantendrían las características de cada tipología que les da su valor patrimonial. La gestión de estas normas está en manos de los conservadores urbanos que trabajan con los propietarios y los promotores para garantizar que se utilicen correctamente en cada caso. Sin embargo, no existen normas claras que rijan estas interacciones, por lo que la aplicación de estos instrumentos de conservación está sujeta a la interpretación de los múltiples interesados que participan en el proceso. La debilidad del sistema también se pone de manifiesto cuando se enfrentan propuestas de construcción de estructuras modernas en el Centro o cuando las autoridades públicas necesitan añadir infraestructuras y servicios contemporáneos en la zona del patrimonio estrechamente regulada. Aunque se atribuye a este sistema el éxito de la adaptación patrimonialmente sensible de muchos edificios a los usos contemporáneos, también se le critica por un supuesto enfoque laxo de la reglamentación de las adiciones modernas a los edificios patrimoniales y los espacios públicos. Las oportunidades de conflicto aumentan debido a las presiones de desarrollo sobre el Centro que provienen del desarrollo de las industrias del turismo y el entretenimiento. Se culpa al Municipio por no regular adecuadamente los usos de los edificios rehabilitados permitiendo que las fuerzas del mercado reinen en la proliferación de bares y discotecas y el uso privado en muchos espacios públicos emblemáticos del Centro.

Mitigación de los impactos del cambio climático.

El Centro Histórico de Cartagena es muy vulnerable a los efectos del cambio climático. Las zonas bajas cercanas al mar y otros cuerpos de agua que lo rodean lo enfrentan a riesgos crecientes de inundaciones y a la pérdida permanente de bienes patrimoniales, espacios públicos y tierras utilizables. Las tormentas cada vez más frecuentes y fuertes, pondrán a prueba el sistema de drenaje de la ciudad, que ya está afectado por el



Figura 1.11 Barrio Centro, inundación
Fuente: Alcaldía de Cartagena 2019²¹



Figura 1.12 El impacto potencial de la subida del nivel del mar a finales del siglo XXI (3 metros)
Fuente: Gu et.al. 2017²²

desarrollo informal, deficiencias de mantenimiento y la falta de cobertura, lo que aumenta el riesgo de inundaciones en el territorio interior de la ciudad. Las repercusiones sociales y económicas de estos eventos son importantes. Afectarán a las zonas que generan la mayor parte de la riqueza de la ciudad y donde se encuentra el grueso de los servicios sociales y residenciales de la ciudad. La mitigación y prevención de los efectos del cambio climático presenta desafíos a mediano y largo plazo en ciudades como Cartagena que están expuestas a la elevación del nivel del mar y a la mayor incidencia de fenómenos catastróficos como huracanes y maremotos.

El futuro

Para promover la integración social, económica y física entre la ciudad y el sitio patrimonial es necesario atraer nuevos actores y funciones sociales al Centro Histórico y regular eficientemente las actividades que surgen como resultado de esta integración. También requiere la integración física y funcional de las zonas adyacentes al Centro Histórico para dar cabida a las necesidades de la población y otras actividades económicas y sociales de interés local. Para lograr estos objetivos es importante lograr que los bienes públicos cumplan funciones de interés público y alentar a los agentes privados a contribuir a estos objetivos.

El efecto conjunto de todos estos problemas presenta desafíos a largo plazo para los administradores de la ciudad. Estos van desde los relacionados con la plena aplicación en Cartagena de los acuerdos y cartas internacionales para la conservación del patrimonio urbano que buscan una mayor participación del patrimonio urbano en el desarrollo socioeconómico de las comunidades locales, hasta las cuestiones relativas a la gestión de los efectos negativos del cambio climático. Las preocupaciones a corto plazo, incluida la integración social, económica y física del Centro Histórico en la vida de la ciudad y la gestión de los espacios públicos, requieren una atención urgente para una gestión eficaz del patrimonio en beneficio de la población local y de la preservación de sus valores universales.

Endnotes:

- 1 Alcaldía de Cartagena de Indias 2019 "Plan Especial de Manejo y Protección del Sector Antiguo de la Ciudad de Cartagena de Indias y su Zona de Influencia" Cartagena, Plan Especial de Manejo y Protección del Patrimonio, PEMP, Informe de Diagnóstico, marzo
- 2 Rojas 1999 *Old Cities New Assets: Preserving Latin America's Urban Heritage* Washington, D.C. Inter-American Development Bank
- 3 Bermudez, D. and C. Huang 2015 "Existing urbanized conditions. The Colombia Caribbean Coast Studio". Philadelphia: University of Pennsylvania, School of Design, Department of Landscape Architecture.
- 4 Ayala García y Meisel Roca 2017 "Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033" Cartagena, Banco de la Republica. Junio
- 5 Alcaldía de Cartagena de Indias 2017 "Diagnóstico de la dimensión social del centro histórico de Cartagena de Indias y su relación con el PEMP" Cartagena, Documento de Trabajo par la actualización del Plan Especial de Manejo y Protección del Patrimonio, PEMP septiembre.
- 6 Rojas 1999 ibid. 45
- 7 GLASS Architettura Urbanistica Srl. 2007 "Informe Final. Preparación del programa para la revitalización del Centro Histórico de Cartagena de Indias" Washington, D.C. Inter American Development Bank
- 8 Rojas 1999 ibid. 46
- 9 UNESCO 2020 Port, Fortresses and Group Monuments, Cartagena. Paris, United Nations Education, Science, and Culture Organization, World Heritage List <https://whc.unesco.org/en/list/285>
- 10 Alcaldía de Cartagena de Indias 2014

- 11 Rojas 1999 ibid 50
- 12 John H. Coatsworth. *Roots of Violence in Colombia*. RevVista, Harvard Review of Latin America. Published Spring 2003. < <https://revista.drclas.harvard.edu/book/roots-violence-colombia>>
- 13 Port of Cartagena. *Cruise Ship Terminal*. < <https://www.puertocartagena.com/en/cruise-ship-terminal>>
- 14 Source: Cartagena de Aguas, 2017 Master Degree Studio, Landscape Architecture Program, University of Pennsylvania
- 15 Alcaldía Municipal de Cartagena 2001 Decreto 0977 Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Cartagena, Colombia <http://curaduria2cartagena.com/pdf/POT.pdf>
- 16 Rojas 1999 ibid. 49
- 17 Sistema de Información Turística de Cartagena SITCAR 2017 "Indicadores turísticos a febrero de 2017" Cartagena, marzo.
- 18 Alcaldía Municipal de Cartagena 2001 op.cit.
- 19 ICOMOS 2017 Report on the ICOMOS Advisory Mission to "Port, Fortresses, and Group of Monuments, Cartagena" (Colombia) Rome, International Council on Monuments and Sites, 12-15 December 2017
- 20 ICOMOS 2017 op.cit.
- 21 Alcaldía de Cartagena de Indias ibid.
- 22 Gu Y., S. Mckay, S., Biros, M., Kumar, I., Jimenez, A., Orozco, C., Rodríguez, R. and Becerra, M. 2017 "Cartagena de las Aguas", Philadelphia: University of Pennsylvania, School of Design, Department of Landscape Architecture. Urban Design Research Studio (LARP 704-001) Spring 2017

2 CONEXIONES E HISTORIAS ACTIVAS

En términos físicos, el Centro Histórico es fácilmente accesible sólo para una pequeña porción de la población urbana de Cartagena. La mayoría de los ciudadanos que acuden al Centro gastan más de una hora y a menudo dos horas en llegar allí desde los barrios más remotos y sólo después de dos o tres cambios de medios de transporte y de incurrir en gastos relativamente grandes para la población de bajos ingresos. Dado que la movilidad es una forma de vinculación física que afecta la accesibilidad es por lo tanto un factor de equidad;¹ se puede argumentar que la reducida accesibilidad al Centro Histórico desde el resto de la ciudad representa una forma significativa de exclusión ya que efectivamente sólo unos pocos *Cartageneros*² pueden acceder regularmente a los beneficios socioculturales y económicos del patrimonio. No obstante, los barrios de bajos ingresos de Cartagena son comunidades vibrantes y autosuficientes que pueden lograr un progreso significativo por sí mismas si sólo el gobierno de la ciudad se ocupa de los problemas que no pueden resolver por sí mismos. Entre los servicios fundamentales destacan un mejor transporte para acceder a las fuentes de empleo disponibles en la ciudad y los barrios, mejores servicios de agua potable, saneamiento, drenaje; y servicios de salud y educación. Por otra parte, un mejor transporte es sólo una de las herramientas para mejorar el acceso al Centro Histórico por parte de todos los ciudadanos. También es necesario romper las barreras culturales

que separan esta área patrimonial centrada en el turismo de los habitantes de los barrios informales cuya población esta mayoritariamente ocupada en sobrevivir.

El estudio de campo realizado en Cartagena sugiere que los valores culturales de los muchos barrios de la ciudad fuera del Centro Histórico tienen el potencial de establecer vínculos sociales con el núcleo del área de patrimonial. Las actividades culturales y productivas vinculadas a estos valores pueden activar muchos de los espacios públicos del Centro y así convertirse en herramientas para integrar la vida de los barrios al Centro Histórico. Este estudio parte de la pregunta de cómo la planificación de actividades culturales puede complementar la movilidad y otras intervenciones físicas en calles, plazas y parques para crear interdependencia y participación ciudadana en áreas patrimoniales urbanas que experimentan un exceso de turismo. La visión es la de un Centro Histórico que sirva tanto a los locales como a los turistas, con conexiones fáciles y asequibles hacia y desde el resto de la ciudad, de manera que los beneficios culturales y económicos del Centro se distribuyan uniformemente por los barrios de Cartagena. En estas condiciones, el Centro Histórico apoyará la vitalidad social y económica de toda la ciudad y todos los habitantes de Cartagena participarán en las actividades y oportunidades disponibles dentro del área patrimonial.

INTERRELACIONES, MOVILIDAD Y LA CREACIÓN DE LUGARES CREATIVOS MÁS ALLÁ DEL CENTRO HISTÓRICO DE CARTAGENA

Emily Jacobi

La investigación y las propuestas de este capítulo tienen dos objetivos. En primer lugar, resumir las condiciones existentes de movilidad, interrelación y formación de barrios en la ciudad de Cartagena, estudiando los retos diarios que enfrenta la población local para moverse y que reflejan y profundizan la estratificación social de la ciudad. Este análisis se nutre del trabajo de campo realizado en Cartagena que exploró cómo los grupos comunitarios utilizan el turismo para llevar recursos a los barrios a través de la cultura informal e intangible. El segundo objetivo es formular recomendaciones basadas en las herramientas de planificación urbana del desarrollo comunitario que puedan contrarrestar los impactos de exclusión que genera la sobre-turistificación del Centro. Los procesos de exclusión asociados al sobre-turismo desterran del Centro Histórico los valores socioculturales locales, historia, mitos y prácticas culturales de los barrios ya que sus residentes tienen pocos espacios en el Centro para compartir y contar sus historias, y mostrar su arte y cultura a toda la ciudad. Como resultado, los turistas de Cartagena aprenden muy poco sobre las comunidades situadas más allá de las murallas y obtienen escasos conocimientos sobre el genio loci, el espíritu vivo de la ciudad.³ Este estudio sugiere que la expansión del conocimiento comunal basado en historias latentes y experiencias colectivas puede profundizar la participación cultural de los residentes de la ciudad en el Centro Histórico. Se sugiere que si intervenciones enraizadas en principios de “construcción creativa de lugares” y de “desarrollo comunitario” pueden romper el actual enfoque cultural del Centro Histórico basado en una narrativa elitista y centrada en el período colonial español que domina los patrones de desarrollo de la ciudad durante el último medio siglo. También pueden expandir el enfoque de desarrollo económico dominante en las dos últimas décadas que privilegia al visitante y excluye a los pobres de la ciudad. Las recomendaciones consistirán en gran medida en

herramientas para construir y mejorar la apreciación de la cultura local y promover estas actividades culturales como punto de partida para facilitar las conexiones del Centro Histórico con los barrios de la ciudad. El reto de la vinculación es replantear eficazmente cómo las comunidades de toda la ciudad utilizan, se relacionan y se benefician del Centro.

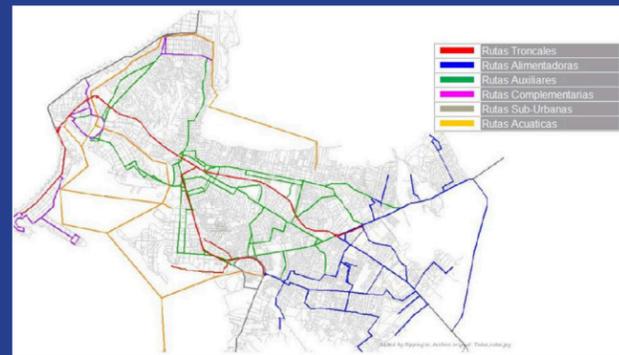
Vinculación y turismo

El turismo es el motor económico dominante en Cartagena y se centra en el Centro Histórico y en los barrios de Bocagrande, Manga y Crespo.⁴ Los residentes de esta ciudad de un millón de habitantes viajan largas horas cada día para acceder a los lugares de trabajo formales e informales del Centro Histórico. Vendedores, trabajadores de la industria de hospitalidad, músicos, comerciantes, estudiantes y trabajadores del gobierno cruzan la ciudad todos los días para llegar al Centro Histórico. La economía informal en el área patrimonial también sostiene a una porción significativa de la fuerza de trabajo de la ciudad.⁵ En conversaciones durante el trabajo de campo, muchos residentes—desde el propietario de un albergue en el barrio de Getsemani hasta los profesores de música de tambor en el barrio de San Francisco—describieron una ciudad dividida y estratificada.⁶ Una ciudad que trabaja para los turistas y los ricos que pueden acceder a los servicios y productos socioculturales cada vez más privatizados que se ofrecen en el Centro Histórico, y que contrasta con otra, formada por la diversa mano de obra de la ciudad que vive en el vasto territorio urbanizado de Cartagena, y que se enfrenta a duras condiciones de vida y de trabajo con poca protección y acceso a los servicios de la ciudad y sus beneficios culturales, aunque muchos dependen del trabajo en el Centro Histórico para subsistir. La ciudad de Cartagena se extiende por un amplio territorio más allá de Centro Histórico del que está separada por las murallas de

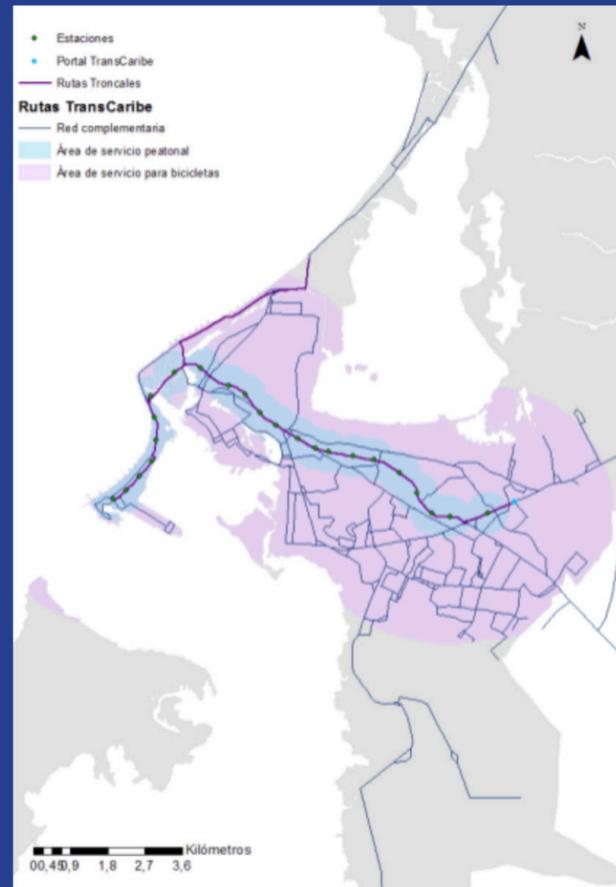
SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO TRANSCARIBE EN CARTAGENA

TransCaribe es un sistema de tránsito rápido de autobuses (BRT) que opera en la ciudad de Cartagena, Colombia, desde 2016. El sistema sirve una ruta de 10,5 kilómetros con carriles de autobuses que corren a lo largo de la Avenida Pedro de Heredia desde la terminal de El Portal hasta el Centro Histórico y tiene 16 paradas a lo largo de la ruta. El sistema opera autobuses articulados de 150 pasajeros alimentados por gas natural comprimido. Los autobuses pueden utilizar “troncales” que son carriles exclusivos para los autobuses a lo largo de las avenidas, y “pre troncales” que ruedan en parte en carriles exclusivos y en parte a lo largo de los otros carriles de vehículos de las calles. Hay pocas rutas de acceso, por lo que la cobertura territorial del sistema se limita a unas pocas cuadras alrededor de las “troncales” y “pretroncales”.

El sistema en funcionamiento es parte de un plan de transporte público integrado para la ciudad que a largo plazo también incluirá autobuses suburbanos y transporte acuático a lo largo del puerto y las lagunas



Plan de Transporte Público de Cartagena¹



La cobertura territorial del sistema BRT TransCaribe²

1 Instituto de Política de Desarrollo del Transporte 2017 Cómo el BRT TransCaribe mejoró el transporte en Cartagena, Colombia. 06 de septiembre de 2017 <https://www.itdp.org/2017/09/06/brt-transcaribe-improved-transport-cartagena/>
 2 ColombialInfo.org TransCaribe en Cartagena <http://www.colombiainfo.org/en-us/cities/cartagena/transcaribe.aspx>

la ciudad. En este territorio los vecinos luchan por acceder a la infraestructura básica, carecen de acceso a la atención sanitaria y de oportunidades educativas, pero también tienen prósperos corredores comerciales, paradas de transporte público bien frecuentadas, y amplios bienes comunitarios que son invisibles para los visitantes que no viajan más allá de las murallas.

La centralización y el enfoque territorial de la economía turística en Cartagena ha persistido aún cuando la ciudad se expandió fuera de las murallas coloniales, inicialmente a barrios formales como Bocagrande, pero principalmente de manera informal en un vasto territorio enmarcado por múltiples lagunas y canales respondiendo al rápido crecimiento de su población

a mediados del siglo XX a medida que el conflicto político que generó violencia en la nación se extinguió. Las entidades del gobierno nacional y local invirtieron para impulsar una economía turística, transformando el Centro Histórico y las comunidades vecinas con frente marítimo en un destino para satisfacer las preferencias de un ideal turístico específicamente occidental.⁷ La ciudad atrajo a los turistas ofreciéndoles un mito consumible de la cultura colombiana y caribeña con lo que las actividades de hospitalidad surgieron como un sector central de la economía de la ciudad, complementando y a veces superando a sus sectores de industria petrolera, actividades portuarias y construcción naval. Este proceso de volcarse hacia el turista y preparar la ciudad para un visitante

consumista tuvo prioridad sobre la financiación de la infraestructura y el desarrollo económico de toda la ciudad. Sin embargo, el turismo como fuente de generación de ingresos no llega ni beneficia por igual a los residentes. A medida que el Centro aumentaba su actividad económica, en particular después de entrar en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, los barrios extramuros quedaron en gran medida entregados a sus propia suerte.⁸

El desafío de la conectividad y accesibilidad entre Cartagena y su Centro Histórico refleja la relación fracturada entre los residentes de la ciudad y el núcleo centrado en el turismo. Si bien el exceso de turismo y el aburguesamiento (gentrificación) son desafíos dentro del centro, la reducción de los atractivos para los turistas que éstos procesos pueden generar, amenazan también los medios de vida de los vendedores y trabajadores que participan en la economía turística en condiciones de precariedad.

Creación de lugares creativos, desarrollo de la comunidad y vinculación

La construcción creativa de lugares (“creative placemaking”) es una estrategia de intervención que busca construir redes de relaciones que integren la vida de los vecindarios al resto de la ciudad y se basa en la energía de los grupos de acción comunitaria. Estas estrategias de vinculación social cultivan nuevas historias colectivas y trabajan para trascender las barreras sociales mejorando las conexiones entre los barrios y los espacios públicos del resto de la ciudad. Si bien pueden utilizarse dentro del Centro Histórico; sin embargo, deben ir acompañadas de acciones para mejorar la integración del Centro Histórico con el resto de la ciudad. La construcción creativa de lugares en el Centro Histórico apoyaría su interdependencia con los barrios creando nuevas colaboraciones entre los actores de la comunidad.

La construcción creativa de lugares (“creative placemaking”) es definido por el Urban Land Institute (ULI) (Instituto de Tierra Urbana) como “un enfoque para ayudar a construir ciudades fuertes y saludables promoviendo la integración de las artes y la cultura

en la revitalización de la comunidad”. El ULI escribe además: “‘Creative Placemaking’ describe un enfoque integral de desarrollo comunitario que incorpora intencionalmente las artes, la cultura y el diseño comprometido con la comunidad en estrategias para revitalizar y estabilizar las comunidades”.⁹ El concepto de “Creative Placemaking” es fácil de diluir y cooptar, pero cuando se practica de forma crítica, puede ser una forma eficaz de construir conocimiento local basado en el entorno físico a la vez de ampliar las oportunidades para que los residentes participen estratégicamente y consoliden sus comunidades. El arquitecto y planificador estadounidense Andrew Zichter, en sus críticas y definiciones de “Creative Placemaking”, sitúa su potencial como “una política de lugar basada en el aprendizaje mutuo y el desacuerdo discursivo y productivo”.¹⁰ ‘Placemaking’ es descrito a menudo como el uso del arte y la cultura en el espacio público para recuperar un sentido de lugar cuando ese sentido intangible se pierde o se hace invisible. La metodología de la construcción creativa y el “mantenimiento del lugar” se basa en gran medida en el contexto de los Estados Unidos donde se usa como estrategia de planificación de vecindario. Sin embargo, el enfoque de construcción creativa de lugares se usa en los Distritos Históricos de todo el mundo. En el Centro Histórico de Cartagena, la este enfoque puede brindar la oportunidad de hacer participar a grupos comunitarios de toda la ciudad en la configuración del entorno cultural y físico del Centro Histórico. Si bien esta actividad no sustituye a la inversión en infraestructura y desarrollo económico en los barrios, ofrece una estrategia de corto plazo y bajo costo para crear redes de participación popular y poder ciudadano en los barrios. El objetivo de esta estrategia no es poner una venda sobre las fisuras sociales a través de la programación cultural, sino desencadenar un proceso participativo para involucrar a los residentes en la construcción del espacio público y en las políticas públicas asociadas.

En Cartagena, construcción creativa de lugares ofrecería un marco para involucrar a los residentes de toda la ciudad como actores sociales en el Centro Histórico llenando los espacios públicos con arte, música, narración de historias y recuerdos de la memoria colectiva. Esta forma de reconexión requiere

TRABAJO DE CAMPO EN EL BARRIO DE SAN FRANCISCO

Durante mi trabajo de campo en Cartagena, pasé una tarde en el barrio de San Francisco con el líder comunitario Jairo y su hermano, Manuel. Juntos fundaron una escuela de música, la Fundación Cultural CyTambó, donde enseñan a los niños a tocar el tambor, la guitarra y a cantar después de la escuela en sus espacios de vivienda. San Francisco se encuentra a 6.4 kilómetros del Centro Histórico. Inicialmente quise pasar tiempo en San Francisco para entender cómo las comunidades adyacentes al Centro Histórico accedían al distrito patrimonial. San Francisco había sido históricamente el área de estudio de las ONG internacionales y de los proyectos de desarrollo internacional y el interés por parte del turismo alternativo. Quería aprender más sobre la relación entre el turismo, la seguridad económica y cómo la vida en el vecindario se relacionaba con la actividad en el Centro Histórico.



Logo Fundación CyTambó

El barrio de San Francisco está adyacente al canal de Cartagena cerca del aeropuerto, dividido del Centro Histórico por la Autopista. El barrio se desarrolló como una comunidad semiformal e informal en los años sesenta, ocupada en su mayoría por hogares de bajos ingresos, con una mezcla de viviendas formales e informales, patios escolares y varios parques del barrio. San Francisco tiene una comisaría de policía administrada por la comunidad y un vibrante corredor comercial. La historia de Jairo no refleja la de todos los Cartageneros, pero su relación con su vecindario y el Centro Histórico refleja los desafíos y barreras para una participación económica equitativa en el desarrollo urbano de la ciudad.

Jairo tiene varios trabajos en el Centro, uno de los cuales es como baterista y compositor musical. Comenzó a organizars a otros vendedores y músicos para mantener un estatus legal y tocar la

batería públicamente en el Centro Histórico después de haber sido removido de las áreas residenciales. Jairo y sus colegas a menudo viajan al Centro durante horas al día para tocar la batería. Esta práctica cultural es su medio de vida y también proporciona un sentido de la cultura y el patrimonio local dentro del Centro Histórico.

El tamboreo tiene raíces de resistencia en Cartagena. Los tambores se han utilizado históricamente como una expresión de solidaridad y movilización política, recordando los legados afrolatinos de la insurrección de los esclavos. El tamboreo también es resistido como fuente de ruidos y molestias dentro del Centro Histórico, actitud con resabios de racismo y exclusión. Al interlazar este acto de cultura intangible con historias de resistencia muestra como coexisten y se entrelazan en el Distrito Histórico un trabajo para el consumo turístico, la cultura, la construcción de la comunidad en el barrio. Su trabajo con la escuela de música provee una oportunidad para los niños de 4 a 17 años en el barrio, también demuestra el uso del arte y el patrimonio intangible para construir programas culturales y nuevas oportunidades dentro de los barrios. Estas interconexiones existen entre los barrios y el distrito, sin embargo, la ciudad de Cartagena no valora actualmente su contribución tanto a la diversidad patrimonial dentro del Centro Histórico como a los servicios sociales en el resto de la ciudad. En su comunidad, Jairo coordina este programa extraescolar, adquiriendo instrumentos para los estudiantes, enseñando varios niveles y proporcionando un espacio para que los niños continúen su aprendizaje.

Escuchando a Jairo hablar de su comunidad, hace evidente su fuerte sentido de orgullo y responsabilidad colectiva; también destaca la importancia de compartir la música con su vida y su trabajo. Reflexionando sobre esta experiencia de trabajo de campo, quedó claro que el patrimonio intangible es una herramienta útil para mejorar las conexiones entre los residentes de toda la ciudad con el Centro Histórico. Reflexionando más sobre el desarrollo comunitario dentro de Cartagena, se hace evidente como las historias colectivas de las herramientas utilizadas por los líderes de los barrios para construir poder político muestran una forma de llevar la vitalidad comunitaria de vuelta al Centro Histórico.



Escena callejera en el barrio de San Francisco



un proceso de planificación en el que participen los dirigentes, organizadores y estudiantes de toda la ciudad, no sólo como creadores sino también como constructores de conocimientos locales y planificadores de base. Actualmente, el Distrito Histórico funciona para una mirada y consumo turístico. Comenzar un programa de creación de lugares ofrecería un camino hacia la participación de los residentes, facilitando así la vinculación hacia y desde el centro desde los barrios. El objetivo de la estrategia de construcción y mantenimiento creativo de lugares que permitiría a los cartageneros al contar las historias la ciudad es abrir un espacio dentro de la forma urbana para la creación y el cultivo de una historia y un patrimonio intangible nuevo y que no es estático. Esta herramienta para reducir las barreras de vinculación y acceso, se basa en la creación de grupos de trabajo de barrio, que represente e involucre los intereses de los residentes de diferentes clases y sectores laborales en las actividades y experiencias culturales del Centro Histórico.

La construcción creativa de lugares ofrece oportunidades para inculcar a los ciudadanos un sentido de control sobre las actividades y políticas que afectan al uso de la tierra, la economía y el uso del espacio público dentro del Centro Histórico. El 'control ciudadano' es definido por Sherry Arnstein como "la participación de los ciudadanos de la toma de decisiones en formas que no son manipulativas o explotadoras".¹¹ Al empoderar a los grupos de vecinos para opinar sobre cómo sus necesidades podrían ser mejor satisfechas por la política pública y participar en la programación y la toma de decisiones, les ofrece oportunidades para construir redes de participación comunal en toda la ciudad. Este estilo participativo de planificación otorga a las comunidades un papel activo en identificar sus necesidades, usos y problemas vis-a-vis el estado actual del Centro Histórico. Con un proceso de planificación del tipo 'de-abajo-hacia-arriba', las comunidades tienen la oportunidad de participar en un uso más democrático del espacio público, desarrollo que traería la vida de los barrios al Centro, involucrando a los miembros de la comunidad de toda la ciudad como interesados y actores empoderados.

Oportunidades de colocación en el Centro Histórico

La construcción creativa de lugares en los barrios. En cooperación con los actores locales, las actividades de construcción creativa de lugares pueden extenderse uniformemente entre el Centro Histórico y los barrios. Forjar estas conexiones es necesario para asegurar que la construcción se extienda al desarrollo de los barrios. Por ejemplo, una presentación de la escuela de tambores en la Plaza San Diego en el Centro Histórico también puede repetirse para amigos y familiares en los espacios públicos de su barrio de origen, el de San Francisco. Al utilizar los espacios dentro del vecindario y los del Centro Histórico en actividades de cultura y participación comunitaria la distancia entre ambos se reduce. Estos esfuerzos conjuntos contribuyen a establecer una narrativa renovada de para el Centro Histórico. En esta narración de Cartagena en el Centro Histórico se reflejaría la vitalidad de las comunidades circundantes. Los turistas podrían experimentar y disfrutar de estas actividades en los espacios públicos, ofreciéndoles una experiencia que trasciende su corto tiempo en Cartagena. Es de crucial importancia para el proceso de planificación que estas narrativas y los lugares donde se practique este enfoque sean impulsadas por los propios residentes siguiendo sus aspiraciones y deseos de compartir y expresar los valores intangibles de sus comunidades.

La construcción creativa de lugares y el transporte. Las paradas del transporte público (BTR) son lugares de reunión para los residentes además de su función de facilitar el flujo de la población a través de la ciudad. Las paradas proporcionan oportunidades únicas para utilizar estos puntos de conexión de la ciudad en la construcción de la vitalidad cultural. En esta propuesta, la creación creativa de lugares puede ser usada para llevar el arte y la narración de historias a puntos de conexión a través de la ciudad. Las paradas del BRT que ofrecen protección del clima son espacios que se pueden llenar de historias y música. Un programa que integre el arte a través de las rutas de autobús puede apoyar a los vendedores informales de la ciudad, mientras que da la oportunidad de participar en un proceso comunitario informado para incorporar nuevas narrativas en los espacios públicos. Los actores

del vecindario pueden reunirse para crear murales que celebren a los líderes de la comunidad local y la identidad histórica de la comunidad activando el espacio público y reconfigurando quién es reconocido y valorado dentro de la forma física de la ciudad.

La construcción creativa de lugares y señalización. Dentro del Distrito Histórico de Cartagena, el uso de señalización y arte aludiendo a la presencia de los barrios más allá del Distrito Histórico también permitiría contar una nueva historia de la ciudad. Estas intervenciones pueden ser colocadas en espacios transitorios dentro del Centro Histórico, donde los turistas van y vienen, y donde se llevan a cabo eventos públicos claves. La Plaza San Diego, la llegada de los cruceros, y la estación de autobuses en La Matuna son sitios de intervención ideales para aumentar la señalización alusiva al resto de la ciudad.

Conclusión

Estas recomendaciones no son de ninguna manera soluciones integrales para apoyar la vinculación y el acceso a la totalidad de la ciudad de Cartagena. Sin embargo, ofrecen la oportunidad de vincular la cultura y la movilidad como mediante la mejora de la participación de la comunidad en la regeneración del Centro Histórico. La historia de Cartagena en materia de desarrollo de barrios y de desarrollo comunitario puede aprovecharse para mejorar la accesibilidad del distrito histórico para los residentes de toda la ciudad. La incorporación de nuevos agentes sociales de la comunidad como interesados con poder de decisión puede también ayudar a distribuir los beneficios del Centro Histórico en toda la ciudad.

Recuadro 2.3

ACTIVACIÓN DE HISTORIAS VIVAS EN GETSEMANI

En 2016 y 2019 los habitantes del barrio de Getsemani organizaron protestas y eventos comunitarios dentro de la Plaza Trinidad. Los eventos reunieron a miembros de la comunidad de todas las edades para participar en protestas basadas en la memoria colectiva, compartiendo historias diversas y multigeneracionales de la vida en el barrio. Los residentes se reunieron para protestar por lo que consideraban el aburguesamiento y la turistificación de su barrio. Mientras que los residentes mayores luchan por envejecer en el lugar, también les preocupa que los recuerdos de este barrio residencial—históricamente diverso en cuanto a ingresos, impregnado de la memoria viva de la historia de la resistencia de la ciudad a la esclavitud—se borren y mercantilicen a medida que los residentes son desplazados y expulsados para dar espacio a los negocios alojamientos turísticos. Esta acción de protesta funciona como una herramienta para la construcción de lugares y resistencia conjunta a su destrucción. Las acciones también cuentan con el apoyo de una coalición de líderes comunitarios, que van desde académicos hasta ancianos y residentes. La narración oral presenta una forma de “activar los espacios públicos”, al tiempo que crea una nueva oportunidad para que las conexiones sociales se formen y se regeneren. Los miembros de la comunidad se reúnen regularmente en la plaza para contar historias y socializar, actividades que se ven interrumpidas por el rudo comportamiento habitual en las masas de turistas que visitan el vecindario.



Protestas en Getsemani en 2016¹

1 El Universal <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/video-getsemani-exige-las-autoridades-retomar-la-plaza-de-la-trinidad-217285-EREU321270>

Endnotes:

Mimi Sheller (2016) “Uneven Mobility Futures: A Foucauldian Approach” *Mobilities*, 11:1 16

1 Orlando Deavila Pertuz 2019 Community Action, the Informal City, and Popular Politics in Cartagena (Colombia) in Niall Geraghty and Adriana L. Massidda (editors) *Creative Spaces: Urban Culture and Marginality in Latin America*. London, Institute of Latin American Studies (116)

2 Orlando Deavila Pertuz 2019 Community Action, the Informal City, and Popular Politics in Cartagena (Colombia) in Niall Geraghty and Adriana L. Massidda (editors) *Creative Spaces: Urban Culture and Marginality in Latin America*. London, Institute of Latin American Studies (116)

Cartagenero is the colloquial name used for the citizens of Cartagena.

3 Cartagena Como Vamos Report, 2018

4 Cartagena Como Vamos report, 2018 suggests that up to 70% of the economic activity in the Historic Center is tourism-related, an order of magnitude similar to figures of about 60% mentioned in breakout discussions during the Cartagena fieldwork.

5 Fieldwork discussion with Manuel, a paraphrase of the concept of “two Cartagena’s”

6 Cartagena Como Vamos report, 2018

7 Joel Streicker 1997 Spatial Reconfigurations, Imagined Geographies, and Social Conflicts in Cartagena, *Cultural Anthropology*, 12: 1 109-128 (110)

8 Orlando Deavila Pertuz 2019 Community Action, the Informal City, and Popular Politics in Cartagena (Colombia) in Niall Geraghty and Adriana L. Massidda (editors) *Creative Spaces: Urban Culture and Marginality in Latin America*. London, Institute of Latin American Studies (116)

9 Urban Land Institute, web multiple authors. <https://uli.org>

10 Zitcer 1997 op.cit. (4)

11 <https://citizenshandbook.org/toc.html>

3 UNA NARRATIVA INTEGRAL PARA EL CENTRO HISTÓRICO

El énfasis en la actividad turística marcó los últimos 50 años de desarrollo de la ciudad. Aunque anclada en el Centro Histórico, la mayor parte de las inversiones inmobiliarias relacionadas con el turismo han tenido lugar en Bocagrande, Manga, y más recientemente en Crespo y la isla de Barú. En el Centro Histórico, las inversiones iniciales las hicieron los sectores de altos ingresos que restauraban casas en el barrio Centro como segundas residencias, esta práctica que fue seguida por las familias de ingresos medio-altos que adquirieron apartamentos en propiedades históricas rehabilitadas, también como segundas residencias. Este proceso representó un notable aporte privado a la conservación del patrimonio material colonial que así complementó los esfuerzos del Gobierno Nacional que conservaba las fortificaciones y los principales monumentos. Las inversiones más recientes se han centrado en el alojamiento temporal para estancias cortas e inversiones ligadas a el sector de servicios de

hospitalidad que responden a la marca adquirida por el Centro Histórico como lugar de recreo masivo en un entorno colonial.

Esta estrecha narrativa que hoy se hace del Centro Histórico no aprovecha todo el potencial del sitio para beneficiar a toda la población de Cartagena. El territorio ocupado por la ciudad y su Centro Histórico tiene una gran diversidad de valores socioculturales, algunos con valores potenciales de uso económico, que permiten la promoción de un conjunto mucho más amplio y complejo de narrativas para atraer a una mayor diversidad de usuarios e inversionistas. Esas narrativas pueden sustentar una nueva visión para el desarrollo de la ciudad y atraer intervenciones que impulsen la integración social y económica de grandes segmentos de la población al sus beneficios a la vez que preservan los valores patrimoniales de la ciudad.

CARTAGENA “LA HEROICA”

Nour Jafar
Kimberly La Porte

El efecto de exclusión de la narrativa del turismo

El interés por el desarrollo del turismo en Cartagena (Colombia) comenzó a principios del decenio de 1960 cuando el Presidente Lleras Restrepo lo consideró una prioridad nacional.¹ La Corporación Nacional de Turismo (CNT) se estableció como la principal entidad encargada de atraer inversiones al sector turístico del país y en ese esfuerzo Cartagena era la “joya de la corona”. El turismo se consideraba una forma de rectificar la imagen de violencia y drogas de Colombia para convertirla en un destino de sol y playa más acogedor. Inicialmente, el desarrollo se dirigió a Bocagrande, centrándose en las estrechas playas de la península. Esto impulsó el desarrollo de la infraestructura hotelera así como inversiones inmobiliarias en el barrio. La inversión provino de la élite colombiana y se sospecha que en parte también de fuentes ilegales como los narcotraficantes,² que ayudaron a desarrollar rascacielos, hoteles y condominios. Cartagena fue marcada como un destino de playas y diversión,³ y como resultado, discotecas, casinos, agencias de viajes, hoteles, restaurantes y joyerías comenzaron a brotar en el barrio respondiendo a la evolución de los intereses turísticos. El vecindario llegó a ser conocido como “New Miami” debido a los

muchos edificios en altura que llenaban su horizonte.

Bocagrande comenzó a cambiar con el tiempo ya que muchas de las edificaciones hoteleras se empezaron a transformar en segundas residencias permanentes para la élite. Esta alteración demográfica transformó el sentido de permanencia de la población, ya que la zona pasó de ser un lugar de visitantes de corto plazo a titulares de intereses de largo plazo como residentes recurrentes en la zona que tenían en Bocagrande sus segundas residencias. Este cambio demográfico empujó a la mayoría de los turistas fuera del vecindario y hacia los barrios del Centro Histórico: Centro, San Diego y Getsemaní. Aunque no se eliminaron totalmente los visitantes de corta duración, las instalaciones turísticas de Bocagrande gradualmente se han concentrado en una zona limitada del barrio ayudando a mantener un mejor control sobre dónde se aventuran los turistas en el vecindario. Esta concentración permitió una vigilancia más manejable del área y el control policial de los visitantes de corto plazo.⁴ “La escasa población pobre de Bocagrande fue expulsada más fácilmente de la península”.⁵ Inicialmente, los ricos construyeron grandes villas en el vecindario, pero más recientemente, ha habido un cambio hacia la vida dentro de los apartamentos. Las villas requieren de varios trabajadores para mantener los terrenos y la casa dentro de la finca, desde jardineros hasta amas de llaves, cocineros y niñeras. Dentro del complejo de apartamentos muchas tareas han sido eliminadas o requieren una sola persona para mantener la casa debido a su menor huella.⁶ El Bocagrande actual es más tranquilo de lo que era durante su auge turístico en los años 80, la mayoría de las calles vacías de instalaciones turísticas son tranquilas: sólo la presencia de amas de llaves paseando a los perros o manteniendo los jardines.⁷ La clase trabajadora de este barrio tiene raíces afrocolombianas de bajos ingresos.



Figura 3.1 El horizonte de Bocagrande ilustra una estética similar a la de Miami, Florida.
Foto de Nour Jafar

Las instalaciones turísticas del barrio se concentran a lo largo de una calle principal central, a una cuadra de la playa. A lo largo de este corredor hay grandes complejos comerciales, casinos, restaurantes y agencias de turismo; y varias clínicas de cirugía plástica. El contenido comercial a lo largo del corredor se centraliza en torno a nombres y funciones familiares para los turistas, como ropa de playa y franquicias comerciales de lujo, o restaurantes de pastiche imitativos de algún tema.⁸ Todo dentro de esta franja es familiar para los turistas, recordando otros lugares tropicales que podrían haber visitado antes.⁹



Figura 3.2 Uno de los numerosos casinos que se encuentran en Bocagrande.
Foto de Nour Jafar



Figura 3.3 Lubnan, un restaurante en Bocagrande con diseños de pastiche.
Foto de Nour Jafar

El efecto excluyente del turismo no se limita solo a la expulsión de las poblaciones de menores ingresos de la zona. La industria del turismo en Cartagena se centra en la mercantilización de la cultura, específicamente la afrocolombiana. Cuando se anuncia lo que Cartagena

tiene que ofrecer, en los folletos y el contenido de mercadeo siempre hay un telón de fondo de cultura afrocaribeña. La representación suele ser de un pescador, de una palenquera¹⁰, o de cualquier otro personaje en un papel subordinado. El contenido de la propaganda despoja a los colombianos afrocaribeños de cualquier cultura y simplemente los convierte en un exótico telón de fondo para las vacaciones de los turistas. Esto se personifica aún más en el Paseo en Chiva, un autobús turístico guiado que opera desde 1980 y que sale de Bocagrande y se dirige a todas las principales atracciones del centro histórico.¹¹ El autobús es un símbolo cultural en sí mismo, ya que su uso original fue en las granjas del campo. Los tours cuentan con guías que proporcionan los datos más básicos sobre cada destino, la mayoría de centrados en una narrativa colonial. El propio recorrido pide a los visitantes que se imaginen a sí mismos como colonialistas europeos y cómo estarían descubriendo la cultura caribeña. Los guías mercantilizan aún más la ciudad como escenario de un acto de pastiche diciendo a los turistas que “ustedes serán los actores principales”.¹² La concentración de contenidos del viaje en Chiva no gira en torno a la historia real del Centro Histórico. Hay una casi completa indiferencia por la historia de las fortificaciones u otros sitios clave ya que el viaje intenta también llevar a los turistas a comercios que han firmado acuerdos con la agencia de turismo que dirige el viaje. Se hace un especial esfuerzo en detenerse en lugares específicos y directamente frente a las tiendas que han prometido una comisión al guía, ya que los turistas siempre tienden a comprar recuerdos de sus vacaciones. Las paradas en la ruta también ofrecen oportunidades de tomar fotos con ‘actores’ culturales, ya sean palenqueras, artesanos, o cualquier otro lugar que comodifique aún más la cultura afrocaribeña.

El turismo hoy domina la economía de Cartagena y se observa una desconexión entre los flujos de dinero que genera y la gente de la ciudad. La economía de la ciudad también sigue una narrativa colonial, la economía de extracción y exportación es aún generalizada, una economía que enriquece a los inversionistas mientras que la población de menores ingresos no obtiene beneficios.¹³

Gentrificando al turismo

Cartagena ha sufrido de aburguesamiento (gentrificación) impulsado por el rápido crecimiento de las actividades relacionadas con el turismo (para un análisis del aburguesamiento véase el anexo B). El aburguesamiento dentro de la ciudad no se limita al desplazamiento de los residentes. La ‘Turistificación’ o turismo aburguesador se define como “un proceso de cambio socio-espacial en el que los barrios se transforman de acuerdo con las necesidades de los consumidores acomodados, residentes y visitantes sin mayor distinción”.¹⁴ A lo largo de los años ha habido un aumento constante de visitantes extranjeros a Cartagena, pasando de 50.000 anuales en 2002 a más de 3 millones¹⁶ en 2017, lo que ha llevado a la expulsión de los residentes de menores ingresos del centro histórico.

Mucho antes de que el aburguesamiento del centro histórico expulsara a los residentes de menores ingresos de la zona, otras fuerzas cambiaron la demografía de Cartagena. A principios del siglo XX la ciudad perdió mucha población cuando los residentes se mudaron a Barranquilla. La población de Cartagena se redujo drásticamente de 25.000 a 8.000 personas a medida que más gente se trasladaba en busca de oportunidades económicas, dejando atrás un centro histórico vacío.¹⁷ A finales de los años 60 se produjo el regreso de algunos miembros de la élite al centro histórico los que comenzaron a renovar los edificios más antiguos como segundas viviendas. Estos proyectos de renovación desencadenaron el proceso de aburguesamiento del centro histórico.¹⁸ Aunque algunos edificios fueron tomados por residentes de bajos ingresos a través de la ocupación ilegal después del abandono, muchos otros proyectos de restauración crearon hoteles de 5 estrellas. Los edificios vacíos, sin embargo, siguen siendo un problema importante dentro del centro.

Con el aumento de hoteles y restaurantes en los barrios del Centro y San Diego, la concentración de actividades turísticas se desplaza de Bocagrande al centro. A medida que las regulaciones de conservación entran en vigor para preservar los edificios dentro de estos

barrios, el turismo se convirtió en el uso dominante en el Centro Histórico¹⁹ y disminuyó aún más la diversidad de usos dentro del área, limitandolos mayoritariamente a aquellos que sirven a los visitantes de corto plazo.

Con la afluencia de turistas y la proliferación de los negocios que prosperan en esa economía, como cafés, restaurantes y discotecas aumentó también el uso de servicios de seguridad privada contratados por las empresas para vigilar la zona a la que acuden los turistas. Esta vigilancia tiene por objeto proporcionar un “espacio seguro” para que los turistas disfruten de la belleza de la pintoresca Cartagena sin la interferencia de la realidad de la ciudad. Las fuerzas de seguridad deben vigilar a los residentes y a los vendedores para que no “acosen” a los turistas, sea cobrandoles por actuaciones musicales no deseadas, o por venderles baratijas, o no sean molestados por la población empobrecida que tratan de ganarse la vida vendiendo artículos o pidiendo limosna.



Figura 3.4 Plaza Santo Domingo de noche.
Foto por Nour Jafar



Figura 3.5 KGB Bar, un bar temático soviético ubicado en San Diego.
Foto de Nour Jafar

En el centro histórico los restaurantes turísticos atienden a gustos consistentes con la demanda en el mercado internacional. Los menús de los establecimientos que rodean la Plaza Santo Domingo tienen menús idénticos, con camareros que intentan atraer clientes a través de la publicidad verbal de un menú occidental de pastas, pizzas y sándwiches con precios exuberantes que sólo los turistas pagarían y pueden hacerlo. Además de la falta de variedad en los menús algunos establecimientos siguen diseños kitsch que no tienen relación con el contexto de la ciudad.

El problema del centro histórico puede resumirse en un término: sobreturismo. El aumento de turistas principalmente norteamericanos dentro del centro ha creado problemas para el paisaje histórico de Cartagena, ya que ellos constituyen más del 20% de los turistas en 2018.²⁰ El consumo de la ciudad para la diversión masiva limita la vida diurna de Centro a la vista de unos pocos museos y viajes a las islas cercanas y genera una caótica vida nocturna que altera la vida de los Cartageneros que aún residen en el área patrimonial.

La exclusión a través del caos del turismo

Uno de los subproductos de la turistificación es la alteración de la vida de los habitantes de Cartagena. Hay una gran diferencia entre las calles del centro histórico durante el día y la noche. Durante el día, grupos tranquilos de turistas vagan por la ciudad y exploran los principales sitios que sólo están abiertos durante el día, como el Castillo San Felipe, Las



Figura 3.6 Las Bóvedas, una mazmorra histórica convertida en tiendas de recuerdos que atraen a los turistas. Foto de Nour Jafar

Bóvedas, o hacen viajes a Barú y otras islas cercanas. La escena nocturna, sin embargo, es drásticamente diferente. La mayoría de los viajeros jóvenes visitan Cartagena para pasar unas vacaciones asequibles, en una ciudad que se caracteriza por ser una ciudad fiestera con discotecas tentadoras, prostitución legal y un notorio mercado de drogas.

Recuadro 3.1 TRABAJADORES SEXUALES EN CARTAGENA. OBSERVACIONES DEL TRABAJO DE CAMPO.

Dentro de la Plaza de la Torre del Reloj, por la noche, se ven grupos de trabajadoras sexuales trabajando. Su clientela se centra principalmente en turistas norteamericanos, donde el idioma ya no es una barrera debido a la tecnología. Las jóvenes son vistas utilizando Google Translate en sus teléfonos para comunicarse con sus clientes. Aunque la prostitución es legal en Colombia, existe un problema de explotación sexual de menores en la industria del turismo sexual de Cartagena. Debido al miedo a la estigmatización, el tema ha sido ignorado durante mucho tiempo por el temor a

perder visitantes en caso de que este problema sea abordado públicamente.¹ En 2009, la ONG Renacer² fundó “La Muralla Soy Yo!”, una campaña que tiene como objetivo educar al público sobre este tema, así como prevenir el problema, denunciar y enjuiciar a aquellos que explotan a los niños en el comercio sexual.

1 Frölich, Nicole. “Cartagena Takes Action against Sex Tourism: DW: 12.03.2020.” DW. Deutsche Welle, March 13, 2020. <https://www.dw.com/en/cartagena-takes-action-against-sex-tourism/a-52704120>.
2 <https://fundacionrenacer.org>

La música a todo volumen de las discotecas y los turistas vociferantes y malcomportados que deambulan por las calles por la noche son comunes en el Centro Histórico. En toda la zona, numerosos clubes son frecuentados principalmente por turistas y tocan música a todo volumen hasta bien entrada la noche. Alrededor de estos clubes se desarrolla un mercado subterráneo.²¹ Los traficantes y vendedores de drogas se dirigen a los turistas más jóvenes que merodean por los clubes y bares, ofreciéndoles precios lucrativos por “cocaína de alta calidad” o si eso no despierta su interés, marihuana, ya que es una droga más suave que más gente se vería tentada a comprar.

Este caos turístico se da principalmente en los barrios del Centro y San Diego, y amenaza con extenderse a Getsemaní. El barrio de Gestemani se encuentra actualmente en un proceso de aburguesamiento liderado por nuevos albergues y alojamientos de corto plazo gestionados a través de RB&B. Proliferan también las instalaciones que utilizarían los visitantes de corto plazo, como el extraño concepto de Cerveza

y Lavandería que proporciona en un solo lugar servicios integrados de comida, bebida y lavado de ropa para los turistas.²² Asimismo, son comunes las artes murales que cubren las paredes de los edificios del barrio en un intento de hacerlo más atractivo para los visitantes. Existe una contra reacción de parte de los residentes que alimenta un un activo movimiento de resistencia a esta forma de aburguesamiento. En febrero de 2020, hubo una protesta en la Plaza de La Trinidad encabezada por los residentes contra el caos que los turistas estaban infligiendo a su vecindario. Esto causó posteriormente el cierre de la plaza durante dos semanas. Después, las fuerzas policiales locales patrullaron la zona para vigilar a los turistas y asegurarse de que la plaza se mantuviera segura para los residentes. Esta es una reacción opuesta a la de las fuerzas de seguridad privada que existen en San Diego y el Centro. Aquí, las fuerzas de seguridad están cuidando el bienestar de los residentes permanentes, mientras que en San Diego y Centro, los equipos de seguridad privada están protegiendo los activos de las empresas, como las zonas de confort turístico.

Mitigación de los impactos de la turistificación

Desde el siglo XVI, Cartagena fue una de las ciudades portuarias fortificadas más destacadas del Caribe español y uno de los nodos de una red mundial de comercio colonial. A pesar de su independencia de la dominación española obtenida en 1811, Cartagena, al igual que muchas otras ciudades del Caribe, aún batalla con problemas sistémicos de poder, disparidad de clases y prejuicios raciales.²³ En los últimos años los intereses económicos y los desequilibrios socioculturales se han combinado para incentivar políticas que dan prioridad a los intereses de los turistas de paso por encima de las necesidades de los residentes. Hoy en día, el Centro Histórico se presenta como un recurso sobre explotado que necesita una intervención para reestablecer su curso hacia un futuro sostenible e inclusivo. Los recientes acontecimientos relativos a la pandemia de COVID-19 y su consiguiente amenaza para el mercado del turismo masivo, hacen que sea más urgente para Cartagena reconsiderar cómo utilizará sus valores patrimoniales y su identidad para seguir adelante.

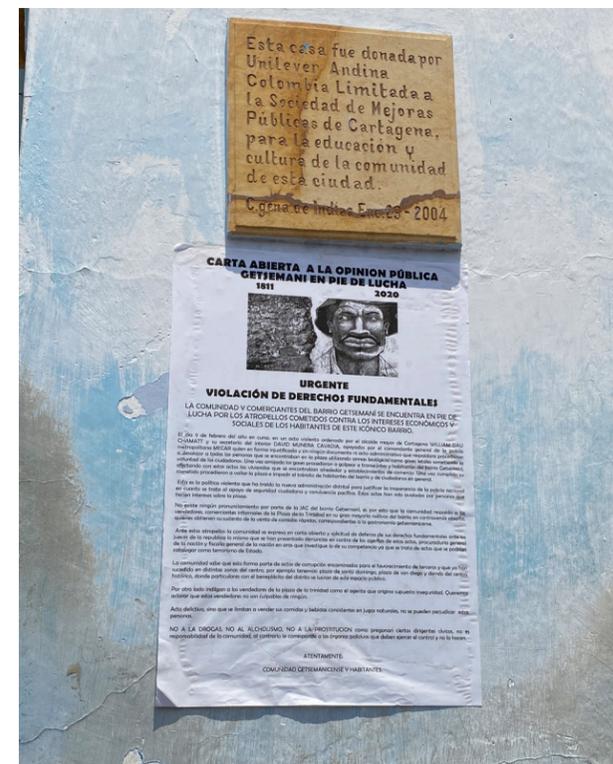


Figura 3.7 Un cartel de protesta llamando la atención, situado en la Plaza de La Trinidad en Getsemaní. Foto de Nour Jafar

El Enfoque del Paisaje Urbano Histórico (HULA), recomendado en 2011 por la UNESCO, ofrece un marco conceptual que facilita un “reposicionamiento” o “cambio de imagen” de Cartagena (para más detalles sobre el HULA véase el Anexo A). En el núcleo de su definición, la noción de “paisaje urbano histórico” reconoce tanto las capas temporales y espaciales en el desarrollo de las ciudades históricas como los numerosos valores que se insertan en ellas. Así, analizado el Centro Histórico se presenta como un nodo más de una narración mucho más compleja del patrimonio en continua evolución de Cartagena y permite entender su forma actual como una etapa de un proceso dinámico de cambio.

Además de estructurar la idea de paisaje urbano histórico, la Recomendación de la UNESCO sobre el DHU también esboza un conjunto de instrumentos para la planificación y la gestión de la conservación de las zonas del patrimonio urbano las cuales combinan metodologías tradicionales de conservación y planificación urbanas. Estas incluyen herramientas de participación comunitaria, conocimientos e instrumentos de planificación urbana, sistemas de reglamentación patrimonial y herramientas financieras. Estas propuestas constituyen un enfoque integrado que puede adaptarse a las particularidades del lugar en que se aplica.²⁴ El uso de esta amplia variedad de instrumentos facilitan en última instancia el surgimiento de un entorno de gobernanza a través del cual que se puede lograr un equilibrio entre los numerosos valores e intereses que convergen en las ciudades históricas.

El enfoque del Paisaje Urbano Histórico informa la siguiente propuesta de programación cultural, estructurada para replantear la limitada experiencia actual del turista dentro de la ciudad amurallada de Cartagena. Se presenta como un instrumento prototípico de participación comunitaria que permite a “una muestra representativa de los interesados identificar los valores fundamentales de sus zonas urbanas, elaborar visiones sobre su futuro, fijar objetivos y acordar medidas para salvaguardar su patrimonio y promover el desarrollo sostenible”. Estos instrumentos deberían facilitar el diálogo intercultural aprendiendo de las comunidades acerca de sus historias, tradiciones,

valores, necesidades y aspiraciones y facilitando la mediación y la negociación entre intereses y grupos en conflicto”.²⁵

El empoderamiento cultural como compromiso de la comunidad

En consonancia con las iniciativas de participación comunitaria recomendadas por la UNESCO en el Enfoque del Paisaje Urbano Histórico esta propuesta tiene por objeto proporcionar un repositorio y una plataforma para las tradiciones orales y las culturas visuales de los cartageneros. Las intervenciones basadas en la cultura, como la que se sugiere aquí, introducen sutiles cambios de comportamiento en las forma en que los usuarios y los interesados interactúan con el entorno construido histórico. Para avanzar en analizar esta hipótesis, se realizó un estudio de campo en Cartagena, Colombia, entre el 8 y el 14 de marzo (2020). Durante este período, observamos el uso del monumento del siglo XVIII La Torre del Reloj (que sirve como puerta de entrada entre la Plaza de Independencia y la Plaza de Los Coches) como lienzo para las proyecciones. En los alrededores, los altavoces tocaban música a todo volumen, mientras que los residentes y los turistas jugaban, hacían trueques y simplemente pasaban el tiempo.

Con base en conversaciones con organizaciones locales de residentes del barrio, esta escena reflejaba el hecho de que el Centro Histórico de Cartagena se

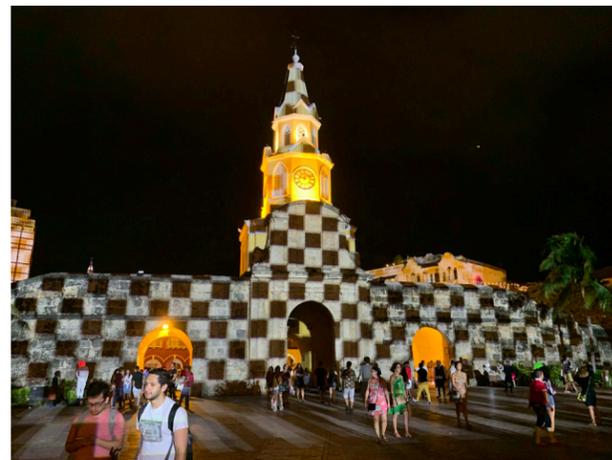


Figura 3.8 Proyecciones sobre la Torre del Reloj en Cartagena, 11 de marzo de 2020. Foto por Kimberly La Porte

había adaptado demasiado para acomodar y atraer el turismo. Se había llegado a un punto de superficialidad a expensas de la calidad de vida residencial. Así pues, surgió una cuestión central: la concentración de turistas en el Centro Histórico había transformado los recursos heredados del pasado en hermosos contenedores vacíos y ya no eran símbolos relevantes de una narrativa patrimonial que abarcara a los residentes. En consecuencia, la propuesta que sigue es sutil: la sugerencia es simplemente actualizar, ampliar y elevar la actual programación pública urbana ya establecida en Cartagena.

La propuesta tiene en cuenta que Cartagena es sede del Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias FICCI, el festival internacional de cine de más larga duración en América Latina. También considera posible que esta institución entre en asociación con organizaciones afines para llevar a cabo esta iniciativa. Se propone crear una repositorio accesible de películas, imágenes y grabaciones aportadas por la comunidad que sirva de archivo de memorias que forman parte del patrimonio e identidad de los Cartageneros actuales y antiguos. También abre oportunidades de intersección con objetivos del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Turismo, por lo que se recomienda investigar esta oportunidad.

Estos materiales podrían proyectarse utilizando tecnologías fácilmente disponibles en secciones de las fortificaciones que rodean el Centro Histórico orientadas hacia el mar. Los asientos podrían ser dispuestos en las áreas verdes que ya existen aquí, y que actualmente se utilizan de manera informal para la recreación. Esta intervención cultural en el entorno exterior del Centro Histórico y no dentro del mismo tiene por objeto diluir el nivel actual de concentración del turismo “Intramuros”. También está estructurada para atraer a un público diverso. Por un lado, las proyecciones apelan a la nostalgia del Cartagenero, literalmente superponiendo los recuerdos del pasado reciente a la herencia de la historia. Por otro lado, proporciona una experiencia interactiva y basada en el aprendizaje para que los turistas comprendan el espíritu de la ciudad con la que se han encontrado.



Figura 3.9 La propuesta de proyección de una película documental de archivo sobre las fortificaciones marítimas de Cartagena. Renderizado por Kimberly La Porte



Figura 3.10 Secciones orientadas al mar de las fortificaciones del siglo XVI de Cartagena, 14 de marzo de 2020. Estos espacios verdes están infrutilizados y mal gestionados. Las luces de las jaulas iluminan la muralla por la noche. Foto por Kimberly La Porte



Figura 3.11 Mapa satelital del Centro Histórico de Cartagena, mostrando los lugares para acomodar las proyecciones de las películas. Mapa base de Google, áreas de interés destacadas por Kimberly La Porte.

Por último, este tipo de intervención cultural tiene el potencial de convertirse en un evento de recaudación de fondos que podría beneficiar directamente el mantenimiento de las murallas históricas. Se involucra directamente con los turistas, pero también aprovecha los recursos del Centro Histórico para atraer nuevas instituciones gubernamentales, y asociaciones sin fines de lucro y comunitarias. Todos estos nuevos interesados se convierten en fuentes potenciales de apoyo financiero y se involucran directamente en el cuidado material continuo del sitio.

Un renovado sentido del lugar: Cartagena La Heroica

El patrimonio del área urbana de Cartagena y su Centro Histórico es complejo, informado por su condición de puerto comercial colonial, su relación con los centros administrativos del interior del país, su población afrocolombiana y sus residentes recién llegados de los países vecinos y de todo el mundo. Aunque los activos históricos se han posicionado con éxito para atraer a los turistas y a los grupos más acomodados, sigue habiendo un potencial significativo para utilizar estos recursos de una manera que incluya y promueva una gama mucho más diversa de narrativas e interesados, y que a su vez pueda atraer nuevas corrientes de inversión sostenible.

Un renovado sentido de lugar en Cartagena y su Centro Histórico se puede promover bajo la identidad de “Cartagena La Heroica”. Esta identidad (o “marca”) se inscribe en una narración patrimonial ya establecida de la independencia de la ciudad, que fácilmente resuena en las comunidades dentro de Cartagena y en sus alrededores, como Palenque. Cartagena La Heroica proporciona una forma cohesiva de entender la ciudad en su conjunto, reconociendo al mismo tiempo la diversidad de las partes que la componen. Si bien La Heroica nace de la historia de la ciudad, en ese momento compuesta por los barrios del Centro, San Diego y Getsemaní, destaca las características resistentes, atractivas y multiculturales que unifican a Cartagena y su territorio. La reactivación de la noción de La Heroica sirve para empoderar a esas comunidades con profundos lazos con la ciudad.



Figura 3.12 La estatua del Noli Me Tangere está dedicada “A Cartagena Heroica”, conmemorando la resistencia de la ciudad a la conquista española, en El Camellón de los Mártires de Cartagena. La foto proviene de mapio.net

Esta estrategia de reposicionamiento de la marca es una medida que permite equilibrar la auto-identificación de los Cartageneros y la percepción de los turistas. Los beneficios de una narrativa bien pensada son numerosos: la diferenciación con los competidores y la educación del turista son sólo un par. Es esencial que una estrategia de marca que vaya más allá de la tipografía y los logotipos, eso es lo que se sugiere en el concepto de “Cartagena La Heroica”. La estrategia debe conectar directamente con “elementos relacionados con la identidad social, la comunidad y la sostenibilidad del destino”, incorporando la historia del lugar con su esperanza para el futuro.²⁶

Por último, las estrategias de marca también se pueden usar para reposicionar una ciudad que se ha visto desbordada por el turismo, como es el caso de Cartagena. La propuesta de programas culturales



Figura 3.13 Una tienda en Cartagena utiliza la identidad de “La Heroica” en su señalización, 13 de marzo de 2020. Foto por Kimberly La Porte

y la estrategia de cambio de la narrativa sugeridas son ejemplos de lo que algunos investigadores califican como “retro posicionamiento” (retrograding). El retro posicionamiento puede definirse como una iniciativa que tiene sus raíces en “la nostalgia personal relacionada con los recuerdos de un individuo y/o la nostalgia compartida sobre acontecimientos históricos o un período específico de la historia... La mayoría de las marcas estudiadas están siguiendo una estrategia de retro posicionamiento que consiste en combinar formas antiguas con funciones de vanguardia, actualizando el producto para armonizar el pasado y el presente”.²⁷ Los investigadores han descubierto que este tipo de estrategias funcionan especialmente bien con actividades relacionales al “Turismo de Interés Especial” y son consistentes con el hecho de que muchas ciudades necesitan los ingresos generados por los visitantes.²⁸



Figura 3.14 Una farmacia de Cartagena utiliza la identidad de “La Heroica” en su comercialización promocional, 13 de marzo de 2020. Foto por Kimberly La Porte

Observaciones finales

El trabajo de campo en Cartagena (Colombia) y su Centro Histórico fue en gran parte de observación, con la intención de identificar las fuentes de conflicto que afectan a los recursos patrimoniales de la ciudad. Muy pronto se hizo evidente que una explosión de turismo masivo facilitada por la adaptación de la ciudad portuaria para acoger cruceros había provocado una desconexión entre el patrimonio material y la memoria colectiva de los Cartageneros.

Por lo tanto, esta propuesta dual ha tenido como objetivo sugerir tanto una acción inmediata para catalizar cambios en los paradigmas de uso del valor del Centro Histórico, como para proporcionar un marco inclusivo a largo plazo para la comprensión y la gestión de Cartagena como la integración de sus muchas partes. La influencia de este tipo de estrategias de marca en la gestión del turismo y en el empoderamiento de las comunidades ha sido bien documentada en la literatura académica y profesional, subrayando el potencial del patrimonio urbano para contribuir a un futuro sostenible.

4 EL ESPACIO Y LA MATERIALIZACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

Endnotes:

1 Elisabeth Cunin and Christian Rinaudo, "Consuming the City in Passing: Guided Visits and the Marketing of Difference in Cartagena de Indias, Colombia," *Tourist Studies* 8, no. 2 (2008): 267–86, <https://doi.org/10.1177/1468797608099252>.

2 Cunin, and Rinaudo.

3 Cunin, and Rinaudo.

4 Joel Streicker, "Spatial Reconfigurations, Imagined Geographies, and Social Conflicts in Cartagena, Colombia," *Cultural Anthropology* 12, no. 1 (1997): 109–28, <https://doi.org/10.1525/can.1997.12.1.109>.

5 Streicker 110.

6 Streicker.

7 Fieldwork observations collected during a trip to Bocagrande

8 Fieldwork observations

9 Streicker, "Spatial Reconfigurations, Imagined Geographies, and Social Conflicts in Cartagena, Colombia."

10 *Palenqueras* are women of Afro-Caribbean descent who are known for selling fruits and sweets. They are known to walk through the city with treats in a basket resting on their heads wearing vibrant dresses.

11 Cunin and Rinaudo, "Consuming the City in Passing: Guided Visits and the Marketing of Difference in Cartagena de Indias, Colombia."

12 Cunin and Rinaudo.

13 Streicker, "Spatial Reconfigurations, Imagined Geographies, and Social Conflicts in Cartagena, Colombia."

14 Agustín Cocola Gant, "Tourism and Commercial Gentrification," no. February (2015).

15 Cunin and Rinaudo, "Consuming the City in Passing: Guided Visits and the Marketing of Difference in Cartagena de Indias, Colombia."

16 "Tourism Statistics." Colombia Reports. Colombia Reports, July 12, 2019. <https://colombiareports.com/colombia-tourism-statistics/>.

17 Bustamante Patrón, German. "Ayer, Hoy Y Mañana de

Cartagena Y Su Patrimonio Historico." PowerPoint Presentation, Cartagena, Colombia, March 9, 2020.

18 Sairi T. Pineros, "Tourism Gentrification in the Cities of Latin America: The Socio-Economic Trajectory of Cartagena de Indias, Colombia," in *Tourism and Gentrification in Contemporary Metropolises: International Perspectives* (New York: Routledge, 2017), 75–103.

19 Bustamante Patrón.

20 "Tourism Statistics." Colombia Reports. Colombia Reports, July 12, 2019. <https://colombiareports.com/colombia-tourism-statistics/>.

21 Fieldwork collected through nighttime strolls through Getsemaní, Centro, and San Diego.

22 For a comment on this concept of hospitality see: <https://ourhousein.com/2019/01/25/our-house-in-cartagena-part-2/#more-17207>

23 Sarah Wijesinghe. et al, "Tourism Knowledge and Neocolonialism – A Systematic Critical Review of the Literature." *Current Issues in Tourism* (2019), 22 (11), 1263-1279.

24 *The HUL Guidebook: Managing heritage in dynamic and constantly changing urban environments – A practical guide to UNESCO's Recommendation on the Historic Urban Landscape* (2016), Bad Ischl, Austria: 15th World Conference of the League of Historical Cities

25 HUL Guidebook, 2016

26 L. D. A. Dioko, "Progress and trends in destination branding and marketing-a brief and broad review." *International Journal of Culture, Tourism, and Hospitality Research* (2015), 10 (1), 5–13.

27 K. Brown and Cave, J, "Island tourism: Marketing culture and heritage – editorial introduction to the special issue." *International Journal of Culture, Tourism, and Hospitality Research* (2010), 4 (2), 87–95.

28 Hugues Séraphin et al, "Destination Branding and Overtourism." *Journal of Hospitality and Tourism Management* (2019), 38, 1-4.

LAS PALENQUERAS DE SAN BASILIO DE PALENQUE

Dara M. Epison

“Somos reconocidas como un patrimonio viviente. Lo que llevamos encima no es solo una pollera y una palangana con frutas y cocadas. Es también una herencia cultural que viene desde el pueblo de Palenque, patrimonio intangible de la humanidad. Los miles de turistas que llegan al año a esta ciudad deben saber que Palenque vive, y somos nosotras las portadoras de ese legado.”

— Dorina Hernández, líder palenquera¹

Tras la demolición del Mercado de la ciudad situado junto a la Bahía de Los Pegasos para construir el Centro de Convenciones, las “palenqueras” -comerciantes de productos alimenticios locales del pueblo de San Basilio de Palenque- perdieron su lugar en el Centro Histórico y recurrieron a la venta informal en las calles y aceras de Cartagena. A la pérdida de un “lugar en la ciudad” se sumaron los cambios en sus vestimentas y hábitos comerciales impuestos gradualmente por el desarrollo del turismo masivo en el área patrimonial. Muchas palenqueras pueden verse ahora adornadas con los colores de la bandera de Cartagena y, ya no dependen únicamente de la venta de productos de Palenque, sino que se ganan la vida posando para las fotos de los turistas. Esta “mercantilización” del patrimonio cultural inmaterial de los colombianos es sólo uno de los muchos casos de este proceso que tiene lugar en la ciudad de Cartagena.

Las Palenqueras

Antes de visitar por primera vez la ciudad de Cartagena de Indias en marzo de 2020, intenté, en la medida de lo posible desde una gran distancia, sumergirme en la historia y la cultura de la ciudad. Como ciudad designada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como Patrimonio de la Humanidad, conocida por su intrincado sistema de fortificaciones, su grupo de monumentos y su puerto, Cartagena rebalsa de “valor universal excepcional” tal como es definido en el sexto criterio de inscripción en la Lista del Patrimonio

Mundial: según la UNESCO, “Cartagena, junto con La Habana y San Juan en Puerto Rico fue un eslabón esencial en la ruta de las Indias Occidentales. El sitio encaja en el tema general de la exploración mundial y las grandes rutas marítimas comerciales”.² La actividad comercial a la que se hace referencia en esta descripción es el papel “esencial” de Cartagena en la importación de africanos esclavizados a partir del siglo XVI hasta la abolición oficial de esta práctica en 1851. Como principal puerto de importación de mano de obra esclava para la corona española en Sudamérica, se cree que al menos un millón de cuerpos negros esclavizados entraron en el puerto de Cartagena.³

A pesar de la presencia de la población africana en la formación de la identidad de Cartagena como la “joya” de las Indias Occidentales y la corona colombiana, los esclavos sólo se mencionan como un aparte no cuestionado en la descripción de la UNESCO del valor universal de Cartagena, como “[alimentando] gran parte de la actividad económica de la ciudad”.⁴ Esta contabilidad superficial de la existencia de los afrocolombianos se refleja en la presencia simbólica de las Palenqueras en el imaginario de la ciudad. Los blogs de viajes suelen presentar a estas mujeres dentro de su descripción de los elementos atractivos de Cartagena de la siguiente manera (énfasis añadido):

“Un mosaico de tonos tropicales bañados por el sol saluda a los visitantes que deambulan por las laberínticas calles de la ciudad caribeña de Cartagena, en Colombia. El casco antiguo amurallado designado por la UNESCO, repleto

de edificios históricos de color amarillo ámbar, se remonta a la época colonial en el siglo XVI. Hoy en día, la ciudad vieja de Cartagena conserva claras conexiones con los símbolos colombianos más emblemáticos. Entre ellos, y posiblemente los más emblemáticos, están las “palenqueras”, que llevan vibrantes vestidos con volantes y llevan cuencos de frutas tropicales”.⁵

Al comienzo de mi estancia de una semana en el Centro Histórico de Cartagena, rodeado por el tejido histórico de la ciudad, la cultura y la actividad comercial impulsada en gran medida por el turismo, me sentí inmediatamente atraída por estos grupos de mujeres negras que llevaban cuencos de fruta pero que en su mayoría vendían a los turistas la oportunidad de fotografiarse con ellas. Estas mujeres, llamadas “Palenqueras” por su conexión con un “Palenque”⁶-en este caso, el pueblo de San Basilio de Palenque- se han convertido en un icono turístico en Cartagena y en el extranjero. Se venden representaciones eróticas y exóticas de ellas en tiendas de recuerdos de toda la ciudad, y su imagen se utiliza en folletos turísticos, sitios web y blogs. Como escribe Joel Streicker en su artículo “Reconfiguraciones espaciales, geografías imaginadas y conflictos sociales en Cartagena (Colombia)”, publicado en 1997:

“Llamados “alegres” y pobres pero “felices” en las pocas partes del texto que mencionan su existencia, los negros son representados visualmente como vendedores de frutas en la playa, bailarines folclóricos en un espectáculo turístico, y pescadores en silueta contra el sol poniente, mientras que los turistas son retratados como blancos. Sin embargo, en su mayor parte, los negros aparecen en la literatura turística simplemente como parte del pintoresco telón de fondo de la diversión turística, tomando un papel secundario incluso en las playas de la ciudad y la arquitectura colonial”.⁷

Esta iconización—o proceso de iconización— a menudo tiene lugar fuera del control del sujeto (u objeto). Las Palenqueras no son inmunes a este proceso de menosprecio e iconización en el lugar y el tiempo por

el bien de la mirada del turista. Sin embargo, a pesar de esta situación menoscabada, no puedo evitar identificar una gran empoderamiento en la forma como esa mirada se dirige y se utiliza. De hecho, lo que podríamos leer en la cita de la Sra. Dorina Hernández es una expresión de ese empoderamiento, una articulación del patrimonio como vivo, que respira y se encarna, y que no sólo resulta en productos culturales (iconos) que se compran y se venden. Este poder se refleja en la forma en que las palenqueras se organizan a sí mismas y a su trabajo. Rara vez se les ve trabajando dentro del Centro Histórico solas, prefiriendo en cambio funcionar como un grupo con una o dos de las mujeres actuando como representantes de la unidad.



Figura 4.1 Palenqueras Go, Guía del Ocio Foto de Tu Guía de Cartagena 2011

Como “patrimonio vivo”, las palenqueras han logrado, a lo largo de su larga ocupación del espacio público de Cartagena, salir del telón de fondo de las murallas de color ámbar para convertirse en una hebra esencial del tejido cultural que compone la ciudad. A pesar de ello, la presencia pública de la Palenquera en Cartagena ha

sido tenue. ¿Podríamos configurar un futuro menos frágil para estos cuerpos femeninos negros en el espacio público develando el proceso a través del cual se produce su aparición como portadoras del legado cultural de Colombia?

Palenque, la “ciudad amurallada”

La aldea de San Basilio de “Palenque” (que puede traducirse como “ciudad amurallada”) fue fundada en algún momento del siglo XVI (se desconoce la fecha exacta) por Benkos Biohó, un antiguo rey africano del territorio de la actual República Democrática del Congo o de Angola, que fue vendido como esclavo y escapó del puerto de Cartagena en 1599. Huyó de sus captores a los pantanos al sur de Cartagena y formó un ejército de cautivos fugados que se asentaron en la zona de los Montes de María, formando comunidades de auto defensa “palenques” en los que desarrollaron sus propias estructuras económicas, sociales y culturales. Los antiguos esclavos mantuvieron sus tradiciones orales y musicales africanas, y han usado la única lengua española-bantú que se habla en la tierra, conocida como palenquero e influenciada por la lengua kikongo de Angola y el Congo. Los “muros” que componían estas comunidades se construyeron para dar refugio a los fugitivos hasta que, en 1691, la Corona española emitió un Real Decreto que liberaba oficialmente a los palenqueros de la esclavitud. Este decreto tendría el efecto involuntario de convertir a estos grupos en los primeros grupos libres de africanos en América. De todos los palenques de América Latina, sólo San Basilio de Palenque (también conocido solo como Palenque), situado aproximadamente a 31 millas al sudeste de Cartagena, sobrevive hasta el día de hoy. Gracias, en gran parte, a la preservación de su patrimonio sociocultural intangible y su importancia histórica, Palenque fue declarado por la UNESCO Obra Maestra del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad en 2005.⁸

Aunque Palenque ha logrado lo que ningún otro pueblo de su tiempo había logrado aún, todavía tiene sus problemas. Con un acceso limitado a los recursos, la ciudad era (y sigue siendo) extremadamente pobre. A pesar de su designación como Patrimonio de la

Humanidad, Palenque (con una población de 3.762 habitantes en 2007) es una de las comunidades más aisladas, marginadas y empobrecidas de Colombia: el 76,7% de sus residentes vive por debajo de la línea de pobreza y el 50,4% no tiene acceso a servicios de agua y alcantarillado, entre algunos indicadores.⁹ Esa pobreza y marginación han obligado a casi la mitad de su población a emigrar a Cartagena y Barranquilla.

Este patrón migratorio se refleja en el viaje diario de las palenqueras hacia el centro de Cartagena cuyos orígenes se remonta a los años de declinación económica de la región que también afectó a Palenque cuando muchas mujeres “decidieron ser creativas” y peregrinaron a Cartagena para vender lo que el pueblo tenía en abundancia.¹⁰ Al principio, algunas de las mujeres llevaban “ropa de calle normal como pantalones cortos...” y todas “vendían frutas como zapotes de color salmón, sapolillas de pera y deliciosos mangos rojos carmesí”, operando tanto en las calles de Cartagena como en el mercado de la ciudad situado cerca del Muelle de Los Pegasus, el antiguo puerto de la Bahía de las Ánimas.¹¹ A principios del decenio de 1980 se construyó el Centro de Convenciones Cartagena de Indias usando el lugar del antiguo mercado de la ciudad que fue demolido. Joel Streicker describe este espacio de la siguiente manera:

“Desplegado, abarrotado, lleno de basura, el antiguo mercado era también un lugar central de la vida de la clase popular en el corazón de la ciudad colonial, un lugar donde tanto ricos como pobres hacían sus compras... el edificio de este sitio es una declaración material de las pretensiones internacionales de la élite de la ciudad: lo local, lo popular, fue arrasado para erigir un edificio que sirviera a la clientela internacional (y nacional) de la élite local”.¹²

La destrucción del antiguo mercado combinada con la dependencia cada vez mayor de la economía local de los ingresos turísticos obligó a las palenqueras a ajustar significativamente lo que vendían y dónde lo vendían:

“Hoy en día, las palenqueras de Cartagena compiten por la atención de los visitantes y

los fotógrafos mientras llevan sus vestidos de volantes de colores brillantes, joyas hechas a mano y pañuelos en la cabeza. En la cabeza, mientras caminan por las calles de la ciudad, balancean tazones de frutas tropicales bellamente dispuestas o dulces a base de coco hechos con recetas centenarias. Diríjase a la Plaza Santo Domingo, la Plaza de Los Coches, la Puerta del Reloj, la Calle del Arzobispado, o la Plaza de San Pedro Claver, y seguro que vislumbra sus coloridos atuendos. “Son la manifestación exterior y visual de una historia de palenque mucho más profunda de resistencia y amor a la libertad,” [dice la galardonada chef y autora de libros de cocina Maricel] Presilla dice”.¹³

Las Palenqueras representan mucho más que la historia de Palenque. Su relación con la ciudad de Cartagena las ha transformado en uno de los mayores iconos de Colombia. Los folletos promocionales de las postales y los folletos turísticos destacan a las mujeres, sus cuencas y sus coloridos vestidos. Cada año, el día después de la coronación de una Miss Colombia, ella posa con una palenquera en la playa - una tradición que se dice que asegura la buena suerte.¹⁴

Mientras que Cartagena y sus actores del turismo se benefician de las Palenqueras, las mujeres han recibido muy poco a cambio. Sus ingresos, que fluctúan con la temporada turística, dependen de la venta de frutas, dulces y de las propinas que reciben de los turistas después de posar para una foto. No reciben ninguna compensación económica por el uso de imágenes estereotipadas y muy simplificadas de ellas o de su cultura en diversos medios turísticos. Blanca Alejandra Camargo escribe: “...varias palenqueras mencionaron durante conversaciones informales en el terreno, que frecuentemente las personas les dicen que vieron imágenes de ellas en folletos, revistas, carteles y otros medios de comunicación, imágenes que no consintieron en que se utilizaran o distribuyeran para ningún propósito”.¹⁵ También carecen de asistencia sanitaria y seguridad social patrocinadas por el gobierno, ya que forman parte de la economía informal de Cartagena.



Figura 4.2 El mercado del Muelle de Los Pegasus 1919
Foto: Fototeca Histórica de Cartagena



Figura 4.3 Protesta de Palenquera_2019
Foto de Wilfred Arias. Publicada originalmente en El Heraldo

Esta falta de protección dio lugar a una importante protesta pública el 27 de marzo de 2019, cuando Angelina Cassiani, una de las palenqueras elegidas a menudo para ser fotografiada con hombres de Estado y ganadores del concurso Miss Colombia, fue acosada y multada por la policía por vender sus productos en el mismo lugar en el que ha operado como vendedora durante casi dos décadas.¹⁶ Con carteles que decían “Somos Patrimonio de la Humanidad”, “Respeto”, “El Vendedor Informal Es Legal” y más, las Palenqueras encarnaban el espíritu de la estatua de Noli Me Tangere erigida en 1911 en el Parque del Centenario que celebra los 100 años de la declaración de independencia de Cartagena.¹⁷ Traduciendo a la advertencia “No me toques”, la estatua cobró vida simbólicamente y se unió a las Palenqueras, vendedores formales e informales, activistas y representantes que marcharon por la calle para exigir que la policía y la alcaldía de Cartagena les permitieran hacer su trabajo, “una tradición en toda la ciudad”.¹⁸

FILIPINAS PALENQUE MAKARARATING BA TAYO SA PALENGKE? “ENTONCES, ¿VAMOS AL MERCADO?”

En Filipinas, los mercados públicos permanentes se conocen como palengkes. Este nombre, una variante en el idioma Tagalo de la palabra española palenque, está directamente relacionado con su significado en el contexto colombiano: es una empalizada o cercado de madera y, por extensión, el área delimitada por dicha estructura sea para la defensa, festivales públicos o algún otro propósito. La permanencia del palengke es de significación por cuanto los mercados temporales se denominan talipapas en Filipinas y desempeñan un papel diferente en esta sociedad.¹

“Un palengke se compone generalmente de varias docenas de puestos dispuestos en hileras bajo un techo compartido. La gestión suele estar a cargo de las unidades gubernamentales locales cuya jurisdicción abarca la ubicación física de los mercados. Sin embargo, algunas leyes, como el Código de Cooperativas (LR 7160) y la Ley de Modernización de la Agricultura y la Pesca (LR 8435), han decretado que la gestión de los mercados se realice a través de cooperativas”.²

Junto con su permanencia, su estructura física (bajo un techo compartido) y su estructura administrativa (a través de la gestión cooperativa) estos mercados funcionan como un modelo metafórico y real para organizar la actividad comercial informal en el dominio público. En su versión enmendada en febrero de 2009, el artículo 2 del Código de Cooperación de Filipinas de 2008 dice (énfasis añadido):

1 “Palengke,” Wikipedia, last modified April 29, 2020, https://en.wikipedia.org/wiki/Palengke#cite_note-RAE-5.

2 Ibid.

3 “Fourteenth Congress: Second Regular Session,” The LawPhil Project, Arellano Law Foundation, accessed on May 2, 2020, https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2009/ra_9520_2009.html.

“La política declarada del Estado es fomentar la creación y crecimiento de las cooperativas como vehículo práctico para promover la autosuficiencia y aprovechar el poder de la población para el logro del desarrollo económico y la justicia social. El Estado alentará al sector privado a emprender la formación y organización de cooperativas y creará una atmósfera favorable al crecimiento y desarrollo de las mismas”.³

La claridad con que funciona este código se manifiesta en la vida cotidiana de Filipinas ya que ha evitado el tipo de malestar social observable en Colombia a raíz de la falta de claridad en torno al principio de la Confianza Legítima.⁴ Esta evaluación no pasa por alto la reciente y muy real amenaza que han supuesto los centros comerciales y los supermercados para los palengkes, pero reconoce que las estructuras comunitarias son mucho más poderosas que los actores individuales para hacer frente a las amenazas reales y percibidas. En este contexto, lo que hace el Código de Cooperativas de Filipinas—y que no lo hace La Confianza Legítima—es codificar y, por lo tanto, legitimar el trabajo organizado. Esta legitimación no sólo se basa en la confianza en la capacidad de esta forma de organización para trabajar en nombre de sus ciudadanos, sino que también establece medidas para garantizar su eficacia.

4 Alsema, “Cartagena’s iconic fruit sellers furious after police insist on clamping down on street vendors.”

Por su parte, el alcalde de Cartagena, Pedrito Pereira, para subrayar el valor de la manifestación mencionó en una entrevista la ley llamada “La Confianza Legítima”—recientemente aprobada y que otorga a los vendedores el derecho a realizar actividades comerciales en el ámbito público. Sin embargo, este derecho está limitado en los casos en que se considera que la actividad es “indebida”, concepto que ha sido objeto de examen por su falta de claridad y aplicación incoherente.¹⁹

Resumiendo

Para superar los obstáculos, los trabajadores del sector informal deben organizarse y sus organizaciones deben ser reconocidas legalmente y estar representadas oficialmente en los procesos de negociación colectiva, formulación de políticas y establecimiento de normas. Es necesario que puedan participar en la elaboración de políticas, leyes y reglamentos que reconozcan, validen e integren su trabajo y sus medios de vida. La organización ofrece a los segmentos más pobres de la clase trabajadora—los que trabajan en la economía

informal, especialmente las mujeres—una forma de ser escuchados por los encargados de adoptar decisiones que pueden afectar a sus vidas. Las organizaciones basadas en la membresía (OBM)—sindicatos, asociaciones, cooperativas—ayudan a los vendedores ambulantes a navegar en su relación con las autoridades, a crear solidaridad y a resolver problemas con otros vendedores. Varias han desarrollado formas innovadoras de trabajar con los gobiernos de las ciudades para mantener las calles limpias y seguras, al mismo tiempo que asegurar las fuentes de ingreso para los vendedores. Según la organización internacional Women in Informal Employment: Globalizando y Organizando (WIEGO), los muchos beneficios del trabajo organizado incluyen:²⁰

Beneficios económicos

- El trabajo organizado permite a los trabajadores utilizar su fuerza colectiva para negociar mejores salarios y condiciones.
- Permite a los trabajadores obtener mejores precios de los compradores de sus productos.
- Ayuda a los trabajadores a mancomunarse sus recursos limitados y a aumentar su acceso a los recursos financieros.

Beneficios políticos

- El esfuerzo organizado confiere mayor visibilidad y validez a los trabajadores informales, lo que a su vez les da influencia en los ámbitos políticos.
- Beneficios de la protección social
- Permite a los trabajadores del sector informal acceder a los sistemas de protección social existentes.
- Las OBM pueden ofrecer mejores sistemas de apoyo a sus miembros.
- Las OBM están a la vanguardia de la mejora de las condiciones de trabajo, incluido beneficios de salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores del sector informal.

Beneficios intangibles

- Los efectos positivos de la organización de los trabajadores informales pueden conducir a una mejora de la autoestima y al empoderamiento

tanto social como personal.

- Los trabajadores del sector informal se ven afectados por fuerzas en los planos local, nacional, regional e internacional, por lo que deben organizarse a todos los niveles.

Los palenqueros han sido descritos por mucho tiempo como fuertes y resistentes. Es este mismo espíritu e identidad lo que ha permitido su supervivencia hasta el día de hoy. Como escribe Blanca Alejandra Camargo: “Conscientes del interés que generan entre los turistas nacionales e internacionales, y cansadas de que se les trate como una mercancía turística, se empoderan para aumentar sus beneficios del turismo y proteger su patrimonio cultural”.²¹ Los palenqueros (y las palenqueras) han fundado una asociación para proteger sus derechos y su identidad cultural y, en la aldea de San Basilio de Palenque, organizaciones como la Asociación de Productores en Gran Escala de Productos Agrícolas Orgánicos, Dulces y Servicios Etnoturísticos de Palenque (ASOPRADUCE), constituida en 2008, a través de la cual se han movilizado para funcionar no sólo como una agencia de etnoturismo sino también como un sindicato que permite a las palenqueras funcionar como un organismo organizado en la venta de sus productos.²²

A escala de este grupo cultural y étnico en particular, la asociación parece funcionar bien. Sin embargo, tan recientemente como en marzo de 2019, los límites de esta asociación se pusieron a prueba cuando se enfrentó el mal uso del poder del Estado al que ya se hizo referencia. Un año más tarde, ante una pandemia mundial, las fuerzas internacionales que se subrayan como un efecto secundario intangible de la organización se han vuelto terriblemente reales. La capacidad de recuperación, en una época en que las amenazas son tanto tangibles como intangibles, requiere ahora una forma más sólida y polifacética de pensar en la cooperación. Este enfoque sólo puede reforzarse con la voluntad de un gobierno de apoyar a sus ciudadanos para que se organicen.

5 LA TURISTIFICACIÓN Y EL DESPLAZAMIENTO

Endnotes:

- 1 John Montaña, "Palenqueras de Cartagena protestan contra operativos de la Policía," *El Tiempo*, March 27, 2019, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/palenqueras-de-cartagena-protestan-contra-operativos-de-la-policia-342354>.
- 2 "Port, Fortresses, and Group of Monuments, Cartagena," UNESCO World Heritage Site, accessed April 24, 2020, <https://whc.unesco.org/en/list/285/>.
- 3 "History of Cartagena – A Comprehensive Guide to the History of Cartagena, Colombia," *Cartagena Explorer*, accessed April 24, 2020, <https://www.cartagenaexplorer.com/history-of-cartagena-comprehensive/>.
- 4 "Port, Fortresses, and Group of Monuments, Cartagena."
- 5 Mary Luz Mejía, "How Cartagena's Palenqueras Became Part of the City's Cultural Fabric," *Discover Silversea*, last modified August 20, 2019, <https://discover.silversea.com/destinations/south-america/palenqueras-in-cartagena-colombia/>.
- 6 Los palenques son pueblos libres para los esclavos fugados, que surgieron gradualmente en diferentes momentos y en diferentes regiones de Colombia a finales del siglo XVII y principios del XVIII.
- 7 Joel Streicker, "Spatial Reconfigurations, Imagined Geographies, and Social Conflicts in Cartagena, Colombia," *Cultural Anthropology* 12, no. 1 (February 1997): 112.
- 8 "Cultural space of Palenque de San Basilio," UNESCO Intangible Heritage Lists, accessed March 2, 2020, <https://ich.unesco.org/en/RL/cultural-space-of-palenque-de-san-basilio-00102>.
- 9 Blanca Alejandra Camargo, "Palenqueras in Colombia: A Case of Cultural Injustice in Tourism," in *Justice and Ethics in Tourism*, ed. Tazim Jamal (New York: Routledge, 2019).
- 10 Mejía, "How Cartagena's Palenqueras Became Part of the City's Cultural Fabric."
- 11 Ibid.
- 12 Streicker, "Spatial Reconfigurations, Imagined Geographies,

and Social Conflicts in Cartagena, Colombia," 114.

- 13 Mejía, "How Cartagena's Palenqueras Became Part of the City's Cultural Fabric."
- 14 Javier Mendoza Daza, "Con la tradicional foto con la palenquera, inicia su día la nueva Señorita Colombia," *El Heraldo*, November 12, 2019, <https://www.elheraldo.co/entretenimiento/con-la-tradicional-foto-con-la-palenquera-inicia-su-dia-la-nueva-senorita-colombia>.
- 15 Camargo, "Palenqueras in Colombia: A Case of Cultural Injustice in Tourism."
- 16 Montaña, "Palenqueras de Cartagena protestan contra operativos de la Policía."
- 17 "Palenqueras make history in a march through old Cartagena #LaPalenqueraRespetal" *Travelmaker Kai*, accessed May 2, 2020, <https://travelmakerkai.com/2019/03/28/palenqueras-make-history-in-a-march-through-old-cartagena-lapalenquerarespetal/>.
- 18 "Palenqueras se 'toman' con sus poncheras el Centro Histórico," *El Heraldo*, March 27, 2019, <https://www.elheraldo.co/bolivar/palenqueras-se-toman-con-sus-poncheras-el-centro-historico-612556>.
- 19 Adriaan Alsema, "Cartagena's iconic fruit sellers furious after police insist on clamping down on street vendors," *Colombia Reports*, March 26, 2019, <https://colombiareports.com/cartagenas-iconic-fruit-sellers-furious-after-police-insists-on-clamping-down-on-street-vendors/>.
- 20 WIEGO 2020 "Why Organizing Matters," *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*, accessed April 25, <https://www.wiego.org/why-organizing-matters>.
- 21 Camargo, "Palenqueras in Colombia: A Case of Cultural Injustice in Tourism."
- 22 Kandya Gisella Obez Casseres, "Turismo, Patrimonio Y Etnicidad: Dinámicas del Turismo Etnocultural en San Basilio de Palenque" (PhD diss., Universidad Tecnológica de Bolívar, 2013).

A través de una economía informal que constituye aproximadamente el 45% de la economía local, los turistas se han convertido en el proveedor de ingresos de muchos de los trabajadores de Cartagena.¹ La ciudad le ha dado la bienvenida a la turistificación como una fuente de ingresos cuyo alcance—más allá de su impacto en la economía informal—sustenta las empresas formales más rentables, así como al gobierno local. Desde la designación del Centro Histórico como Patrimonio de la Humanidad en 1984, ha predominado entre los actores locales una actitud en de ignorar los efectos negativos de la excesiva dependencia del gasto estacional de los visitantes. La ciudad ha llegado a un punto de inflexión en el que ya no puede ignorar el drástico cambio en el entorno construido de Cartagena causado por la afluencia masiva de visitantes, que conduce a que partes del tejido urbano de la ciudad están perdiendo su identidad debido al desarrollo del turismo de masas y los usos invasivos que conlleva.

EL IMPACTO EN LA VIVIENDA ASEQUIBLE DEL ABURGUESAMIENTO IMPULSADO POR EL TURISMO: LA HISTORIA DE CUATRO CIUDADES

Nour Jafar

El aburguesamiento (gentrificación) se define como “un proceso de cambio socio-espacial en el que los barrios se transforman de acuerdo con las necesidades de los consumidores, residentes y visitantes ricos por igual”² (para una discusión del concepto ver ANEJO B). La turistificación, o aburguesamiento basado en el turismo, tiene un efecto similar que afecta gravemente al parque de viviendas asequibles de un barrio. Las soluciones a este problema son pocas y en su mayoría locales. En este capítulo se examinarán estudios de casos de ciudades que sufren de aburguesamiento basado en el turismo y sus repercusiones en el parque de viviendas asequibles. Por razones de interés y disponibilidad de información, los casos seleccionados incluyen Nueva Orleans (Estados Unidos de América), Cartagena (Colombia), Jerusalén (Palestina e Israel) y la Ciudad de Kuwait (Kuwait). En cada estudio de caso se examinan diferentes factores que influyen en los diversos efectos de la turistificación: El caso del Vieux Carre de Nueva Orleans explora el desplazamiento de las viviendas unifamiliares asequibles en mercado inmobiliario y el aburguesamiento comercial basado en el turismo; en el Centro Histórico de Cartagena se discuten los impactos del exceso de turismo en un lugar considerado solo como destino para fiestas; por su parte, el Casco Antiguo de Jerusalén enfrenta a grandes cantidades de turismo en medio de una zona de conflicto activo; por último, el caso de la Ciudad de Kuwait es un caso de aburguesamiento con la esperanza de atender a un público turístico, pero repercutiendo negativamente en el parque de viviendas asequibles.

Vieux Carre, Nueva Orleans

El Vieux Carre de Nueva Orleans, también conocido como el Barrio Francés, fue designado como distrito histórico en 1937, y hasta la década de 1970 fue el único distrito histórico de la ciudad.³ A lo largo

de los decenios los habitantes de este distrito han luchado contra numerosos procesos que favorecen el aburguesamiento: activistas que luchaban contra una autopista nacional en el decenio de 1960, así como conservacionistas y residentes que luchaban activamente contra la intrusión de restaurantes de comida rápida, tiendas de tipo comercial y cadenas de tiendas de ropa, o cualquier cosa que atendiera exclusivamente a los turistas.⁴ Con los constantes esfuerzos de preservación del Vieux Carre, el National Trust for Historic Preservation incluyó a este barrio en sus 10 lugares más amenazados del país, ya que hay un crecimiento comercial invasor que lo amenaza.

La *Gentrificación* residencial y cultural son los dos principales factores de desplazamiento dentro de este barrio. Aunque los comercios ligados a franquicias nacionales no han aparecido en el barrio, otros desarrollos orientados al turismo se han apoderado de la zona. “En los últimos años, los residentes y las organizaciones [del barrio] han lamentado el aumento de hoteles, bed and breakfasts, tiempos compartidos, condominios y grandes clubes de entretenimiento”.⁵ A medida que la industria del turismo se expande en el Vieux Carre, la demografía comienza a cambiar, ya que los ingresos medios y el valor de las propiedades comienzan a aumentar. Los inquilinos más ricos empiezan a mudarse y los alquileres aumentan, desplazando a los residentes de menores ingresos. Las residencias unifamiliares son rehabilitadas en condominios de lujo para atender a la industria del turismo en lugar de a los residentes.⁶



Figura 5.1 Turistas inundando la calle Bourbon, Nueva Orleans⁷

La narrativa general del Vieux Carre es la de un destino de entretenimiento: desde los años 60 la regeneración urbana de la ciudad impulsó el marketing turístico duro, atrayendo multitudes.⁸ La política del Estado buscando fortalecer la economía de Louisiana promovió la industria del turismo para combatir el deterioro urbano lo que alentó el proceso de aburguesamiento. Las áreas de desarrollo fueron vendidas a promotores privados, lo que construyeron viviendas urbanas de lujo para la “elite” de más altos ingresos, desplazando a los pobres y a la clase trabajadora. La segunda ola de aburguesamiento se produjo mediante acciones del sector público orientadas a movilizar al privado a través de la reducción de impuestos que se favoreció a los museos, las galerías de arte y la preservación histórica de viviendas, usando recursos financiados con préstamos respaldados por el incremento general de impuestos que generarían. Esta vez, el aburguesamiento residencial se dirigió a atraer a los turistas en lugar de a los residentes permanentes de mayores ingresos. Históricamente, era un vecindario diverso, pero más recientemente los residentes originales han sido reemplazados por una población turística transitoria.

Cartagena de Indias

En Cartagena, la turistificación se está extendiendo a través de su Centro Histórico como muestran las diferencias entre dos barrios afectados por el aburguesamiento turístico: Bocagrande y el Centro Histórico.⁹

Bocagrande fue el primer barrio que se aburguesó en los años 1960. Numerosos desarrollos a lo largo de la playa marcaron el barrio como un destino turístico de “sol y arena”. Altos rascacielos blancos satisfacían la demanda de las multitudes de turistas temporales, incluyendo hoteles y costosos condominios. A nivel del suelo, numerosas franquicias de comida rápida se desarrollaron en la principal calle interior que atravesaba el barrio. Otras instalaciones consistían en casinos, clínicas de cirugía plástica y agencias de viajes, lo que respondía a las exigencias de la clientela que frecuentaba este barrio. No se veía a muchos lugareños paseando por sus calles, pero se les encontraba en la playa pública, o paseando perros



Figura 5.2 Vida nocturna activa de locales y turistas en la Plaza de la Trinidad, Getsemani, Cartagena.

Foto: Nour Jafar

fuera de los condominios mientras los turistas estaban en las piscinas de sus hoteles privados.¹⁰

El Centro Histórico se ha aburguesado más recientemente, mostrando a partir del año 2000 un aumento de los hoteles boutique y de los alquileres temporales.¹¹ No ha habido un verdadero desplazamiento dentro de este vecindario en términos de vivienda asequible ya que hay una alta tasa de vacantes. Los residentes con mayores ingresos se mudaron del centro a diferentes barrios dejando atrás sus casas donde se mudaron muchos residentes de menores ingresos. Muchas de estas casas permanecen abandonadas hoy en día. El problema con el centro histórico es que sufre de una gran afluencia de turistas que sólo consumen vida nocturna a través de ruidosas discotecas, prostitución y actividades ilícitas.¹² Estas actividades se observan en las grandes plazas públicas dentro de las murallas de la ciudad, así como en las calles que separan el Centro de Getsemani y La Matuna.

Jerusalén

La ciudad de Jerusalén es considerada una ciudad santa por las tres religiones abrahámicas, lo que atrae una gran afluencia de turismo religioso. La ciudad histórica ha experimentado diversas formas de desplazamiento de sus residentes debido al aburguesamiento basado en el turismo. El aburguesamiento se produce en las tres formas: residencial, comercial y cultural. Este aburguesamiento atrae el turismo a través de su centro

histórico religioso, y de Birthright Israel, que se dirige principalmente a los jóvenes judíos americanos.

Si bien el desplazamiento de residentes es un tema muy polarizado teniendo en cuenta la escena política de Palestina, la verdadera fuerza de aburguesamiento en el turismo es el aburguesamiento cultural. “Las vacaciones y los viajes se han utilizado como herramientas de propaganda para justificar la colonización y difundir verdades sobre el colonizador y el colonizado”.¹³ Como ciudad con un famoso centro histórico, hay numerosas visitas guiadas, pero no todos los guías turísticos tienen licencia del gobierno israelí. El gobierno concede certificaciones de guía, pero no los otorga a los palestinos por la narrativa que proporcionan durante su visita guiada. Los guías israelíes tienden a romantizar la colonización, representando la armonía dentro de la zona, y los guías palestinos muestran la narrativa de una ocupación.

El desplazamiento dentro de Jerusalén fue en fases. Originalmente, la migración de judíos a Palestina a través de Aliyah comenzó a finales del siglo XIX y continuó hasta la década de 1940 como reacción al ascenso de los nazis en Europa. El desplazamiento comenzó en 1948 con la Declaración Balfour y la llegada de judíos de la diáspora y sobrevivientes del Holocausto. Este período de desplazamiento continuó hasta la guerra de 1967. A lo largo de los años se produjeron varias fases más de desplazamientos basados en la diáspora desde diferentes áreas geográficas. El desplazamiento turístico comenzó alrededor de 2005, con una gran migración de judíos americanos.¹⁴ Esta vez, causó el desplazamiento dentro de Jerusalén de israelíes árabes, que suelen ser de una clase económica más baja en comparación con sus homólogos judíos americanos que los reemplazaron.

Ciudad de Kuwait

La ciudad de Kuwait ha visto numerosos cambios en el siglo pasado. Como país relativamente joven, lo que se habría considerado el centro histórico fue eliminado casi por completo mediante la renovación urbana en los años 60 y 70 para ejecutar un plan maestro de

modernización de la capital.¹⁵ Lo que resta del centro histórico son un puñado de edificios supuestamente protegidos por el Consejo Nacional de Cultura, Arte y Letras a través de la Ley de Antigüedades.

Mientras que en otros estudios de casos anteriores se observó un aburguesamiento a través de las actividades turísticas emergentes, la ciudad de Kuwait se está aburguesando con la esperanza de atraer a un público turístico. Este aburguesamiento no sólo está desplazando a los residentes de sus casas, sino que también está demoliendo el patrimonio arquitectónico. La visión de Kuwait para 2030¹⁶ incluye convertirse en la “Capital Mundial de la Alimentación”, lo que se observa en el auge de pequeños cafés y restaurantes locales que están surgiendo dentro del distrito financiero de la Ciudad de Kuwait. Esta visión intenta atraer el turismo a Kuwait como un nuevo factor económico, tratando de alejarse de la completa dependencia del petróleo. La ubicación de estos negocios se concentra en el Souk Al Mubarakiya, y las torres modernistas situadas en su periferia. El Souk es una de las últimas estructuras históricas del Kuwait pre-petrolero y se enfrenta a amenazas de aburguesamiento como resultado de la visión de futuro adoptada para el área.¹⁷

El Souk es famoso por sus vendedores que llevan cuatro décadas operando en este mercado, vendiendo sus productos, ganado y oro. Actualmente, los que se enfrentan a una amenaza inmediata son los comerciantes de ganado y alimentos, ya que están viendo un aumento de sus alquileres debido a que los cafés cercanos alquilan espacios y aumentan el valor de la propiedad. Este efecto también se ve en los edificios modernistas que rodean el Souk. Justo detrás del Souk se encuentra Al Sawaber, un gran complejo de viviendas subvencionadas por el Estado, que fue clasificado como Monumento del Patrimonio Moderno por el Fondo Mundial de Monumentos. El complejo ha sufrido años de abuso por el aburguesamiento del entorno,¹⁸ siendo muchas veces presentado como una amenaza para la sociedad.¹⁹ Numerosos factores²¹ llevaron al deterioro de este gran proyecto de viviendas asequibles, pero los factores de aburguesamiento que rodeaban el barrio fueron llamados el clamor público por su demolición.

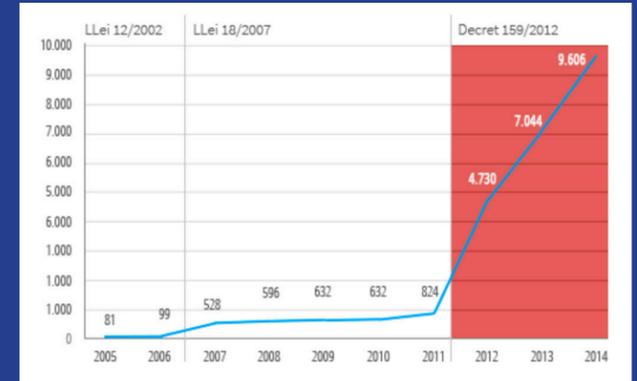
Recuadro 5.1

BARCELONA: PLAN ESPECIAL URBANÍSTICO PARA EL ALOJAMIENTO TURÍSTICO (PEUAT)¹

La expansión del turismo en Barcelona llevó a un rápido crecimiento de la oferta de alojamiento para turistas, en particular del tipo autónomo conocido como Vivienda de Uso Turístico (VUT). Se trata de viviendas que los propietarios ceden -directa o indirectamente- a terceros para su uso temporal de forma recurrente a cambio de dinero u otra contraprestación económica. El número de VUTs aumentó muy rápidamente en el último decenio, reduciendo la disponibilidad de viviendas de alquiler a largo plazo para los residentes de la ciudad, lo que indujo una escalada de los precios de los alquileres y la consiguiente desaparición de viviendas asequibles en la ciudad, lo que dio lugar a un creciente malestar social.

En 2019 el Ayuntamiento de Barcelona aprobó una ordenanza urbana orientada a gestionar el crecimiento y la ubicación de las viviendas con vocación turística, limitando los permisos para este uso del parque de viviendas y eliminando el uso informal de las mismas para este fin. El Plan Especial de Alojamiento Turístico (PEUAT) regula la apertura de las viviendas de interés turístico, incluyendo los alojamientos autónomos, hoteles, apartahoteles, hostales, albergues juveniles y residencias temporales comunitarias. La ciudad se divide en zonas según la presencia de este tipo de alojamientos y sus repercusiones en los espacios públicos y la disponibilidad de servicios urbanos. En el PEUAT se identifican cuatro zonas que incluyen las extremadamente saturadas (zonas 1 y 2), las zonas saturadas (zona 3) y las zonas de expansión de los alojamientos turísticos (zona 4).

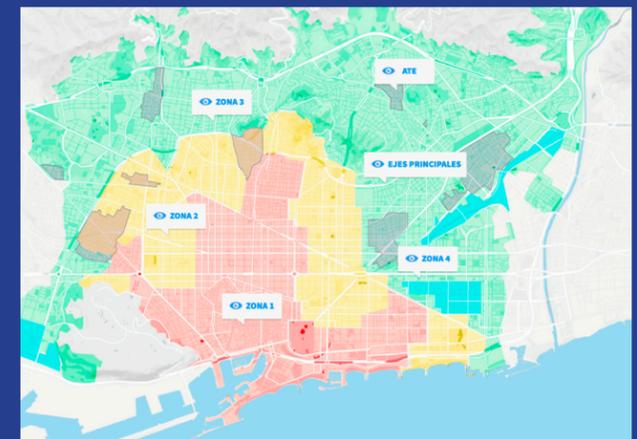
Los principales objetivos del PEUAT son: a) reducir la presión del turismo en el centro de la ciudad; b) mantener la oferta de viviendas asequibles en la ciudad respondiendo a los disturbios civiles por la creciente escasez de viviendas y el aumento de los precios; c) diversificar y equilibrar los usos del suelo en los distintos barrios evitando la excesiva concentración de viviendas temporales en un determinado barrio; y d) garantizar el acceso a viviendas asequibles a todos los ciudadanos. El reglamento del PEUAT permite al municipio autorizar una nueva VUT en una zona no saturada sólo si una VUT se cierra o consolidada en una zona saturada. Esta ordenanza representa un alto nivel de intervención en el libre funcionamiento del mercado inmobiliario de la ciudad y es polémica por sus repercusiones en el costo del alojamiento turístico y sus efectos en las ventajas competitivas de Barcelona en el creciente mercado turístico de Europa.



Evolución de las viviendas orientadas al turismo (VUT)



Protestas en Barcelona
Foto: The Independent



Restricciones de área
Fuente PEUAT

1 Ayuntamiento de Barcelona, 2019 Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico (PEUAT) <https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allojaments-turistic/es/>

En resumen

La expulsión de residentes inducida por el turismo y las actividades comerciales dentro de los centros históricos es habitual en los casos de estudio. El factor común entre las cuatro ciudades es la falta de acción del gobierno para frenar el aburguesamiento. Se presenta como una consecuencia inevitable del desarrollo de la economía. Una forma de frenar el desplazamiento de los habitantes locales debido al aumento del valor de la propiedad requeriría comprometer muchos recursos de los gobiernos locales a través de subsidios de alquiler para apoyar a los residentes y empresarios que se enfrentarían al desplazamiento. Otra posibilidad es que las ciudades adopten ordenanzas restrictivas que limiten el porcentaje del parque de viviendas que podría dedicarse a alquileres de corta duración orientados al turismo, como ha hecho Barcelona.

Las transformaciones económicas generadas por el turismo no han sido beneficiosas para los desplazados, ya que el mercado no hace nada para compensar su desplazamiento. Somete a los residentes a mayores desafíos ya que los obliga a trasladarse a otros distritos sin dejar de tener el mismo empleo. Esto crea una sociedad con una carga económica. La pérdida de viviendas asequibles en el centro histórico es difícil de mitigar, tan pronto como se produce el aburguesamiento y no hay intervenciones gubernamentales para reducir el desplazamiento, no hay posibilidad de volver al centro ya que se hace imposible de costear.

El impacto negativo del aburguesamiento, aunque no puede evitarse, puede mitigarse. Requerirá la intervención del gobierno y sería más fácil de poner en práctica si las políticas de promoción del turismo y otros desarrollos comerciales en los centros históricos fueran decididas en forma participativa y teniendo en cuenta explícitamente los intereses de las comunidades establecidas en el área. Asimismo, los impactos negativos del aburguesamiento son menores cuando los programas de mitigación centran sus esfuerzos en la plena preservación y mejoramiento de la estructura física y social de las áreas. La posición vulnerable de los residentes inquilinos debe ser considerada cuidadosamente. Revisten especial importancia las

intervenciones dirigidas a proporcionarles acceso a viviendas de alquiler y a espacios de trabajo de alquiler asequibles para artesanos y comerciantes, a fin de garantizar la máxima retención de inquilinos en la zona. Por lo general, estos programas requieren el apoyo del gobierno nacional o regional para cubrir estos subsidios o programas de subsidios cruzados financiados por los ingresos generales del gobierno. La experiencia internacional indica que el control de los alquileres ha sido contraproducente, por lo que hay que trabajar en las condiciones establecidas por el libre juego de las fuerzas del mercado con modalidades innovadoras de provisión de viviendas y espacios de trabajo para los residentes y los trabajadores locales. En todo caso, en circunstancias de un proceso de turistificación muy activo, tal vez no sea posible retener a toda la población de residentes de bajos ingresos. En esos casos, unas directrices claras sobre la indemnización y el uso adecuado de los procedimientos de consulta y apoyo social en caso de reubicación forzosa deberían formar parte integrante del marco normativo en el que opera la conservación y el desarrollo urbano.

Endnotes:

- 1 Diana Barco, personal communication, Cartagena, March 2020
- 2 Cocola A. 2015 "Tourism and commercial gentrification" RC21 International Conference on "The Ideal City: between myth and reality Representations, policies, contradictions, and challenges for tomorrow's urban life" Urbino (Italy) 27-29 August <http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015/>
- 3 Kevin Fox Gotham, 2005 "Tourism Gentrification: The Case of New Orleans' Vieux Carre (French Quarter)," *Urban Studies* 42:7 1100, <https://doi.org/10.1080/00420980500120881>.
- 4 Ibid.
- 5 Ibid.
- 6 Ibid.
- 7 Photo: Richard A. Weaver, Vieux Carre-Bourbon St Evening Skyline, May 28, 2016, photograph, 5,760x2,187 pixels, Wikimedia Commons, May 24, 2020, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vieux_Carre-Bourbon_St_Evening_Skyline_\(NRHP-29651\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vieux_Carre-Bourbon_St_Evening_Skyline_(NRHP-29651).jpg).
- 8 Ibid.
- 9 El centro histórico son los barrios dentro de la ciudad amurallada, comprometiendo a San Diego y al Centro.
- 10 Recopilado en el trabajo de campo durante el viaje
- 11 Sairi T. Pineros, 2017 "Tourism Gentrification in the Cities of Latin America: The Socio-Economic Trajectory of Cartagena de Indias, Colombia," in *Tourism and Gentrification in Contemporary Metropolises: International Perspectives* New York: Routledge, 75–103.
- 12 Recopilado en el trabajo de campo durante el viaje
- 13 Dorien Vanden Boer, 2016 "Toward Decolonization in Tourism: Engaged Tourism and the Jerusalem Tourism Cluster," *Jerusalem Quarterly*, 65: 10.
- 14 Zaban, Hila. 2016 "Once There Were Moroccans here—today Americans" *City*. 20:3 (May 3) 412–427.
- 15 Shiber, Sábá George, *The Kuwait Urbanization: Documentation, Analysis, Critique = Al Madīnah Al-Kuwaytīyah*. Kuwait: Kuwait Govt. Printing Press, 1964.
- 16 Trabajo de campo no publicado: entrevista con un analista de comportamiento de la Autoridad de Planificación de Kuwait
- 17 Trabajo de campo inédito: investigación actual sobre el aburguesamiento en el departamento de arquitectura de la Universidad de Kuwait

- 18 Nour Jafar. 2017 "The Death and Life of Kuwait City," in *T-Square Magazine* 19, 59-63.
- 19 El complejo de Al Sawaber se conoce como el Pruitt Igoe de Kuwait.
- 20 Asseel Al-Ragam, 2013 "The Destruction of Modernist Heritage: The Myth of Al-Sawaber," in *Journal of Architectural Education* 67, 243-252. DOI: 10.1080/10464883.2013.817167
- 21 Esto fue recogido del trabajo de campo para un estudio durante mi licenciatura cuando inspeccionaba el complejo antes de que fuera despejado de sus residentes. No todos los apartamentos subarrendados se enfrentaban a esta situación. Los apartamentos para mujeres tenían un máximo de 6-8 compañeros de cuarto. Al preguntar a los residentes del expatriado llegué a dos conclusiones: la mayoría de ellos no tenían papeles, y evitaron hablar conmigo pensando que estaba trabajando como agente de policía encubierto, y que la mayoría de los hombres entrevistados no dejaban que su hija se quedara en el complejo por lo que habían visto (agresión sexual, redes de prostitución, tráfico de drogas). Hubo un intento de salvar el complejo a través de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Kuwait, principalmente una iniciativa dirigida por antiguos alumnos, yo mismo y el Dr. Asseel Al-Ragam. En la actualidad hay cuatro demandas que siguen en los tribunales contra los cargos de demolición, ya que violan la ley de antigüedades, ya que fue reconocida por el Fondo del Monumento Mundial como patrimonio modernista, así como contra los cargos de corrupción. La demolición del complejo comenzó incluso después de que 14 familias no abandonaran sus apartamentos. El gobierno los despojó de sus casas sin retribución, como los otros residentes que vendieron sus propiedades al estado. Esta información fue recopilada mediante entrevistas y conversaciones telefónicas con uno de los residentes que se negó a irse, y grabaciones en vídeo de las violaciones por parte del contratista contratado para demoler el complejo. Durante el proceso de demolición, se encontró una colección de misiles RPG en uno de los edificios abandonados, según informó el Arab Times. Se especuló que estos fueron dejados atrás por el bombardeo suicida de 2015 de la mezquita adyacente al complejo. Asumimos que el grupo terrorista usó el complejo como punto de encuentro ya que estaba abandonado en su mayor parte.

6 EL USO DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL CENTRO HISTÓRICO

Los espacios públicos del Centro Histórico gradualmente se han especializado en usos orientados a servir una decreciente diversidad de actores sociales. En los barrios Centro y San Diego, la mayoría de los espacios públicos están ocupados por actividades comerciales relacionadas con el turismo y sus residentes tienen una presencia cada vez menor. Este proceso está reduciendo el atractivo de los lugares públicos, privando a los visitantes de interactuar con los Cartageneros y de participar en la vida y cultura local. Barrios como Getsemani -cuyas comunidades están luchando por conservar algunos de los espacios públicos para su uso (como es el caso de la Plaza de la Trinidad)- son más la excepción que la regla. Lo que es más común en el Centro Histórico es la rápida “privatización de los espacios públicos”, un proceso que transforma “los bienes comunes” en el “coto privado” de unas pocas actividades que generan mucho dinero: bares, discotecas, restaurantes, hoteles boutique y eventos altamente rentables como fiestas públicas, conciertos de música, festivales y ferias. Esta tendencia está convirtiendo el patrimonio material de un sitio del patrimonio mundial en el escenario de actividades privadas rentables que extraen valor económico del sitio del patrimonio sin un claro retorno para la sociedad. La

generación de empleo -el retorno social comúnmente destacado por los auspiciadores de este enfoque de la explotación del patrimonio urbano- proporciona magros salarios para una pequeña proporción de la población local y una gran pérdida para la mayoría de los Cartageneros que se ve gradualmente excluida del goce de los beneficios socioculturales que el sitio del patrimonio puede proporcionar. Los espacios públicos desempeñan un papel fundamental para que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de los valores socioculturales del sitio patrimonial: el valor histórico de los lugares; el valor estético de los espacios y edificios públicos; el valor social de los lugares de reunión de la ciudad amurallada, por mencionar sólo algunos.¹ La reconquista de los espacios públicos para los usuarios locales y la conversión de estos bienes patrimoniales en un recurso para el desarrollo social y económico de los ciudadanos de Cartagena -como lo demandan los acuerdos internacionales recientes²- exige un profundo cambio de perspectiva en la forma en que se los gestionan: vale decir, pasar de centros históricos que benefician a una minoría a ser lugares de encuentro cultural de toda la ciudad.

UNA CULTURA PERDIDA EN EL ESPACIO

Ifrac Asif
David Nugroho

La rica cultura de Cartagena está en su gente y entrelazada con su entorno construido. Sus espacios públicos se extienden más allá de las murallas del Centro Histórico, a través de una red de parques, plazas y calles. Durante generaciones, los espacios públicos del Centro Histórico han sido utilizados por sus residentes y en él cada generación ha añadido una marca de su postura cultural. Desde los vendedores de frutas frescas que señalan su llegada con el sonido distintivo de campanas, los músicos que cantan y rasguean sus guitarras en las calles, y los comerciantes que vocean sus productos, las calles y plazas del Centro Histórico han seguido acogiendo a muchos usuarios en sus espacios públicos. Sin embargo, el estrato más reciente de usuarios ha provocado un cambio repentino para el ámbito público. A medida que el turismo ha ido creciendo hasta convertirse en el principal sector de la economía local, han disminuido las actividades culturales presentes en estos espacios lo que puede traducirse en una pérdida de los valores culturales y el patrimoniales que han servido de base para la designación de Cartagena como Patrimonio de la Humanidad.

Los valores en riesgo se encuentran en el entorno social y construido del ámbito público del Centro Histórico. Por ejemplo, en la entrada principal al Sitio Patrimonial, la Plaza de Los Coches, el ruido nocturno impide a todo aquel que no pueda tolerarlo el uso y goce de este espacio. Mientras los músicos locales actúan, sus oyentes son acosados por vendedores de baratijas mientras los raperos se acercan y siguen a cualquier transeúnte que parezca dispuesto a donar dinero para una bien ensayada y repetitiva maraña de palabras. Dentro de los barrios Centro y San Diego, las plazas frente a las iglesias, que una vez sirvieron como lugar de reunión de las familias locales, han sido ocupadas por los restaurantes. A medida que se privatiza el espacio público, los edificios y estructuras históricas del asentamiento español también se pierden bajo las presiones del nuevo desarrollo. Con la pérdida de empresas locales y organizaciones comunitarias -que son fundamentales en la forma en que el espacio es tratado y administrado- los actores sociales que tradicionalmente han cuidado estos espacios están desapareciendo del Centro Histórico. A medida que los usuarios locales desaparecen del ámbito público,

Recuadro 6.1

ACUPUNTURA URBANA

La teoría de la acupuntura urbana es un enfoque de planificación participativa que ofrece una alternativa al urbanismo orientado a los inversionistas inmobiliarios y motiva a los residentes de los barrios desatendidos a participar en la creación de lugares.¹ La planificación participativa se considera un instrumento valioso para la creación de lugares en las áreas urbanas donde las fuerzas del mercado eclipsan la capacidad de los residentes para tomar decisiones sobre su derecho a los beneficios de la ciudad. Las acciones de acupuntura urbana son proyectos en pequeña escala y decididos con procedimientos de-abajo-hacia-arriba que fomentan la construcción de lazos comunitarios. El proceso pone de relieve

las formas de participación de los habitantes de una comunidad local en pequeñas acciones dentro del entorno microurbano, para crear una diversidad de contenidos en los espacios públicos. A través de un análisis de las necesidades de los residentes en el Centro Histórico y la consideración de su perspectiva en el proceso de planificación, esta modalidad de planificación puede conducir a acciones específicas para cambiar los espacios públicos y mejorar la calidad de vida de los residentes.

¹ Bostjan Bugaruc. *Urban Acupuncture Treatment: Implementing Communication Tools with Youth in Ljubljana*.

también lo hacen sus historias. Estas historias son a menudo el aspecto más relevante de cualquier visita cultural, y sin embargo el escenario donde se cuentan estas historias está siendo reemplazado por vendedores que intentan comercializar esta cultura a través de recuerdos.

El Centro Histórico de Cartagena ha sufrido una sobreutilización de sus bienes patrimoniales causada por una economía turística extractiva. La invasión del Centro Histórico por marcas internacionales de prestigio social (como Salvatore Ferragamo y Ermenegildo Zegna) hace que los negocios locales pierdan valor. Los comercios de marca atraen a los turistas mas afluentes y muchos de ellos durante sus estadías en la ciudad además viajan a la costa cercana. Estos procesos impiden la formación de ciclos virtuosos de gasto e inversión en la economía local. Los actores sociales locales participan cada vez menos de la actividad económica formal del Centro lo que los induce a moverse al único espacio que les queda disponible, los espacios públicos. Con ello estos actores locales—que buscan participar en los beneficios del turismo masivo—termina contribuyendo a la sobreutilización del espacio público. A través de estos procesos el Centro Histórico ha intercambiado los beneficios sociales de los parques y plazas por las ganancias económicas de su privatización. Hay dos formas de privatización en el distrito histórico: la privatización mediante el pago de los espacios y la privatización mediante la reducción del acceso al uso de los espacios para la mayoría de la población. En la primera forma, los que no pagan por el espacio (por ejemplo, pagando por el consumo en una mesa localizada en uno de los Baluartes) no tienen pleno acceso al mismo. En la segunda forma, ciertos usos limitan el uso por parte de otros. Por ejemplo, la utilización privatizada del espacio en un espacio público patrimonial para poner mesas en un restaurante al aire libre, reduce el espacio disponible para las visitas públicas abiertas y gratuitas a este sitio patrimonial. También, el desarrollo de actividades conexas vinculadas a un restaurante y a un lugar de baile, provocan un ambiente ruidoso que limita la utilización gratuita del espacio público por parte de quienes no pueden soportar la conmovición. El efecto de la privatización se extiende a todos los espacios

públicos que conforman el ámbito público colectivo. Abundan los ejemplos: bares en los Bastiones, mesas de restaurantes en plazas públicas, eventos de entretenimiento en los espacios públicos aledaños, eventos ruidosos que ocupan las calles, acoso a los transeúntes por parte de vendedores ambulantes y raperos. Las zonas más afectadas están en el barrio Centro incluyend la Plaza Santo Domingo y la Plaza de Los Coches.

La comprensión del espacio público como un lugar abierto y accesible para todos³ se ha perdido debido a la deficiente gestión del ámbito público por parte de la ciudad. Esto ha causado una reducción del uso y, en algunos casos, la completa eliminación del acceso a los lugares de reunión, la vida social y el comercio para los residentes. Las plazas en las que los niños han jugado con amigos y los vecinos se setaban por las tardes a chismorrear e interactuar socialmente se han convertido en lugares de restaurantes de lujo que atienden a turistas y visitantes. El funcionamiento de las fuerzas del mercado no resolverá este problema, más bien empeorará la situación hasta que las externalidades negativas de la saturación acaben expulsando a los usuarios locales de los espacios públicos con pérdidas significativas para la ciudad.⁴ En este capítulo se abordan estos dilemas utilizando la estrategia de Acupuntura Urbana como marco para la regeneración de las zonas de patrimonio urbano en Cartagena.

Respuesta a la privatización de los espacios públicos

Con la privatización de los espacios públicos, provocada por el motor económico que es la industria del turismo, la esencia de Cartagena como Patrimonio de la Humanidad está disminuyendo. Plazas, parques, calles y aceras que son el núcleo de los espacios públicos urbanos y los nodos, puntos de unión y convergencia de caminos, eventos y recorridos en el Centro Histórico estan perdiendo valor. El valor social del espacio público es muy amplio y reside en la contribución que hace al “apego de las personas a su localidad y a las oportunidades de mezclarse con otros, y en la memoria de las personas sobre

los lugares”.⁵ La familiaridad de los rostros y las voces, genera confianza y un sentido de comunidad. Esta confianza toma tiempo en formarse ya que sus usuarios son a menudo diversos y únicos. En una ciudad residencial densa, el patio colectivo y los espacios públicos compartidos son el lugar donde se producen las interacciones y se desarrolla la cultura local. Por el contrario, la pérdida de este valor social no tiene limitaciones de tiempo; puede ocurrir por una sola instancia o por una acumulación de eventos. La desaparición del goce de los espacios público, causada por su constante mal uso o sobreutilización por parte de la industria turística, ha creado un centro histórico cuyos espacios públicos permanecen inertes durante el día para los usos locales, ya que los vendedores han ocupado estos espacios para la venta de mercancías y recuerdos.

Los espacios en sí mismos no es que estén dominados por la presencia de turistas, sino que están mayoritariamente orientados a los turistas, ya que las esquinas de las calles han sido reclamadas por los vendedores de recuerdos, y los escaparates de las tiendas tienen ahora trabajadores que se paran fuera de su entrada y esperan a los peatones para atraerlos. Esta pérdida de espacio se extiende más allá del entorno construido ya que el idioma inglés ha reclamado espacio en los menús, letreros y folletos, reduciendo la presencia del idioma español. Aunque todavía hay espacios disponibles para el uso local, el uso turístico de estos espacios es percibido por algunos residentes como un impedimento para reafirmar su derecho a usar estos espacios. En el Centro Histórico existe una reivindicación subyacente al derecho de uso de los espacios públicos y sus equipamientos (como bancos y muebles) por parte de vendedores y comerciantes informales algunos de los cuales (que llevan más tiempo allí) reclaman el derecho al uso de la esquina, la acera o incluso la sombra para desarrollar sus actividades. Esta interrupción de un espacio compartido por todos ha obligado a los residentes a buscar otros espacios públicos, cada vez más lejos del Centro Histórico.

La recuperación del ámbito público como un lugar para todos los usuarios (tanto residentes como visitantes)

a través de intervenciones de política y diseño urbano, ofrece la oportunidad de recuperar los ricos usos culturales que existían anteriormente en estos espacios. Para la preservación de su futuro, Cartagena debe abordar hoy sus problemas de uso excesivo y mala gestión de los espacios públicos, y encontrar un equilibrio entre los usos pasados, presentes y futuros del dominio público. El presente capítulo sugiere políticas y programas que pueden guiar la gestión sostenible de los espacios públicos en Cartagena identificando los problemas y oportunidades en el uso actual y potencial de los bienes existentes, y estableciendo posibles alianzas entre actores sociales para promover el futuro de estos espacios. El análisis que sigue sugiere un marco de planificación y diseño inclusivo para proporcionar una base sobre la cual las instituciones y los residentes de la ciudad puedan restablecer un equilibrio en el uso del ámbito público.

Las propuestas se ejemplifican en cuatro sitios representativos de los espacios públicos del Centro Histórico: Plaza San Diego, Plaza Santo Domingo, Plaza de Los Coches y Parque del Centenario, y abarcan un conjunto integral de políticas, programas e intervenciones de diseño que conciben estos espacios como son parte del mismo ámbito público colectivo. Sólo a través de una planificación inclusiva—que aborde los problemas presentes en todo el Centro Histórico—puede la ciudad comenzar a remediar las externalidades que la sobreutilización, la privatización y el mal uso de los espacios públicos han causado. A través de intervenciones de remediación la regeneración del espacio puede traer mejoras duraderas en las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales del centro histórico que ha sido objeto de cambio.⁶ Los espacios públicos del centro histórico pueden utilizarse como catalizadores de la regeneración urbana mediante una planificación inclusiva con amplia participación ciudadana.

Metodología

Durante una semana en marzo de 2020 se realizó un trabajo de campo para familiarizarnos con el Centro Histórico, así como para comprender mejor a los usuarios y la vida social y económica de los

Tabla 6.1 Los actores sociales y los valores patrimoniales de los espacios públicos que valoran

Actores sociales	Valores (según las definiciones de Throsby 2011)
1. Gobierno - Nacional - Regional	Valor de la herencia
2. Académicos y grupos culturales - La Fundación - ONGs	Valores históricos y culturales
3. Comunidades - Local - Nacional - Internacional	Valor social
4. Hogares & Empresarios	Valor económico / de uso
5. Promotores inmobiliarios privados	Valor económico / de uso
6. Usuarios locales - Residentes - Personal de seguridad - Vendedores - Taxistas - Trabajadores sexuales	
7. Turistas	Valores históricos y culturales

Fuente: Elaboración del autor

espacios públicos. Con este fin, cuatro espacios públicos fueron elegidos como estudios de casos. Durante la visita se realizó una amplia documentación fotográfica y planos de estos sitios. Se llevaron a cabo reuniones y entrevistas con profesionales y especialistas locales para comprender mejor las complejidades y los problemas que enfrentan los espacios públicos del centro histórico. Después de la visita al sitio, se evaluaron los datos recopilados para identificar los principales problemas y se exploraron las oportunidades para abordar esos problemas. Se analizaron buenas prácticas internacionales en diseño

y regeneración de los espacios públicos para evaluar su posible adaptación al caso de Cartagena.

En las observaciones *in situ* se estudió la forma en que los diferentes grupos sociales interactúan en los espacios públicos con el fin de ver si la presencia de un grupo afecta al uso del espacio por otros grupos. En el estudio se analiza, además la diversidad de los usuarios de y sus interacciones, los valores que los distintos actores sociales asocian al patrimonio .

Las observaciones *in situ* revelaron que hay dos

grupos sociales distintos en los espacios públicos, los residentes y los turistas. La mayoría de las actividades e interacciones entre estos grupos están impulsadas por el comercio y el turismo. La mayoría de los usuarios en los casos estudiados incluyen desde los jóvenes y adultos (15 a 60 años) observándose poca diversidad de grupos de edad, con la ausencia de niños y ancianos debido a la falta de espacios atractivos para todos los grupos de edad.

Casos de estudios

Se estudiaron cuatro espacios públicos de Cartagena como lugares potenciales para el uso de enfoques de acupuntura urbana basados en planificación participativa que conduzca a recomendaciones de diseño y programación de intervenciones. Los estudios de casos están distribuidos por todo el centro histórico y proporcionan la oportunidad de analizar una amplia gama de situaciones complejas (Figura 1). La Plaza San Diego y el Parque del Centenario son espacios públicos usados principalmente por residentes, mientras que la Plaza Santo Domingo es usada mayoritariamente por los turistas, y la Plaza de Los Coches es compartida por los dos grupos. Juntos, estos cuatro casos proporcionan una comprensión de la amplia gama de problemas que enfrenta el centro histórico. Estos complejos problemas son causados por el turismo excesivo y la consiguiente fricción entre los turistas y la población local. Nuestras recomendaciones tratan de abordar estos temas proporcionando un marco de políticas de gestión, propuestas de programas y diseño de intervenciones.

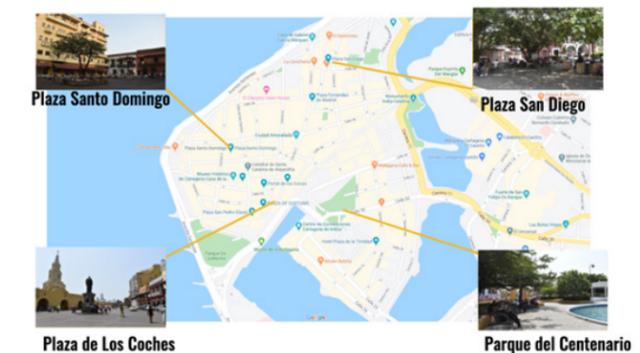


Figura 6.1 Ubicación de los estudios de casos

Plaza San Diego

San Diego es una pequeña plaza informal en el centro histórico que actúa como un lugar de reunión para residentes y turistas. En la década de 1750, esta tierra fue un huerto de frutas para el gobernador Francisco Bahamón de Lugo. Se encontraba entre el Convento de San Diego (ahora la Universidad de Bellas Artes) y el convento de monjas de Santa Clara de Asís (ahora Hotel Santa Clara). La plaza tiene cafés y restaurantes en el lado norte-sur, y por la Universidad Bolívar de Bellas Artes y el Hotel Santa Clara lado este-oeste, y está rodeada por calles de un solo carril en tres lados.

La plaza está diseñada alrededor de árboles que actúan como núcleos y proporcionan sombra y espacios para sentarse. Con un ambiente tranquilo y silencioso durante el día, la plaza proporciona un lugar cómodo para que los residentes y turistas descansen y se relajen. Aunque hay una diversidad de usuarios en la Plaza San Diego las observaciones en el lugar revelaron que durante el día el espacio estaba dominado por los residentes.

Hay poca actividad cultural en la plaza. También se observa una falta de apropiación del espacio por parte de los residentes, lo que hace que éstos se responsabilicen poco del lugar, actitud que no sólo se observa en la plaza sino en el Centro Histórico en general.

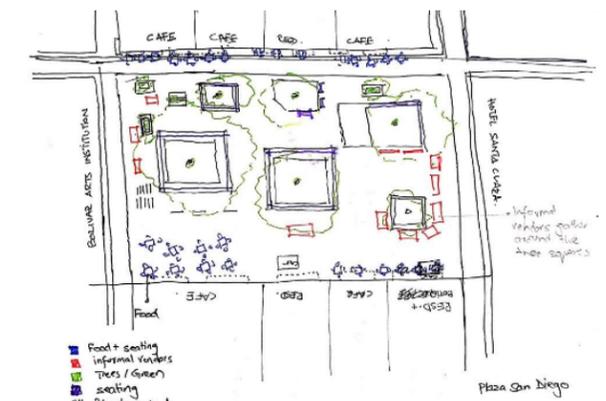


Figura 6.2 Boceto de la Plaza San Diego
Fuente: Ifrah Asif

Tabla 6.2 Los usuarios y sus actividades en la Plaza San Diego

Usuarios	Actividades
1. Cartageneros	Sentarse y relajarse, charlar, comer
2. Estudiantes universitarios	Relajarse, dibujar, pintar, tocar música, charlar, comer
3. Propietarios y personal de los restaurantes y cafeterías	Trabajar
4. Vendedores de alimentos y mercancías	Vender productos
5. Taxistas	Sentarse y esperar
6. Palenqueras	Sentarse y pasar
7. Turistas	Comprar, sentarse y relajarse

Fuente: Elaboración de los autores



Figura 6.3 Vida social en la Plaza San Diego; la plaza tiene una diversidad de usuarios

Fuente: Ifrah Asif

A fin de aprovechar la presencia residentes en la plaza se recomiendan varias estrategias para establecer una buena comunicación entre la comunidad local y los encargados de mejorar el diseño de la plaza.

1. *Activación de una iniciativa de “Recuperar la ciudad” para mejorar la comunicación y el enlace entre los profesionales del diseño y la comunidad.*

Un proceso participativo del tipo “de abajo hacia arriba” ayuda a generar un sentido de propiedad y

responsabilidad hacia los espacios públicos en la comunidad local y facilita el uso de herramientas de co-diseño. Estas herramientas incluyen la comunidad participación de la comunidad en el proceso de diseño mediante la realización de talleres y la formulación de preguntas sencillas como “ayúdenos a analizar este espacio” o “¿cómo prefiere este espacio?”. Incluir a los residentes en el proceso de diseño y planificación resutaría en diseños más receptivos de las intervenciones en los espacios públicos.

2. *Colaborar con la Universidad Bolívar de Bellas Artes para incluir a los estudiantes en el proceso de planificación de la plaza.*

El fomento de la colaboración a través de herramientas de participación comunitaria—como eventos, reuniones y talleres—ayuda a construir la comunicación entre los profesionales y la comunidad local. La presencia de la Universidad Bolivariana de Bellas Artes en la Plaza puede ser usada como un ancla generadora de actividades culturales y educativas en el Centro Histórico. Una vez establecido, el enlace puede extenderse a otras instituciones no sólo de Cartagena sino de otras ciudades de Colombia.

Plaza Santo Domingo

La Plaza Santo Domingo es una gran plaza colonial situada en la intersección de la Calle 35 y la Carrera 3, a una cuadra del muro occidental del Centro Histórico. Con una rica historia que se remonta al inicio de la construcción del Convento de Santo Domingo en 1551⁸, la plaza ha servido como lugar de reunión frente a la iglesia. Los sacerdotes daban sermones desde su balcón cuando los seguidores se reunían en la plaza. En su origen, la plaza sirvió a la iglesia y a su convento, este último alberga ahora el Centro Cultural del Consulado Español. A medida que cambiaron los usos de los edificios que la rodean, también lo hizo la plaza. Hoy en día, la plaza es abierta y plana con un solo árbol situado en el centro y rodeada por edificios residenciales y comerciales de varios pisos. Varios restaurantes se ubican en la esquina sureste con mesas y sillas ocupando una gran parte de la plaza. Sin ningún asiento público ni vegetación, la parte norte de la plaza permanece principalmente vacía de usuarios.

El municipio cobra por el uso del espacio público mediante permisos y ha creado un derecho legal para que estos establecimientos tengan preeminencia sobre otros usuarios en este espacio público. En la Plaza Santo Domingo, aproximadamente la mitad del espacio está ahora arrendado a restaurantes que lo usan para prestar servicios de comidas al aire libre colocando mesas, sillas y paraguas en la plaza.



Figura 6.4 Plaza Santo Domingo



Figura 6.5 Plaza Santo Domingo; privatización del espacio público⁹

Tabla 6.3 Los usuarios y sus actividades en la Plaza Santo Domingo

Usuarios	Actividades
1. Clientes del restaurante	Sentarse, esperar, comer, beber, hablar
2. Propietarios y el personal de los restaurantes y cafés	Trabajar, anunciarse a los visitantes
3. Vendedores de recuerdos	Vender productos como joyas
4. Músicos	Cantar y tocar música para los clientes del restaurante
5. Taxistas	Esperar de pie

Fuente: Elaboración del autor

Aunque los asientos no cubren la totalidad de la plaza, inducen a que el resto del área permanezca vacía de toda actividad aparte de los vendedores de souvenirs que ocupan la única zona de asientos públicos que queda. Debido a la falta de un enfoque equilibrado para acoger el turismo, preservando al mismo tiempo el acceso y el uso equitativo del espacio, toda la actividad de orientación local en la plaza ha desaparecido. Sin rastro de la animada plaza del pasado, su rica historia como lugar de reunión ahora sólo permanece en los libros de historia y en las memorias de aquellos que alguna vez la utilizaron.

El estado actual de la plaza está orientado a los turistas, ya que los restaurantes y vendedores buscan atraer a quienes entran en la plaza con sus menús y productos. Las mesas y sillas en la plaza actúan como una barrera para cruzar por la plaza y crean una situación en la que es necesario pagar por usar este espacio público. Este forma indirecta de cobrar por usar la plaza es un obstáculo para su uso forzando una decisión abrupta en los ciudadanos sobre si vale la pena usar el espacio o no. Aunque muchos turistas deciden sentarse a comer o beber, los residentes se han alejado de esta plaza.

En un pasado reciente, la Plaza Santo Domingo era conocida como una plaza residencial, muy utilizada por las familias locales, desde niños hasta adultos y ancianos. La plaza proporcionaba un santuario de espacio público para diversas actividades, desde jugar al fútbol hasta leer un periódico bajo la sombra en una tarde cálida. La plaza también servía de escenario para celebrar el año nuevo, ya que las familias traían sillas, mantas y comida para disfrutar de la noche con amigos y familiares.

Para restablecer el animado ambiente local de la plaza y al mismo tiempo encontrar un equilibrio con los restaurantes que buscan usarla, deben abordarse los siguientes problemas:

1. Falta de asientos públicos en la plaza
2. Mala iluminación que conduce a la subutilización de parte de sus espacios

3. Restaurantes y tiendas exclusivamente orientadas al turismo
4. La invasión de los restaurantes más allá de los espacios asignados en los acuerdos con la municipalidad
5. Aumento de viviendas vacías en el entorno de la plaza

Se recomiendan las siguientes intervenciones:

1. *La creación de un Fondo para animación de espacios públicos que ayudaría a pagar por el mantenimiento, las mejoras y el apoyo a los artistas locales para que se presenten en la plaza.*

Los recursos para el fondo se originarían en la recaudación municipal proveniente de los permisos otorgados a los restaurantes para usar espacio en la plaza. El fondo apoyará los cambios de diseño de la plaza y ayudará a incorporar una programación de actividades en las que los residentes se sientan bienvenidos a utilizarlo. La reinversión en la plaza de los ingresos generados por los permisos para financiar los espacios públicos crea una asociación virtuosa entre usuarios.

El programa puede sentar un precedente a partir del cual se puede generar una relación mutuamente beneficiosa entre los usos locales y turísticos de los espacios públicos. La implementación de cambios en el diseño, la infraestructura y el retorno de la cultura local a estos espacios creará una atmósfera acogedora para los residentes, al tiempo que creará una experiencia gastronómica agradable para los clientes de los restaurantes.

El Fondo de espacios públicos busca establecer un equilibrio en la plaza que beneficie a ambas partes. A medida que la plaza se acerque a este equilibrio, se producirá una diversificación de experiencias para los usuarios.

2. *Aprobación y cumplimiento de una ordenanza sobre el ruido y toque de queda en los restaurantes al aire libre.*

Para restablecer la Plaza Santo Domingo como un lugar para todos, la gestión de la plaza debe abordar las externalidades negativas causadas por la experiencia de la cena privada en el espacio. El ruido viaja lejos en el denso centro histórico y puede ser suficiente para descorazonar a posibles inquilinos a mudarse al vecindario.

La aplicación de una ordenanza sobre el ruido y toque de queda para actividades gastronómicas y de diversión al aire libre a partir de las 22 horas durante la temporada alta de turismo y de las 21 horas para las temporadas bajas sentará un precedente para la transición de estos espacios públicos a un uso mixto residencial y comercial. La aplicación de ordenanzas sobre el ruido y toques de queda en zonas específicas del distrito histórico puede apoyar la convivencia de usos en los corredores residenciales y comerciales.

3. *La propuesta de un mercado de día de fin de semana en la Plaza Santo Domingo.*



Figura 6.6 Renderización del Mercado del Día propuesto en la Plaza Santo Domingo
Fuente: David Nugroho

Un mercado diurno de fin de semana ofrece la oportunidad de revitalizar la plaza con vendedores de comida local, músicos y artistas, actividades para niños y un ambiente seguro para las familias. Acoger a los vendedores de comida local puede traer una sana competencia con los restaurantes, haciendo que la plaza sea un punto culinario. Este tipo de eventos tiene el potencial de incentivar a los residentes para que regresen a la plaza se puede constituir en un tema que promueva este proceso en forma permanente. Reunir a los vecinos en un lugar donde desarrollar

una conversación sobre recuerdos nostálgicos puede hacer una significativa contribución al proceso de recuperación de los espacios públicos.

Plaza de Los Coches

La Plaza de Los Coches está situada en el centro del distrito patrimonial y sirve como la entrada principal a la ciudad amurallada. La forma de la plaza es triangular y plana con la estatua de don Pedro de Heredia, el fundador de la ciudad, en el centro. Las fortificaciones de la muralla se alinean con el borde oriental de la plaza, donde la Torre del Reloj se asocia con la Plaza de la Paz hacia un lado y el barrio de Getsemaní hacia el otro. Un único carril de tráfico se alinea con el borde occidental de la plaza, mientras que los vehículos y carros se abren paso lentamente a través de los peatones y transeúntes. Durante el colonialismo español la plaza fue el lugar del mercado de esclavos, esto es donde los esclavos africanos eran llevados para ser subastados a los residentes ricos.



Figura 6.7 Plaza de Los Coches durante el día
Fuente: David Nugroho

Durante el día, los usuarios caminan a través de la plaza para viajar del centro de la ciudad amurallada a su periferia y viceversa, sin que muchos usuarios opten por quedarse en el espacio. Sin embargo, por la noche la plaza es animada y vibrante, sirviendo como escenario para lugares de cocina y entretenimiento tanto para los locales como para los turistas. Los establecimientos formales compuestos por bares y restaurantes reivindican los espacios comerciales de la planta baja que rodean la plaza, aprovechando el alto tráfico peatonal. Los asientos públicos están situados a lo largo de la pared alineados con los escasos árboles presentes.

Tabla 6.4 Usuarios y sus actividades en la Plaza de Los Coches

Usuarios	Actividades
1. Turistas	Caminar alrededor de la plaza en busca de entretenimiento
2. Personal de restaurante y bar	Anunciar a los transeúntes
3. Vendedores de recuerdos	Vender productos como joyas
4. Músicos/Raperos	Cantar y rapear a los turistas, buscar donaciones
5. Taxistas	Esperar de pie
6. Trabajadores sexuales	Promocionarse en la plaza
7. Policías	Vigilar la plaza
8. Conductores de carruajes	Esperar a los clientes

Fuente: Elaboración del autor

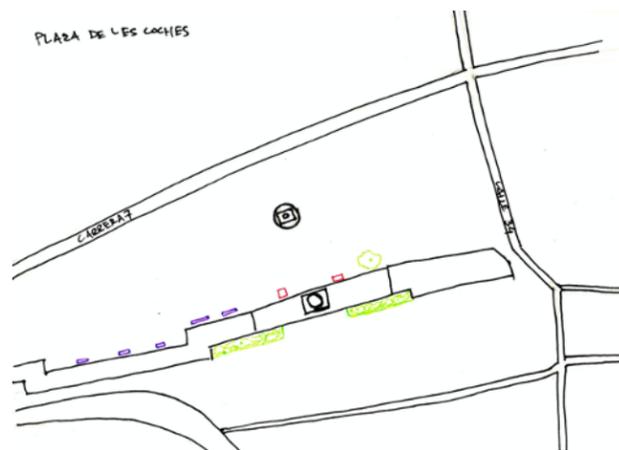


Figure 6.8 - Sketch of Plaza de Los Coches
Source: Ifrah Asif

A medida que la temperatura se enfría por la noche, la plaza cobra vida con cientos de usuarios. Muchos vienen a socializar con amigos, algunos venden bebidas y souvenirs, mientras que otros buscan prostitutas que usan este espacio para anunciarse. En una noche cualquiera hay una gran diversidad de residentes y extranjeros presentes en la plaza. Tiende a ser más bien una multitud de adultos, ya que la presencia de

prostitutas y la venta abierta de alcohol por parte de vendedores informales crean un ambiente que no es acogedor para niños y sus familias. Aunque la plaza es muy utilizada carece de una identidad holística que organice la competencia de actividades dentro del espacio. En la actualidad, su principal identidad es un área atractiva para capturar la capacidad adquisitiva de los usuarios.

La ventaja de la plaza radica en su condición de puerta histórica, acogiendo a los residentes vecinos y a los viajeros que vienen a la ciudad amurallada. El uso actual no capitaliza la experiencia de caminar bajo la Torre del Reloj para entrar en esta magnífica plaza que acoge a los visitantes en el Centro Histórico. A través de programas y eventos culturales la actual sobreutilización de la plaza puede ser mitigada atrayendo a una mayor diversidad de usuarios. Las siguientes recomendaciones surgen de este análisis.

1. Creación de una asociación público-privada entre las instituciones locales y los organizadores de los eventos internacionales.

Cartagena reúne muchos eventos a gran escala que atraen a patrocinadores internacionales al Centro Histórico. Como estos eventos sólo se celebran una vez al año, se propone crear asociaciones y patrocinios con instituciones locales para que los beneficios de estos eventos apoyaran actividades durante todo el año tanto para los residentes como para los visitantes. Para asegurar el éxito de esta iniciativa es fundamental encontrar socios locales adecuados, que tengan un historial conocido de proyectos exitosos y un marco institucional capaz de expandir esos proyectos.

Un posible socio local que cumple con este criterio es la Fundación por la Educación Multidimensional (FEM). Sus oficinas están a medio kilómetro de la plaza, en el corazón del Centro Histórico, esta organización sin ánimo de lucro tiene fuertes lazos tanto con instituciones públicas como con las comunidades que sus proyectos buscan mejorar. A través de proyectos como "Captura Tu Cultura", un concurso organizado por FEM para recoger las diferentes expresiones de las Fiestas Patrias en las redes sociales usando el hashtag #CapturaTuCultura,¹⁰ FEM ha patrocinado programas de culturales en Cartagena. Además, FEM patrocina MUICA la Muestra Itinerante de Cine Africano, un festival de cine colombiano que conecta al Sur Global a través del cine africano y que viene a Cartagena una vez al año.

Con un historial de apoyo a las iniciativas locales y nacionales MEF puede asumir nuevos proyectos mediante asociaciones con las organizaciones a cargo de los eventos internacionales que tienen lugar en Cartagena.

2. Invitar a los artistas y artesanos locales, y visitantes de las zonas circundantes

A través de las asociaciones público-privadas creadas para conectar los eventos internacionales con las organizaciones e instituciones locales, se puede también patrocinar eventos locales semanales en la Plaza de Los Coches y su vecina Plaza de la Paz. A través de estas actividades, las plazas pueden albergar una variedad de eventos que destaquen la cultura local mediante instalaciones artísticas, eventos musicales,

de actuación y el baile por parte de los estudiantes de las universidades y escuelas locales.



Figura 6.9 Rendición de la vitrina mural propuesta en la Plaza de Los Coches
Fuente: David Nugroho

Un evento que se puede proponer para la Plaza de Los Coches es crear un mural, inspirado en el arte callejero de Getsemaní. La idea es proporcionar un lienzo a los estudiantes de la Institución Universitaria Bellas Artes y Ciencias de Bolívar y a otras escuelas locales para que pinten un mural que alegrará la plaza con arte que llame la atención sobre cómo los estudiantes perciben su ciudad. Una opción es proporcionar lienzos en blanco para que los estudiantes pinten en la plaza, obteniendo apoyo e inspiración de los que caminan por ella. Los murales pueden seguir temas semanales que resalten todos los aspectos del pasado, presente y futuro de Cartagena. Un tema para una primera actividad podría ser "La Puerta del Futuro de Cartagena". Siendo los estudiantes el futuro de la ciudad, una muestra de cómo ellos ven a la ciudad y la evolución de su ámbito público podría inspirar una conversación que haga reflexionar sobre el uso y el tratamiento de la plaza.

Otro evento que se podría realizar en la Plaza de la Paz es un escaparate de música y narración de historias a través de asociaciones con dos de los más grandes eventos del año, el Festival de Música y el Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias. La narración de historias a través de la integración de la música, danza y actuación puede dar vida a la Plaza de la Paz ofreciendo una introducción a través de la

historia de Cartagena. Como se realiza en la entrada a la ciudad amurallada, sirve como introducción física e histórica al Centro.

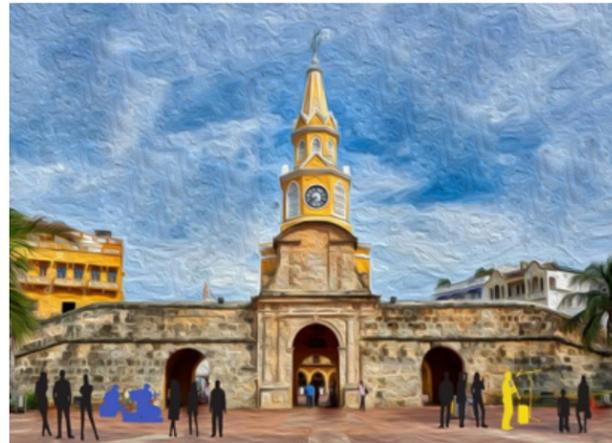


Figura 6.10 Imagen del evento de música, danza y juego propuesto en la Plaza de la Paz

Fuente: David Nugroho

Parque del Centenario

El Parque del Centenario, también conocido como Parque de la Independencia, se construyó en 1911 para celebrar el Día de la Independencia de Cartagena y para conmemorar a quienes perdieron la vida durante las revueltas sociales por la independencia de Colombia. El parque está situado en Getsemani, uno de los barrios de Cartagena que todavía está rechazando el turismo excesivo.

El Parque Centenario ha sido testigo de 200 años de la historia de Cartagena; un sinónimo de progreso del barrio, del desarrollo de los deportes, de la comunidad y también de abandono y aislamiento. El parque de estilo francés fue diseñado por Pedro Malabet, quien utilizó los Jardines de Luxemburgo en París como su inspiración. El parque se centra en torno a un monumento que conmemora la independencia de Cartagena y tiene otras características de diseño de la época como un espejo de agua y pabellones. La zona del espejo de agua y su vegetación ocupaba casi una cuarta parte de la plaza, que solía ser un lugar de recreo de jóvenes y viejos cuando las tortugas, los peces, las garzas, los gansos y los patos del estanque

eran admirados por todos; poco a poco éstos fueron desapareciendo por abandono y hoy en día sólo sobreviven unos pocos peces. El parque originalmente también tenía un patio de juegos para niños. La cancha de baloncesto del parque solía transformarse en un pequeño estadio de boxeo donde se celebraban todo tipo de campeonatos entre barrios, escuelas secundarias, universidades e instituciones.

Aunque todavía hay una presencia significativa de la comunidad local en el parque, el espacio público parece haber perdido el contacto con su historia. Aparentemente hay una falta de gestión y diseño que aborden los desafíos del contexto, el clima y la cultura. La falta de variedad de espacios ha llevado a una falta de diversidad de usuarios y las interacciones entre ellos.



Figure 6.11 - Parque del Centenario
Source: David Nugroho

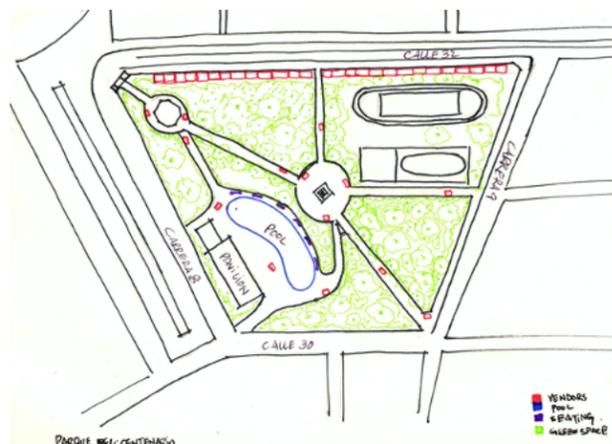


Figure 6.12 - Sketch of Parque del Centenario in historic center of Cartagena
Source: Ifrah Asif

Tabla 6.5 Los usuarios y sus actividades en el Parque del Centenario

Usuarios	Actividades
1. Cartageneros	Sentarse y relajarse, comer
2. Familias	Sentarse y relajarse, comer
3. Vendedores de alimentos y mercancías	Vender productos
4. Trabajadores	Sentarse, comer, dormir
5. Turistas	Sentarse, caminar, tomar fotografías

Fuente: Elaboración del autor

El análisis condujo a las siguientes recomendaciones:

1. Un plan de gestión para el parque

Se propone un plan de gestión del patrimonio cultural del Parque Centenario que reconozca, proteja y preserve su historia. El plan permitirá que los principales interesados consensúen directrices generales de diseño para el parque; que acuerden un plan que guíe la administración, interpretación, recreación y gestión de este espacio público.

2. Directrices de diseño integral pertinentes a la cultura, el contexto y el clima

La capacidad de uso de los espacios abiertos aumenta si los entornos urbanos son cómodos, el clima es apropiado y la contaminación (ruido, aire, etc.) está bajo control; esto constituye el componente ambiental de la gestión de los espacios públicos abiertos sostenibles. El uso de elementos interactivos de agua—diseñados no sólo con fines estéticos—proporcionaría oportunidades para que las personas interactúen entre sí y con su entorno. Las guías de diseño del mobiliario de asientos, que no sólo estén diseñados por sus condiciones estéticas sino para favorecer la interacción entre los usuarios, favorecerían la interacción entre los diferentes usuarios. Las directrices de diseño de iluminación, por su parte, ayudarían a aumentar la

sensación de seguridad en el parque, especialmente de noche.

3. Crear un parque infantil para aumentar la diversidad de usuarios

El análisis histórico revela la existencia de un espacio para los niños en el parque el que se recomienda restaurar a fin de atraer familias al parque. La presencia de los niños en un espacio público junto con sus padres aumenta el sentido de apropiación del espacio por parte de los residentes. Estos espacios aumentan la diversidad de los usuarios y brindan oportunidades de interacción no sólo entre los niños sino también entre sus padres.

En resumen

El espacio público del Centro de Cartagena ha sufrido el impacto del mal uso y la sobreutilización sin tener canales de gestión adecuados para abordar esta problemática. Los residentes soportan el costo de las decisiones tomadas por la industria turística. A través de la descontrolada privatización de los espacios públicos y el subsiguiente desplazamiento de los residentes, los distintos parques, plazas y calles han sucumbido al deterioro de su rol comunitario y colectivo. Mediante la creación de un Fondo para los Espacios Públicos se haría posible que la ganancia

económica de los espacios públicos arrendados pudiera compartirse con los residentes a través de mejoras físicas y la realización de eventos culturales en el ámbito público. El objetivo es encontrar un equilibrio en el que los residentes y los visitantes no sólo puedan coexistir sino también crear una comunidad que se beneficie mutuamente del uso del espacio público. Si se mantiene este enfoque para que las instituciones y fundaciones internacionales sigan colaborando con la ciudad incluso después de que concluyan sus eventos anuales, se crearía una asociación virtuosa que remediará los peores efectos de una economía extractiva y promovería un enfoque integrado de la utilización del ámbito público de la ciudad.

Mediante el establecimiento de políticas, programas y directrices para la gestión sostenible del ámbito público, con una fuerte implicación de los residentes y la comunidad, se puede crear un marco que guíe a Cartagena en su próxima transición. Un ámbito público que equilibre las necesidades sociales de la comunidad y apoye los esfuerzos económicos de las industrias formales e informales para servir a una ciudad como Patrimonio de la Humanidad, orgullosa de su historia y preparada para su futuro.

7 GESTIÓN DEL CAMBIO ACELERADO

Cartagena adoptó las normas de conservación contenidas en el Acuerdo 6 en 1996 cuando el proceso de conservación de su patrimonio material estaba aún en sus fases iniciales. Este fue un enfoque pionero en América Latina, permitiendo la rehabilitación adaptativa de edificios patrimoniales de acuerdo a sus tipologías y capacidad de carga. La esencia de este enfoque está aún presente en la Sección 8 del Plan de Ordenamiento Territorial POT de 2001, que junto con el Plan Especial de Manejo y Protección PEMP Murallas son los únicos documentos legales vigentes en la actualidad (marzo de 2020). La oposición inicial contra la rigidez del Acuerdo 6 que exigía el mantenimiento del uso original de los edificios patrimoniales parece estar ganado terreno. En la actualidad se permite que los antiguos edificios residenciales se conviertan en tiendas, restaurantes y discotecas. La ciudad se enfrenta ahora a una rápida proliferación de usos comerciales del patrimonio material los que dominan los usos del suelo en los barrios Centro y San Diego, promoviendo el aburguesamiento y el aumento de los conflictos de convivencia con las actividades residenciales y culturales.

Endnotes:

1 Para un análisis más completo de los valores socioculturales y económicos del patrimonio urbano, véase Throsby 2012 *Heritage Economics: A Conceptual Framework* in Gido Licciardi and R. Amirtahmesebi (editors) 2012 *The Economics of Uniqueness* Washington, D.C. The World Bank (45-74)

2 UN-HABITAT 2016 *The New Urban Agenda* Nairobi, United Nations Human Settlements Program UN-HABITAT <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

3 UNESCO. 2017 *Inclusion Through Access to Public Space*. Paris, United Nations Education, Science and Culture Organization, <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/urban-development/migrants-inclusion-in-cities/good-practices/inclusion-through-access-to-public-space/>

4 Hay muchos casos de colapsos de distritos de entretenimiento impulsados por el mercado debido a las externalidades negativas generadas por la saturación del espacio con estas actividades. No están plenamente documentados en la literatura, pero algunos son bien conocidos, como el "Distrito Rojo" de Ámsterdam (véase el recuadro 8.2) o el distrito de la Avenida Suecia de Santiago de Chile.

5 Nicholas Dines. *Public Spaces, Social Relations, and Wellbeing* in East London.

6 Roberts, P., and H. Sykes. (2008). *Urban Regeneration: A Handbook* London, Sage (17)

7 David Throsby 2011 *Heritage Economics: A Conceptual Framework* in Licciardi, G. and R. Amirtahmesebi (editors) *The Economics of Uniqueness* Washington D.C. The World Bank (pages 45-74)

8 Cartagena de Indias. *Convento de Santo Domingo*. 1995-2005. <<http://www.cartagenacaribe.com/dondeir/sitiosdeinteres/santodomingo.htm>>

9 Source: Andrew Dier, *Plaza de Santo Domingo*. Plaza to Plaza: A Cartagena Walking Tour. <<https://www.moon.com/travel/outdoors/plaza-to-plaza-a-cartagena-walking-tour/>>

10 "#CapturaTuCultura." Fundación por la Educación Multidimensional (FEM). Accessed May 5, 2020.

<http://www.femcolombia.com>

POLÍTICAS Y REGLAMENTOS PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN CARTAGENA, COLOMBIA

Héctor J. Berdecía-Hernández, Assoc. AIA

Kathie Brill

El sitio patrimonial de Cartagena es representativo de la evolución de la conservación del patrimonio físico e inmaterial en Colombia. A medida que la ciudad se convierte en un destino turístico cada vez más popular, aumenta la presión de cambio sobre el centro histórico para acomodar la afluencia de visitantes. Como una de las principales ciudades comerciales de la colonia española, el centro histórico de Cartagena es rico en edificios, plazas y fortificaciones que dan cuenta de la historia de la ciudad. Los nuevos desarrollos turísticos se unen a las amenazas del cambio climático afectando la integridad futura de los bienes patrimoniales y pone presión sobre el gobierno y de las organizaciones locales para gestionar adecuadamente estos procesos de cambio. En este esfuerzo, la política pública es una herramienta crucial para regular y hacer cumplir la preservación de los edificios históricos y sus usos; es también la forma de asegurar que las comunidades tengan acceso a los recursos patrimoniales y asuman un papel activo en el desarrollo de la Ciudad. A continuación se analizan las leyes que regulan en la actualidad el entorno construido histórico de Cartagena.

Las fortificaciones y otros sitios alrededor de la ciudad están protegidos por el gobierno nacional. Sin embargo, es aún necesario mejorar el nivel de protección de los otros recursos patrimoniales de la ciudad y revisar y reforzar la política de gestión para cuidar en forma proactiva los entornos construidos y culturales en rápida evolución. Actualmente se observa una desconexión entre el gobierno nacional y el local en estas materias que disminuye la efectividad de la gestión. Sin una comunicación y colaboración activas entre los organismos culturales locales y nacionales, las políticas de preservación y la aplicación de la ley pierden efectividad. Para crear un sistema de gestión y un proceso de preservación más sólidos, las entidades de gobierno también deben asociarse

con organizaciones locales sin fines de lucro y organizaciones comunitarias para expandir el apoyo a sus iniciativas de protección. La colaboración entre los agentes públicos y privados aumentará la confianza en el gobierno y facilitará que las políticas e iniciativas futuras reflejen las necesidades de los residentes ante el los cambios en curso liderados por un mercado inmobiliario explotador que atiende principalmente a los turistas. En esta sección se describen las políticas existentes en Cartagena, se analizan sus deficiencias y se formulan recomendaciones para la revisión de las políticas y una reglamentación adicional para fomentar la preservación, conservación y rehabilitación del patrimonio cultural de Cartagena. Se postula que Cartagena podrá gestionar eficazmente el cambio que ocurre en el entorno histórico si adopta una definición amplia de patrimonio cultural que permita: aumentar la comunicación entre los organismos encargados del patrimonio, reforzar la aplicación de la ley, mejorar los incentivos financieros, y allegar más recursos a la preservación.

Políticas del patrimonio existentes en Cartagena de Indias

La estructura del Gobierno colombiano se basa en dos niveles principales, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, Departamentos, Distritos y Municipios. Los Gobiernos Departamentales son equivalentes a los Gobiernos Estatales en los países federales. Los Municipios son gobiernos locales con un Alcalde y un Concejo Municipal que responden al Gobernador y a la Legislatura Departamental. Los Distritos son entidades administrativas, jurídicas y políticas autónomas con casi las mismas facultades que un departamento y están dirigidas por un alcalde y un consejo municipal. Colombia tiene diez distritos designados, entre ellos Bogotá, definida como un Distrito Capital. Cartagena de Indias se estableció como Distrito Cultural y Turístico

en virtud del artículo 356 de la Constitución colombiana de 1991, y sus patrimonio material fue designado como Patrimonio Nacional en 1959 (Ley N° 163 de 1959) y como Ciudad Patrimonio de la Humanidad en 1984.¹

Para la gestión del patrimonio la República de Colombia

tiene un marco normativo centralizado con el Gobierno Nacional actuando como ente superior y Gobierno del Distrito de Cartagena de Indias en un papel supeditado. La siguiente lista de regulaciones son los estatutos habilitantes actuales para la protección legal del patrimonio cultural en el país:

Tabla 7.1 Normativa colombiana de conservación del patrimonio urbano de Cartagena

Regulación	Propósito
Constitución Política de Colombia de 1991	Establece la responsabilidad del Estado en la protección del patrimonio
Ley de General de Cultura - Ley 297 del 7 de agosto de 1997	Ley general que sienta las bases de una legislación especial relativa al patrimonio
Ley 1185 de 2008	Enmiendas a la Ley General de Cultura
Decreto 763 de 2009	Reglamento específico de la Ley General de Cultura
Resolución 0983 de 2010	Establece intervenciones y limitaciones específicas para los bienes culturales (Bienes de Interés Cultural -BIC-)
Decreto 1080 of 2015	Establece especificaciones para los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP)
Decreto 1911 de Noviembre 2 de 1995	Planes especiales de gestión y protección de los muros de 2017
Decreto 977 de 2001	Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (2001-2011)
Acuerdo 001 de Febrero 4 de 2003	Creación del Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC)

Fuente: Elaboración propia

La Constitución Política de Colombia reconoce la importancia del patrimonio cultural y su preservación. Establece en su artículo 72 que el patrimonio cultural está bajo la protección del Gobierno (niveles nacional y local).² En el capítulo 3, artículo 313, subartículo 9, la constitución establece que se alienta a los gobiernos territoriales a adoptar normas para la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural.

La Ley General de Cultura Ley 297 del 7 de agosto

de 1997, y sus modificaciones contenidas en la Ley 1185 de 2008; crea el Ministerio de Cultura de la Nación, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural y un Sistema Nacional de Cultura. La Ley también establece el concepto de Bienes de Interés Cultural o BIC a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, que comprende el patrimonio mueble e inmueble, incluyendo edificios, sitios, sitios y artefactos arqueológicos, objetos, obras de arte y documentos. La ley establece dos listas a nivel nacional; el Registro

Nacional de Bienes de Interés Cultural, que brinda plena protección al patrimonio cultural, y un Inventario de Bienes del Patrimonio Cultural, que es un inventario de los bienes elegibles para el Registro Nacional. El Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, con las recomendaciones de la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, aprueba la inclusión de sitios, edificios y cualquier otro bien cultural en el Registro Nacional. La ley también establece los requisitos para un Plan Especial de Manejo y Protección o PEMP para cualquier Bienes de Interés Cultural designados a nivel nacional o territorial. Los PEMP son instrumentos de gestión regulados por el Ministerio de Cultura que señalan las acciones necesarias para proteger, conservar y asegurar un desarrollo sostenible para los BIC tanto a nivel nacional como dentro de los Departamentos, Distritos y Municipios. El Decreto 1080 de 2015 establece las especificaciones para el desarrollo de los PEMP. Dentro de la Ley, su artículo 15 impone multas y sanciones por los daños al Patrimonio Cultural y en su artículo 56 otorga incentivos financieros para el cuidado del Patrimonio Cultural de la Nación.

El artículo 57 de la Ley establece el Sistema Nacional de Cultura, que es una red nacional de organismos públicos, organizaciones sin fines de lucro y del sector privado que apoyan el desarrollo y la gestión de la cultura nacional, coordinada y regulada por el Ministerio de Cultura. Forman parte del Sistema Nacional las siguientes entidades: el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo Nacional de Colombia, el Instituto Caro & Cuervo, el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, los Consejos Municipales, Distritales o Departamentales de Cultura y las entidades públicas y privadas que fomentan, desarrollan y financian actividades culturales. Por último, la Ley General de Cultura crea el Consejo Nacional de Cultura que sirve de órgano asesor del Gobierno Nacional y del Ministerio de Cultura en materia de cultura general. El artículo 60 también permite la creación de Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Cultura, que sirven de enlace entre los gobiernos territoriales y los grupos cívicos para permitir el desarrollo y la ejecución de políticas en materia de patrimonio cultural.

El Ministerio de Cultura cuenta con una Dirección General de Patrimonio Cultural (DGCH), que diseña, propone y aplica las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos para la adecuada gestión, registro, inventario, investigación, conservación, presentación, uso social, promoción y difusión del patrimonio cultural. Entre otras funciones, la DGCH coordina y propone tanto la declaración de Bienes de Interés Cultural a nivel nacional al Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, como las nominaciones a la Lista del Patrimonio Mundial a la UNESCO. La Dirección General de Patrimonio Cultural también tiene un funcionario designado que trabaja directamente debajo de él y que gestiona los Sitios de Patrimonio Mundial dentro del consejo.

El Decreto 763 de 2009 complementa la Ley General de Cultura de 1997, estableciendo normas específicas para el patrimonio cultural, define las responsabilidades generales del Ministerio de Cultura en la gestión de los Bienes de Interés Cultural a nivel nacional y territorial, establece los criterios y procedimientos para la declaración de Bienes de Interés Cultural, define los contenidos de los Planes Especiales de Protección y Gestión (PEMP) y los responsables de su desarrollo y gestión. Otras disposiciones incluyen los principios generales para los proyectos de intervención en edificios y sitios designados como Bienes de Interés Cultural, los incentivos específicos para su conservación y mantenimiento, y establece un registro de profesionales cualificados para proyectos de intervención en Bienes de Interés Cultural.

El decreto 1911 del 2 de noviembre de 1995 declaró ciertas fortalezas y grupos de monumentos situados fuera del Centro Histórico como Bienes de Interés Cultural / Bienes de Interés Cultural en la Periferia Histórica. Se incluyen el Castillo de San Felipe de Barajas y el sistema de baterías laterales -en la Isla de Manga, el Fuerte de San Sebastián del Pastelillo- y la Bahía el Fuerte de Manzanillo. También se incluyen el Castillo de Santa Cruz, el Fuerte de San Fernando de Bocachica y su sistema de baterías laterales, los vestigios del Castillo de San Luis, las ruinas de las baterías de Santiago, las baterías de San Felipe y Cambacu, el sistema de baterías laterales de Santa

Bárbara y Ángel San Rafael, y el Fuerte de San José de Bocachica y los restos de estructuras productivas.

La Ley General de Cultura de 1997 establece la preeminencia jerárquica de los PEMP sobre cualquiera de los reglamentos patrimoniales departamentales, distritales y municipales. La protección más importante de Cartagena son las históricas murallas que rodean la ciudad. Antes de sumergirse en las políticas patrimoniales locales de Cartagena, es necesario discutir el Plan Especial de Manejo y Protección de las Murallas aprobado en 2017. Las Murallas y Fortificaciones de Cartagena de Indias son Bienes Nacionales de Interés Cultural designados por el Gobierno Nacional siendo el Ministerio de Cultura la institución encargada del manejo y protección de todas las murallas, fortificaciones y áreas adyacentes alrededor de la Ciudad. Entre 1992 y 2012, la Sociedad de Mejoras de Obras Públicas de Cartagena de Indias (una organización local sin fines de lucro) administró las murallas y fortificaciones con base en un acuerdo interadministrativo con el Gobierno Nacional. Una vez concluido ese acuerdo en octubre de 2012, el Ministerio de Cultura, a través del Contrato Interadministrativo de Comodato N° 2199 de 2012, estableció un acuerdo quinquenal con la Escuela Taller de Cartagena de Indias (organismo público autónomo del Municipio creado por Decreto del Alcalde No. 981 de 30 de julio de 1992) acuerdo que fue prorrogado por el Contrato Interadministrativo de Comodato No. 2907 de 17 de octubre de 2017. El convenio de gestión incluye las murallas alrededor de la Ciudad, el Castillo San Felipe de Barajas y las Fortificaciones de Tierrabomba. En enero de 2020, el Ministerio de Cultura y el alcalde de Cartagena acordaron modificar el Contrato Interadministrativo de Comodato con la Escuela Taller para designar un administrador independiente para las Fortificaciones a partir de mayo de 2020.

El Plan de Ordenamiento Territorial 2001-2011 -POT- y el Acuerdo 001 de 4 de febrero de 2003, constituyen el marco normativo para la gestión del patrimonio de la ciudad.³ El Plan de Ordenamiento Territorial fue adoptado en 2001 por el Decreto 977 de la Alcaldía de Cartagena. En su artículo 15, subartículo 2, el POT reconoce la conservación del patrimonio cultural

inmueble y de los recursos naturales como elementos prioritarios de la identidad y fortaleza de la Ciudad para su desarrollo sostenible. La Parte VIII de POT, conocida como Reglamento del Centro Histórico, Áreas de Influencia y Periferia Histórica, establece las áreas de conservación y protección del patrimonio cultural inmueble, define las instancias de gestión institucional del patrimonio cultural y establece una Lista o Catálogo de monumentos del Distrito, incentivos para su protección y sanciones para los que las incumplan. Las áreas designadas son: el Centro Histórico incluyendo los Barrios Centro, San Diego, y Getsemaní, y su área adyacente; y la periferia histórica que incluye el Barrio de Manga, el Barrio el Cabrero, el Convento de la Popa y las áreas adyacentes. Otras áreas incluidas son los Fuertes de la Bahía, la Escollera de Bocagrande, la Zona Norte, Barú, Tierra Bomba, y el Castillo de San Felipe de Barajas.

El Acuerdo 001 de 4 de febrero de 2003, por el que se crea el Instituto de Patrimonio y Cultural de Cartagena-IPCC, establece normas más específicas en relación con la conservación del patrimonio y crea el Sistema Distrital de Cultura regulado por el IPCC. El sistema está integrado por el Consejo Distrital de Cultura de Cartagena, el Comité Técnico de Patrimonio Histórico y Cultural, un Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes de Cartagena, la Academia de la Historia de Cartagena de Indias, la Escuela Taller de Cartagena de Indias y todas las entidades públicas y privadas que desarrollan, financian o promueven actividades culturales.

El Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena de Indias (IPCC), actúa como organismo administrativo autónomo, de facto cumpliendo en el nivel local funciones equivalentes a las de "Ministerio de Cultura" y rigiendo todos los asuntos culturales de la Ciudad. El IPCC tiene un Consejo de Administración con amplias facultades y un Director General (todos ellos nombrados por el Alcalde) encargado de ejecutar todas las políticas conexas y de supervisar el patrimonio cultural de la Ciudad. En el IPCC existe una División del Patrimonio Cultural con un Director, que es la oficina encargada de la protección del patrimonio cultural en el Distrito y trabaja en estrecha colaboración con el Comité Técnico

del Patrimonio Histórico y Cultural que es un órgano de asesoría técnica al IPCC y al Gobierno de la Ciudad. Este Comité Técnico formula recomendaciones para todos los reglamentos de patrimonio cultural y respalda los proyectos de intervención en edificios históricos individuales y en el centro histórico. Por otra parte, la Ley General de Cultura de 1997 estableció el Consejo Distrital de Cultural que asesora al gobierno de la ciudad en asuntos culturales generales proporcionando un espacio para que el gobierno de la ciudad y los grupos cívicos colaboren en la formulación de una política cultural para la ciudad.

El Acuerdo 001 también define los Bienes de Interés Cultural (BIC) del Distrito, cómo se catalogan, el proceso y los requisitos para su declaración por el Alcalde. También establece el Registro General de Bienes de Interés Cultural para Cartagena de Indias (Registro Local). Por último, el Acuerdo también crea incentivos específicos para la protección del patrimonio inmobiliario de la Ciudad y define las multas y sanciones por cualquier violación de las leyes y reglamentos vigentes.

Otros organismos públicos a nivel de la ciudad son la Secretaría de Planificación del Gobierno del Distrito de Cartagena y la Gerencia del Centro Histórico de Cartagena de Indias, creada en 2017. El Informe del ICOMOS de 2017 menciona que la Gerencia del Centro Histórico de Cartagena de Indias es una institución de enlace encargada de la gestión del Centro Histórico en coordinación con la Corporación de Turismo (Corpoturismo) una institución de carácter mixto - público y privado que se ocupa del desarrollo del turismo. Se desconoce si este acuerdo se mantendrá hasta el año 2020.

Problemas actuales

El Informe Regional de Hábitat III de América Latina y el Caribe de 2016 presentó un resumen de las condiciones de gobernanza urbana destacando algunos de los problemas que enfrentan los países de América Latina incluyendo: la falta de datos fiables, la desigualdad, la falta de participación ciudadana y la corrupción. Además, el informe destaca la necesidad

de que la región fortalezca la gestión pública y amplíe su capacidad administrativa.⁴ Un análisis del marco normativo del patrimonio de Cartagena confirma estas observaciones. Es posible identificar cinco cuestiones específicas en el marco normativo del patrimonio de Cartagena, entre las que se incluyen:

1. Una definición y alcance limitados del patrimonio cultural.
2. Falta de datos sobre el entorno construido y la demografía de la ciudad.
3. Reglamentos son demasiado amplios, anticuados, se superponen o presentan graves lagunas.
4. Falta de aplicación de la ley y de reglamentos claros lo que promueve una falta de transparencia.
5. La falta de conceptos sostenibles en las reglamentaciones sobre el patrimonio.

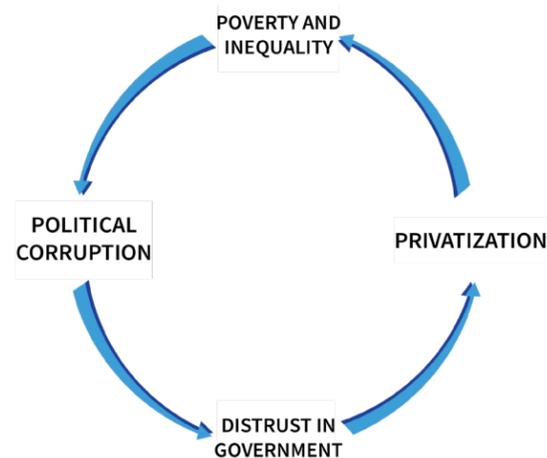


Figure 7.1 – The Cycle of Inequality and Privatization
Graphic by K. Brill, & H. Berdecía-Hernández, 2020.

Uno de los principales problemas es la brecha entre las normas de conservación del patrimonio del gobierno nacional y las normas de patrimonio de Cartagena. ¿Cómo es que Cartagena sigue usando un POT de 2001? Esta brecha es evidente cuando se comparan las políticas a nivel nacional con las políticas a nivel local. Cuando se promulgó la Ley General de Cultura de 1997, el gobierno de la ciudad adoptó la ley del POT de 2001 y el Acuerdo 001 de 2003. Las enmiendas a la Ley de 1997 y las sucesivas reglamentaciones

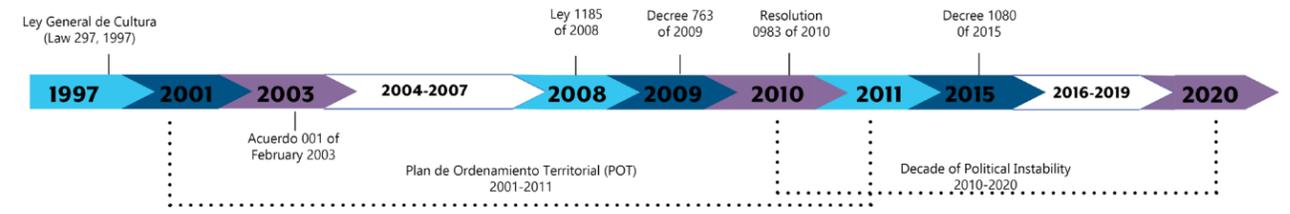


Figura 7.2 Cronología de las políticas de patrimonio en Cartagena, Colombia
Gráfico de K. Brill, 2020

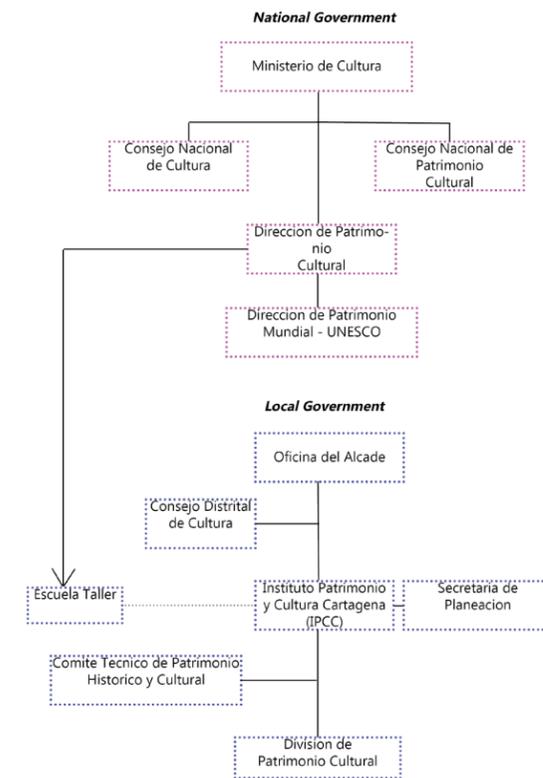


Figura 7.3 Organización de la gobernanza del patrimonio cultural a nivel nacional y local
Gráfico de K. Brill, 2020

específicas que se introdujeron entre 2008 y 2011 (figura 2). Al analizar esta línea de tiempo, es crucial considerar que normalmente los gobiernos locales tardan de uno a tres años en incorporar en sus políticas los cambios nacionales. Durante este período de revisión de la política nacional, Cartagena entró en una década política tumultuosa en la que los alcaldes y las administraciones de las ciudades cambiaron con frecuencia. Es claro que el POT de 2011 necesitaba revisiones junto con muchas otras políticas, pero la agitación política y los extensos procesos burocráticos impidieron que estos cambios se llevaran a cabo.

Definición y alcance limitados del patrimonio cultural
Cartagena de Indias fue designada como Ciudad Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1984. Esta designación presenta una serie de desafíos, especialmente en el desarrollo de políticas y regulaciones de patrimonio. Una evaluación de la normativa vigente en el ámbito nacional y de la ciudad indica que las políticas existentes dan prioridad a la conservación y protección del patrimonio arquitectónico colonial español y de principios del siglo XX. Esto ocurre a menudo en ciudades que desarrollan y refinan rápidamente sus políticas para proteger su patrimonio cultural después de su designación por la UNESCO. Dado que las recomendaciones de la UNESCO y el ICOMOS se centran en determinados monumentos, los demás estilos arquitectónicos, como la arquitectura moderna de mediados de siglo, quedan fuera de las políticas, y sus valores culturales son excluidos de las campañas de comercialización para atraer el turismo. Es así como La Matuna, que alberga una gran variedad de arquitectura moderna, queda en desventaja porque el tejido de esta zona no reúne las condiciones para recibir protección de la legislación sobre el patrimonio cultural.

Además, el Decreto 763 de 2009, que establece los criterios para la Declaración de Bienes de Interés Cultural (BIC), considera únicamente criterios centrados en: la antigüedad, la autoría, la autenticidad, los materiales y la tecnología, la forma, el estado de conservación, el contexto ambiental, el contexto urbano y el contexto físico. La inclusión de criterios relativos al contexto sociocultural no son comúnmente considerados para la designación y protección como patrimonio cultural. Esta cuestión se ve exacerbada por el hecho de que las actuales reglamentaciones nacionales no ofrecen suficiente flexibilidad a los gobiernos territoriales para promulgar su propio conjunto de criterios para

la declaración de los BIC. Dado que estos criterios sólo consideran el valor histórico, estético y simbólico (como se establece explícitamente en el Decreto), se ignoran otros conceptos contemporáneos de valores patrimoniales, lo que da lugar a un ámbito limitado para la gestión de los BIC.

La forma en que los órganos de gobierno conciben el patrimonio cultural, y lo que ciertos grupos incluyen y excluyen de las narrativas culturales, afecta directamente a la formulación de las políticas de patrimonio. Hay una necesidad apremiante en Cartagena de reconocer un alcance ampliado de los valores patrimoniales y los tipos de arquitectura no sólo en el centro histórico sino en toda la ciudad. De esta manera, más grupos y voces se integrarán en la protección y el disfrute del patrimonio cultural de la ciudad. Este cambio de percepción es necesario para forjar un nuevo marco de gestión del patrimonio, más robusto e innovador.

La falta de datos sobre el entorno construido y la demografía de la ciudad

Al desarrollar esta investigación, se encontraron tres sitios web diferentes con información sobre la ciudad respecto al uso de la tierra, demografía, geografía y más. La pregunta es, ¿cuál es la fuente más confiable? Estos ejemplos muestran que las fuentes de información existentes están descentralizadas y que el acceso a información precisa puede ser un desafío. La transparencia y el acceso a datos fiables son fundamentales para la elaboración de políticas y reglamentos coherentes.

Leyes y reglamentos

Un análisis de las leyes y normas vigentes para la protección del patrimonio cultural en Cartagena de Indias, muestra varios problemas. En primer lugar, algunas regulaciones son demasiado amplias, y la facultad de controlar y regular el patrimonio cultural urbano está repartida entre diferentes organismos. En segundo lugar, existe una desconexión entre las instituciones de la ciudad que conduce a confusión y procesos de regulación ineficientes. En tercer lugar, las funciones de los organismos locales y los organismos nacionales se superponen sugiriendo la necesidad de

diferenciar las funciones relativas a la gobernanza. Estas cuestiones han dado lugar a irregularidades en los procedimientos administrativos.

Después de 17 años de su creación el Instituto del Patrimonio Cultural de Cartagena (IPCC)—con facultades específicas para supervisar y regular el patrimonio construido en la Ciudad histórica⁵—está aún en una especie de limbo. La falta de financiamiento y de personal frenó la consolidación de dependencias especializadas. Esta situación indujo a la administración de la ciudad a dispersar las responsabilidades reguladoras del IPCC en otros organismos municipales incluyendo a la Secretaría de Planeación Distrital.⁶ La coordinación entre la Secretaría de Planeación y el IPCC aún no es clara. Como resultado, el papel del IPCC se debilita como principal organismo local de gestión de los recursos culturales. Otro ejemplo de la duplicidad de responsabilidades se encuentra en el Acuerdo 001 de 2003, en el que se establece que tanto el IPCC como el Consejo Distrital de Cultura son órganos asesores del gobierno municipal en materia de asuntos culturales, lo que puede crear conflictos.

Además, no existen mecanismos institucionales que conecten los niveles nacional y local, lo que permitiría a los diferentes organismos locales y nacionales gestionar conjuntamente los recursos culturales. Además, los organismos locales parecen resistirse a la intervención del Gobierno Nacional. En una batalla jurídica, el Consejo de Estado de Colombia (Corte Suprema de Colombia) resolvió que los monumentos nacionales de Cartagena serían cogestionados por los gobiernos municipales nacionales y locales. Esta decisión, junto con la inestabilidad política, exacerbó las tensiones existentes entre las dos administraciones. Las instituciones locales acusan al gobierno nacional de controlar su patrimonio desde Bogotá. En respuesta, el gobierno nacional tomó el control de la mayoría de los monumentos, lo que es un testimonio de la agitación política en la gestión de los asuntos de la ciudad.⁷ La falta de representación de cualquier sitio o ciudad designado por la UNESCO en el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural establecido en la Ley General de Cultura de 1997 empeora la situación. Por último, existen importantes lagunas en la cogestión de

los espacios públicos y las zonas de influencia en torno a los Bienes Nacionales de Interés Cultural, como las murallas, ya que el gobierno de Cartagena estableció mediante reglamentos su derecho a gestionar los espacios públicos. Sin embargo, la ley nacional y el PEMP de Fortificaciones de 2017 entrega la gestión de las áreas adyacentes al Ministerio de Cultura a través de la Escuela Taller.

El proceso de elaboración de Planes Especiales de Manejo y Protección establecido por la ley presenta muchos desafíos. Por ejemplo, en el desarrollo de los PEMP nacionales, el gobierno local no está incluido en el proceso de formulación del plan. Sólo existe un proceso no vinculante en el que el gobierno local puede hacer comentarios y sugerencias al Ministerio de Cultura. Por otra parte, los PEMP son elaboradas por diferentes grupos y organismos, lo que afecta a la coherencia de las propuestas. No hay un formato o estructura general para estos documentos. Por ejemplo, el PEMP para las fortalezas y estructuras arquitectónicas de la bahía, fue desarrollado por la Dirección General de Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura. Por su parte el Gobierno de la Ciudad está desarrollando otros PEMP para los Bienes de Interés Cultural, y por otra parte los propietarios desarrollan otros. Aunque existe un proceso de audiencias públicas y de participación pública, el desarrollo de PEMP por diferentes partes puede dar lugar a confusión y a la falta de una política clara de gestión y conservación del patrimonio cultural. Por último, la cuestión de cuán accesible es el proceso de desarrollo de un PEMP para las personas y grupos con pocos recursos es aún materia de debate. Si una familia de bajos ingresos quisiera que su casa histórica fuera designada como Bien de Interés Cultural, ¿tendría los recursos para desarrollar un PEMP como lo exige la ley? ¿Qué tan accesible es la protección del patrimonio cultural en la ciudad y la nación? ¿La protección del patrimonio cultural recoge sólo la visión de los académicos y profesionales? ¿O para el disfrute de la gente de todas las clases?

Otros problemas con las regulaciones actuales que no abordan los problemas de los inquilinos de las propiedades en el centro histórico. Durante décadas

muchos propietarios dejaron la ciudad y alquilaron sus propiedades a familias de bajos ingresos. Muchos años después esos propietarios quieren reclamar su propiedad dejando a las familias de bajos ingresos desplazadas. Las regulaciones actuales tienen serios vacíos que impiden la solución de estos problemas. No solo porque son demasiado restrictivas para las nuevas adiciones en edificios históricos que se requieren para un uso más intensivo; sino porque no se hacen valer a cabalidad abriendo la puerta a que los promotores y contratistas desarrollen sus proyectos sin mayores restricciones en el entendido que no habrá consecuencias. Por último, el número de nombramientos políticos y la rotativa de miembros de las juntas y jefaturas de agencias es problemático; solo cabe mencionar que en las últimas décadas los alcaldes y la administración de la ciudad cambiaron muy bruscamente, impidiendo que cualquier proyecto avanzara.

La falta de aplicación de los reglamentos conduce conflictos de transparencia.

En Cartagena, la falta de un marco coherente y uniforme de protección del patrimonio y de políticas claras permitió que las fuerzas del mercado controlaran los usos del suelo y dominaran la rehabilitación adaptativa del patrimonio. Existen promotores que tienden a sobreutilizar los edificios del Centro Histórico basados en su contribución a la protección del patrimonio intangible. Este tipo de designación a menudo sirve como una “laguna” para construir adiciones para acomodar a más personas o visitantes en edificios patrimoniales. Además, el sistema de control del desarrollo en edificaciones patrimoniales no responde en forma adecuada por cuanto está descentralizado, dirigido por “conservadores urbanos” con licencia independiente, y pobremente supervisado. Un Curador Urbano certifica que un emprendimiento en una propiedad histórica cumple con la normativa vigente. El proceso se complica con las revisiones del proyecto por parte de la Secretaría de Planeación lo que usualmente lleva más tiempo del previsto.

Deficiencia en la puesta en vigor de las regulaciones
Cuando las regulaciones de la ciudad no se actualizan en línea con las regulaciones nacionales, se crean

lagunas. La distribución de responsabilidades entre los organismos no es precisa y hay sanciones y multas por infringir la ley, en tanto el proceso de aplicación de la ley en los tribunales requiere mucho tiempo y dinero. Debido a lo gravoso de hacer cumplir la ley, la Ciudad tiende a ser indulgente con las infracciones. Del mismo modo, la aprobación de los proyectos es también un proceso de baja eficiencia por lo tanto, no hay consecuencias drásticas cuando los agentes sociales no cumple. También hay lagunas en cuanto a las multas y sanciones impuestas por la Ley General de Cultura de 1997. Estas lagunas afectan a la forma como se ponen en vigencia las leyes y quién se encarga de hacerlas cumplir. Las multas y sanciones a nivel de distrito son bajas lo que facilita a los promotores la continua violación de las regulaciones. La normativa vigente prohíbe que los profesionales certificados que no cumplan la ley de trabajar en proyectos de conservación del patrimonio durante un período de tiempo, una útil política en largo plazo.

Falta de conceptos sostenibles en las regulaciones del patrimonio

Por último, vale mencionar que la normativa no está actualizada con las tendencias actuales del campo de la conservación del patrimonio. Están ausentes en ella conceptos relacionados con el desarrollo sostenible, como la “capacidad de carga” de la Ciudad y los conceptos en uso sobre la sostenibilidad se refieren mayoritariamente a las políticas de cambio climático y le desarrollo urbano pero no para la conservación del patrimonio.

Recomendaciones sobre la gobernanza del patrimonio

El camino hacia los cambios necesarios

Antes de emprender un necesario proceso de reforma del marco reglamentario del patrimonio, es necesario hacer algunas consideraciones:

- Repensar y ampliar las definiciones de patrimonio cultural abordando el patrimonio como un concepto fluido en lugar de uno estático. También, expandir la definición de histórico para incorporar edificios y paisajes históricos urbanos definidos y

reconocidos por la ciudad que no estén dentro del centro histórico.

- Auto evaluación - La administración local, las comunidades, los grupos cívicos y los propietarios deben identificar las políticas, reglamentos y procesos de gestión que funcionan y aprender de estas experiencias para mejorar el marco jurídico actual de gestión del patrimonio. Se recomienda un análisis de fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas FODA como parte de éstas evaluaciones.

- Información confiable – Reunir la información correcta y validada que requieren instituciones como el Grupo de Trabajo Comunitario, o Comité para la Recolección de Datos. Es necesario identificar las fuentes de datos de confianza, reunir los datos existentes, hacer encuestas para obtener nuevos datos, y recopilar toda esta información. Disponer de una fuente de información clara y cohesiva es vital para fundamentar las decisiones y la aplicación de nuevos reglamentos y políticas.

- Acoger la recomendación de la UNESCO de desarrollar la investigación como parte del proceso de recopilación la información necesaria.

- Estudiar, entre otros temas, los valores materiales e intangibles de las propiedades patrimoniales, su estado de conservación y uso, y la situación socioeconómica de los propietarios y residentes.

- Reflexionar sobre cómo mejorar la participación de los ciudadanos locales en los procesos de toma de decisiones sobre temas de desarrollo. Esto incluye decidir sobre como se logra que los procedimientos y reglamentos sean adaptables, transparentes y accesibles para todos los ciudadanos, independientemente de su condición socioeconómica, y cómo eliminar las barreras y los procesos burocráticos que afectan la transparencia de las decisiones.

Guías para el cambio - A continuación se hacen recomendaciones para las reformas del marco normativo del patrimonio de Cartagena. Para lograr una gestión y un desarrollo sostenibles de Cartagena como ciudad Patrimonio de la Humanidad las mejoras que se adopten deben responder a las necesidades de los grupos cívicos locales, los residentes y el sector privado:

- Eliminar la sobreposición de regulaciones que existe en la actualidad. Para esto se podrían consolidar las regulaciones en el IPCC y reducir la dispersión de responsabilidades en múltiples agencias. Eliminar la duplicidad de responsabilidades y juntas, como por ejemplo, si el Consejo Distrital de Cultura asume el papel de la Junta Directiva del IPCC.

- Fortalecer el Instituto del Patrimonio Cultural de Cartagena (IPCC) y disminuir el número de nombramientos no técnicos. Fortalecer el personal técnico del IPCC, incorporando una mayor cantidad de profesionales especializados en la conservación del patrimonio arquitectónico y urbano. El Gobierno de la Ciudad debe poner las restantes oficinas bajo la División de Patrimonio Cultural.

- Seguir el Acuerdo 001 de 2003, aumentar los recursos para el IPCC junto con el fortalecimiento de las políticas. Definir y limitar las facultades reglamentarias de otros organismos locales con el IPCC. Fortalecer la comunicación entre el IPCC y otros organismos locales.

- Regulaciones y políticas pro-transparencia estrictas - éstas vendrán con regulaciones/ reguladores más simplificadas y definidas.

- Política Nacional – Buscar que las políticas del Ministerio de Cultura se implementen mediante acuerdos y compromisos vinculantes entre el gobierno local y las comunidades locales buscando la cooperación entre las partes. Se recomienda un acuerdo vinculante entre el gobierno de la ciudad y el Ministro de Cultura,

que defina las responsabilidades entre las dos partes y los compromisos para su ejecución. Es necesario establecer e institucionalizar un órgano permanente de comunicación mediante la organización de un Comité Ejecutivo o un órgano similar para la toma de decisiones, el control y la vigilancia de los bienes.

- Reinstaurar una Oficina Central de Permisos dependiente de la Secretaría de Planeación Distrital. Esta oficina deberá contar con su Comité Técnico de Conservación del Patrimonio en el que el IPCC tendrá amplia participación.

- Reorganizar el proceso de desarrollo y ejecución de los PEMP para hacerlos más flexibles y accesibles, eliminando las barreras de financiación y los procesos burocráticos. Proponer calendarios, coordinando de forma clara y eficiente todas las cuestiones relacionadas con la conservación del patrimonio.

- Fomentar un mayor acceso del público a los edificios emblemáticos del Centro Histórico que actualmente se utilizan para funciones privadas o públicas pero formales y de acceso limitado, a fin de aumentar las oportunidades de que la comunidad disfrute y aprecie los estos edificios de alto valor patrimonial.

- Creación de una Coalición Nacional de Ciudades Patrimoniales de Colombia – para compartir información, recursos, preocupaciones y proporcionar recomendaciones sobre políticas patrimoniales al Ministerio de Cultura. Esto puede incluir la posibilidad de la presencia de representantes de estas ciudades y sitios en el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural.

- Promover la creación de Alianzas Público-Comunitaria-Privada para los proyectos de conservación y rehabilitación del Centro Histórico, favoreciendo a los residentes tradicionales, ya sean institucionales o privados, que tengan dificultades financieras para mantener sus bienes en sus usos tradicionales y nuevos.

Estas recomendaciones pretenden servir de guía. Los detalles de los cambios deben definirlos actores de los sectores público, cívico y privado trabajando en conjunto en identificar y evaluar los aspectos más específicos en un proceso de colaboración y participación abierta.

Incentivos financieros y organización

La importancia de los incentivos financieros en la protección del patrimonio cultural

En la protección del patrimonio cultural los incentivos financieros son una forma de incentivar a las personas, organizaciones y empresas privadas a invertir en su rehabilitación. Son un instrumento poderoso para apoyar a la política pública y promover una administración responsable en la conservación adecuada del patrimonio histórico. Existe un estigma en torno al valor de los edificios existentes infrautilizados o en mal estado debido a su abandono. Los costos económicos y de conocimiento en los que hay que incurrir para la restauración y rehabilitación de un edificio histórico intimida y auyentan a los posibles compradores y promotores privados. Los incentivos financieros, junto con otros instrumentos de reglamentación municipal y de educación ayudan a atraer a agentes privados a invertir en la preservación del patrimonio.

Los incentivos financieros se utilizan a menudo en las zonas urbanas infrautilizadas, que experimentan obsolescencia, abandono o decadencia económica. En el caso de Cartagena, el objetivo es explorar cómo los incentivos financieros pueden abordar los problemas de un centro histórico sobreutilizado y con un patrón de desarrollo desproporcionadamente centrado en turismo respecto a la ciudad en general. Estos patrones incluyen la mantención de un centro histórico de pequeña escala y evitar la construcción de edificios de gran altura en los barrios adyacentes. Para abordar este problema, los incentivos deben dirigirse a la redistribución de la riqueza existente y fomentar la inversión en el tejido existente en lugar de la nueva construcción.

Las oportunidades surgen cuando los incentivos logran implantar una forma sostenible de beneficiar al patrimonio cultural, promoviendo dentro de los centros históricos su uso y conservación sostenibles. Los proyectos de reabilitación adaptativa a menudo logran retornos financieros en plazos más largos que los de los nuevos desarrollos (generalmente alrededor de 5-10 años). Sin embargo, la vida útil de los edificios históricos tiende a ser mayor que la de las nuevas construcciones, y el dinero que se invierte en trabajos de restauración y conservación rendirá beneficios a más largo plazo. Otoragar incentivos fiscales reducirá los costos iniciales de la rehabilitación y ayudará a los inversionistas, promotores y usuarios a obtener tasas de retornos aceptables por períodos de tiempo adecuados. La idea es que los incentivos cambien la percepción del mercado de ver la conservación como una carga a verla como un activo tanto para la ciudad como para sus finanzas.

El atraer inversiones privadas para la rehabilitación de bienes culturales alivia la carga del sector público (gobierno) y de las organizaciones especializadas en la restauración de los bienes privados que han sido designados como patrimoniales. Cuando los propietarios privados descuidan los edificios patrimoniales el gobierno debe a menudo intervenir para realizar trabajos de estabilización o mantenimiento de emergencia para evitar su pérdida. Este problema también está vinculado a la laxitud en hacer respetar las leyes y, como se examinó en la sección anterior, sin embargo muestra también los efectos positivos que pueden tener los incentivos monetarios para fomentar el mantenimiento de los edificios históricos.

Otro beneficio de los incentivos financieros es hacer rehabilitación patrimonial accesible a grupos o individuos interesados. Muchos individuos y organizaciones sin fines de lucro a menudo no tienen los recursos necesarios para embarcarse en la compra y rehabilitación de edificios patrimoniales, pero si podría hacerlo con el alivio financiero provisto por los incentivos fiscales, abriendo un camino para la participación de esos grupos los medios en el proceso de conservación y contribuyendo a diversificar los usos de los bienes patrimoniales más allá de la industria del hospedaje.

La diversidad en la rehabilitación del tejido histórico se basa en gran medida en la amplitud de la definición del entorno construido considerado patrimonial que tiene derecho a recibir incentivos financieros. “En los centros históricos, las primeras acciones suelen ser la restauración de los principales monumentos de valor público o religioso. Hace sólo unos años, el esfuerzo se refería principalmente a los monumentos de carácter turístico, comúnmente con asistencia técnica y financiera de organizaciones de ayuda internacional. En los casos en que dichos monumentos no tenían un marcado carácter turístico, se utilizaban para albergar servicios públicos (municipales, servicios administrativos y educativos), o servicios e instalaciones culturales, como bibliotecas, museos, teatros, etc.”⁸ El objetivo de los incentivos fiscales es aumentar de la inversión del sector privado y, como se ha mencionado anteriormente, reducir la carga financiera de los gobiernos urbanos, en particular en Cartagena, en mantener los edificios históricos. Sin embargo, en Cartagena hay escasez de recursos de financiamiento y créditos fiscales para la conservación de las propiedades patrimoniales. El programa piloto de créditos fiscales terminó en 2015 y sólo estaba disponible para los residentes de la Ciudad.⁹

Con la ampliación de la definición de patrimonio cultural aplicado al ámbito urbano un mayor número de edificios pueden considerarse históricos y tener derecho a recibir incentivos para su rehabilitación, más allá de los monumentos emblemáticos y edificios institucionales. Esto puede dar pie a identificar y otorgar prioridad a la conservación de otros bienes patrimoniales que pueden no ser tan evidentes visualmente. Con el reconocimiento más amplio del carácter patrimonial del y su fórmula de priorización, los agentes privados pueden aspirar a usar incentivos financieros para invertir en una mayor diversidad de usos que produzcan ingresos, como son la vivienda, el uso mixto comercial y residencial, u otras empresas comerciales que produzcan rentables. Esta es la forma como esos incentivos promueven la regeneración urbana del Centro Histórico, complementando la conservación de los edificios patrimoniales y los espacios públicos.

Aparte de los incentivos fiscales y la transferencias monetarias directas, el gobierno puede aumentar los fondos disponibles a través de programas de transferencias o préstamos, sea asignados a través de organismos públicos o en asociación con organizaciones sin fines de lucro y otros grupos cívicos. Estos fondos pueden utilizarse para apoyar proyectos de preservación de corto y largo plazo según sean los términos de los acuerdos entre los solicitantes y las organizaciones que los otorgan. Los programas de subvenciones y préstamos tienen la virtud de condicionar su asignación a que los beneficiarios cumplan con directrices técnicas vinculantes. Las directrices para la elegibilidad de los proyectos pueden ayudar a diversificar los usos de las propiedades rehabilitadas y así combatir los problemas con el monopolio de las industrias y negocios relacionados con el turismo. A menudo, las subvenciones se otorgan a proyectos orientados a la comunidad y que promueven objetivos públicos, la participación de artistas o algún tipo de servicio comunitario. La incorporación de una mayor variedad de programas y servicios públicos en el tejido urbano del Centro Histórico dará una razón para que más residentes locales pasen tiempo allí.

Incentivos financieros existentes en Cartagena

En la legislación actual, existen pocos incentivos financieros para la conservación. Los siguientes son los incentivos y sus disposiciones: (ver Tabla 7.2 Cartagena, Incentivos para la conservación y mantenimiento de bienes de interés cultural).

Es positivo que existan algunos incentivos para la rehabilitación. Sin embargo, en ellos hay muchos problemas y falencias. A partir del artículo 77 del decreto 763, el alcance de las deducciones disponibles es amplio y cubre la mayor parte de los gastos relacionados con la conservación de edificios. Si bien la legislación contempla un proceso de inspección para la elegibilidad de los incentivos fiscales, no hay una descripción del proceso o de su aplicación. Se menciona la aprobación del proyecto y la autorización de los materiales y servicios de construcción, pero sería más eficaz si se describiera con mayor detalle el proceso completo desde la solicitud hasta el término de las obras.

Tabla 7.2 Cartagena, Incentivos para la conservación y mantenimiento de bienes de interés cultural^{10 11}

Regulaciones	Incentivos
Decreto 763 de 2009 / Decreto 763 de 2009 - Reglamento de la Ley General de Cultura (Promulgado por el Ministerio de Cultura) Artículo 77: Incentivos para la conservación y el mantenimiento de los bienes de interés cultural	Los propietarios pueden deducirse de los impuestos todos los gastos relacionados con el desarrollo de las PEMP, incluida la contratación de profesionales cualificados (hasta 100 salarios mínimos mensuales), materiales, suministros y equipos si el organismo local y los gastos aprueban las PEMP en los trabajos de mantenimiento y conservación (hasta 5 años). Para recibir las deducciones, los proyectos y materiales deben ser aprobados por el Ministerio. Los recibos oficiales de los materiales y la mano de obra deben ser proporcionados al Ministerio y autorizados. El trabajo completado también se evalúa y debe estar a la altura de las normas para recibir la deducción.
Acuerdo 01 - 2003 - Creación del IPCC (Promulgado por el Ayuntamiento de Cartagena) Capítulo IV - Incentivos para la protección del patrimonio inmobiliario	- Los incentivos se centraron en el patrimonio arquitectónico colonial - Los bienes patrimoniales se evalúan primero, luego se aplica un paquete de exenciones fiscales al bien
Artículo 72 - Describe un proceso de apelación para los propietarios ante el IPCC	Incentivos por tipo: - Tipología arquitectónica - Tipología histórica - 20% de exención - Categoría de intervención - 5%, 7% o 10% de exención dependiendo de si se trata de una restauración completa, restauración de la fachada o sólo una rehabilitación menor. - Usos - 10% a 30% de exención si el edificio tiene algún uso institucional, económico, residencial y mixto. - Estado de conservación del tejido del edificio - 5% a 15% de exención dependiendo del estado del tejido - Ajuste a las normas de intervención física - de acuerdo con el impacto y el cumplimiento de la normativa urbanística vigente - exención del 5% al 15%. - Tipo de Bien de Interés Cultural – - Nacional - 10% - Distrito/Local - 5%
Artículo 73 - Exención de impuestos sobre proyectos de restauración/construcción	Restauración completa 70% Nueva construcción 20%
Article 75 – Periodos para incentivos	Cada dos años. Deoragble y no establece un proceso de coordinación entre el Secretario de Hacienda, la Oficina de Planificación Urbana, el Instituto Geográfico y el IPCC.

Fuente: Elaboración del autor

Otras falencias incluyen el hecho de que no se mencione quién inspeccionará la propiedad y con qué frecuencia, y qué sucedería si el solicitante no cumple con las normas de conservación adecuadas. Además, la definición del incentivo no especifica una cantidad para la deducción; al parecer, la cantidad depende del proyecto y sus gastos, pero establecer límites a las deducciones dependiendo del gasto sería beneficiosa para el cumplimiento del objetivo público deseado. Sin una mención explícita de los montos de deducción de impuestos, no hay nada en las reglamentaciones que permita a los solicitantes responsabilizar al Ministerio, lo que da lugar a la manipulación del sistema tanto por el público como por el Ministerio.

Los artículos 72 a 75 del Acuerdo 01 proporcionan información más explícita sobre los incentivos ofrecidos, pero no sobre el proceso de solicitud ni sobre las normas de rehabilitación y conservación de los bienes culturales. En primer lugar, el documento no especifica qué impuestos estarán exentos, ¿impuestos sobre la propiedad? ¿Impuestos sobre la tierra? ¿Impuestos sobre la construcción y el trabajo? Sin esta información, los números tienen poco significado para una persona que los lea y dificultarán la capacidad del público de entender el tipo de acuerdo que estaría celebrando. Para calificar para las exenciones, el solicitante debe entender cómo presentar una solicitud y qué información se requiere de ellos con respecto al proyecto de rehabilitación. ¿Existen directrices sobre los tipos de trabajos de conservación que se requieren? ¿Limitaciones sobre los tipos de materiales que califican para la designación histórica? ¿Tiene que ser el edificio designado como histórico para poder calificar?

Al igual que el 763, el Acuerdo 001 no prevé un proceso de ejecución. Las inspecciones de la obra que se está ejecutando y los requisitos de contar con una propuesta y documentación del proceso de conservación son elementos fundamentales para que los solicitantes rindan cuentas de sus proyectos. Sin un proceso estricto de elegibilidad para otorgar la exención de impuestos, los solicitantes no tendrán incentivos para restaurar adecuadamente los edificios y, en su lugar, podría optar por un mantenimiento mínimo después de

terminado el proceso.

Una última preocupación es que el IPCC no tiene “dientes” (fuerza legal) para hacer cumplir las normas de preservación y conservación de los recursos patrimoniales. La desconexión existente entre los gobiernos nacional y local da lugar a que el IPCC y el consejo local no logren poner en vigencia una reglamentación estricta en torno a la protección del patrimonio cultural. Teniendo esto en cuenta, los incentivos fiscales pueden resultar difíciles de otorgar y hacer cumplir a nivel local.

Recomendaciones sobre incentivos financieros y organización

a. Crear incentivos fiscales más sustanciales. Como se ha descrito, los incentivos fiscales existentes proporcionan cierto alivio financiero a los propietarios de bienes inmuebles, pero no cuentan con sistemas de gestión para que las personas rindan cuentas de la labor de conservación que se proponen realizar. Es necesario establecer un proceso de solicitud y propuesta para las obras de conservación y rehabilitación de edificios históricos. Además, se deben exigir inspecciones periódicas de la propiedad para que el solicitante reciba el incentivo.

b. Imponer un impuesto a las nuevas construcciones en el propio edificio en función de los metros cuadrados, en lugar de sólo en el terreno. El rendimiento de estos impuestos adicionales pueden asignarse explícitamente a la protección del patrimonio cultural y los servicios públicos.

c. Crear un fondo rotatorio de préstamos o subvenciones. Usando los impuestos sobre la tierra y la propiedad en las nuevas construcciones, un porcentaje de esos impuestos pueden ser asignados a un fondo rotatorio. El fondo será usado para apoyar la conservación de las propiedades que cumplan los requisitos definidos por el gobierno a través de un proceso claro y transparente de solicitud. El fondo deberá

destinarse específicamente a la rehabilitación de edificios históricos y se asignarán a través de procesos que requieran de propuestas que se atengan explícitamente a normas definidas de conservación y los posibles usos del edificio.

d. Reintroducir la reducción de impuestos para las propiedades históricas .

e. Introducción de multas y aumento de los impuestos sobre las propiedades vacantes. Los impuestos por la desocupación de edificios o el aumento de los impuestos sobre los edificios que queden vacantes alentarán a los propietarios de una propiedad desocupada a vender el edificio o los incentivarán a comenzar el proceso de rehabilitación y reactivar el edificio. Se requiere un seguimiento más estricto de estas violaciones para lograr que los propietarios cumplan. Estas sanciones financieras, combinadas con incentivos fiscales para la rehabilitación, acelerarán el proceso de ocupación de las propiedades vacantes e incentivarán a los propietarios a invertir en su rehabilitación.

f. Poner multas más cuantiosas por incumplimiento de los reglamentos, incluido su estricto cumplimiento para lograr que los infractores se atengan a la ley o paguen por no hacerlo.

g. Crear un programa de subvenciones específicamente para la rehabilitación de edificios históricos en asociación con organizaciones sin fines de lucro. El programa debería proporcionar directrices específicas para los tipos de trabajos de rehabilitación que deben realizarse en el edificio y los usos orientados a la comunidad o accesibles que beneficiarán a los miembros de la población local.

h. Examinar los posibles acuerdos de transferencia de derechos de desarrollo con promotores privados. Por ejemplo, los promotores pueden adquirir derechos de desarrollo en edificios históricos para su uso en otras localizaciones a cambio de que un porcentaje de su inversión se

destine a la rehabilitación del edificio histórico. Este tipo de acuerdo es atractivo para los promotores que obtienen derechos adicionales de construcción para sus proyectos en áreas con alta demanda, al tiempo que apoyan la conservación y la rehabilitación de los edificios que generan estos derechos. Esta es una forma de relación simbiótica que permite avanzar hacia un equilibrio entre el capital privado y el beneficio público.

i. Aumentar la transparencia. El gobierno debería publicar ejemplos de proyectos concluidos con éxito que hayan aprovechado los incentivos fiscales o los programas de subvención para mostrar al público los beneficios de la conservación del patrimonio. Los ejemplos pueden publicarse en su sitio web o incorporarse a la programación educativa y los talleres ofrecidos por el organismo o por una organización sin fines de lucro o de base comunitaria.

Conclusiones

Cartagena enfrenta complejos problemas de gestión y regulación de su patrimonio urbano y también carece de incentivos financieros y programas que faciliten su protección. Con las responsabilidades regulatorias dispersas en muchas agencias municipales, la información sobre el debido proceso y procedimiento público transparente no es clara. Esta desconexión permite tanto a los funcionarios gubernamentales como a los residentes de la ciudad eludir cualquier obligación de hacer cumplir o cumplir la ley. Junto con la desigualdad masiva y el acceso limitado a la educación y la información, este asunto lleva a una significativa falta de transparencia en la gestión del patrimonio de la Ciudad. Las penas y multas son mal aplicadas o inadecuadas, por lo que los contratistas preferirían pagar una pequeña multa que cumplir con la regulación.

A estos temas de gestión, se une el hecho que los habitantes de Cartagena, siguiendo la designación de la UNESCO, privilegian la herencia de la arquitectura colonial como el patrimonio cultural construido de la ciudad, e ignorando la protección de otros recursos

culturales, incluida la arquitectura moderna. Si se amplía la definición de patrimonio cultural para incluir una variedad más amplia de recursos culturales, incluidos los paisajes y el tejido poscolonial, los esfuerzos de planificación se verán obligados a incorporarlos a las iniciativas de planificación. Además, el aumento de los incentivos financieros y los programas de subvenciones incrementará el acceso a los proyectos de rehabilitación para las organizaciones que se ocupan del patrimonio y las personas que no disponían anteriormente de los recursos. Una legislación y reglamentación eficaces y su cumplimiento efectivo son herramientas poderosas en la gestión del patrimonio cultural, especialmente en ciudades como Cartagena que se enfrentan al reto de demandas económicas muy aceleradas que conducen a un rápido cambio en el entorno construido.

Endnotes:

1 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Port, Fortresses and Group of Monuments, Cartagena (1984) <https://whc.unesco.org/en/list/285/>

2 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Port, Fortresses and Group of Monuments, Cartagena (1984) <https://whc.unesco.org/en/list/285/>

3 Decreto No. 0977 de 2001, Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, <http://curaduria2cartagena.com/pdf/POT.pdf>

4 United Nations - Habitat III Secretariat, Habitat III Regional Report: Latin America and the Caribbean Sustainable Cities with Equality, New York: Habitat III The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, 2016, 64.

5 Acuerdo No. 001 de Febrero 4 de 2003, Acuerdo de Creación del IPCC del Consejo del Distrito de Cartagena de Indias <http://www.ipcc.gov.co/index.php/component/phocadownload/category/22-acuerdos>

6 Esta información ha sido proporcionada por el Director Asociado del IPCC, Dr. Alfonso Cabrera Cruz en Marzo 2020.

7 Esta información ha sido proporcionada en conversaciones con académicos locales y arquitectos profesionales en Cartagena de Indias en Marzo 2020.

8 Dalmas, Laurent, Vincent Geronimi, Jean-François Noël, and Jessy Tsang King Sang. "Economic Evaluation of Urban Heritage: An Inclusive Approach under a Sustainability Perspective." *Journal of Cultural Heritage* 16, no. 5 (2015): 681–87. <https://doi.org/10.1016/j.culher.2015.01.009>. 35.

9 Ibid.

10 El Servicio publico es de todos, Decreto 763 de 2009, Departamento Administrativo de la Funcion Publico. English translation by Hector Berdecia-Hernandez.

11 Acuerdo No. 001 de Febrero 4 de 2003. <http://www.ipcc.gov.co/index.php/component/phocadownload/category/22-acuerdos> English translation by Hector Berdecia-Hernandez.

8 USO ESTRATÉGICO DE LOS BIENES PATRIMONIALES

Existen numerosos edificios abandonados o subutilizados que ofrecen una oportunidad para que agentes sociales de Cartagena -desde instituciones culturales nacionales hasta el municipio, pasando por las organizaciones de la sociedad civil e inversionistas privados- se asocien con los propietarios de los inmuebles para emprender proyectos de “conservación patrimonial por rehabilitación adaptativa tácticamente orientados”. Las intervenciones urbanas tácticas persiguen objetivos comerciales y sociales; trabajan dentro de las tendencias del mercado y tratan de aprovechar los recursos no explotados para satisfacer nuevas necesidades o nichos de demanda potencial. Este tipo de intervenciones pueden contribuir a materializar un reposicionamiento del sitio patrimonial más allá del turismo masivo que está dañando sus bienes patrimoniales y que ha demostrado ser muy frágil frente a los acontecimientos internacionales.

En el Centro Histórico de Cartagena es posible poner múltiples valores sociales y culturales en juego para la rehabilitación de los bienes patrimoniales. Los edificios patrimoniales y los espacios públicos con sus variados valores históricos y estéticos pueden aportar mucho más que ser el escenario para el turismo de masas.

Pueden contituirse en los anclajes y plataformas físicas para nuevas actividades educativas, de capacitación laboral y productivas vinculadas a la denominada “economía naranja”. También brindan la oportunidad de extender los muy exitosos festivales y eventos culturales anuales y transformarlos en actividades permanentes que atraerían a una nueva clase de visitantes locales interesados en la música, el cine, la historia, la literatura. Se puede así movilizar a las empresas y corporaciones culturales a utilizar más intensa y sistemáticamente las instalaciones de Cartagena para eventos regulares de capacitación y reuniones empresariales que complementarían su tradicional papel como lugar de convenciones y ferias comerciales. Para aprovechar estas oportunidades se requiere una creativa colaboración entre el sector público, el privado y la comunidad (PPPP en sus siglas en inglés: public, private, people partnerships).

Para mostrar el potencial de este enfoque, en este capítulo se analizan oportunidades de rehabilitación táctica que ofrecen algunos de los activos menos apreciados de Cartagena, los edificios construidos en el siglo XX en La Matuna y Getsemani.

ESTRATEGIAS DE REUTILIZACIÓN TÁCTICA EN EL CENTRO HISTÓRICO

Laura Margaret Sollmann
Sung, Di

Observaciones de terreno en Cartagena

Para los arquitectos caminar por la ciudad significa estudiar la ciudad. Recorriendo las calles del Centro Histórico de Cartagena, documentamos la arquitectura, observamos a la gente y analizamos el paisaje sonoro de las calles. Dentro de los barrios más ocupados por los turistas -Centro, San Diego y Getsemani- el ruido generado se dirige a atraer la atención de los visitantes. Los sonidos generados por los vendedores ambulantes, o que emanan de cafés, tiendas, bares y similares, están orientados a atraer la atención de los turistas a sus productos o negocios. Sin embargo, al cruzar el umbral de La Matuna, la composición del paisaje urbano y su contaminación acústica asociada cambia drásticamente, aunque los niveles de ruido siguen siendo relativamente altos.

El carácter de La Matuna

La Matuna es un vecindario compuesto principalmente por edificios de baja y mediana altura construidos a mediados del siglo XX. Su escala y arquitectura contrastan fuertemente con el tejido histórico circundante. Sin embargo, una transición más discordante es la discrepancia entre los usuarios, los turistas que predominan en los barrios del Centro Histórico, y la población local que utiliza La Matuna.

En las calles de La Matuna el paisaje sonoro cambia; de ser originado o dirigido a los turistas a serlo por y para los residentes de Cartagena. Hay una actividad callejera más animada asociada al comercio local más que al turismo. Vendedores ambulantes tratando de atraer a los compradores, conversaciones entre personas - a veces a gritos y a la distancia. Hay más movimiento de coches y camiones, más tiendas que venden productos y alimentos locales que contrasta con los barrios del Centro Histórico centrado en el

comercio del turismo. La Matuna tiene una narrativa diferente, es el resultado de una evolución orgánica impulsada por el crecimiento del comercio y los servicios locales.

A pesar de la riqueza de la actividad en La Matuna, esta ocurre principalmente en la calle y en los primeros niveles de los edificios del barrio, como también ocurre a veces en los edificios históricos de baja altura del Centro Histórico. Gran parte del parque de edificios del siglo XX de La Matuna no se usa plenamente, un problema que abordaremos mediante estrategias de reutilización táctica como mecanismo de revitalización y crecimiento sostenible.



Figura 8.1 Escena callejera en La Matuna
Foto: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di



Figura 8.2 Edificios del siglo XX en La Matuna
Foto: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di

Propuesta de un plan maestro preliminar

Basándonos en nuestro estudio de La Matuna, vemos un potencial subutilizado en las construcciones existentes. Aunque el patrimonio arquitectónico de La Matuna puede parecer un obstáculo en la narrativa general del Centro Histórico, es, sin embargo, un patrimonio que juega un papel significativo en la historia del Centro. Es una historia que ayuda a entender la modernización del centro de la ciudad y su eventual declive y desuso de un vecindario incrustado en medio de un patrimonio de siglos de antigüedad. Por lo tanto, su evolución y posible futuro debe tenerse en cuenta al abordar nuevas formas de aliviar las tensiones generadas por la turistificación en el Centro Histórico.

La Matuna se distingue por su arquitectura y urbanismo de mediados del siglo XX situado entre los barrios Centro y Getsemaní y que actúa no sólo como una barrera sino como un límite de estos barrios históricos con sus respectivos caracteres. Las observaciones in situ indican que La Matuna comprende dos tipos de estructuras: edificios comerciales de baja ocupación más cercanos a la Torre del Reloj, y edificios de servicio y aparcamientos de baja a media altura orientados hacia la Carrera 11.

Además de La Matuna, identificamos dos puntos de interés para intervenciones tácticas en Getsemaní: la plaza delantera del Centro de Convenciones de Cartagena de Indias (CCCI) que está cerrada con puertas de hierro y guardias y el Centro Empresarial Getsemaní, un centro comercial contemporáneo escondido en el histórico Getsemaní que tiene baja ocupación comercial.

En Getsemaní observamos el desbordamiento de turistas (compuesto en su mayoría por visitantes menores de 40 años en busca de diversión) que está convirtiendo el paisaje histórico de las calles en un lugar lleno de actividades dirigidas al turismo: en lo residencial, hostales y alojamientos Airbnb; en lo comercial, puestos de comida en la calle y tiendas de regalos. Estas actividades orientadas al turismo han desplazado a los habitantes locales del espacio de su barrio de origen. Proponemos intervenciones tácticas para trasladar parte de esta actividad turística a los edificios vacíos de La Matuna y al Centro Empresarial Getsemaní.



Figura 8.3 Oportunidades para las intervenciones estratégicas
Fuente: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di



Figura 8.4 Interrelaciones entre las intervenciones estratégicas y el cambio en las presiones del desarrollo
Fuente: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di

La propuesta busca proveer a los turistas con alojamientos y servicios dentro de la estructura del Centro Empresarial Getsemaní y reciclar edificios de La Matuna para los mismos fines (hostales, tiendas, cafés y restaurantes) y así disminuir la presión sobre las estructuras históricas. También se propone trasladar los estacionamientos de La Matuna al otro lado de la muralla de la ciudad, fuera del Centro Histórico de modo de hacer los espacios públicos más amigable para los peatones.



Figura 8.5 Propuestas estratégicas y pautas de movimiento
Fuente: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di

El significado de La Matuna en el siglo XX

La Matuna separa el Centro al norte y Getsemaní al sur. Como desarrollo del siglo XX, su ubicación única entre barrios históricos fue esencial para su papel en la ciudad; por lo tanto, rastrear cómo llegó a serlo es crucial para entender los valores de la preservación de La Matuna, en un contexto histórico y geográfico más amplio.

Desde la fundación de la ciudad en el siglo XVI hasta el siglo XVIII, la ciudad tiene dos áreas divididas de tres barrios: por una parte los barrios Centro y San Diego y por otra Getsemaní separado por el canal que limitaba el barrio Centro por el sur. Desde que el gobierno colonial construyó una presa entre El Laguito y Tierra Bomba para dificultar la entrada a los piratas, las mareas naturales del mar disminuyeron con lo que el canal se fue llenando gradualmente de sedimentos y formó en el siglo XIX un relleno que que más tarde fue reconocido e incorporado como parte del Centro Histórico.

En el mapa de la ciudad y la foto aérea de principios del siglo XX se observa este relleno. Sin embargo, por mucho tiempo en La Matuna sólo se contruyó la estación de trenes y los edificios auxiliares de las instalaciones ferroviarias. Esta evidencia sugiere que si bien las construcciones originales de La Matuna se vinculan al Modernismo Europeo de 1900-1930, la mayor parte de las edificaciones se construyen más tarde que esos prototipos europeos. El conjunto de edificios del siglo XX de La Matuna están vinculados al movimiento moderno regional que tiene diferencias con los del modernismo de mediados de siglo de los EE.UU. y de los del Brutalismo Británico entre 1950 y 1970.

La inauguración del ferrocarril que conectaba Cartagena con el centro de la ciudad de Calamar, que se remonta a 1894, marcó el desarrollo industrial y moderno de la ciudad costera. El ferrocarril estaba destinado a un uso comercial, ya que Calamar es una ciudad de conexión con el río Magdalena, la columna vertebral del comercio en Colombia, en el río que conecta Barranquilla con otras ciudades importantes de Colombia, Medellín y Bogotá. El edificio de la estación de trenes se encontraba frente a la Torre del Reloj, junto al terreno donde el Parque del Centenario se abrió al público en 1911.

En las primeras décadas del siglo XX, el estilo arquitectónico predominante es el estilo de la era republicana (Arquitectura Republicana), que refleja los tiempos posteriores a la nueva Constitución de 1886, que rebautizó a los Estados Unidos de Colombia como República de Colombia. El estilo de la era republicana colombiana se vincula al de las Bellas Artes que trajeron arquitectos europeos incluyendo al arquitecto belga Joseph Martens y al arquitecto francés Gaston Lelarge. Lelarge diseñó La Casa del Sonido en la Avenida Venezuela de 1925 a 1927, este edificio es una de las pocas joyas del estilo republicano en La Matuna. El edificio fue usado por la Compañía Electrónica El Almacén. No muy lejos de la Torre del Reloj, el Mercado de Getsemaní (Antiguo Mercado Público) fue construido en 1904, por el arquitecto cartagenero Luis Felipe Jaspe Franco, el edificio estaba en un lugar prominente y rápidamente se convirtió en el centro de la vida de la ciudad.



Figura 8.6 Mercado público en el primer trimestre del siglo XX
Fuente: Archivos de Cartagena

El tren sirvió a la ciudad hasta 1951, cuando la dependencia del transporte ferroviario disminuyó y no fue financieramente viable mantenerlo en funcionamiento. A la estación de tren se añadieron más pisos y se adaptó para uso del Banco Popular. La presencia de la estructura de la antigua estación de tren aún es visible. Sin embargo, en la década de 1970 el Banco Popular decidió construir un edificio completamente nuevo en el sitio y borró los restos de la historia del ferrocarril en Cartagena. La década de 1970 puede ser considerada como un punto de inflexión en el que La Matuna le dio la espalda por completo al estilo de la era republicana, que todavía tenía influencia en la década de 1940-1960, una época de transición en los estilos arquitectónicos.

El otro momento crucial fue la construcción del Centro de Convenciones Cartagena de Indias CCCI. El CCCI se construyó donde estaba el Mercado de Getsemaní. El Mercado fue destruido por un incendio en 1965 y permaneció en estado de ruinas hasta su completa demolición en 1978. Se celebró un concurso de arquitectura abierto para el CCCI y se eligió el diseño moderno de los arquitectos Germán Samper Gnecco y Rafael Esguerra edificio que marcó la transformación total de los estilos imperantes.

Esta breve línea de tiempo muestra la evolución de varios lugares y eventos: el desarrollo industrial que impulsó la transformación de La Matuna. La construcción del Parque del Centenario, del Mercado, y del Centro de Convenciones influyeron en la evolución tanto de

los estilos arquitectónicos como de las experiencias de la vida diaria del barrio. En el transcurso de un siglo edificios republicanos, de transición, modernos y contemporáneos conformaron las múltiples caras de La Matuna, añadiendo al Centro Histórico una capa de impronta industrial y contemporánea a su desarrollo.

Propuesta de reutilización táctica

Definiendo la reutilización táctica

La reutilización táctica es una idea inspirada en la teoría y la implementación de la preservación táctica, una estrategia incremental de preservación y reocupación de edificios vacíos y deteriorados, y su reintegración en el tejido urbano como estructuras completamente funcionales.¹ Hemos adoptado esta estrategia denominándola *reutilización* adaptativa para centrar la atención no tanto en el tejido físico del conjunto de edificios de La Matuna (como invocaría la palabra preservación), como en la energía incorporada de la infraestructura de los edificios existentes.

Como ciudad costera del Caribe, Cartagena enfrenta grandes presiones provenientes de los efectos del cambio climático. La construcción y la demolición son dos factores que suman emisiones de carbono, especialmente cuando el parque de edificios más jóvenes (como el de La Matuna) no ha completado aún a su ciclo de vida, período en el cual se esperaba que ha contrarrestado las emisiones de carbono relacionadas a su construcción y uso.

“La crisis del cambio climático hace imperativo considerar las consecuencias ambientales de la demolición. Una gran cantidad de energía se destina a la creación de un edificio, desde la extracción y el procesamiento de las materias primas necesarias para la construcción, hasta el transporte y la eliminación de los residuos del lugar de trabajo. Esto se conoce como la “energía incorporada” del edificio. Demoler un edificio desperdicia esta inversión inicial. Además de esto, se añade el desperdicio físico de la demolición: Cuando un edificio comercial típico de 50.000 pies cuadrados es derribado, cerca de 4.000 toneladas de material son desperdiciados”.²

Recuadro 8.1

ENCUESTA SOBRE LAS CONSTRUCCIONES DEL SIGLO XX

Reconociendo a La Matuna como un área con su propio significado social e histórico, se propone poner una narrativa sobre el sitio como un recurso tangible que la Ciudad puede utilizar para revitalizar el Centro, rehabilitando y reutilizando su vasta reserva de edificios e infraestructuras subutilizadas. El primer paso es estudiar el área desde la perspectiva de sus valores de reutilización. Un Formulario de Encuesta de Recursos Edilicios del Siglo 20 desarrollado con el mismo formato del formulario de encuesta del Centro Histórico proporcionaría la información inicial para identificar las oportunidades de reutilización estratégica. El concebir la encuesta con el formato de un formulario de inventario histórico, busca

inspirar la legitimación de la identidad de La Matuna como parte de la narrativa del Centro Histórico. Permitirá documentar el hecho de que su parque edilicio contemporáneo es una característica única que no se encuentra en ningún otro lugar de la ciudad, en particular por estar encajado dentro de un rico entorno histórico. Propone un análisis no sólo de uso, sino del estilo arquitectónico, integridad, condición de los edificios y ofrece una oportunidad para documentar el paisaje arquitectónico de La Matuna. Este estudio permitiría identificar los edificios que necesitan intervenciones de mantenimiento inmediato y los que serían elegibles para la reutilización táctica.

CARTAGENA de INDIAS, COLOMBIA Form completed on: _____
La Matuna in Historic Center

20th Century Building Resources Inventory Form
For Buildings and Structures

IDENTIFICATION

1. BUILDING NAME (if applicable): Present: _____ Original: _____
2. ADDRESS (and/or location): _____
3. OWNER(S): _____ Circle: Public / Private
4. USE: Present: _____ Original: _____
Circle: Full occupancy / partial occupancy / vacant
5. ACCESSIBLE TO PUBLIC: Exterior visible from public road or space, circle: Yes / No
Interior accessible for public, circle: Yes / No

DESCRIPTION

6. BUILDING OR STRUCTURE: _____ YEAR BUILT: _____
7. 20th C. SIGNIFICANCE: _____
Republican Era Style (1880-1930)
Transition Period (1930-1960)
Modern Style (1970-)
Others: _____
8. FACADE MATERIAL(S): _____
9. STRUCTURAL SYSTEM: _____
10. NUMBER OF STORIES: _____ Approximate building/structure footprint (m²): _____
11. EXISTING CONDITION: Exterior: Excellent / Good / Fair / Poor / Unknown
Structure: Excellent / Good / Fair / Poor / Unknown
Interior: Excellent / Good / Fair / Poor / Unknown
12. INTEGRITY: list known alterations, additions, repair campaigns (and associated years)

13. NEIGHBORHOOD FEATURES: (i.e., are neighboring buildings vacant, is it near public space, parking, etc)

LOCATION (MARK ON MAP):

KNOWN AVAILABLE ARCHITECTURAL DRAWINGS: YES / NO
KNOWN AVAILABLE HISTORIC DOCUMENTATION: YES / NO
If yes for either, located where: _____
Additional information: _____

Figura B.8.1 Formularios de encuesta sobre recursos de construcción del siglo XX

La reutilización táctica de los edificios de La Matuna, al evitar el desperdicio de generado por las demoliciones y nuevas construcciones, no sólo contribuye a reducir los efectos del cambio climático, sino que también estimula el uso estratégico de estructuras que, de otro modo, estarían infrutilizadas y que no han usado todo su potencial.

A continuación, se presentan dos propuestas: la del edificio situado en la Calle 32 y Carrera 9 en La Matuna y la del Centro Empresarial Getsemaní. Las propuestas

usan la reutilización táctica como metodología para aliviar la presión de la turistificación sobre los activos históricos del Centro Histórico proponiendo la adaptación y reutilización de los edificios existentes para albergar funciones turísticas, como hostales, hoteles, clubes, bares, boutiques comerciales y similares. De esta manera, la infraestructura contemporánea de La Matuna se incorpora creativamente a la solución de los problemas que enfrenta Cartagena en la actualidad como resultado del turismo masivo.

Calle 32 & Carrera 9, La Matuna



Figura 8.7 Ejemplo de edificio adecuado para una rehabilitación estratégica

Foto: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di

El edificio de la esquina noroeste de la Calle 32 y la Carrera 9, fue elegido para una propuesta de estudio de caso por varias razones. Es una de las muchas estructuras de hormigón armado de media a alta altura en La Matuna, destinadas a oficinas pero con baja ocupación y dificultades para incorporar más usuarios al edificio. A modo de ejemplo es notable que las actividades comerciales se realizan en puestos de venta en la calle en lugar de en las tiendas de la planta baja del edificio. Por esta razón, encontramos este edificio ideal como caso de estudio.

El edificio está inmediatamente adyacente al mayor espacio abierto al público de Cartagena al enfrentar al Parque del Centenario por su costado sur. También es muy posible que los turistas pasen por la zona al cruzar entre el Centro y Getsemaní. Durante nuestra visita, la Carrera 9, una calle comercial vigorosa para los habitantes locales ubicada al este del edificio, estaba cerrada al tránsito vehicular para el uso de los peatones. Desde una escala urbana, la ubicación sugiere un alto potencial para atraer a los turistas y a los residentes por igual. Arquitectónicamente, tiene fachadas de colores vibrantes de una paleta que podría llamarse “cartagenera”. Su gran fachada puede servir como un lienzo potencial para murales como los comúnmente vistos en Getsemaní. Este edificio es de la misma tipología de la de sus vecinos, uno de los edificios del modernismo colombiano de 1960-1970 con acentos tropicales, características frecuentes en edificios modernos latinoamericanos, africanos, y del



Figura 8.8 La Matuna y el Parque Centenario en 1960
Foto: Archivos de Cartagena

sudeste asiático entre los que se incluyen: balcones profundos que evitan que la radiación solar penetre en el interior, y la pintura blanca a beige reduce la absorción de calor a la envoltura arquitectónica.

Un posible uso del edificio se vincula a la cultura cafetera de Colombia que atrae turistas para conocer y probar este símbolo nacional. Los cafés que son populares entre los turistas lo son también para los residentes. La propuesta se inspira en el Café Apartamento en Vietnam, un ejemplo exitoso de reutilización de un edificio de hormigón subutilizado que utiliza sus balcones para mostrar y los diferentes estilos que cada cafetería vinculadas a esta economía de nicho.

Arquitectónicamente hablando, los balcones profundos ofrecen una oportunidad para replicar la experiencia del Café Apartamento. Además, como este edificio sólo tiene 4 pisos de altura, la interacción de los balcones y el paisaje de la calle es posible. Nuestra propuesta lleva a la gente desde el nivel del suelo a niveles más altos, crea actividades tridimensionales, reactiva los espacios vacíos. Al colocar en la zona establecimientos turísticos, se prolonga el tiempo que los turistas pasan en La Matuna en su devenir entre Centro y Getsemaní, y al trasladar establecimientos comerciales existentes en Getsemaní a La Matuna, alivia la tensión del desbordamiento de las estructuras históricas de Getsemaní y devolverlas a sus legítimos propietarios espaciales.



Figura 8.9 Rehabilitación de un edificio moderno para convertirlo en un centro de café.

Foto: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di

Centro Getsemaní

Aunque no está dentro de los límites de La Matuna, el Centro Empresarial es una estructura del siglo XX que contrasta con sus vecinos históricos de Getsemaní. Con dos pisos, el edificio ocupa una gran extensión de terreno dentro de una zona de alta densidad de edificios de baja altura. Como muchos edificios en toda La Matuna, el Centro está subutilizado.

En tanto existió alto tráfico vehicular en los corredores con tejido histórico y las calles de La Matuna, fuera del Centro, hubo poco tráfico peatonal. Esto puede también explicar la baja actividad comercial en el interior de las manzanas que no son ocupadas por los turistas que circulan por Getsemaní. Al investigar este fenómeno más a fondo en la visita a terreno concluimos que la infrutilización no equivale a abandono. Aunque hay un



Figura 8.10 Centro de Getsemaní
Foto: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di

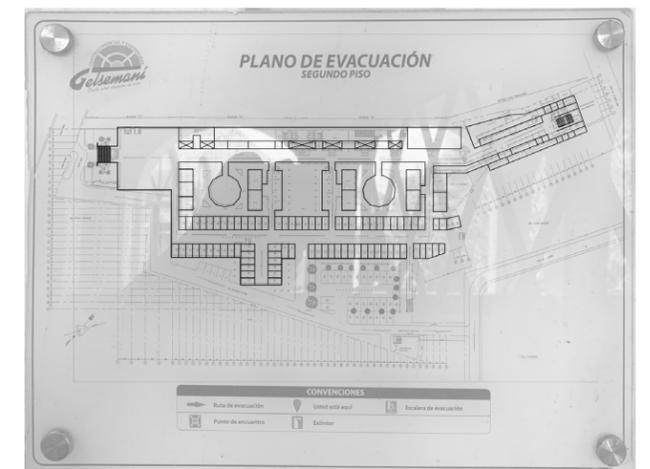


Figura 8.11 Centro Getsemaní, plano de planta
Fuente: Getsemany Center

alto índice de tiendas vacías en el Centro Empresarial, aún hay un puñado de tiendas y cafeterías que siguen funcionando y que sirven predominantemente a la población local. Un aspecto destacado de este edificio es su uso pasivo como refugio. A media tarde, muchas personas se sientan en sus pasillos -algunas solas, otras con un compañero de charla- simplemente refugiándose del alto calor del día en la sombra. Esto demuestra que aunque el edificio puede estar subutilizado como espacio comercial, su diseño todavía funcionan como un espacio de reunión.

La disposición del Centro es también fácilmente adaptable para albergar diversas funciones fuera de los usos ordinarios de un complejo comercial. Uno que podría fácilmente albergar otras funciones, como hostales y hoteles cuyas pequeñas habitaciones cabrían dentro de los locales comerciales, o usos

comerciales especiales como las lavanderías con bares, pequeños cafés y tiendas de turismo, como se ve en todos los barrios históricos del Centro.

Esto hace que el Centro Empresarial Getsemaní sea un candidato principal como proyecto de reutilización, para ser transformado de un activo contemporáneo subutilizado, en una propiedad que pueda albergar funciones turísticas que se extraen de Getsemaní y se reubican dentro de los límites de un solo lugar. Como resultado, los residentes locales pueden reclamar los activos históricos del Centro Histórico de Cartagena para funciones que actualmente están asignadas a La Matuna.

Situado en el lado sur del Parque Centerario, con La Matuna al norte, tanto el Centro como la reurbanización de La Matuna son puenteados; activando aún más el Parque Centerario como espacio público.



Figura 8.12 Rehabilitación del Centro Getsemaní
Fuente: Laura Margaret Sollmann, Sung, Di

Endnotes:

1 La conservación táctica es un campo de estudio en curso en el programa de Maestría en Ciencias de la Conservación Histórica de la Universidad de Pennsylvania. Para más información: "How tactical preservation can save endangered buildings in Philly and Detroit." Penn Today, 2018. <https://penntoday.upenn.edu/news/how-tactical-preservation-can-save-endangered-buildings-philly-and-detroit>

2 SOM. "We Recycle Bottles. Why Don't We Recycle Buildings?" Medium, 2019. <https://medium.com/@SOM/we-recycle-bottles-why-dont-we-recycle-buildings-6ee897945f1b>

9 UN CAMINO PARA LA SOSTENIBILIDAD

Eduardo Rojas con contribuciones de los otros autores

La revisión de la literatura académica disponible y de documentos técnicos y publicaciones oficiales, junto con visitas a al sitio patrimonial y las entrevistas con expertos locales permitieron a los autores -estudiantes graduados de los Programas de Preservación Histórica y Planificación Urbana de la Escuela de Diseño Stuart Weitzman de la Universidad de Pensilvania- analizar la sostenibilidad del proceso de conservación que ha tenido lugar en el Centro Histórico de Cartagena de Indias en Colombia en los últimos 70 años. En este trabajo, los autores pusieron a prueba la hipótesis de que la conservación de un área patrimonial urbana es más sostenible cuando se la utiliza para satisfacer las necesidades contemporáneas de una amplia variedad de actores locales, manteniendo al mismo tiempo los valores socioculturales que le dan su carácter patrimonial y generando suficiente valor económico para atraer inversiones privadas. Con este fin, los esfuerzos de conservación deben asegurar que las diferentes demandas que convergen en el área patrimonial urbana puedan ser satisfechas adecuadamente y evitar cualquier forma de exclusión social y económica. Las experiencias de las ciudades que han conservado sus centros históricos con base en estos objetivos indican que es posible simultáneamente, minimizar los conflictos entre los interesados, atraer las inversiones privadas y públicas necesarias para asegurar la conservación y el desarrollo del patrimonio material, y

fomentar la preservación y desarrollo de su patrimonio inmaterial (intangible).¹

El análisis reveló tendencias que alejan al Centro Histórico de Cartagena de una conservación sostenible de su patrimonio urbano. El Centro muestra signos de tensión debido a la sobreutilización de edificios y espacios públicos patrimoniales para acoger: una reducida variedad de usuarios, mayoritariamente turistas (en su mayoría jóvenes y extranjeros); interesados en un conjunto limitado de valores patrimoniales, sobre todo el paisaje urbano colonial; y para dedicarse a un reducido tipo de actividades, mayoritariamente recreativas. Los estudios de campo realizados por los autores para identificar las posibles causas de estos síntomas encontraron que muchas de ellas se relacionan con la narrativa dominante del papel del Centro como principal imán turístico de la ciudad. Esta narrativa ha terminado promoviendo el Centro como un lugar de diversión en un entorno colonial y atrae una estrecha tipología de actividades e inversiones privadas, fundamentalmente, alojamientos a corto plazo y establecimientos de comida, compras y entretenimiento. El análisis reveló otra tendencia preocupante; un proceso generalizado y profundamente arraigado de exclusión del Centro que afecta a amplios segmentos de la ciudadanía de Cartagena en beneficio de un reducido grupo de visitantes.

En el presente capítulo se presentan los aspectos más destacados de los hallazgos discutidos en los diferentes capítulos de esta publicación y se agregan comentarios sobre los posibles escenarios de desarrollo que el Centro Histórico puede enfrentar como resultado de las consecuencias de mediano y largo plazo de la pandemia del Covid-19, cuyos efectos se hicieron notorios luego de que los autores completaran el estudio de campo a mediados de marzo de 2020.

Las raíces sociales y económicas de un camino que se aleja de la sostenibilidad

Durante el trabajo de campo, los autores recogieron las opiniones y sugerencias de diferentes actores sociales en Cartagena. En opinión de algunos, la conservación del Centro Histórico es un éxito. Las intervenciones del Gobierno Nacional para proteger y restaurar los monumentos nacionales (como las Murallas y Fortificaciones o el Palacio de la Inquisición) indujeron a la inversión privada a restaurar y hacer una rehabilitación adaptativa de casas y edificios comerciales como segundas residencias, alojamientos turísticos o espacios para los servicios requeridos por estas actividades. La densidad de valores socioculturales de Cartagena atrajo la atención mundial tras la inclusión de su Centro Histórico y sistema de fortificaciones coloniales en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Muchas actores locales consideran que el consiguiente aumento del turismo es otra señal de éxito. En los últimos años el Centro Histórico ha sido visitado por un número cada vez mayor de turistas, principalmente de Europa y América (Norte y Sur), lo que atrajo a inversionistas privados a rehabilitar edificios patrimoniales para proporcionar alojamiento (de diversas calidades y precios) y servicios de entretenimiento (bares, discotecas, excursiones basadas en la salsa) para lo que hoy en día es en su mayoría una bulliciosa y joven multitud de visitantes. Un efecto secundario del aumento del número de visitantes es el crecimiento de actividades de dudosa legalidad o abiertamente ilegales que hoy en día dominan ciertos rincones del Centro Histórico.

Otros actores sociales en Cartagena piensan que el Centro Histórico está perdiendo rápidamente

sus valores socioculturales (históricos, estéticos, religiosos y científicos) y se está convirtiendo en un simple “patio de recreo en un entorno colonial español”. En apoyo de esta afirmación se mencionan conflictos relacionados con la conservación y uso del patrimonio construido, entre los que cabe mencionar: el desarrollo de edificios patrimoniales más allá de lo permitido por las normas de conservación con el fin de maximizar la rentabilidad de las inversiones; la falta de reglamentos apropiados para el uso de la zona de amortiguación del Centro; la congestión y el ruido en las calles; la proliferación de actividades ilegales; y el hostigamiento de los visitantes por parte de los vendedores ambulantes. Se culpa a la aplicación laxa de las normas de preservación del patrimonio y a la falta de inversiones en infraestructura para abordar el creciente desequilibrio entre las demandas que plantea el desarrollo turístico y la oferta de servicios públicos, espacios públicos e infraestructuras en el Centro Histórico. En los últimos 30 años, los objetivos de desarrollo de Cartagena priorizan el turismo apoyándose en el Centro Histórico como su principal atractivo y fomentan la actual sobreespecialización del patrimonio en servicios turísticos en detrimento de otras funciones urbanas centrales. En el discurso público no se han hecho llamados a un desarrollo equilibrado del acervo de edificios, a la diversificación económica del Centro Histórico, ni a la mitigación del proceso de aburguesamiento (*gentrification*) que excluye a grandes sectores de la población local del uso y disfrute del Centro. Se afirma que el Centro está sobreturificado y que está perdiendo su capacidad de ser una fuerza integradora para la población de la ciudad. Las comunidades del Centro Histórico -en particular las que viven y trabajan en el barrio de Getsemani- están reaccionando a esta tendencia y piden la intervención de las autoridades para mitigar más activamente estos procesos.

En la actualidad, el Centro Histórico tiene una amplia oferta de alojamientos de corta duración y una variedad de lugares de entretenimiento, pero no ha avanzado en satisfacer otras funciones centrales a la ciudad, como actividades culturales variadas y de calidad, servicios diversificados para los ciudadanos y visitantes, y viviendas asequibles para la población local. Parece

haber una reducción gradual sostenida en la diversidad de visitantes e inversionistas en el Centro Histórico, que ha llevado al predominio de lo que se denomina turismo “orientado a la rumba (fiesta)”. También se observa una reducción en la diversidad de usuarios del Centro con la desaparición gradual de residentes de otros barrios de la ciudad, usuarios no relacionados con el empleo en turismo, estudiantes, y empresarios en negocios no turísticos. La pérdida sostenida de residentes permanentes y la fuga de empresas no turísticas que experimenta el Centro Histórico son síntomas de los efectos de exclusión generado por su sobre-especialización en unos pocos sectores de la demanda que a su vez reduce la diversidad de los actores sociales que participan en su desarrollo. Además, el Centro Histórico es percibido cada vez más por la población del resto de la ciudad como un lugar ajeno que pertenece solamente a los turistas. Aunque la comunidad empresarial y el Municipio se benefician de la riqueza generada por el turismo, la población local sólo obtiene una pequeña parte de los beneficios y fundamentalmente bajo la forma de empleo formal para algunos (supuestamente mal pagado y con pocos beneficios) e ingresos informales para muchos a través de la venta ambulante o la mendicidad. La brecha social es más profunda aún dado que una parte importante de la población de la ciudad sólo tiene tenues lazos culturales y emocionales con el Centro Histórico.

Existe evidencia, proveniente de otros centros históricos alrededor del mundo, que indica que este camino de desarrollo eventualmente lleva a la decadencia, el deterioro y el subsiguiente abandono del área patrimonial. Está bien documentado que la sobreturificación ejerce enormes presiones sobre las áreas patrimoniales afectando negativamente su conservación. Este fenómeno se observa en áreas urbanas patrimoniales de Europa, Asia y América Latina, incluyendo ciudades históricas como Venecia (Italia) y Hue (Vietnam), los centros históricos de Roma (Italia), Dubrovnik (Croacia), Ámsterdam (Países Bajos), Barcelona (España), Oaxaca (México), o Denpasar (Indonesia), y sitios patrimoniales como Machu Pichu (Perú) o Angkor Wat (Camboya). No hay razones para creer que el Centro Histórico de Cartagena sea una excepción.

Las múltiples dimensiones de la exclusión

Efectos excluyentes del turismo

Uno de los efectos excluyentes usualmente asociados al turismo es la rápida expansión de la oferta de viviendas de corta estancia proceso que acelera la expulsión de los hogares de ingresos medios y bajos de las áreas patrimoniales. Este es una de las formas del proceso de aburguesamiento (gentrificación) inducida por el turismo que ya se ha completado en los barrios Centro y San Diego del Centro Histórico y que también está afectando a Getsemani, el último barrio de que queda con una población residente mixta y un uso de la tierra más diversificado.

La reducción de la diversidad de usos y usuarios fomentada por la concentración del Centro Histórico en el turismo de masas genera otras formas de exclusión. Las actividades de recreación y hospitalidad (que son dominantes en partes significativas del Centro) generan altos niveles de ruido por largos períodos de tiempo. La música genera mucho ruido. En Cartagena, a altas horas de la noche, es común que el sonido de la música de los establecimientos de recreación llegue en los espacios públicos a más de 120 decibeles (un nivel de ruido asociado con el daño permanente en los oídos si se está expuesto a ella con regularidad). En la Plaza de la Paz y en la cercana Plaza de Los Coches y la Calle de las Carretas el nivel de ruido por las tardes suele superar los 80 decibeles (un nivel de ruido que impide una conversación normal). Sólo en las calles situadas en los márgenes del Centro Histórico el nivel de ruido por la noche está dentro de los límites de lo que se considera una “calle tranquila”, es decir, por debajo de los 50 decibeles. Las fuentes de ruido en Cartagena no sólo son estáticas (discotecas, restaurantes o tiendas) sino también móviles. Es común que grupos de bulliciosos visitantes deambulen por los espacios públicos a los que se unen la “Chiva Rumbera” (recorridos de música y bebida en autobuses abiertos conocidos localmente como “Chivas”) que deambulan por las calles por la noche aumentando, y los raperos que abordan a los turistas, todos procesos que aumentan el ya alto nivel de ruido de las calles. Este ambiente ruidoso que predomina en muchas áreas del Centro Histórico es una forma de exclusión

NIVELES DE RUIDO: OBSERVACIONES EN CARTAGENA DE INDIAS, COLOMBIA

Los residentes y usuarios del Centro Histórico de Cartagena se quejan de los altos y sostenidos niveles de ruido en ciertas calles. Las zonas con altas concentraciones de bares, discotecas y restaurantes que atraen grandes multitudes por las tardes

tienen regularmente niveles de ruido en la calle superiores a 80 decibeles¹, y a menudo alcanzan los 100 dBA. Según Noise Help, la exposición frecuente a estos niveles de ruido daña los oídos y causa angustia.

Tabla B.3.1.²

dBA	Example	Home & Yard Appliances	Workshop & Construction
0	healthy hearing threshold		
10	a pin dropping		
20	rustling leaves		
30	whisper		
40	babbling brook	computer	
50	light traffic	refrigerator	
60	conversational speech	air conditioner	
70	shower	dishwasher	
75	toilet flushing	vacuum cleaner	
80	alarm clock	garbage disposal	
85	passing diesel truck	snow blower	
90	squeeze toy	lawn mower	arc welder
95	inside subway car	food processor	belt sander
100	motorcycle (riding)		handheld drill
105	sporting event		table saw
110	rock band		jackhammer
115	emergency vehicle siren		riveter
120	thunderclap		oxygen torch
125	balloon popping		
130	peak stadium crowd noise		
135	air raid siren		
140	jet engine at takeoff		
145	firecracker		
150	fighter jet launch		
155	cap gun		
160	shotgun		
165	.357 magnum revolver		
170	safety airbag		
175	howitzer cannon		
180	rocket launch		
...			
194	sound waves become shock waves		

Most noise levels are given in **dBA**, which are decibels adjusted to reflect the ear's response to different frequencies of sound. Sudden, brief impulse sounds, like many of those shown at 120 dB or greater, are often given in dB (no adjustment).

1 Los dBA son decibelios ajustados para reflejar la respuesta del oído a las diferentes frecuencias de sonido. Los decibelios (0 dB) es el sonido más silencioso audible para un oído humano sano. A partir de ahí, cada aumento de 3 dB

representa un doble de la intensidad del sonido o de la potencia acústica.
2 Fuente: Noise Help <https://www.noisehelp.com/noise-level-chart.html>

ya que impide a todos los que no pueden tolerarlo de disfrutar de los valores socioculturales del lugar. En este aspecto Cartagena sigue el camino de destinos internacionales similares como Ibiza (España), Tijuana (México) o Nueva Orleans (EE.UU.), donde el turismo recreativo dirigido a una multitud internacional joven también se asocia con actividades ruidosas y comportamientos bulliciosos que conducen a usos caóticos de los espacios públicos los que no siempre son aceptables para otros visitantes. El ruido es un factor de exclusión “de facto” para una amplia gama de residentes y usuarios con baja tolerancia al ruido y al caos urbano, fenómeno que reduce aún más la ya baja diversidad de usuarios y usos en el Centro Histórico.

La especialización y la privatización de los espacios públicos: otro factor de exclusión

Las presiones del mercado y la actitud indulgente de la Municipalidad para alquilar espacios públicos para usos privados en el Centro Histórico llevan a su especialización en usos que limitan la diversidad de usuarios tanto interesados como autorizados a utilizarlos. La plaza de la Paz -ubicada frente a la estación de autobuses- es muy utilizada por los cartageneros que van y vienen al Centro Histórico durante el día. Sin embargo, por las noches la plaza se convierte en una extensión de la Plaza de Los Coches, el nodo de la ruidosa vida nocturna, la prostitución y otras actividades ilegales. La plaza de Santo Domingo, a su vez, ha perdido hace tiempo su función original como atrio de la Iglesia de Santo Domingo. Hoy en día la plaza alberga a vendedores ambulantes de artesanías, alimentos y bebidas, y casi tres cuartas partes de su superficie está ocupada por mesas pertenecientes a restaurantes, cafés y bares situados en dos de sus lados. Por las noches la plaza se llena de músicos que entretienen a los usuarios de estos establecimientos en tanto otros comercios tocan música fuerte para atraer a los clientes. Aunque la instalación de mesas en la plaza está autorizada por el Municipio (y los comerciantes pagan una cuota anual por este uso del espacio público) representa una privatización “de facto” del espacio público en detrimento de otros usuarios. En la práctica, todos aquellos que no pagan por sentarse en las mesas (consumiendo los productos ofrecidos por los comerciantes) quedan excluidos de

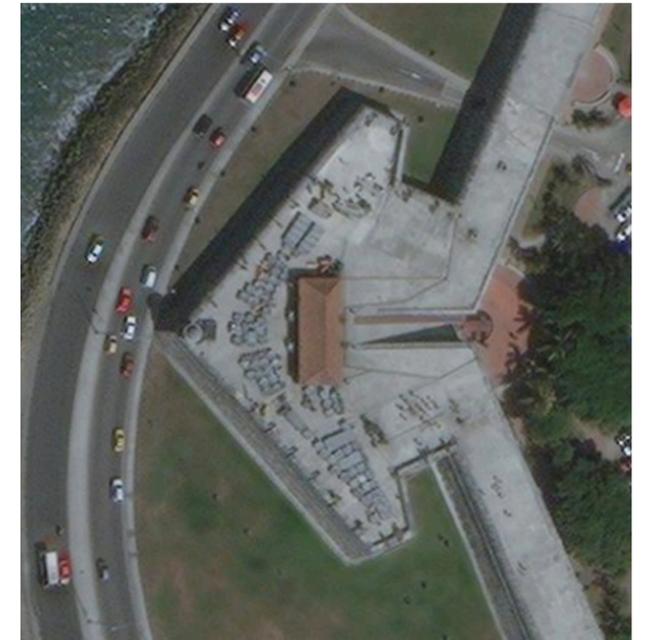


Figura 9.1 El Bastión de Santo Domingo el uso privado de un monumento
Foto: Google Maps

disfrutar tranquilamente de los valores patrimoniales de la plaza. Una situación similar se da en el cercano Baluarte de Santo Domingo, que está ocupado casi en su totalidad por el “Café del Mar”, un establecimiento privado de alimentación y música que construyó un bar y una cocina de mampostería de ladrillo y techo de tejas, instaló plataformas de baile y un escenario para bandas de música sobre un Monumento Nacional de 300 años de antigüedad inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Los ciudadanos y turistas que quieran visitar el bastión a tiempo de disfrutar de las vistas al mar y de las puestas de sol, deben acinarse en los pocos espacios abiertos que dejan las instalaciones del Café, a menos que paguen por sentarse en una mesa. Este montaje comercial, además de dañar un sitio del patrimonio de importancia mundial, excluye a la mayoría de los ciudadanos y visitantes del disfrute de los valores socioculturales y paisajísticos del sitio.

La necesidad de integrar las narraciones

A pesar de la multiplicidad de valores socioculturales y económicos que tiene el Centro Histórico, es sorprendente la estrechez de la actual narrativa

utilizada para atraer visitantes. Los valores del Centro Histórico permiten un conjunto más complejo de narrativas que pueden atraer a una mayor diversidad de visitantes y usuarios locales. La ciudad puede buscar en su historia, etnografía y cultura local para imaginar nuevas narrativas. Las más evidentes se esbozan aquí.

La dominación colonial y la estratificación de culturas. El territorio donde se estableció Cartagena tenía poblaciones indígenas que dejaron rastros de su presencia en los sitios arqueológicos y antiguas tradiciones que siguen presentes hasta el día de hoy en el patrimonio intangible de la ciudad. Estos valores pueden añadirse a los de la historia más comúnmente referida de la conquista y el asentamiento españoles y al valor estratégico de la ciudad en el Imperio Español (incluidos los frecuentemente mencionados asaltos de los bucaneros y la marina inglesa). La historia de la población afrocolombiana está íntima y trágicamente vinculada al período colonial y puede servir de apoyo a una narración más amplia de Cartagena como un lugar donde ha ocurrido una compleja estratificación de culturas. Esta narración sería ciertamente de interés para muchas audiencias de todo el mundo, lo que aumentaría la probabilidad de atraer una mayor variedad de visitantes que las actuales narraciones de que atraen al turismo de masas.

La heroica defensa de la ciudad y los movimientos de independencia. Las historias relacionadas con la defensa de la ciudad contra los piratas e invasores extranjeros y las luchas de la independencia de España están ligadas a lugares de Cartagena que son de gran interés educativo tanto para los colombianos como para los visitantes. Esta narrativa puede ser ampliada y más fuertemente incorporada en el mercadeo y promoción de la ciudad, con el correspondiente desarrollo de actividades organizadas y visitas a los lugares. Esto seguramente ampliará el número y la diversidad de los visitantes nacionales e internacionales que se interesarían en la ciudad por motivos distintos a los de recreación.

La ciudad multicultural. La interacción de las culturas de los nativos americanos, españoles, criollos,

afrocolombianos y los inmigrantes más recientes (italianos, libaneses, palestinos, sirios) da a Cartagena un carácter único que es un valor sociocultural significativo que no está plenamente incorporado en la narrativa de la ciudad y en los mensajes que reciben y las experiencias que viven los visitantes.

La herencia colonial más allá de su valor como escenario para las actividades de hospitalidad. El magnífico conjunto de fortificaciones y monumentos de la ciudad son de importancia mundial, tal como se documenta en las razones para su inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial. Sin embargo, en su mayoría son consideradas solo como un escenario de fondo para el turismo recreativo masivo. Este rico patrimonio material tiene componentes para construir un poderoso relato que haría la ciudad atractiva para una mayor diversidad de visitantes. Entre ellos se pueden señalar: turistas orientados a la cultura; historiadores y entusiastas de la historia; estudiantes universitarios; y otros grupos interesados en la ingeniería militar colonial, la historia naval del Caribe, América Latina y la difusión del catolicismo y la cultura española en las Américas.

Poblaciones afrocolombianas. La presencia en la ciudad y la contribución cultural y económica de la población afrocolombiana parece estar poco representada en la actual narrativa centrada en el turismo, más allá de su contribución a la música y la danza. La cosmología, religión, idioma y costumbres de los afrodescendientes de Cartagena aún no se han dado a conocer a los residentes y visitantes. La incorporación de estos valores socioculturales en la narrativa de la ciudad no sólo incorporaría a este importante segmento de la población local a la vanguardia del esfuerzo de desarrollo de la ciudad, sino que también puede atraer a un segmento de visitantes que hoy tienen una presencia muy escasa en la composición de los turistas que visitan la ciudad. Entre ellos se encuentran antropólogos y entusiastas de la antropología cultural; folcloristas; y artistas en la música y las artesanías.

La presencia de las culturas amerindias en la ciudad moderna. Hay una escasa presencia de la cultura

de los habitantes originales en el Centro Histórico, la que no pasa de unos pocos vendedores y músicos vestidos con los trajes tradicionales de los amerindios de la Sierra de Santa Marta. La mayor parte de la presencia amerinda está mediada por tiendas de artesanía, incluyendo “Artesanías de Colombia” que es patrocinadas por el gobierno y en tiendas de moda que venden productos “inspirados” en tradicionales amerindios o artesanías tradicionales “mejoradas” por diseñadores modernos. La incorporación de la cultura amerindia de la región del Caribe y del interior de Cartagena es otra narrativa que puede ampliar el significado cultural de la ciudad. Esta narrativa expandiría el interés de los visitantes por lugares ubicados en la región y no sólo en el Centro Histórico y además atraería una mayor diversidad de visitantes nacionales y extranjeros y así que contrarrestar el predominio actual del turismo recreativo de masas.

Cartagena en la literatura española. Cartagena ocupa un lugar destacado en la literatura española. Este hecho ofrece otra posibilidad de diversificar el atractivo cultural de la ciudad. Los habitantes de la ciudad, sus estudiantes y académicos se unirían a visitantes interesados en la lengua y la literatura españolas para participar en programas especialmente diseñados para sus intereses, ampliando y diversificando la ofertas para los visitantes del Centro Histórico. Estos programas se pueden construir con base la fortaleza de las universidades y entidades culturales ubicadas en el Centro Histórico.

La ciudad amistosa y juguetona. Cartagena se presenta al mundo, y con razón, como una ciudad acogedora y representativa de la cultura colombiana conocida por el amor de su gente por la interacción social, la conversación, el juego, la música y la danza. Estos valores se publicitan incluso en las escuelas de enseñanza de español ubicadas en la ciudad que incitan a los clientes ofreciendo “almuerzos de bienvenida, clases de salsa, intercambios en idioma español, partidos de fútbol, cine, charlas culturales y oportunidades de voluntariado”.² Esta es una de las muchas fortalezas de la ciudad que puede desarrollarse aún más para aumentar su atractivo a una mayor variedad de visitantes y ampliar el impacto económico

de las visitas en beneficio de la población local. Una forma obvia de hacerlo es tentando a los estudiantes de español a vivir e interactuar con los residentes de los barrios tradicionales. La participación de los visitantes en las fiestas y celebraciones locales es otra forma de vincularlos con los residentes, eliminando aún más las barreras reales y psicológicas que separan la “ciudad turística” de la “ciudad real”.

Reequilibrar el Centro Histórico: una estrategia a largo plazo

El Centro Histórico para todos

Actualmente en Cartagena, pareciera que sólo lo que es rentable para el turismo puede comprar un lugar en la ciudad moderna y en el Centro Histórico. Esta fijación con el turismo (y en particular el turismo masivo que aumenta las ganancias de los inversionistas) excluye a la mayoría de los residentes de la ciudad, incluyendo a los pobres y los inmigrantes recientes. Los residentes tradicionales y los artesanos no pueden pagar los altos costos de la vivienda y el alquiler de espacios de trabajo y deben abandonar el Centro Histórico. Los inmigrantes recientes y las personas con poca educación sólo pueden encontrar ocupaciones informales poco remuneradas, por lo que no obtienen mucho beneficio del turismo. Estos procesos sin duda afectan la sostenibilidad a largo plazo del esfuerzo de desarrollo basado en la explotación del Centro Histórico, ya que aumentan la segregación social y la desigualdad en el acceso a los beneficios del desarrollo.

Las políticas y programas orientados a unificar la ciudad con su Centro Histórico son de alta prioridad para superar la narrativa de Cartagena como destino turístico de ‘sol, playa y diversión en un área patrimonial’ que es la que fomenta la exclusión de la población local. Las intervenciones deben ir más allá de los esfuerzos actuales de solucionar los problemas de movilidad física que con la puesta en marcha del sistema TransCaribe BTR han logrado avances hacia la implementación de un sistema de transporte integrado. Faltan aún los sistemas deben complementarios: un sistema de autobuses de accesibilidad local, el transporte por vía acuática, y ferrocarriles de proximidad. Asimismo, las

acciones deben mejorar el acceso de la población a las oportunidades económicas que ofrece el Centro Histórico promoviendo el emprendimiento local en las actividades más rentables y mejor remuneradas vinculadas al turismo. También es necesario diversificar la economía del Centro para satisfacer más necesidades de la ciudad conectando mejor el área patrimonial con las actividades de subsistencia diaria de los Cartageneros. Se debe prestar atención a las interconexiones culturales de la población de la ciudad con los variados valores del sitio patrimonial. Los líderes locales necesitan moldear el Centro Histórico como en un motor cultural y económico que beneficie a las comunidades de toda la ciudad. Se trata de un esfuerzo bidireccional que implica la expansión de las oportunidades culturales y económicas dentro del Centro Histórico que tengan conexiones con los vecindarios de la ciudad y la introducción en el Centro de actividades económicas y culturales que se enriquezca con sus valores socioculturales. Un ejemplo es la expansión de la presencia en el Centro Histórico de cartageneros y residentes como poseedores de habilidades especiales y “poseedores de conocimiento”. Actividades relacionadas con la música, la educación sobre la cultural local, y la narración de historias pueden desarrollarse en edificios patrimoniales y espacios públicos del Centro Histórico para el beneficio de todos los cartageneros, al tiempo que los visitantes pueden simultáneamente disfrutar, visitar y experimentar estas actividades.

Fuera del Centro Histórico, la ciudad debe hacerse cargo de los efectos negativos de los desarrollos inmobiliarios en los lugares donde viven las comunidades tradicionales. Este es el caso de La Boquilla, donde los nuevos desarrollos están limitando el acceso de los habitantes a las tierras a las que tienen derecho a ocupar según las leyes existentes. Es también el caso de Barú, que está recibiendo presiones de desarrollo que cambian las relaciones productivas y sociales entre los residentes y visitantes en detrimento de las poblaciones locales.

Los espacios públicos, los lugares de integración

Otro tipo de intervenciones integradoras son las políticas e inversiones orientadas a recuperar el

sentido de comunidad en el uso y disfrute de los espacios públicos. El objetivo principal sería lograr un equilibrio entre las necesidades y actividades de los usuarios locales y las de los visitantes. En la actualidad, el espacio para los usuarios locales se reduce sistemáticamente a medida que los espacios públicos son ocupados por empresarios privados (formales e informales) bajo formas que representan una privatización y a menudo una sobreutilización de ellos. Abundan los ejemplos: bares en Bastiones; mesas en las aceras y calles; ruidosos eventos privados de entretenimiento que ocupan calles y plazas; acoso a los transeúntes por vendedores ambulantes y raperos; uso de las paredes coloniales como telón de fondo y apoyo para la realización de masivos eventos privados. El espacio público de uso público no restringido en el Centro Histórico se está volviendo muy escaso, situación que se agrava por el intenso uso de las calles estrechas por todo tipo de vehículos: taxis que buscan clientes; carros tirados por caballos que realizan recorridos turísticos; los automóviles privados estacionados en las calles; y los vehículos de servicio que abastecen las tiendas a toda hora o que dejan o recogen a los turistas en los hoteles. El resultado son calles congestionadas donde el movimiento y la interacción entre los peatones son limitadas, y los estándares de servicio de los vehículos son bajos. El Centro Histórico necesita urgentemente una política clara y equilibrada de asignación de los espacios públicos a los diferentes usos que prioricen el libre acceso a los usuarios y visitantes locales y favorezcan la interacción social.

El primer paso es regular la presencia de vehículos en el Centro Histórico, una práctica común en los sitios de patrimonio urbano. El estacionamiento privado dentro del Centro necesita una regulación y la provisión de alternativas de estacionamiento fuera del sitio patrimonial para reducir la proporción de espacio de calles utilizado por vehículos estacionados. El acceso al Centro necesita una reglamentación horaria para equilibrar las necesidades de todos los usuarios y mejorar sus experiencias. El uso intensivo de los espacios públicos entra en conflicto con su actual configuración física de calles y plazas. La mayoría de las calles tienen perfiles tradicionales con aceras

Recuadro 9.2

GESTIÓN DEL USO DE LA CALLE: EL CASO DE FLORENCIA

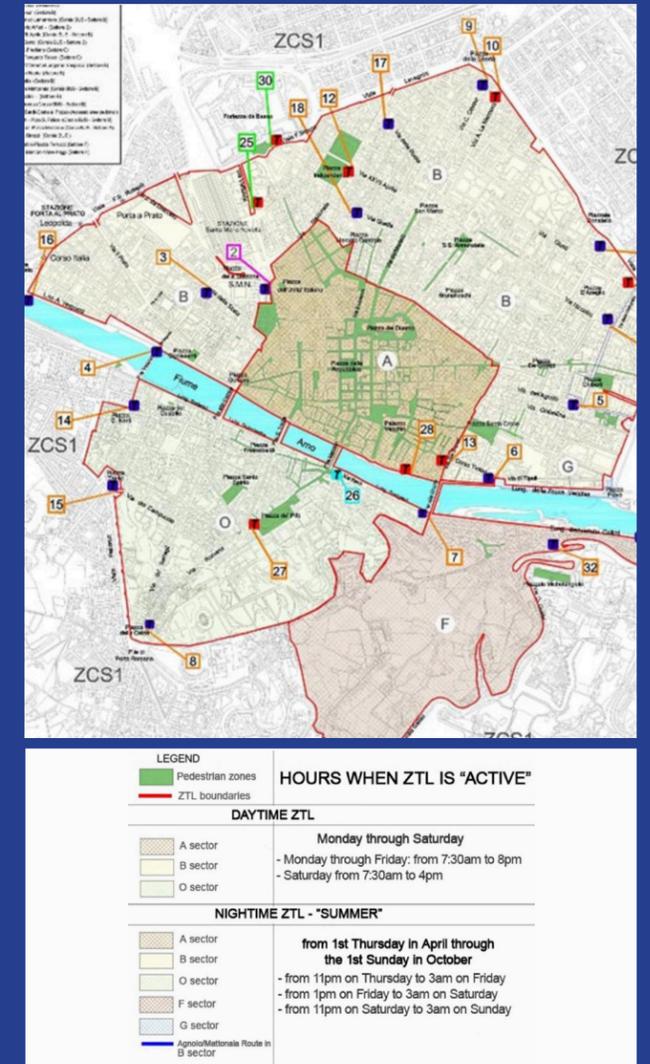
Una de las razones por las que Florencia es tan amigable con los peatones es que el centro histórico está cerrado al tráfico, excepto para los residentes, taxis y autobuses, debido a la aplicación de una Zona de Tráfico Limitado (ZTL) en el área histórica central.¹



Florencia, una escena callejera en el centro histórico

Esta zona se conoce como “zona a traffico limitato” o ZTL (zonas de acceso vehicular limitado), lo que significa que es una zona donde existen restricciones significativas al tráfico vehicular. Florencia no es la única ciudad de la Toscana con esta restricción. Muchas ciudades han creado estas zonas restringidas en su “centro” para minimizar el tráfico y facilitar el desplazamiento de peatones y ciclistas. El área central de Florencia está cerrada al tráfico vehicular excepto para los residentes, taxis y autobuses, los cuales necesitan un permiso especial para entrar en la zona restringida. Las zonas ZTL sólo están “activas” durante ciertas horas. El plan promueve un uso más eficiente del limitado espacio público en la zona del patrimonio, pero requiere una aplicación estricta para que funcione correctamente.

¹ Zona de tráfico limitado, Florencia
<https://www.visitflorence.com/tourist-info/driving-in-florence-ztl-zone.html>



Florencia, Zonas de Tráfico Limitado

y calzadas que (en su mejor momento) separan a los peatones de los vehículos. Esta configuración conlleva severas restricciones en la asignación flexible del escaso espacio público. Un retorno al diseño de calles y plazas de la ciudad colonial puede permitir una mayor flexibilidad en el uso de este recurso escaso. Además, algunas calles pueden ser principalmente peatonales, otras con preferencia por el transporte público, otras con preferencia por los paseos turísticos en carros tirados por caballos, etc. Esta asignación de uso de las calles es complementaria a la asignación de horarios para los diferentes usos y se facilita por un diseño más flexible de la superficie de los espacios

públicos, como ocurre actualmente en las plazas de Los Coches, Aduana y San Pedro Clavel.

Acciones concertadas para unificar la ciudad

Las pérdida de oportunidades de inversión y desarrollo que supondría una posible decadencia del Centro Histórico, unida a las crecientes presiones de la comunidad para mitigar las formas más significativas de exclusión social y a los conflictos de uso en el Centro Histórico, exigen una actuación audaz y rápida por parte de la ciudad de Cartagena. Una acción rápida evitaría las peores consecuencias de la sobreturistificación (y

Recuadro 9.3

UN CENTRO HISTÓRICO PEATONAL EN CARTAGENA

En un estudio para la revitalización del Centro Histórico de Cartagena¹ contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2007 para la Cámara de Comercio de Cartagena se incluyeron -entre muchas medidas- propuestas para ampliar el espacio destinado a los peatones. La construcción de un entorno favorable a los peatones requería la introducción de medidas de gestión del uso de las calles (véase el recuadro 9.2) y un rediseño del perfil de la calle para permitir el uso flexible de la superficie de la misma.



Recintos peatonales en el Centro Histórico de Cartagena de Indias



Sección del estado actual y de proyecto de la Calle Tumbamuertos
Prototipo de perfil horizontal de calle multiuso propuesto para el Centro Histórico de Cartagena

¹ GLASS Architettura Urbanistica Srl. 2007 "Informe Final. Preparación del programa para la revitalización del Centro Histórico de Cartagena de Indias" Washington, D.C. Inter American Development Bank

la consiguiente decadencia que se ha observada en otros lugares) y mitigaría la exclusión social abriendo nuevas oportunidades para que el Centro Histórico sirva a toda la ciudad. El libre funcionamiento de los mercados de oferta inmobiliaria y turística no logrará corregir la trayectoria actual dado el conocido comportamiento "miope", "orientado a la renta a corto plazo" e "impulsado por el rebaño" que caracterizan a estos mercados. El gobierno por sí solo tampoco puede cambiar el curso de los acontecimientos debido a la falta de recursos para implementar programas masivos de inclusión social o a la falta de instrumentos y habilidades para intervenir en estos mercados. El activismo comunitario puede mitigar localmente algunos de los efectos negativos del proceso, pero no puede cambiar las causas subyacentes del problema. Se necesita la cooperación pública, privada y comunitaria para cambiar la trayectoria de desarrollo del Centro Histórico de Cartagena. El objetivo sería alcanzar un nuevo equilibrio entre la protección del patrimonio urbano, la inclusión de todos los interesados en los beneficios y servicios que ofrece el Centro y responder a las demandas de las actividades

económicas que producen riqueza y traen inversiones al área patrimonial.

Reequilibrar el desarrollo en el Centro Histórico

La ciudad debe adoptar un enfoque integrado y concertado para responder a los múltiples desafíos que enfrenta. Para el Centro Histórico la ciudad necesita una visión integrada para equilibrar el turismo y la preservación y adaptarse a los retos a corto y medio plazo que plantea la pandemia de Covid-19. En el corto plazo, la ciudad debe adoptar estrategias para devolver las actividades económicas y sociales al Centro, salvaguardando la salud y la seguridad de los usuarios. Los escenarios a mediano plazo todavía predicen una alta incidencia del virus Covid19 en los próximos años bajo la forma de oleadas recurrentes de infecciones que requieren volver al uso del distanciamiento social y las cuarentenas. Responder a estos escenarios requerirá un uso menos intenso de los activos físicos del Centro Histórico, incluyendo menos clientes por metro cuadrado en lugares de entretenimiento y restaurantes, y un uso menos denso de los espacios públicos para pasear y hacer

Recuadro 9.4

POSIBLES ESCENARIOS INTERMEDIOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19¹

Tres futuros potenciales para Covid-19 incluyen: pequeños brotes recurrentes, una ola monstruosa o una crisis persistente.

Los epidemiólogos que intentan analizar lo que el Covid-19 ve como varios futuros potenciales para la pandemia en el hemisferio norte difieren en relación a la frecuencia y la gravedad con que el coronavirus seguirá afectando a la sociedad. Tres escenarios plausibles -aunque divergentes en detalles como la cantidad de transmisión que disminuirá durante el verano de 2020 o el número de personas ya infectadas y la posible inmunidad adquirida- prevén casi unánimemente un mundo muy diferente del de principios de 2020.

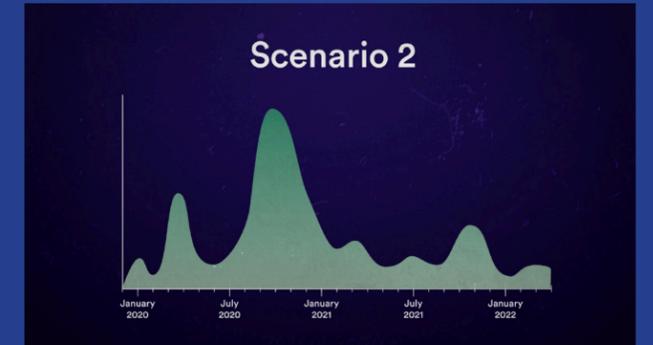
Escenario 1. A mediano plazo, se producirán pequeñas olas de infecciones en las que el pico de los Estados Unidos de marzo a mayo de 2020 en los casos de Covid-19 será seguido en los próximos dos años por sucesivas crestas y caídas, en el número de infecciones las que persistiría en futuro previsible.

Escenario 2. Después del pico de marzo-mayo de 2020, Covid-19 volvería a finales de 2020 el verano y otoño boreal y luego se disiparía, estabilizándose en un número pequeño pero casi constante de casos.

Escenario 3. Los picos recurrentes de las olas de infección seguirán ocurriendo con regularidad manifestándose en brotes locales que serán peores en algunos lugares que en otros debido, entre otras cosas, a la diferente capacidad para realizar pruebas regulares generalizadas y rastreo de contactos.

Todos los escenarios probables requerirán imponer frecuentemente las restricciones de distanciamiento social y cuarentena. A corto y medio plazo, obligarán a un uso menos intenso de los espacios públicos y a un acceso restringido a las zonas públicas y de trabajo en los edificios privados. Esto conducirá a una reducción de los usuarios por metro cuadrado de los edificios públicos, de número de trabajadores en fábricas y talleres, de los clientes de los centros comerciales y de entretenimiento o de hospitalidad, y a un uso menos denso de los espacios públicos para la circulación y el paseo de ocio.

turismo. Estos cambios ciertamente reducirán el número de visitantes con la consiguiente reducción de la demanda de alojamiento temporal en el Centro. Este cambio abrirá la oportunidad de convertir parte de los alojamientos temporales no utilizados en viviendas permanentes, ampliando las oportunidades de los Cartageneros de vivir en el Centro Histórico. Estos cambios están en consonancia con lo que se requeriría para reequilibrar el uso del Centro Histórico con su capacidad de carga de modo de asegurar la



Florence, Limited Traffic Zones

¹ STAT 2020 Three Potential Futures for Covid-19 By Sharon Begley 2 May 1, 2020 <https://www.statnews.com/2020/05/01/three-potential-futures-for-covid-19/>

preservación sostenible de sus valores socioculturales. En cierto sentido, las intervenciones a corto y mediano plazo no son sino las precursoras de los enfoques de mediano y largo plazo para la preservación sostenible del patrimonio con objetivos de desarrollo social y económico inclusivos en el Centro Histórico. El programa integrado "Ciudad en Equilibrio" que se está llevando a cabo en Ámsterdam está diseñado para enfrentar problemas similares.

Recuadro 9.5

PROGRAMA CIUDAD EN EQUILIBRIO DE AMSTERDAM, PAÍSES BAJOS

Hacia un nuevo equilibrio entre la calidad de vida y la hospitalidad.¹

El Municipio de Ámsterdam adoptó el programa Ciudad en Equilibrio 2018-2022, que surgió del objetivo del Consejo de lograr un nuevo equilibrio en el manejo del creciente flujo de turistas; un equilibrio enfocado en los residentes pero acogedor para los visitantes. El diagnóstico que condujo a la adopción del Programa establece que:

“El turismo es una parte fundamental del carácter internacional de Ámsterdam y debemos seguir acogiéndolo. Pero al mismo tiempo, los aspectos positivos del turismo, como el empleo y los ingresos de la ciudad, se ven cada vez más eclipsados por sus consecuencias negativas. El comportamiento molesto, las multitudes y el exceso de basura están poniendo mucha presión en algunos barrios.” “El Programa de Implementación, presentado durante los debates sobre el Presupuesto para 2019, proporcionó más detalles de los objetivos de la coalición de llegar a un nuevo equilibrio” (página 3).



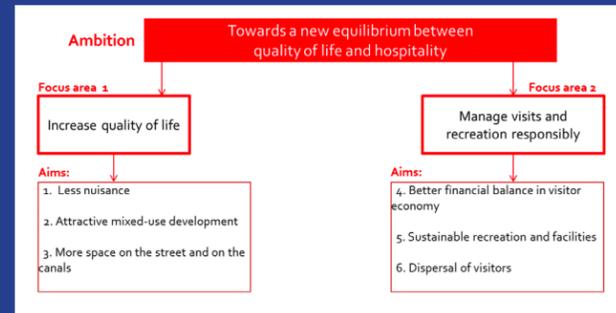
Turistas en el Centro Histórico de Ámsterdam

El programa Ciudad en Equilibrio coordina, une, conecta, estructura e informa. Será implementado operacionalmente en las diversas carteras de política involucradas.

La visión del programa establece que:

“Los visitantes continuarán viniendo a Ámsterdam sin importar lo que pase. El crecimiento no se detendrá. Y Ámsterdam debe seguir siendo una ciudad libre, abierta e internacional donde se vive bien. Por eso necesitamos encontrar un nuevo equilibrio entre visitantes y residentes: un nuevo equilibrio entre calidad de vida y hospitalidad” (Página 6).

El Programa pone énfasis en dos áreas.



Ciudad en equilibrio Áreas de interés del programa

El objetivo es lograr una relación equilibrada entre residentes y visitantes. En el contexto del creciente número de visitantes, la ciudad se propone alcanzar un nuevo equilibrio en la calidad de vida de los residentes y la acogida de los visitantes. Este objetivo está bien expresado en el lema del Programa “los visitantes son bienvenidos pero los residentes son la prioridad”.

Consolidar las instituciones responsables de la gestión del desarrollo en el Centro Histórico

En todos los escenarios futuros y que son centrales para el reequilibrio del Centro, existe la necesidad de hacer cumplir las regulaciones de preservación histórica adecuadas. Las regulaciones en uso hoy en día -adoptadas a mediados de la década de 1990 incorporadas en el POT de 2001- proporcionan una base sólida para regular la rehabilitación adaptativa de los diferentes tipos de casas y edificios comerciales. Sin embargo, no son suficientes. La ciudad necesita medios más efectivos para hacer cumplir estas regulaciones pero sobre todo, necesita un plan a largo plazo para guiar la multitud de decisiones públicas y

privadas que afectan al Centro Histórico. Desde hace 17 años se está preparando un nuevo Plan de Gestión Territorial de la ciudad (POT) y el Plan Especial de Gestión y Protección del Centro Histórico sigue en discusión y necesita aún incorporar regulaciones para la zona de amortiguación del Patrimonio Mundial. Estos retrasos crean muchas ambigüedades en la gestión del desarrollo físico en el Centro Histórico, abriendo oportunidades para decisiones opacas e incongruentes.

La ciudad se beneficiará de la consolidación de la estructura de gestión institucional del Centro Histórico combinando las responsabilidades actualmente

Recuadro 9.5

(cont.) PROGRAMA CIUDAD EN EQUILIBRIO DE AMSTERDAM, PAÍSES BAJOS

El Programa incluye las siguientes medidas:

Menos ruido y molestias

- Reubicación de actividades generadoras de molestias
- Campañas de buen comportamiento
- Más lugares de eliminación de residuos
- Mantener las calles limpias en todo momento
- Estricta aplicación de las normas y reglamentos
- Multas altas por no cumplimiento de las normas

Promover una mezcla más diversificada de usos del suelo

- Diversificar la oferta de comercio y servicios de acuerdo con la “vocación” de los barrios
- Cierre del establecimientos ilegales
- Regular el número de alojamientos turísticos por barrios
- Mejorar la calidad de los alojamientos turísticos

Más espacio en las calles y canales

- Cobrar por el acceso de los autobuses turísticos al centro histórico
- Reducción de horas de circulación para los vehículos de servicio
- Convertir estacionamientos en espacios públicos
- Eliminar el alquiler ilegal de botes
- Gestión computarizada del tráfico
- Aumentar la contribución de los visitantes

Aumento del impuesto al turismo al 7%

- Imponer un IVA a los tours
- Aumento de la tasa municipal por el uso de las aceras por parte de restaurantes y cafeterías
- Aumento de los derechos de licencia para los establecimientos recreativos
- Impuesto sobre la publicidad en la calle
- Aumento de las tarifas por el uso de los canales para el turismo

Una oferta sostenible de servicios turísticos

- Promover el acceso por tren a Ámsterdam
- Reducir la huella ambiental de los cruceros y barcos turísticos
- Aumentar el uso de bicicletas para el turismo
- Promover una economía circular en los servicios de turismo
- Adoptar ordenanzas de “eventos amistosos” (bajo impacto en el vecindario)

Diversificar los sitios atractivos para el turismo

- Atraer a los visitantes a las zonas menos visitadas
- Mover el muelle de cruceros a un lugar menos céntrico
- Reducir la estancia de los cruceros fluviales en la ciudad
- Promover los sitios fuera de Ámsterdam entre los visitantes: La campaña “Visite Ámsterdam, visite Holanda”



Ámsterdam, Medida de control de molestias

Fuente: Programa Ciudad en Equilibrio, página 9

¹ Municipio de Ámsterdam 2018 “City in Balance 2018-2022” <https://www.amsterdam.nl/en/policy/policy-city-balance/>

repartidas entre varias instituciones nacionales y de distrito. El Municipio podría establecer un Distrito de Gestión Especial para administrar los servicios municipales en el Centro y sus áreas aledañas; establecer una sección especial para planificar y regular el desarrollo del Centro Histórico en la Secretaría de Planificación (similar a las Oficinas del Centro Histórico que existen en la mayoría de los sitios del Patrimonio Mundial); y, finalmente, establecer una Corporación de Desarrollo Urbano para llevar a cabo intervenciones públicas y público-privadas concertadas para el desarrollo del Centro Histórico con el apoyo de un Instituto Municipal de Desarrollo Urbano para recopilar datos, proporcionar análisis a los responsables de la

toma de decisiones y diseñar y evaluar intervenciones y proyectos de desarrollo urbano.

La implementación de estas reformas institucionales requiere de: un fuerte liderazgo de parte del Municipio; acuerdos sólidos entre los interesados sobre el futuro del Centro Histórico; y reglamentos jurídicamente vinculantes que incluyan planes (PEMP) y directrices de diseño. También se necesitan mecanismos de cooperación eficaces, esto es alguna forma de asociación entre el sector público y el privado, como la ya mencionada Corporación de Desarrollo Urbano, o el uso de acuerdos vinculantes como los Contrato-Plan franceses.

CORPORACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE QUITO¹

La Empresa del Centro Histórico (ECH) fue establecida a principios de los años 90 por el Municipio de Quito y la Fundación Caspicara. La ECH es una corporación de capital mixto en la que el Municipio aportó el 90% del capital accionario y el socio privado, la Fundación Caspicara (una organización de la sociedad civil, una fundación) el 10%. A pesar de la posición dominante del Municipio en la propiedad de la Corporación, entre los 12 miembros de la Junta Directiva había una presencia significativa del sector privado (7 directores) con un voto de desempate en manos del Presidente que era el alcalde de Quito.

La ECH operó como promotora e inversora inmobiliaria trabajando en asociación con propietarios de tierras y edificios, inversionistas inmobiliarios privados y organizaciones de la sociedad civil tales como cooperativas y asociaciones comunitarias. Bajo la ley ecuatoriana, el hecho que la mayoría de las acciones en poder del Municipio le permitían contactar directamente a la Corporación para ejecutar obras públicas. Esta capacidad permitió a la Corporación ejecutar de manera expedita obras públicas, incluidas: mejoras de calles y espacios públicos; construir instalaciones de interés público como estacionamientos, mercados populares; rehabilitar edificios patrimoniales para usos culturales y públicos; ejecutar proyectos de vivienda social; y asociarse con inversionistas privados para ejecutar proyectos de interés público.

Al mismo tiempo, al tener un socio privado en su estructura de capital, la ECH operaba como promotor inmobiliario privado. Esta flexibilidad operativa permitió a la ECH intervenir en los esfuerzos de conservación del centro histórico en una variedad de frentes, además del mejoramiento de la infraestructura y los espacios públicos bajo contrato con el municipio, la empresa invirtió en la

rehabilitación de edificios públicos y la restauración de edificios residenciales, comerciales y de servicios en asociación con propietarios de tierras e inversionistas privados.

La ECH asumió riesgos en la rehabilitación del centro histórico al ser pionera en la reintroducción de actividades comerciales diversificadas, y compartió los riesgos y los beneficios de las inversiones con socios privados haciendo que el centro volviera a ser atractivo para los hogares de ingresos medios y altos. Para identificar las inversiones, la ECH concibió el centro histórico como una zona que debería ser capaz de competir con los centros comerciales de la periferia. Para ello, la ECH promovió la diversificación de las actividades comerciales y de servicios que se ofrecen en el centro histórico y trabajó con el municipio para mejorar la accesibilidad a través del transporte público y los vehículos privados. Además, la ECH, junto con la administración municipal, pudo controlar el uso de los espacios públicos rehabilitados, lo que condujo a una disminución de las actividades informales. Estas mejoras contribuyeron de manera significativa a transformar el centro histórico en un lugar atractivo para visitar, vivir y hacer negocios. En poco más de quince años, el centro histórico de Quito ha cambiado dramáticamente. Con altibajos, aún hoy el Centro Histórico es un área funcional bien conservada de la ciudad que proporciona a la población amplios servicios y un buen ambiente de vida, conservando al mismo tiempo sus valores históricos y culturales.

¹ Rojas, E. 2004 Volver al Centro Washington, D.C. Inter American Development Bank <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14158/volver-al-centro-la-recuperacion-de-areas-urbanas-centrales>

Usar estrategias de reutilización táctica

Los centros históricos necesitan instalaciones modernas para acomodar las nuevas demandas o ampliar la oferta de espacio para los usos existentes al tiempo que amplían y renuevan su vida social y económica. Estas intervenciones representan oportunidades para reequilibrar el área patrimonial y deben considerarse como oportunidades tácticas para intervenciones públicas con fines sociales (cuando se trata de demandas públicas) u oportunidades de cooperación público-privada (cuando se trata de demandas privadas). Una oportunidad similar ofrecen los edificios coloniales, republicanos y de mediados del siglo XX que están vacíos o infrautilizados en el Centro Histórico. Su rehabilitación adaptativa ofrece

oportunidades al Municipio para promover -o intervenir en coordinación con los propietarios- proyectos de rehabilitación que contribuyan a reequilibrar el Centro atrayendo nuevos usos y al área patrimonial. Hasta ahora, la Municipalidad no ha usado estas ‘intervenciones de conservación de rehabilitación adaptativa orientadas tácticamente’ perdiendo oportunidades para orientar los mercados inmobiliarios a contribuir a la consecución de objetivos públicos como: ampliar la variedad y profundidad de las actividades culturales ofrecidas por el Centro Histórico; ampliar la oferta de vivienda asequible; abrir oportunidades para el desarrollo de industrias creativas; ofrecer espacios para el desarrollo de actividades vinculadas al patrimonio intangible de Cartagena.

Los edificios de mediados del siglo XX infrautilizados o vacíos y los solares vacíos de La Matuna y en la zona de amortiguación del área Patrimonio Mundial ofrecen la oportunidad de diversificar los usos del patrimonio mediante la promoción de un nuevo conjunto de actividades económicas de “nicho y aglomeración” y proveer “viviendas asequibles” en el Centro Histórico y sus alrededores. Las intervenciones podrían incluir espacios para actividades vinculadas a la: “Economía Naranja” o espacios de “trabajo compartidos” que puede desarrollarse en edificios infrautilizados en Getsemani y La Matuna. En el Centro Histórico, también existe la oportunidad de introducir Vivienda de Interés Prioritario (“Vivienda VIP”) para hogares de ingresos medio-bajos y Vivienda de Interés Social (VIS) para hogares de ingresos bajos altos con la ayuda de los planes de subsidio de vivienda ofrecidos por el Gobierno Central. El Municipio puede promover iniciativas como estacionamientos en tejados verdes sobre los edificios acondicionados para las nuevas actividades; la rehabilitación y la reutilización del centro comercial infrautilizado de Getsemani; la reurbanización de los terrenos vacíos de Getsemani para usos múltiples; la rehabilitación de edificios abandonados en La Matuana para atraer nuevos usos y usuarios al Centro Histórico.



Figura 9.2 Getsemani, propuesta de reutilización táctica para una nueva urbanización multiuso en un sitio subutilizado de Getsemani³

Endnotes:

¹ Rojas, E. 2011 “Governance in historic city core regeneration projects” in Licciardi, G. and R. Amirtahmasebi 2011 *The Economics of Uniqueness: Investing in Historic City Cores and Cultural Heritage Assets for Sustainable Development* Washington D.C. The World Bank (143-182)

² See for instance the Web advertisement of the Toucan Spanish School <https://www.toucanspanish.com>

³ GLASS Architettura Urbanistica Srl. 2007 “Informe Final. Preparación del programa para la revitalización del Centro Histórico de Cartagena de Indias” Washington, D.C. Inter American Development Bank

ANEJO A: EL ENFOQUE EN LOS PAISAJES URBANOS HISTÓRICOS

Kimberly La Porte

Tras la publicación de la Recomendación de UNESCO sobre los Paisajes Urbanos Históricos de 2011 (HUL) este enfoque histórico ha sido objeto de una atención cada vez mayor por parte de los profesionales de la preservación histórica y los planificadores urbanos.¹ El enfoque proporciona una metodología para integrar una amplia gama de valores a los esfuerzos de lograr una conservación sostenible. Además, pone de relieve el potencial simbiótico de la conservación y el desarrollo, desbaratando el discurso tradicional que concibe la conservación y el desarrollo como fuerzas opuestas. A medida que el mundo se urbaniza y globaliza la gestión del entorno construido se hace más compleja: ¿cómo gestionarán las ciudades el cambio a tiempo que administran responsablemente sus recursos tangibles e intangibles?² El enfoque del paisaje urbano histórico sugiere que son estos mismos recursos los que contribuyen dar el carácter distintivo y único de cada municipio y, por lo tanto, busca garantizar la supervivencia de esos recursos en el futuro. El Enfoque del paisaje urbano histórico propone una estrategia de regeneración “impulsada por la cultura” que prioriza y protege en primer lugar a la comunidad.³

En el último siglo la conservación urbana, como especialización dentro del movimiento de preservación histórica más amplio, se ha ampliado para abarcar el concepto de “paisaje urbano histórico” gracias a los avances logrados en los últimos decenios en los cuales se ha prestado mayor atención a su definición. Francesco Bandarin y Ron Van Oers, promotores de la noción de Paisajes Urbanos Históricos, han contribuido al desarrollo de la idea en sucesivas reuniones internacionales, culminando en la recomendación de la UNESCO de 2011. Los autores indican que el enfoque es una consecuencia natural de la ampliación de la teoría y la práctica tanto en el ámbito de la preservación histórica como en el de la planificación urbana.⁴

El texto de la Recomendación de la UNESCO sobre el Paisaje Urbano Histórico de 2011 la define como “la zona urbana entendida como el resultado de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, que va más allá de la noción de “centro histórico” o “conjunto” para incluir el contexto urbano más amplio y su entorno geográfico”. Este contexto más amplio incluye: la topografía, geomorfología, hidrología y las características naturales del lugar; su entorno construido, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras sobre y bajo tierra; sus espacios abiertos y jardines; sus patrones de uso de la tierra y su organización espacial; las percepciones y las relaciones visuales; así como todos los demás elementos de la estructura urbana. También incluye prácticas y valores sociales y culturales; procesos económicos; y dimensiones intangibles del patrimonio en relación con la diversidad y la identidad”.⁵

El enfoque del paisaje urbano histórico es intrínsecamente interdisciplinario, ya que acerca los campos de la conservación y el desarrollo urbano, con el objetivo común de crear una estructura de gestión inclusiva para el mantenimiento de los recursos del patrimonio. El Enfoque está inbuído por su concepto fundacional de estratificación y considera todos los elementos que permiten conservar la mayor cantidad de valores de una ciudad. Se han identificado seis medidas cruciales para la aplicación satisfactoria del Enfoque del Paisaje Urbano Histórico:

- 1) Estudios exhaustivos de todos los recursos
- 2) Identificar valores y atributos mediante la planificación participativa y las consultas con los interesados
- 3) Evaluar la vulnerabilidad de los recursos debido a los cambios sociales, económicos y ambientales
- 4) Integrar los datos reunidos en la planificación del desarrollo urbano

5) Dar prioridad a las medidas de conservación y desarrollo

6) Establecer asociaciones y estructuras de gobierno entre los sectores público y privado.⁶

Las acciones que emergen del enfoque del paisaje urbano histórico se integran para responder a un entorno construido que es una compleja red de capas, que cubre desde las características naturales hasta las funciones sociales y económicas. Al hacer hincapié en la dimensión temporal de las zonas urbanas, el Enfoque del paisaje urbano histórico orienta la conservación urbana hacia el futuro, encontrando un equilibrio con su tradicional concentración en el pasado.

Para la implementación de las medidas mencionadas y la gestión eficaz del entorno urbano construido se necesita una amplia gama de perspectivas y conocimientos. En términos generales, el uso de la perspectiva del paisaje urbano histórico debe sustentarse en instrumentos de participación de la comunidad, conocimientos e instrumentos de planificación, sistemas normativos sólidos e instrumentos financieros idóneos. Los instrumentos de participación comunitaria se definen como actividades que fomentan el diálogo entre las diferentes partes. Pueden estar orientados a la investigación y abocarse al estudio de los valores y recursos del territorio disponibles para promover el desarrollo sostenible. Los instrumentos de planificación proporcionan una base técnica para la interpretación de los datos reunidos, y deben equilibrar la promoción del desarrollo con la protección de la integridad y la autenticidad de los bienes históricos intangibles y tangibles. Los reglamentos pueden adoptar la forma de ordenanzas, leyes o decretos especiales. Por último, los instrumentos financieros abarcan tanto el apoyo del gobierno como la inversión privada. Cada uno de esos instrumentos puede adaptarse a las circunstancias singulares del proyecto en el que se emplea, como se sugiere en la orientación general de la UNESCO.⁷

Si bien las raíces de los conceptos que sustentan la conservación del patrimonio urbano pueden remontarse a la génesis del propio movimiento de conservación histórica, la idea se ha ampliado incorporando temas relativos a la sostenibilidad y la revitalización urbanas

impulsando en los últimos decenios un activo debate sobre el concepto que han ampliado los intercambios originales que sustentaron el Memorando de Viena de la UNESCO de 2005. Este Memorando se centró en dos temas: la definición de los paisajes urbanos históricos y las estrategias e instrumentos necesarios para hacer frente a los problemas concretos señalados en la Recomendación de la UNESCO relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos y su Función en la Vida Contemporánea, de 1976.

En el párrafo 7 del Memorando de Viena define el paisaje urbano histórico como “conjuntos de cualquier grupo de edificios, estructuras y espacios abiertos, en su contexto natural y ecológico, incluidos los sitios arqueológicos y paleontológicos, que constituyan asentamientos humanos en un entorno urbano durante un período pertinente, cuya cohesión y valor se reconozcan desde el punto de vista arqueológico, arquitectónico, prehistórico, histórico, científico, estético, sociocultural o ecológico. Este paisaje ha dado forma a la sociedad moderna y tiene un gran valor para nuestra comprensión de cómo vivimos hoy en día”.⁸ El Memorando, sin embargo, causó discordia entre académicos y profesionales: en última instancia, sin embargo, tras una Mesa Redonda sobre el patrimonio y la conservación de los paisajes urbanos históricos organizada por la Facultad de Diseño Ambiental de la Universidad de Montreal, quedó claro que la mayoría de los expertos estaban de acuerdo en que el Memorando de Viena era un documento de transición que indicaba un cambio de la preocupación de la ciudad como una colección de objetos de interés visual hacia una plataforma de rituales sociales, creativa y experimental para la humanidad. La última conclusión del Memorando de Viena fue que reconocía la integralidad de las dimensiones temporal y espacial del entorno urbano.

Además, en el Memorando de Viena de 2005 se pidió que se adoptara un enfoque más integrado de la conservación, en el que se diera una amplia prioridad a los valores que capturarán el interés un mayor número de interesados. Se ampliaron las ideas de “histórico” y “patrimonio”, posicionándolas como vehículos de una gestión urbana amplia. Los expertos coincidieron en

poner la conservación del patrimonio al servicio de los objetivos de sostenibilidad, encontrando un terreno común con una tendencia cada vez más popular en la esfera del desarrollo incorporando en el Memorando mecanismos para hacer frente a estos desafíos contemporáneos de la gestión urbana.

Las ideas abordadas en el Memorando de Viena de 2005 estimularon el diálogo entre los expertos internacionales y, el mismo año de su publicación, se emitió una Declaración oficial Sobre la Conservación de los Paisajes Urbanos Históricos y el ICOMOS publicó su Declaración de Xi'An Sobre la Conservación del Entorno de las Estructuras, Sitios y las Zonas Patrimoniales. Estos últimos documentos ayudarían a formalizar algunas de las normas esbozadas en la Recomendación de 2011. En 2007 se celebraron tanto la Conferencia de San Petersburgo como la Conferencia de Olinda, que brindaron a los profesionales la oportunidad de llegar a un consenso en torno a las nociones de paisaje urbano histórico y la mejor manera de gestionarlo. En esas conferencias se trató además de impulsar la comprensión del paisaje urbano histórico más allá de los límites de la arquitectura y el reconocimiento de los bienes patrimoniales tanto tangibles como intangibles.

Por último, en 2010 comenzó a circular un proyecto de la Recomendación de la UNESCO sobre el

tema que culminaría con la publicación oficial de la Recomendación de la UNESCO sobre el Paisaje Urbano Histórico en 2011 que consolidaba este enfoque sobre la gestión del patrimonio en las zonas urbanas. Como describen Bandarin y Van Oers, la resolución de la UNESCO de 2011 posicionó a la ciudad histórica como una base para el desarrollo y un recurso esencial para la innovación y el crecimiento. La UNESCO sostiene que las ciudades del patrimonio mundial deberían gestionarse como paisajes urbanos históricos y las zonas periféricas como zonas de amortiguación. Así pues, el enfoque insiste en que los profesionales miren más allá de los límites tradicionales de las zonas históricas y apliquen medidas reglamentarias que vayan más allá de la mera protección y contribuyan en cambio al crecimiento urbano.

Más allá de la salvaguardia material de los recursos arquitectónicos, la UNESCO aconseja que es el “Valor Universal Excepcional” de las ciudades del Patrimonio Mundial lo que debe conservarse. El Valor Universal Excepcional está compuesto por los valores y los atributos consiguientes que dan integridad y autenticidad a un lugar. Por consiguiente, el enfoque del paisaje urbano histórico tiene por objeto dar sentido, comprender y conservar los valores integrales que contribuyen a la identidad coherente de un sitio y permiten al mismo tiempo su crecimiento esencial.

Endnotes:

1 UNESCO 2011 *Recommendation on the Historic Urban Landscape* Paris, United Nations Education, Science and Culture Organization. <https://whc.unesco.org/en/hul/>

2 UNESCO *The HUL Guidebook: Managing heritage in dynamic and constantly changing urban environments – A practical guide to UNESCO's Recommendation on the Historic Urban Landscape*, 5

3 UNESCO *The HUL Guidebook*, op.cit 5-6

4 Bandarin and van Oers, 2012 *The Historic Urban Landscape: Managing Heritage in an Urban Century*, Chichester, West Sussex, Wiley, and Sons, 195

5 UNESCO, *Recommendation on the Historic Urban Landscape* (Paris: Proceedings of the International Conference, 2011), 4-5

6 UNESCO *The HUL Guidebook*, op.cit. 13-15

7 Bandarin and Van Oers, 2012 op.cit. 71-73

8 UNESCO 2005 *World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape* Vienna: Proceedings of the International Conference 2

ANEJO B: EL ABURGUESAMIENTO, UNA CARTILLA

Nour Jafar

El aburguesamiento (gentrificación) se ha convertido en sinónimo de barrios que han experimentado un aumento de residentes vinculados a la clase creativa, en parte coincidiendo como el concepto fue introducido por primera vez por Ruth Glass en 1964, describiendo el aumento de miembros de la “burguesía” (gentry) en los barrios de bajos ingresos de Londres.¹ En su significado clásico la clase creativa incluye a artistas y artesanos; aquellos que trabajan en campos creativos que generalmente no tienen ingresos muy altos. Sin embargo, la clase creativa ha experimentado un cambio en su composición económica. Según Richard Florida, esta clase representa un tercio de la fuerza laboral de los Estados Unidos.² En la definición de Florida, la clase “creativa” incluye además de artistas y artesanos algunos de los trabajos de cuello blanco como abogados y médicos.³

En un proceso de aburguesamiento estas poblaciones, más comúnmente vistas como la clase media, se trasladan a vivir a barrios de hogares de bajos ingresos y desencadenan un cambio demográfico dentro del área.⁴ Con la llegada de una clase económica con mayores salarios los barrios experimentan un descenso en el parque de viviendas asequibles. Los nuevos habitantes⁵ también atraen nuevos negocios que satisfacen su demanda, desplazando a los originales que servían a la población de bajos ingresos del vecindario.⁶ La turistificación, o aburguesamiento basado en el turismo, tiene un efecto similar en el parque de viviendas asequibles de un barrio.

Históricamente, los barrios han cambiado y evolucionado. El cambio y desarrollo en los barrios no son fenómenos recientes: su infraestructura avanza o se deteriora, se introducen nuevas amenidades, incluso el lenguaje arquitectónico del barrio no es inmune a la transformación. El cambio depende de fuerzas tanto internas como externas sea si se produce por

la entrada de nuevos grupos o un desarrollo desde el interior de la comunidad.

El cambio de un vecindario no significa necesariamente que esté ocurriendo un aburguesamiento, pero todas las progresiones de aburguesamiento provocan cambios en los vecindarios. Las motivaciones de la movilidad de la población difieren según el estatus económico. Las poblaciones de menores ingresos muestran dos tendencias de movilidad: estabilidad y reubicación forzada. La estabilidad dentro de los vecindarios de menores ingresos a veces se traduce en el encarcelamiento de la pobreza por la incapacidad de los habitantes de costear vecindarios más desarrollados.⁷ La reubicación forzada, por su parte, es el resultado del aburguesamiento que induce el desplazamiento de la población original.

La desigualdad de ingresos es muchas veces el subproducto de prácticas de discriminación racial de larga data. Asimismo, la segregación de ingresos en los vecindarios se retroalimenta con la falta de acceso a empleos mejor remunerados desde los barrios lo que genera una relación circular entre la discriminación de vivienda y los bajos ingresos.⁸ Estos procesos son, a menudo, agudizados por políticas de vivienda que fomentan la inversión suburbana y permiten la desinversión en barrios centrales, aumentando la brecha de ingresos entre los habitantes de estas áreas de la ciudad. En Estados Unidos, los habitantes más acomodados se movieron a barrios suburbanos que terminaron concentrando a la mayor parte de la población blanca de ingresos medios y altos. A medida que se consolida esta segregación económica dentro de los barrios, también se consolida la transición racial y la sucesión. Por su parte, en los barrios centrales tradicionalmente ocupados por grupos de bajos ingresos y por consiguiente con un parque de viviendas de menor valor, los precios de la vivienda usualmente

están en declive y hay mayores índices de pobreza.⁹ Cuando en estos barrios se produce un cambio en la estructura racial y de ingreso de la población por la entrada de población blanca y de mejores ingresos, el aburguesamiento está en el horizonte.

El aburguesamiento no se define solamente como el desplazamiento de los residentes de bajos ingresos de un vecindario como resultado de la llegada de una clase media. El aburguesamiento es un término general que abarca una diversa variedad de formas de desplazamiento. En primer lugar, es necesario distinguir entre dos términos relacionados con los procesos de revitalización de barrios y que no son intercambiables: la mejora de la calidad de vida los residentes y el aburguesamiento. La primera se refiere a procesos en los que los residentes existentes mejoran las condiciones de su vecindario. Este proceso da como resultado el desarrollo del barrio, el aumento del valor de las propiedades, pero no se genera desplazamiento. Sin embargo, cuando las poblaciones de ingresos medios se trasladan a un vecindario de ingresos más bajos promueven mejoras en el área, el valor de las propiedades aumenta y desplaza a los residentes de ingresos más bajos.

El aburguesamiento puede clasificarse en tres tipos distintos: residencial, comercial y cultural. La forma más reconocida de aburguesamiento es el residencial en la que los residentes de menores ingresos son desplazados debido al aumento del valor de las propiedades. Estudios recientes afirman que existen varios desarrollos inducen el desplazamiento residencial. Uno es la inversión en sistemas de transporte que cambia las condiciones de conectividad de los barrios ofreciendo modos de transporte eficientes que no depende del automóvil. Esta oferta atrae hogares de mayores ingresos a estos barrios aumentando el valor de las viviendas.¹⁰ Otro factor que incide en el caso de Estados Unidos es la calidad de las escuelas públicas. Si el nivel de rendimiento de las escuelas del barrio es bajo, los hogares de mayores ingresos se trasladarán al barrio sólo si las escuelas mejoran su rendimiento y reciban una financiación adecuada.¹¹ Por último, los parques y los espacios abiertos influyen en el aburguesamiento

residencial. Los espacios abiertos “protegidos”, como ríos, arroyos, lagos o bosques, aumentan el valor de las viviendas cercanas, mientras que los espacios abiertos urbanizables, como los aparcamientos en superficie, tienen un efecto adverso.¹²

El aburguesamiento comercial puede causar el aburguesamiento residencial o ser un subproducto del mismo.¹³ Este factor de aburguesamiento puede tener impactos positivos y negativos en los residentes de bajos ingresos de un vecindario aburguesado. En el mejor de los casos, este mecanismo de aburguesamiento trae al barrio servicios que el vecindario no tenía y requería, como por ejemplo, las cadenas de farmacias. Esta ventaja no debe tomarse al pie de la letra, ya que estos cambios, en tanto proporcionan servicios de los que el barrio carecía anteriormente, aumentan el valor de las propiedades y atraen a los residentes de mayores ingresos, desplazando finalmente a los residentes originales de menores ingresos. En el peor de los casos, estos nuevos negocios reemplazan a los propietarios de negocios más pequeños de bajos ingresos, desplazando del barrio tanto los negocios como su clientela de bajos ingresos.¹⁵

El aburguesamiento cultural es una consecuencia del aburguesamiento residencial y comercial. Esta tipología puede ser tanto tangible como intangible, ya que induce tanto la creación de instituciones culturales (como galerías de arte y museos) como de entretenimiento (festivales y mercados temáticos).¹⁶ Estos desarrollos atraen a la clase creativa e inducen el turismo a la zona, estimulando la economía.

Endnotes:

- | | | | |
|---|--|----|----------------|
| 1 | Miriam Zuk et al., “Gentrification, Displacement, and the Role of Public Investment: A Literature Review,” 2015. | 7 | Ibid, 6. |
| 2 | Richard Florida, “The Creative Class and Economic Development,” <i>Economic Development Quarterly</i> 28, no. 3 (2014): 196–205, https://doi.org/10.1177/0891242414541693 . | 8 | Ibid. |
| 3 | Ibid. | 9 | Zuk et al. 8 |
| 4 | Ibid. | 10 | Ibid, 22. |
| 5 | Richard Florida’s ‘creative class’ that includes many white-collar jobs, a demographic consisting of middle to upper-middle class. | 11 | Ibid. |
| 6 | Zuk et al., “Gentrification, Displacement, and the Role of Public Investment: A Literature Review.” 15. | 12 | Zuk et al. 23. |
| | | 13 | Ibid, 15. |
| | | 14 | Ibid. |
| | | 15 | Ibid. |
| | | 16 | Ibid, 14. |

ANEJO C: EL IMPACTO DEL TURISMO URBANO EN EL USO Y LA PERCEPCIÓN DEL PAISAJE URBANO HISTÓRICO

Laura Margaret Sollmann

Una introducción

A medida que las economías locales expanden su alcance territorial para atraer el interés de personas que viven fuera de sus fronteras, la percepción y el uso del paisaje construido se ha alterado también. Esta tendencia la tanto en los barrios aburguesados como en los que están siendo aprovechados por el turismo. En ambos casos el influjo de nuevos usos, nuevas poblaciones y nuevos temas se arraiga en los cimientos proporcionados por los originales. En consecuencia, ambas dinámicas comparten una narración común sobre los impactos (y con frecuencia las cargas que pesan) sobre su patrimonio urbano constituido mayoritariamente por el entorno construido. Si bien la intensidad y las consecuencias de largo plazo causadas por el aburguesamiento y el turismo pueden variar, la evaluación de sus efectos sobre el paisaje urbano puede hacerse utilizando la misma metodología de análisis, interpretación y posterior síntesis, que se usa en la formulación de un plan de gestión orientado a mitigar el efecto de estas tensiones.

Para poder diseñar una estrategia que permita hacer frente a las cargas que pesan sobre el contexto urbano (que no tienen precedentes) es importante entender la etimología utilizada en la conservación. El patrimonio urbano, el aburguesamiento y el turismo urbano son temas muy tratados en el discurso de las ciudades, algunos más cargados que otros, pero en cierto modo sinónimos. Sin embargo, estas conversaciones suelen estar separadas en grupos dicotómicos: patrimonio urbano y aburguesamiento, o patrimonio urbano y turismo urbano. La discusión no trata los tres temas juntos y de manera congruente, alimentando los mismos enfoques dicotómicos que permean las discusiones sobre el entorno construido y sus habitantes. El remedio común suele ser un plan de gestión de recursos culturales para ayudar a fomentar

una sólida política para su solición.

Como descargo de responsabilidades, cabe señalar que este análisis sobre el patrimonio urbano refiere al contexto y tendencias actuales en los Estados Unidos. Sin embargo, su tesis y conclusión son maleables y pueden aplicarse a otros lugares fuera de los Estados Unidos.

Definición de “área patrimonial urbana”

Un área patrimonial urbana es un término ambiguo pero ubicuo. Encapsula una parte de un territorio urbanizado que contiene alguna variación de importancia. La idea de patrimonio conlleva los rasgos tangibles e intangibles de un legado. La idea de patrimonio urbano se mantiene dentro de esta concepción de legado, pero evoluciona como a partir de las fuerzas sociales, culturales, históricas, sociales y económicas que actúan sobre un lugar. A su vez, este proceso genera una identidad asociada con la estructura espacial del entorno construido. Esta estructura, sin embargo, sigue siendo dúctil. El patrimonio construido no es una permanencia; a menudo es simplemente una construcción de objetos utilitarios que adquieren significado con el tiempo operando fuera del espectro de significación asociado con el patrimonio más amplio, como los monumentos y las memorias. A medida que pasa el tiempo, la importancia de estos bienes patrimoniales puede agotarse, o alterarse, o ser demolidos y olvidados. Se convierte en “un producto del presente, desarrollado a propósito en respuesta a las necesidades o demandas actuales y conformado por esos requisitos”.¹

El término “*herenciatización*” refleja esta ideología: se trata de un estudio reciente sobre en el que un lugar adquiere características que están intrínsecamente vinculadas a una cualidad intangible compuesta de

atributos culturales o históricos únicos. Describe el fenómeno en el que el patrimonio se incrusta en el tejido urbano, independientemente de que deje huellas visibles en su superficie o quede enterrado en la memoria. Aunque el tema no tiene una definición única -como en el caso del aburguesamiento, ya que tiene la capacidad de encapsular una gran amplitud de asociaciones y causalidades matizadas- la “herenciatización” se describe más o menos como “la transformación de objetos, lugares y prácticas en patrimonio cultural como valores... describiendo esencialmente el patrimonio como un proceso”.² Como la herenciatización sigue siendo un proceso en evolución y posible degradación, también se refleja en el entorno construido.

El patrimonio urbano en las ciudades se considera como un activo a movilizar en sus iniciativas de revitalización para estimular la inversión y la vitalidad económica. Sin embargo, esta conceptualización impone un nivel de vulnerabilidad en la capacidad de las ciudades para conservar las áreas patrimoniales urbanas, tanto física como socialmente. La integralidad física del patrimonio está “en constante cambio y bajo la amenaza de ser destruido debido a la naturaleza del desarrollo urbano, y por otra parte, está protegido y conservado debido a sus valores históricos”.³ Si bien hay valores asociados a la integridad patrimonial que son promovidos por los conservadores históricos (en mayúsculas)—aquellos que típicamente promueven la conservación de historias que se consideran dignas de ser preservadas los que existen a nivel federal, estatal y local—es posible de argumentar que su razonamiento también puede atrofiar la narrativa del lugar. La imposición de restricciones en el entorno construido tiene efectos directos sobre las cualidades intangibles de ese entorno. El factor más significativo para el patrimonio urbano es la identidad que los actores locales asociados a un lugar la que puede quedar ahogada cuando actores externos se desplazan a las zonas de patrimonio urbano, un proceso que repercute directamente en el estado del patrimonio construido.

En el contexto del rápido crecimiento del turismo urbano y el aburguesamiento, se añade una capa adicional en la definición del patrimonio urbano.

Típicamente, cuando hablamos de patrimonio lo usamos como un atributo que incluye una respuesta a por qué preservamos. El porqué de la preservación es una sustancia intangible incrustada en el entorno construido que transmite la historia del patrimonio, que a su vez se presenta como un activo para la regeneración de una ciudad. Ese activo, sin embargo, puede llegar a ser utilizado, abusado y destruido si no se implementa un plan adecuado de gestión de recursos para mitigar los cambios infligidos por fuentes externas.

La atracción del turismo urbano

El turismo urbano es una actividad central para el desarrollo económico de muchas ciudades de todo el mundo. El turismo urbano, sin embargo, se puede dividir en dos géneros que comparten un tema común: viajes de destino y viajes de visitantes. El primero se refiere a visitas en los que los actores permanecen (durante la noche o más) y participan en actividades en dicho destino. El segundo se refiere a los viajes de un solo día en los que personas que no pernoctan dentro de los límites de un vecindario o cerca de él y vienen a visitarlo por poco tiempo (normalmente los fines de semana o durante las paradas de un crucero de un día) y participan en la economía local a través de restaurantes, bares y tiendas. Ambos escenarios proporcionan a los visitantes experiencias y oportunidades de ocio y exploración que no se encuentran en la cercanía de sus residencias. Independientemente de si se viaja a través de una ciudad o a través de la nación, el turismo urbano -y el aburguesamiento que puede surgir de él- prospera cuando el lugar que se busca es atractivo. Típicamente, este atractivo se origina en la prominencia cultural, histórica y arquitectónica de las áreas de patrimonio urbano visitadas.

La “turistificación” del patrimonio urbano

Si bien el patrimonio urbano puede considerarse un recurso para promover la revitalización y el desarrollo de los barrios deprimidos o infrautilizados, con él también se corre el riesgo de usar un bien cultural valioso como instrumento de promoción de la inversión turística. El turismo y el aburguesamiento comparten un

tema común de abuso—y a menudo de ruina—cuando se analizan los dos temas en línea y comparten un lenguaje común:

Titulares sobre los impactos del turismo:

- 20 lugares alrededor del mundo que están siendo arruinados por el turismo (Madeline Diamond y Frank Olito, Insider, 2019)
- Demasiada gente quiere viajar: Las masas multitudinarias están causando degradación ambiental, condiciones peligrosas, y desplazamiento de los residentes locales (Annie Lowrey, The Atlantic, 2019)
- El turismo de masas está arruinando las ciudades históricas. Sólo el gobierno puede detenerlo (Jennifer Guay, apolítica, 2018)
- La declaratoria de Patrimonio Mundial de la Humanidad por UNESCO de sitios culturales ¿es uno de esos casos que matan las cosas que aman? (Jo Caust, The Conservation, 2018)

Titulares sobre los impactos del aburguesamiento:

- La destrucción constante de las ciudades de América (Gillian White, The Atlantic, 2017)
- California Journal: Descubren, aburguesan, arruinan: Cómo el “progreso” está destrozando los barrios de Los Ángeles (Robin Abcarian, LA Times, 2017)
- Estudio: El aburguesamiento y el desplazamiento cultural son más intensos en las ciudades más grandes de los Estados Unidos y están ausentes en muchas otras (Alyssa Wiltse-Ahmad, National Community Reinvestment Coalition, 2019)
- El vecindario se convierte en un banco: Como el aburguesamiento mata ciudades (This is Hell, Episode 957 of the Urbicide podcast, 2017)

El turismo y el aburguesamiento tienen efectos destructivos sobre el tejido cultural, social y físico del patrimonio urbano y su entorno construido asociado. Ambos son parte de la lucha que enfrentan las ciudades ante el riesgo de destrucción de su patrimonio urbano en tanto, simultáneamente, los residentes sienten las presiones sociales y económicas del desplazamiento comercial y residencial que afectan a sus barrios.

Los problemas relativos al entorno construido

A medida que el turismo urbano y el aburguesamiento se arraigan en los vecindarios, toman el control el tejido físico del paisaje urbano. Típicamente, donde se manifiesta la turistificación es en regiones o vecindarios que experimentaron un prolongado decaimiento urbano provocado por tendencias o política a mediados del siglo XX que diezmaron la capacidad de nuestras ciudades para permanecer activas y saludables. La renovación urbana, la infraestructura de carreteras, la demolición masiva, la salida a los suburbios de los más acomodados, todos factores que jugaron un papel importante en la decadencia de nuestras ciudades (y en algunos casos, en el fracaso repetido).

Las ciudades son “sistemas orgánicos, espontáneos, desordenados y complejos, el resultado de procesos evolutivos”.⁴ Por otro lado, las ciudades han soportado traumas y cambios que han dado forma al paisaje físico a través de la demolición, el deterioro y las altas tasas de desocupación de sus activos inmobiliarios. La mayoría de los barrios aburguesados han pasado de ser sanos a no sanos, de sobrevivir a ser destruidos a nombre de la revitalización. Sin embargo, los efectos de la revitalización rápida y masiva (como “dar vuelta” a un barrio en menos de una década) traen consigo el desplazamiento y la pérdida del patrimonio físico y cultural, como ocurrió a mediados de siglo pasado con las demoliciones en el reinado de renovación urbana de que causó estragos en la vida urbana.

En vecindarios saludables, las calles bordeadas de edificios a escala humana (típicamente de dos a cuatro pisos) albergan una variedad de usos. Los escaparates muestran una actividad comercial que satisface una variedad de demandas de los residentes del vecindario los que incluyen cafés, tiendas de comestibles, lavanderías, ferreterías y tiendas especializadas además de servicios postales y similares y oficinas de muchas prácticas profesionales incluyendo derecho, medicina, y finanzas. Estas actividades se desarrollan a lo largo del día, tanto en la acera como en la calle, generando un nivel moderado de contaminación acústica que refleja el ajetreo del día. Por la noche, el paisaje de la calle se transforma con menos negocios abiertos -en

su mayoría restaurantes y tiendas de comestibles- y los residentes vuelven a sus casas en los pisos altos de los edificios. La actividad es menor, y la mayor parte del ruido que llega a la calle es generado por los residentes en sus apartamentos y casas, con las ventanas y balcones abiertos. Tanto de día como de noche en la ciudad saludable se ajusta a la idea de “ojos en la calle”, acuñada por Jane Jacobs.⁵ Las actividades de los residentes del vecindario agrega una capa adicional de seguridad al paisaje urbano, un efecto esperable de las tipologías de edificios y su interconexión con la ciudad.

Por su parte, en los vecindarios no-saludables los residentes sufren los efectos de las actividades de los visitantes (turistas) cuyas actividades muchas veces van en detrimento del tejido social y físico del lugar. Aunque los edificios retienen la misma escala de sus homólogos históricos - sea que se reutilicen edificios antiguos o construcciones nuevas- la actividad que albergan (de día o de noche) cambia drásticamente. Dentro de los barrios aburguesados por el sobreturismo, la vida comercial local se ve superada por los restaurantes, cafeterías y bares, que responden a la demanda de los ocupantes de paso. Aunque los locales están llenos, el vecindario es vulnerable por cuanto depende de una sola actividad económica: el turismo. La vida residencial también se altera con el influjo de residentes de corto plazo; “los ojos en la calle” se vuelven menos factibles a medida que los rostros se vuelven menos reconocibles. El ruido sigue siendo relativamente moderado durante el día, pero aumenta sustancialmente por la noche a medida que la cultura del barrio cambia.

¿Y qué significa todo esto para los bienes patrimoniales? Los edificios corren el riesgo de despojarse de sus interiores para acomodar funciones que antes no albergaban. Muchos edificios son sobreutilizados para responder a la demanda de residentes en rápida rotación y las actividades comerciales que a veces sólo duran unas pocas temporadas antes de cerrar y cambiar a algo nuevo. Aunque los edificios sean modificables para albergar nuevas funciones, la turistificación se aprovecha de esta flexibilidad a menudo aumentando su carga más allá de capacidad para estas funciones. En el proceso además se pierden rasgos intangibles que dan autenticidad y valor a los bienes patrimoniales, como

los residentes a largo plazo y los negocios de legado. Mientras que históricamente el paisaje urbano dictó la vida urbana, actualmente en áreas patrimoniales urbanas se produce una inversión, es la turistificación urbana la que dicta el paisaje urbano.

Mitigando el problema

En última instancia las políticas y la legislación que regulan el uso y la evolución del entorno construido son las estructuras más capaces de combatir las consecuencias negativas de la turistificación. Si bien la zonificación trata de restringir los usos asignados a propiedades específicas, existen medidas alternativas que pueden usarse para regular los cambios físicos, sociales y económicos que se producen en los bienes patrimoniales.

Algunas ciudades han introducido medidas legales especialmente diseñadas para combatir el aburguesamiento y regular la dinámica de los barrios cuyos rápido proceso de cambio impone a los interesados y los residentes una gran carga. En Chicago, una Decreto de Demolición “anti-aburguesamiento” aprobada a principios de 2020 estableció la congelación temporal por seis meses de los permisos de demolición para determinados barrios con el fin de dar tiempo a desarrollar una política más sólida sobre el problema.⁶ Este Decreto es una propuesta de paralización que inicialmente imponía una prohibición de 14 meses para la emisión permisos de demolición restrictivos para el desarrollo, los permisos de construcción y los cambios de zonificación. La idea era de mitigar los problemas ocasionados por los rápidos cambios que imponen los urbanizadores que aburguesan los barrios, y que impide que las ciudades puedan evolucionar y adaptarse a estos cambios. Por supuesto, existe la queja de que una medida drástica como esta perjudica la economía local, recortando la creación de puestos de trabajo en la industria de la construcción y limitando la creación de nuevos negocios. Sin embargo, este decreto muestra una de las formas en que la regulación del entorno físico puede ayudar a mitigar los problemas que las fuerzas económicas y los incentivos al aburguesamiento pueden inundar un vecindario.

Sin embargo, la congelación del cambio en un área, como la promulgada Chicago, pueden ser una amenaza para otros vecindarios de las ciudades. Un problema recurrente del proceso de turistificación de las áreas patrimoniales urbanas es la carga que impone a los bienes patrimoniales ubicados dentro de los límites del área afectada. El aburguesamiento aumenta gradualmente, tiene un efecto de cascada ya que se expande lote por lote, típicamente abriéndose camino a lo largo de corredores comerciales y despúes lentamente a lo largo de las calles residenciales. En todas las ciudades, el aburguesamiento se concentra en vecindarios específicos que típicamente tienen una gran cantidad de activos listos para ser renovados. Típicamente, esto se en vecindarios que tienen altas concentraciones de edificios antiguos de valor arquitectónico, así como ofrecen oportunidades para nuevos desarrollos en terrenos baldíos o demoliendo propiedades deterioradas o aparentemente “no históricas”. Este proceso presiona el entorno construido existente con una afluencia de nuevos usos (los que normalmente ocurren después de prolongados períodos de abandono y deterioro), que de devienen en procesos de hiper-regeneración.

Una forma de evitar este problema es usar decretos similares a los analizados anteriormente que ayuden a limitar no sólo las tasas de desarrollo, sino también los lugares donde se produce dicho desarrollo. Poner límites al número de proyectos que pueden desarrollarse dentro de una región, zona o vecindario en un período de tiempo determinado, puede ayudar a estimular a que el desarrollo se extienda más allá de las áreas que de otra manera estarían descuidadas y sin recibir los efectos del aburguesamiento. Esto no sólo amortiguará el rápido desarrollo causado por el aburguesamiento, sino que también permitirá la emergencia de un enfoque más cohesivo que coordine la construcción de infraestructura,

y provisión de servicios a los residentes, a la vez que se introducen las nuevas funciones y los residentes que provienen del aburguesamiento. Dada la dinámica de regeneración en las ciudades, el aburguesamiento no es un proceso que pueda detenerse completamente, sin embargo, que puede ser mitigado para prevenir que la velocidad y escala del cambio se conviertan en un peligroso para el vecindario.

Los conceptos de mitigación se utilizarían mejor si forman parte de un plan de gestión de los recursos culturales adoptado por la ciudad o el municipio, con aportes y bajo la supervisión de las organizaciones comunitarias de las zonas del patrimonio urbano afectadas. Un plan que sintetice la importancia histórica, arquitectónica, social o cultural de los bienes del patrimonio construido, y que al mismo tiempo explore los usos pasados, presentes y futuros que podrían informar la legislación para los decretos de zonificación, demolición y desarrollo que pueden regular el ritmo de cambio, y al mismo tiempo proteger las cualidades tangibles e intangibles de las áreas del patrimonio urbano. Esto no sólo acoge la turistificación como un instrumento de desarrollo económico, sino que también reduce su impacto y su alcance en las ciudades al dirigir su ritmo de expansión y su ubicación. En última instancia, permitirá que existan barrios históricos saludables en tanto se entreteje cuidadosamente la narrativa contemporánea de la turistificación.

En última instancia, el objetivo de restringir la turistificación en las zonas de patrimonio urbano no es eliminarla por completo. Más bien es permitir que las ciudades tengan la oportunidad de respirar, moverse, adaptarse y permitir el cambio sin sufrir la carga de una sola tendencia. Más bien se trata de permitir que la evolución contemporánea de las ciudades sea compatible con el patrimonio heredado de su pasado.

Endnotes:

- 1 Tunbridge, J E, and G J Ashworth 1996 *Dissonant Heritage: The Management of the Past as a Resource in Conflict* (6).
- 2 Sjöholm, Jennie 2016 *Heritagisation, Re-Heritagisation and De-Heritagisation of the Built Environment* (26)
- 3 Karlstrom, Anna 2014 Urban Heritage. In: Smith C. (eds) *Encyclopedia of Global Archaeology*. Springer, New York, NY
- 4 King K. 2013 Jane Jacobs and ‘The Need for Aged Buildings’: Neighborhood Historical Development Pace and Community Social

- 5 Relations. *Urban Studies Edinburgh, Scotland* 50(12) 10.
- 5 Jacobs, Jane. 1961 *The Death And Life Of Great American Cities*. New York: Vintage Books.
- 6 Bloom, Mina 2020 “606 Neighbors Can Weigh In On Anti-Gentrification Demolition Ordinance At Upcoming Open House. Block Club Chicago, January <https://blockclubchicago.org/2020/01/31/606-neighbors-can-weigh-in-anti-gentrification-demolition-ordinance-at-upcoming-open-house/>

ANEJO D: LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO EN LAS ZONAS DE PATRIMONIO URBANO: DOS CASOS CONTRASTANTES

David Nugroho

Los espacios públicos son esenciales para la política, la sociedad, la economía y la salud pública de las ciudades, ya que catalizan el desarrollo de la comunidad mediante las relaciones que sus miembros crean y sostienen en el ámbito público a través de interacciones directas e indirectas. Los espacios públicos son un activo inestimable para el éxito de una ciudad; sin embargo en muchos entornos urbanos se están deteriorando por uso excesivo y mala gestión. El uso excesivo y la privatización del espacio por parte de actividades económicas formales e informales reducen el espacio público disponible para los habitantes. A medida que se pierde el uso y el acceso equitativo a estas calles, parques, plazas y otros espacios públicos, también se pierden sus beneficios.

El presente anejo define un marco analítico para discutir dos casos contrastantes de sitios del patrimonio a partir del examen de la sociología y la economía del uso de los espacios públicos. Los casos difieren en la forma como tratan a los vendedores ambulantes que crean tensiones con la conservación del ámbito público en los sitios del patrimonio. En el análisis se identifican esas tensiones y se examinan los intentos de mitigarlas mediante la reglamentación. Este marco permite analizar cómo se gestionan los espacios públicos en los sitios de patrimonio urbano donde estas tensiones que se sobreponen con otras tensiones que originadas en la identidad política y cultural única de estos lugares.

Establecimiento de un marco de espacios públicos

El espacio público es un lugar abierto y accesible para todos; que incluye espacios de reunión como parques, plazas y lugares de movimiento como senderos, aceras y calles. Los espacios públicos pueden clasificarse en dos grupos, los de la esfera pública y los espacios privados de acceso público.¹ La esfera pública es la

de la conversación y el debate en la que se comparten los discursos de la política, los deportes y la vida cotidiana. Los espacios de acceso público son la base del “derecho a la ciudad” de los individuos, el derecho a acceder a los recursos de la urbanidad.

El tejido de una ciudad está cosido por sus espacios públicos, creando el dominio público. Por lo tanto, los espacios públicos deben examinarse como un bien colectivo, que forma parte de un sistema urbano aún más amplio. Cada tipo de espacio público sirve un propósito cívico, como la salud pública, las reuniones sociales y los desplazamientos.

Los usuarios del espacio público son diversos tanto en escala como en carácter. La escala se relaciona al número de usuarios los puede variar desde una persona o un grupo de personas, hasta grupos mayores ligados a organizaciones, empresas y entidades gubernamentales. El carácter del usuario puede variar dentro de cada escala, por ejemplo, un individuo puede ser un vendedor o una persona que pasea a su perro y una organización puede ser una iglesia o un programa de voluntarios dirigido por la comunidad. El ámbito colectivo, como muchos otros aspectos de la vida en una ciudad, se ha convertido en un recurso para las actividades económicas. Operando en economías de mercado libre, personas que buscan vender bienes, entretener (por un costo) o hacer propaganda sea a través de transacciones formales o informales, han trasladado sus negocios al ámbito público, lo que a menudo conduce a su sobreutilización. Este uso del espacio público representa una forma de privatización ha hecho que la esfera pública y los espacios de acceso público se deterioren y pierdan sus capacidad de servir al bien común. Se puede argumentar que esta privatización del espacio público causa tanto pérdidas como beneficios a la comunidad. Esto plantea la cuestión de si un individuo o entidad tiene más derecho

al espacio público que otros y qué usos se consideran correctos o incorrectos. En los estudios de casos se muestran ejemplos de usos adaptativos y las formas cómo los centros históricos intervienen o apoyan las formas no cívicas de la utilización del espacio.

Estudios de casos: uso del espacio público en zonas patrimoniales

Berlín

Con la reunificación de Alemania en el decenio de 1990, la recuperación del nuevo espacio disponible para fines públicos y privados presentó una oportunidad para nuevas políticas de planificación urbana en la ciudad. Los espacios públicos de Berlín Oriental eran reclamados por vendedores que buscaban capitalizar el nuevo mercado. Existen visiones dicotómicas en la forma como esos vendedores pueden ser vistos: o “representan a los pobres urbanos desposeídos, cuyas acciones y presencia en el espacio urbano socavan y desafían los regímenes capitalistas dominantes de acumulación y producción espacial” o “personifican los valores del espíritu empresarial y la autoayuda como empresarios en pequeña escala cuya energía empresarial se ve sofocada por las engorrosas reglamentaciones y la burocracia estatal”.² En los fundamentos de su política sobre la venta ambulante en su centro histórico Berlín optó por lo primero; introdujo una estricta regulación de la venta ambulante como parte de políticas de estetización urbana.



Figura D.1 Berlín. Vendedores ambulantes en la puerta de Brandenburgo. Rusos vendiendo medallas del ejército, insignias, banderas y otros. 1990. Thomas Hoepker/Magnum Photos

Los vendedores ambulantes del centro histórico de Berlín soportan políticas de “estetización” que buscan mantener la identidad de la ciudad, pero a su vez discriminan a los vendedores inmigrantes que no encajan en el perfil de la identidad histórica de la ciudad. La aplicación sesgada de estas políticas limita el acceso equitativo al espacio público. La Ley de la Calle de Berlín (Berliner Straßengesetz) es “la base jurídica de las normas y sanciones aplicables a la venta ambulante”. La observación de Graaff sobre los vendedores destaca que “los vendedores de comida son generalmente hombres y en su mayoría alemanes blancos, mientras que los vendedores de joyas y souvenirs son en su mayoría hombres y algunas mujeres de color”.³ Esto es importante para entender cómo la Ley de la Calle de Berlín margina a los grupos étnicos diferentes que no encajan en el molde de la identidad de la ciudad. La ley formaliza la venta de alimentos a través de licencias de comercio, mientras que prohíbe “la oferta y venta de piedras preciosas, piedras ornamentales, y piedras sintéticas, así como perlas” dejando la venta de joyas en espacios públicos como un comercio informal y sujeto a una estricta represión (IHK Berlín).⁴

Este contraste entre la venta de alimentos que se considera un servicio y la venta de joyas que se considera una molestia pública ilustra que el derecho de un vendedor a utilizar el espacio público en Berlín se rigen por políticas que optan por ver los mismos usos, la venta de bienes, bajo diferentes ópticas. Esto plantea una cuestión de gobernabilidad, ¿están estas políticas asegurando el interés público, o están priorizando una imagen fabricada de la ciudad que coincide con la identidad promovida de la ciudad de lo que significa ser Berlín?

No obstante, esta política no han impedido la persistencia de la actividad empresarial informal. La invasión silenciosa de los vendedores de joyas mediante “prácticas aparentemente mundanas... representan actos políticos en [su] pretensión de acceder a [las] oportunidades y el espacio público que las restricciones aprobadas por el Estado les negarían”.⁵ La comunidad marginada de vendedores ha tomado la responsabilidad de protestar silenciosamente a través

de la recuperación del espacio público. La invasión silenciosa del espacio público “describe el avance silencioso, prolongado pero generalizado de la gente común en relación con los propietarios y poderosos para sobrevivir y mejorar sus vidas”.⁶ Gracias a la silenciosa invasión de los vendedores, los informales han podido utilizar el espacio público una vez más como lugar de protesta y debate. Es en las plazas y parques en las que se establecieron los cimientos de la política, y una vez más es ahí donde las comunidades marginadas se manifiestan para reclamar su derecho igualitario a la ciudad.

Luang Prabang

El mercado es un activo esencial para los residentes de Luang Prabang en Laos. Es un espacio público arraigado en la vida cotidiana, rico en historia sociocultural, y un importante escenario de la economía local. El mercado matutino está situado en el centro, con la rivera del río Mekong por el este y el Palacio Real a una manzana al norte. A partir de las 5 de la mañana, los vendedores de alimentos se alinean a lo largo del mercado, un estrecho pasillo que deja el espacio justo para que dos personas se crucen o para que una persona se agache para examinar la calidad de los productos. El estrecho sendero eventualmente se abre permitiendo también el acceso a bicicletas y motos que se abren paso lentamente, recogiendo productos frescos a lo largo del camino. Cada metro de espacio disponible es reclamado por la economía informal. Los vendedores se sientan detrás de sus mercancías, ya sea en el suelo forrado de tela, en un taburete de madera que han traído, o en un trozo de acera que pueden reclamar para sí mismos. Los alimentos se venden en varios niveles del entorno físico, desde verduras colocadas en el suelo bajo envoltorios de plástico, hasta pescado colocado en mesas bajas, en tanto la ropa es colgada en los marcos de los toldos portátiles.

Dado que el 93,6% de la fuerza de trabajo de Laos se gana la vida de manera informal, estos mercados de productos son un pilar de la economía (Organización Internacional del Trabajo). Como la economía informal de las ciudades busca lugares para vender sus bienes y servicios, la privatización informal del espacio público está muy extendida en todo el centro histórico. Aunque

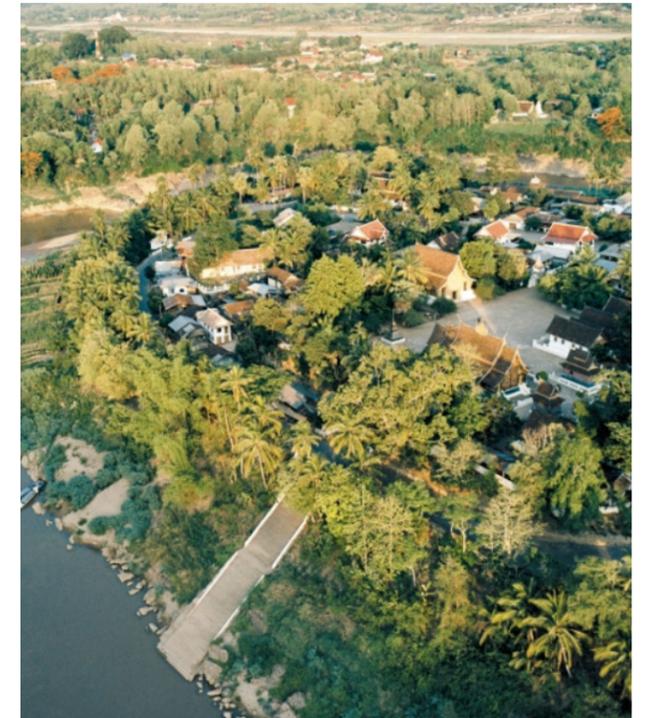


Figura D.2 - Vista aérea de Luang Prabang⁷

el mercado matutino sirve a las familias y restaurantes locales proveyendo sus necesidades diarias, se ha convertido también en una atracción turística. El éxito de Luang Prabang como centro histórico se debe a la relación abierta que la ciudad y sus residentes han podido crear y mantener. Al ser los mercados parte del patrimonio cultural de Luang Prabang y sus residentes, la ciudad y los vendedores pueden equilibrar los valores ancestrales del mercado y capitalizar el turismo que atrae la inscripción de la ciudad por UNESCO en la Lista del Patrimonio Mundial.

El Gobierno de Laos creó un marco para la gestión exitosa de la conservación y el desarrollo este patrimonio basado en tres relatos que identifican las características y oportunidades únicas de la ciudad y su población: La Aldea como el corazón de la ciudad, La Ciudad como un Lienzo, y la Memoria Viva. Este patrimonio compartido a través de La Aldea que es el Corazón de la Ciudad es también la base de los contratos de la aldea que se promulgaron para lograr una “asociación mutuamente beneficiosa entre la actividad pública y el compromiso privado” (Severino, 21).⁸ Estos contratos establecen un marco de cooperación

entre la Casa del Patrimonio y los residentes.⁹ Con la Ciudad como Lienzo, las mejoras de la infraestructura (carreteras, drenaje, saneamiento, iluminación, tráfico y redes peatonales) eran vitales para invertir en el mantenimiento de la infraestructura histórica. Como ejemplo de los dos principios mencionados, el órgano rector de la ciudad afirma que “los caminos y callejones de la aldea sólo se rehabilitarán si los residentes, en virtud del contrato de la aldea, se comprometen a apoyar el proyecto, en particular reparando las vallas, renovando la fachada de los edificios o plantando vegetación” (Savourey, 74).¹⁰ Esta metodología dio prioridad al cuidado colectivo del ámbito público y estableció una norma para el mantenimiento de los espacios compartidos. Este enfoque puso a la población local en el centro de los cambios que ocurrirían dentro del área patrimonial designada y debatiendo los temas delicados en reuniones públicas. El enfoque nunca se trató de dar prioridad absoluta a la preservación de los edificios y los espacios naturales de la ciudad, sino de respetar el continuo intercambio que se produce entre la población, sus aspiraciones y sus elecciones. El mantenimiento de los medios de vida de los residentes y su acceso a la forma en que quieren vivir, entre las fuerzas internacionales de desarrollo y turismo, puso de relieve la necesidad de mantener el ámbito público sobre todo para el uso local.

Las políticas y proyectos creados por la Casa del Patrimonio ponen de relieve los mercados de Luang Prabang como un bien público, a través de la restauración de la infraestructura deteriorada y la aplicación de nuevo mobiliario urbano. Ya en 1999, los arquitectos de la Casa del Patrimonio rediseñaron senderos y callejones deteriorados con materiales de construcción de una aldea de alfareros cercana. El diseño incorporó franjas vacías de tierra a ambos lados del camino para que los residentes plantaran flores y arbustos, siguiendo el contrato de la aldea. Muchas de las calles que fueron rediseñadas sirven como escenario de los mercados locales de hoy. Esta temprana inversión en el ámbito público ha permitido a Luang Prabang y a sus residentes establecer una asociación mutuamente beneficiosa, cuyo núcleo es el mantenimiento y el uso de los espacios públicos.

El tercer principio de una “Memoria Viva” pone de relieve que las actividades cotidianas de Luang Prabang, como los mercados matutinos y nocturnos, son donde se encuentra el patrimonio de la ciudad, y no en los museos. Por lo tanto, la inversión en el ámbito público es del mayor interés de la ciudad como Patrimonio de la Humanidad. Con un sector tan grande de la economía que depende de los espacios públicos, el uso excesivo de las instalaciones públicas ha hecho que la cuenca del estanque de Boua Kang Bung se desborde con las aguas residuales. En un esfuerzo por remediar el flujo de desechos hacia las fuentes de agua, la Casa del Patrimonio puso en marcha el Proyecto Piloto Asia Urbs en 2000, con el objetivo de crear mobiliario urbano en el contexto de los mercados públicos y la creación de un sistema de tratamiento de agua para los usos domésticos (baños, cocinas e inodoros).

En esta cuestión de la gestión de las aguas residuales, el conflicto entre el uso formal e informal se deriva de las aguas residuales que fluyen desde los establecimientos privados a las calles. Aunque se producen en el espacio privado, las aguas residuales fluyen al ámbito público y van en detrimento de los que utilizan este espacio. Además, la economía informal también produce desechos, principalmente de los productos vendidos en el mercado. La primera parte del proyecto consistió en crear nuevos puestos de venta que pudieran ser desmantelados y transportados a otras zonas del mercado de la ciudad, aliviando así el uso excesivo del espacio y diluyendo el flujo de usuarios. Se redujeron los desechos físicos a lo largo de las calles y callejones mediante la instalación de cestos de basura colgantes, manteniendo los desechos fuera del suelo, lejos de una posible mezcla con la escorrentía de agua y de los animales. La segunda parte del proyecto busca mitigar las aguas residuales de las instalaciones circundantes a través de un proceso de remediación en tres etapas: recolección, tratamiento y dispersión de las aguas residuales. A través de las tuberías recién instaladas, las aguas residuales se redirigen a un sistema séptico equipado con filtración vertical donde las aguas son movidas lentamente hacia abajo la gravedad, filtrando alrededor del 80% de los residuos. El 20% restante del residuo orgánico es absorbido por las plantas acuáticas de un estanque subyacente. La ulterior implantación de

este sistema de filtración en todo Luang Prabang aliviará los conflictos, entre los usuarios formales e informales, que a menudo deterioran el ámbito colectivo.

Los residentes de Luang Prabang, que a través del sector informal constituyen la gran mayoría de la fuerza de trabajo local, han podido incorporar el uso del espacio público como un activo socioeconómico asociado al éxito de la ciudad como Patrimonio Histórico.

Conclusiones

Los espacios públicos sirven a una multitud de propósitos y personas; esenciales para la política, la sociedad, la economía y la salud pública de las ciudades. Los estudios de Berlín y Luang Prabang ponen de relieve el marcado contraste entre tener un gobierno local que apoye el uso de los espacios públicos para actividades formales e informales y uno que restrinja el uso. Sin embargo, debe entenderse que es la voluntad comunitaria de cada ciudad basada en la identidad cultural del lugar y es el aspecto que define la forma como conserva carácter patrimonial. En Luang Prabang, los mercados informales son un activo sociocultural, así como un gran sector de la economía, por lo que la protección y el apoyo de esos mercados y los espacios públicos en que se establecen son mutuamente beneficiosos para la ciudad y sus residentes. La variable adicional que crea una dinámica más compleja en Berlín es la presencia de una población nacida en el extranjero, que busca trabajo en la economía no estructurada.

La ciudad ha optado por considerar el uso del espacio público por parte de los vendedores nacidos en el extranjero como una acción que socava su régimen capitalista dominante; considerándolos como un factor que provoca la pérdida de ingresos económicos al destruir la identidad de la ciudad. La ciudad de Berlín se comercializa a sí misma como la “Ciudad de la Libertad” en su sitio web oficial de viajes, pero se ve aquí limitando la libertad básica de acceso equitativo al espacio. A medida que la globalización introduce las culturas en nuevos lugares, el “intercambio de valores” destacado en el segundo criterio de selección de la UNESCO en un sitio del Patrimonio Mundial presenta una oportunidad para la reconsideración de los valores que crean significado en un lugar (UNESCO).¹¹

Los espacios públicos de las ágoras griegas y los foros romanos, que significaron el comienzo de los asuntos públicos y la aportación de los ciudadanos a la política, sentaron las bases del espacio público actual: un lugar que promueve la discusión social y el aprendizaje a través de interacciones directas e indirectas. Una vez más, la politización de los espacios públicos se pone de relieve en los distritos históricos que a menudo tratan de permanecer como están, siendo ciegos a la progresión de la cultura y el patrimonio que avanza a través del ámbito colectivo. Los espacios públicos son un activo inestimable para la ciudad, y mediante una gobernanza inclusiva y políticas localizadas pueden ser un bien beneficiosos para toda la población, tanto formal como informal.

Endnotes:

- 1 Tonnelat, Stephanie. 2009 “The Sociology of Urban Public Spaces.” *Urban Planning Overseas* 4 1–10. (2)
- 2 Graaff, Kristina, and Noa Ha. 2015 *Street Vending in the Neoliberal City: A Global Perspective on the Practices and Policies of a Marginalized Economy*. New York: Berghahn Books (46)
- 3 Graaff and Ha 2015 op.cit. (89)
- 4 “Itinerant Trader’s License.” IHK Berlin. IHK Berlin. Accessed March 25, 2020. <https://www.ihk-berlin.de/service-und-beratung/recht-und-steuern/gewerberecht/itinerant-trader-s-licence-4333752>.
- 5 Sassen, Saskia. 2006 *A Sociology of Globalization*. New York, Norton, and Co. (49)
- 6 Bayat, Asef. 2004. “Globalization and the Politics of the Informals in the Global South.” In Ananya Roy and Nezar AlSayyad (editors) 2004 *Urban Informality*, Lanham, MD: Lexington Books. (90)

- 7 Photo from “Ten Years of Decentralized Cooperation Between the Cities of Chinon and Luang Prabang,” 2004.
- 8 Severino, Jean-Michael. 2004 “Ten Years of Decentralised Cooperation Between the Cities of Chinon and Luang Prabang,” (61)
- 9 La Casa del Patrimonio sirve como estructura consultiva a cargo de la promoción y protección de Luang Prabang. Además, sirve como el contratista principal responsable de llevar a cabo y supervisar la aplicación del Plan de Salvaguardia y Preservación.
- 10 Savourney, Cathy. 2004 “Ten Years of Decentralised Cooperation Between the Cities of Chinon and Luang Prabang,” (74)
- 11 Centre, UNESCO World Heritage. “The Criteria for Selection.” UNESCO World Heritage Centre. Accessed April 1, 2020. <https://whc.unesco.org/en/criteria/>.

ANEJO E: LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO EN LAS CIUDADES FORTIFICADAS DEL CARIBE ESPAÑOL: MARCO LEGAL, SOCIAL Y GUBERNAMENTAL

Héctor J. Berdecía Hernández, Assoc. AIA

En este escrito se presenta un análisis del marco normativo sobre el manejo del patrimonio edificado de seis ciudades con fortificaciones españolas en el Caribe: San Juan, Puerto Rico; Santo Domingo, República Dominicana; La Habana, Cuba; San Agustín, Florida, EE.UU.; Veracruz, México y Cartagena de Indias, Colombia.

El marco de gobernanza

En este análisis se tiene en cuenta las estructuras gubernamentales de cada país y cómo la conservación del patrimonio es llevada a cabo por los sectores público, privado y cívico o por los tres sectores conjuntamente. En los seis casos de estudio, la ciudad de San Agustín (Florida) posee un marco regulatorio descentralizado sobre el patrimonio edificado. En el caso de Santo Domingo, Cartagena, La Habana y Veracruz, sus marcos regulatorios pueden considerarse como un modelo híbrido, mientras que San Juan presenta un marco normativo centralizado del patrimonio. En estas ciudades, los sectores encargados de la conservación histórica no son los mismos. En San Agustín el sector privado tiene un rol protagónico, mientras que San Juan, Santo Domingo, Cartagena y Veracruz se encuentran en el punto medio en el que los sectores público y privado tienen un papel destacado. Por último, en La Habana, el sector público controla todos los proyectos de conservación y restauración que se llevan a cabo en la Ciudad.

Los casos de estudio se presentan en base a los sistemas de gobierno de cada país/ciudad, comenzando con los más conocidos -capitalistas- y terminando con La Habana, Cuba, que forma parte de una república socialista.

San Agustín, Florida, Estados Unidos de América

Como ciudad del Estado de la Florida, San Agustín tiene un marco regulatorio descentralizado sobre el patrimonio en el que el gobierno federal de los Estados Unidos y estatal tienen muy pocas protecciones para la conservación del patrimonio, dejando tal responsabilidad principal al gobierno local/municipal. La ciudad adoptó sus primeros reglamentos importantes de conservación en la década de los 1930 con la ayuda del Gobierno Estatal.¹ Las fortificaciones y la ciudad no han sido designadas aún como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. La ordenanza de la ciudad Núm. 28-29 establece una "Historic Architecture Revision Board"/Junta de Revisión de Arquitectura Histórica (HARB) desde 1986, la cual es una agencia del Gobierno Local Certificada bajo la Ley de Preservación Histórica Nacional (National Historic Preservation Act) de los Estados Unidos.² La ordenanza establece la composición y las responsabilidades de la Junta, establece multas uniformes, órdenes para detener obras y demoliciones, y prohibiciones relacionadas con el mantenimiento diferido de edificios históricos. Por último, la ordenanza establece en los artículos 28 a 123 a 127 cinco distritos de conservación histórica con usos permitidos. En la Ordenanza Núm. 95-20 -Historic Preservation Property Tax Exemption Ordinance, promulgada en 1995, se establecen incentivos contributivos a los propietarios de propiedades privadas.³

A pesar de ser un marco regulador simple y bien definido, la ciudad encargó un Informe del Plan de Preservación en 2018 a la firma Preservation Design Partnership, LLC. Este plan esboza algunos de los problemas importantes de la ciudad relacionados con la conservación del patrimonio, así como soluciones prácticas. Algunos de los problemas identificados son son estudios históricos obsoletos, escaso acceso a la

documentación, algunas áreas grises en la ordenanza local para la conservación histórica, la falta de personal y la financiación del gobierno de la ciudad.⁴

En general, la conservación histórica en la ciudad es sobre todo una responsabilidad privada en la que el gobierno y las instituciones cívicas colaboran. La ordenanza incluye normas que regulan las intervenciones en el tejido histórico, así como el desarrollo urbano, uso de tierras y las demoliciones. En el Informe del Plan de Conservación de 2018 para San Agustín, se pueden encontrar recomendaciones sobre las guías de diseño.⁵

San Juan, Puerto Rico, Estados Unidos de América

Puerto Rico presenta una situación muy especial con un marco normativo complejo. Las primeras regulaciones sobre conservación en la isla fueron establecidas en 1949 con la Ley de Zonas Históricas, Artísticas y Turísticas, luego con la creación del Instituto de Cultura Puertorriqueña en 1955 y por último con el establecimiento adecuado de la Oficina Estatal de Conservación Histórica o State Historic Preservation Office (OECH/SHPO) en 2000. Como territorio no incorporado de los Estados Unidos, Puerto Rico tiene un sistema híbrido con un gobierno muy centralizado en el que los municipios/gobiernos locales tienen poderes mínimos (un sistema heredado de 400 años de dominio español); pero tiene instituciones norteamericanas como una OECH/SHPO.

En este contexto, los municipios no tienen ningún tipo de control relacionado con la conservación del patrimonio. Todas las facultades reglamentarias residen en la Junta de Planificación de Puerto Rico, que depende del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio; y en el Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP). En la Ley de zonas históricas, artísticas y turísticas de 1949, se otorgó a la Junta de Planificación la facultad de designar zonas históricas, enmiendas posteriores permitieron la designación de sitios individuales.⁶ Desde entonces, la Junta de Planificación creó un Reglamento para la Preservación Histórica, que se aplica a todos los bienes inmuebles según hayan sido reconocidos designados por el ICP

y/o la Junta. Este reglamento incluye los criterios para la designación de sitios, edificios y zonas históricas en el Registro de Sitios y Zonas Históricas de Puerto Rico, los tipos de intervenciones, los procesos de permiso para la demolición, criterios para el paisaje urbano y el reglamento de diseño, órdenes de designación de emergencia para detener cualquier trabajo de demolición, multas y sanciones, entre otros. En resumen, la Junta de Planificación de Puerto Rico y el Instituto de Cultura Puertorriqueña se encargan de las designaciones.⁷

Al mismo tiempo, el Instituto de Cultura Puertorriqueña y su Programa de Patrimonio Histórico Edificado, es el organismo gubernamental que ejecuta las leyes y reglamentos sobre la conservación del patrimonio edificado en los 78 municipios de Puerto Rico. El ICP proporciona certificaciones y endosos para proyectos en sitios o zonas históricas, supervisa proyectos de conservación, provee orientación para proyectos, desarrolla proyectos de investigación y certifica las propiedades que cumplen para obtener créditos contributivos estatales de conservación histórica.⁸

Como puede verse, tanto la Junta de Planificación como el Instituto de Cultura Puertorriqueña son los principales organismos reguladores del patrimonio en Puerto Rico. Por otro lado, la Oficina Estatal de Conservación Histórica no tiene ninguna injerencia regulatoria sobre el patrimonio edificado por ley estatal. La PRSHPO administra el Fondo de Preservación Histórica, desarrolla encuestas e investigaciones de propiedades históricas para su inclusión en el Registro Nacional de Lugares Históricos de los Estados Unidos, y trabaja a través del proceso de la Sección 106 si existe algún proyecto de preservación con fondos federales.⁹ A lo largo de los años, ambas agencias han desarrollado una relación complicada, y en la actualidad hay pocas colaboraciones entre ambos organismos.¹⁰

El Castillo San Felipe del Morro y el Castillo San Cristóbal, parte de los sistemas de fortificación de la ciudad, a lo largo del Palacio de Santa Catalina o La Fortaleza (la Mansión del Gobernador) fueron designados Patrimonio de la Humanidad por la

UNESCO.¹¹ La ciudad en sí misma no ha sido designada como una Ciudad Patrimonio de la Humanidad. San Juan, como ciudad histórica, se enfrenta a graves problemas relacionados con la conservación urbana, ya que el gobierno municipal al no tener ningún poder regulatorio específico, no está obligado en tener ninguna oficina o persona particular con conocimientos especializados en materia de conservación del patrimonio edificado. Además, los bienes patrimoniales inmuebles están asignados a distintas agencias públicas las cuales deben proteger y administrar. Por ejemplo, las calles históricas, algunas murallas de las fortificaciones de la ciudad y todos los espacios públicos son supervisados por el gobierno municipal. En cambio, otras murallas son administradas por el gobierno estatal, y el resto están bajo la gestión del Servicio de Parques Nacionales de los Estados Unidos. Como es de esperarse, no hay ninguna gestión coordinada relacionada con la conservación urbana de la ciudad.

La legislación vigente, promulgada en las décadas de los 1940s y 1950s, privilegia la conservación histórica como instrumento para atraer el turismo, no ha sido actualizada.¹² Las normas de conservación son amplias, y no hay guías específicas de diseño, lo que da paso a flexibilidad y la interpretación abierta de las regulaciones. La falta de educación en materia de conservación es alarmante: desaparecieron las dos Escuela Taller establecidas a principios en la década de 1990, y no hay programas de postgrado en conservación del patrimonio histórico establecidos en las Isla.

Entre los problemas actuales relacionados con la ciudad se encuentran el turismo masivo y la incapacidad del gobierno municipal y estatal para verlo, asunto exacerbado por un gobierno en quiebra; la corrupción, la legislación obsoleta; la falta de educación e investigación sobre el patrimonio, y la duplicidad de funciones entre los organismos reguladores del patrimonio edificado. La conservación suele estar a cargo de los sectores público y privado, y rara vez la realizan las organizaciones comunitarias.

Santo Domingo, República Dominicana

La República Dominicana tenía un marco normativo centralizado hasta 2007. Las leyes No. 318 de 1968 y No. 492 de 1969 proporcionaron la estructura organizativa original.¹³ La ley No. 318 establece los diferentes tipos de bienes patrimoniales reconocidos por el gobierno nacional. Esta ley fue particularmente crucial porque reconoce y designa la Zona Colonial de Santo Domingo, privilegiando los edificios de estilo colonial como el único estilo que se considera que debe conservarse. La ciudad de Santo Domingo fue designada en 1990 como Ciudad Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.¹⁴

La Ley No. 41-00 creó el Ministerio de Cultura con la responsabilidad de supervisar todo el patrimonio histórico del país.¹⁵ El Subsecretario de Estado de Patrimonio Cultural supervisa la Dirección Nacional de Patrimonio Monumental. Esta oficina tiene cuatro oficinas regionales y provinciales en Puerto Plata, Santiago, Montecristi, La Vega, San Pedro de Macorís, San Francisco de Macorís y Azua. A la fecha de este escrito, no se ha adoptado un reglamento conocido como Reglamento Ordenador del Patrimonio Cultural de la Nación, lo que ha dado lugar a lagunas e interpretaciones masivas de las leyes nacionales entre los sitios y zonas históricas.¹⁶

En el año 2007 se promulgó la Ley N° 176-07, y la conservación del patrimonio pasó a ser responsabilidad de los municipios en todo el país.¹⁷ El Municipio de Santo Domingo estableció rápidamente su agencia local de conservación en 2008, conocida como la Dirección de Patrimonio Cultural Inmueble.¹⁸ La oficina local tiene dos departamentos: Registro y Control (responsable de los estudios, la zonificación y las normas de uso de la tierra, los avales para proyectos) y Planes y Proyectos (trabaja en la investigación, los estudios, los planes de preservación de la ciudad y las políticas). El Director Ejecutivo del Centro Histórico, que dirige la Dirección de Patrimonio Cultural Inmueble, coordina todas las actividades y operaciones del centro histórico.

En 2011 el Ayuntamiento aprobó la Ordenanza 03-2011, conocida como la Ordenanza de Zonificación,

Uso e Intervención para la Ciudad Colonial de Santo Domingo.¹⁹ Esta ordenanza regula la zonificación, el uso de la tierra y las intervenciones en la Ciudad Colonial; también describe la parte de la zona de amortiguación situada alrededor del Distrito Nacional. La ordenanza incluye tipos de intervenciones y criterios de intervención para edificios por tipologías y protecciones de uso de la tierra. En general, no está claro si el Gobierno Nacional debe acatar las normas de la ordenanza local y cuál es la relación actual entre el Ministerio de Cultura y el Gobierno Municipal. Por una ley del Congreso dominicano, la Secretaría de Cultura se encargaría de establecer las políticas de conservación junto con la ciudad y el distrito histórico con el apoyo consultivo de la Secretaría de Turismo. En los últimos años, ambas Secretarías firmaron un acuerdo en el que se establecía que la Secretaría de Turismo supervisaría las políticas de la zona colonial y la Secretaría de Cultura actuaría como organismo asesor, en contra del mandato legislativo.²⁰

La falta de claridad y las “áreas grises” en las políticas actuales, el “cruce de poderes” entre los organismos gubernamentales; el turismo masivo, la falta de hacer cumplir las regulaciones vigentes, la falta de incentivos contributivos para los propietarios privados, los propietarios que ven la conservación como un castigo, los inventarios obsoletos, y la falta de personal y recursos para las instituciones públicas sobre el patrimonio son algunos de los problemas importantes del marco reglamentario del patrimonio edificado en Santo Domingo. Por otro lado, el manejo de la arquitectura modernista es un tema delicado en la ciudad, ya que está asociada al gobierno del dictador Rafael Leonidas Trujillo en la década de los 1950s. Por lo tanto, la gente tiende a descuidar cualquier signo arquitectónico o referencia a esa época.

En Santo Domingo la conservación del patrimonio edificado suele ser realizada por los sectores público, privado (limitado) y cívico. La Escuela Taller inaugurada en los años noventa funciona bajo el Ministerio del Trabajo de manera limitada debido a que los gobiernos nacional y local no proporcionan el financiamiento adecuado para la Escuela.²¹ En el país existen programas de posgrado de conservación del patrimonio.

Cartagena de Indias, Colombia

Colombia tiene un marco normativo centralizado de patrimonio que está en constante conflicto con los grupos cívicos de conservación local y las regulaciones de la ciudad de Cartagena de Indias. Al igual que en la República Dominicana, la Constitución Nacional de Colombia reconoce la importancia del patrimonio histórico y su conservación por parte del gobierno nacional colombiano. En 1997 se promulgó la Ley No. 297 o Ley Nacional de Cultura, que otorgó todas las facultades reglamentarias sobre el patrimonio nacional al Ministerio de Cultura, incluidos todos los sistemas de fortificación de la ciudad y otros monumentos.²² Cartagena de Indias, designada Patrimonio Nacional desde 1959 y Ciudad Patrimonio de la Humanidad desde 1984, contaba con un marco normativo independiente en materia de patrimonio, que ahora ha quedado obsoleto.²³ En una batalla jurídica, el Consejo de Estado de Colombia (Corte Suprema de Colombia) resolvió que los monumentos nacionales de Cartagena serían cogestionados por el gobierno municipal nacional y local. Esta decisión, junto con la inestabilidad política, ha exacerbado la relación entre ambos entes gubernamentales. Los locales acusan al gobierno nacional de controlar su patrimonio desde Bogotá, y el gobierno nacional ha tomado el control de la mayoría de los monumentos en respuesta a la corrupción y la situación política de la ciudad.²⁴

La normativa vigente en la ciudad incluye el Plan de Ordenamiento Territorial promulgado en 2001, que tiene una sección completa relacionada con la conservación del patrimonio, los permisos, la normativa urbanística, las intervenciones por tipologías, entre otros.²⁵ Recientemente se aprobó un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) para las murallas de la fortificación.²⁶ Sin embargo, otros PEMP importantes aún no han sido aprobados debido a los procesos burocráticos del gobierno y a la falta de consenso entre todos los sectores.

En el año 2003 el Consejo del Distrito de Cartagena Indias promulgó el Acuerdo 001 del 4 de febrero de 2003, por el que se creó el Instituto del Patrimonio Cultural de Cartagena (IPCC) con las responsabilidades

específicas de supervisar y regular el patrimonio construido en la ciudad histórica.²⁷ Después de 17 años, el IPCC se encuentra en el limbo: la falta de presupuestos y de personal adecuados había impedido la creación de dependencias internas dedicadas a regular el patrimonio urbano de la ciudad. Esta situación ha hecho que la administración de la ciudad haya delegado las responsabilidades reguladoras del IPCC a otros organismos municipales como la Secretaría de Planeación Distrital.²⁸

Como hemos visto, Cartagena tiene amplios conflictos con la administración y la reglamentación de su patrimonio urbano. Dado que todas las responsabilidades regulatorias están dispersas en las agencias municipales, hay falta de información sobre los procesos, y la gente evade cualquier obligación de hacer cumplir o seguir la ley. Junto con la desigualdad masiva y el escaso acceso a la educación y la información, estos asuntos abonan al problema de corrupción en la ciudad. Las sanciones y multas se aplican mal o son inadecuadas, por lo que los contratistas prefieren pagar una pequeña multa que cumplir con la ley. Además, hay una falta de recursos financieros para apoyar las actividades de conservación del patrimonio o de créditos contributivos para los propietarios de la ciudad. El programa piloto de créditos contributivos terminó en 2015 y sólo estaba disponible para los residentes de la ciudad.²⁹ Junto con estos problemas de administración, los habitantes de Cartagena siguen privilegiando y reconociendo la arquitectura de estilo colonial como el único patrimonio edificado de la ciudad, siguiendo la designación de la UNESCO, e ignorando la arquitectura moderna. Por último, la conservación se conoce como responsabilidad pública, privada y cívica de la ciudad.

Veracruz, México

Aunque México tiene una estructura de gobierno similar a la de los Estados Unidos, con gobiernos federales, estatales y locales, es un país con un fuerte marco regulatorio centralizado respecto a la protección de su patrimonio. Al igual que en Colombia y la República Dominicana, la Constitución de México de 1997 reconoce la importancia del patrimonio cultural y su

conservación. El actual marco regulatorio se promulgó en 1972 con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, por la cual se crearon el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas.³⁰ Esta ley está respaldada por un conjunto de reglamentos conocidos como el Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.³¹ Tanto la ley como el reglamento imponen un estricto criterio de designación histórica del patrimonio cultural basado en la temporalidad: todo el patrimonio cultural anterior al siglo XX es administrado por el INAH y el patrimonio del siglo XX es administrado por el INBA. También se impuso que todos los sitios u objetos arqueológicos son propiedad del gobierno federal; todo proyecto de conservación o restauración en el país (desde el nivel federal hasta el local) debe ser aprobado por el INAH o el INBA, además de órdenes de paralización de obra, un registro de propietarios y empresas que utilizan edificios históricos y altas sanciones y multas por violaciones de ley.

Después de que el INAH se estableció con su Ley orgánica de 1985, creó la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos que trabaja con agencias federales, gobiernos locales y estatales, así como con propietarios de propiedades para proteger el patrimonio construido.³² Además, el INAH tiene una red de oficinas regionales y estatales donde un Delegado supervisa todos los trabajos de conservación del patrimonio y actúa en nombre del INAH.³³ Por otro lado, la Dirección General de Sitios y Monumentos del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) es otro organismo encargado únicamente de supervisar la conservación del patrimonio cultural de propiedad federal -edificios-, la investigación y los proyectos de conservación.³⁴ Además, la Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural actúa como órgano asesor de los gobiernos federal, estatales y locales, y como intermediario entre la sociedad civil y el sector privado, lo que ha dado lugar a la creación de varios fideicomisos de conservación e incentivos financieros independientes para proyectos sobre el patrimonio. La Comisión está ahora fusionada con la

Dirección General de Sitios del Patrimonio Cultural.³⁵

La ciudad y el puerto de Veracruz es un municipio del estado de Veracruz-La Llave. La Ley Estatal No. 859, conocida como la Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Veracruz de Ignacio La Llave, reconoce el patrimonio cultural como material e inmaterial.³⁶ La ley establece las responsabilidades de las agencias estatales que supervisan el patrimonio cultural, crea el Consejo Estatal de Patrimonio Cultural como órgano asesor del gobierno estatal, establece el “Atlas Cultural” (un registro estatal), e impone penas y multas por violar la ley. El Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024 reconoce las cuestiones reglamentarias dentro del patrimonio cultural y aboga por la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la UNESCO para promover el patrimonio cultural.³⁷

A nivel local, las Fortificaciones de San Juan de Ulúa fueron declaradas Monumento Histórico Nacional por proclamación del Presidente Adolfo López Mateos en 1962 y la ciudad fue declarada zona de monumentos históricos en 2004.³⁸ Tanto la ciudad como las fortificaciones no están designadas en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. En 2004 la ciudad fue declarada Zona de Monumentos Históricos o distrito histórico, y en 2005 los incentivos financieros y los créditos contributivos para la conservación fueron aprobados por el Presidente para propietarios privados.³⁹ El Consejo Municipal creó el Reglamento General para la Conservación del Centro Histórico del Municipio de Veracruz, Veracruz, en 2007, que establece el marco regulatorio local en colaboración con el INAH/INAB (Gobierno Nacional).⁴⁰ El Reglamento incluye responsabilidades con el gobierno local, procedimientos y servicios dentro de la oficina regional del INAH, crea la Dirección del Centro Histórico con tres dependencias para hacer cumplir los reglamentos, disposiciones para la comunidad y grupos cívicos que participan en el marco normativo. El Reglamento también crea el Patronato del Centro Histórico, que es un grupo de ciudadanos que sirve como órgano asesor del gobierno local y estatal y que asiste y vincula a la comunidad y al sector privado para el desarrollo de proyectos de conservación del patrimonio e iniciativas educativas dentro de la ciudad.

En general, los reglamentos abarcan los aspectos tradicionales de la revisión de permisos, los tipos de intervenciones, las sanciones y los proyectos, excepto la falta de incentivos financieros o de créditos contributivos para la conservación para propietarios.

La conservación del entorno construido se hace desde los sectores público, privado y cívicos de la ciudad. El reconocimiento del patrimonio inmaterial a nivel estatal y el modesto reconocimiento de la inclusión de principios sostenibles en el marco normativo son pasos razonables en la dirección correcta. El gobierno local está tratando de desarrollar una robusta industria turística en la ciudad, por lo que el turismo masivo no es un problema en este momento.⁴¹ La cuestión principal es cómo el gobierno de la ciudad está avanzando lentamente hacia la rehabilitación de algunos bienes culturales centrándose en la industria turística, algo que podría dar paso a problemas similares que otras ciudades hermanas están enfrentando actualmente. El marco normativo actual prevé la participación de grupos locales (en teoría) y se centra en el patrimonio como un activo para el bienestar social e histórico de la nación; por lo tanto, no se ha establecido ningún tipo de regulación relacionado al turismo para evitar el aburguesamiento y el turismo masivo. Por último, existe una audaz red de programas educativos para la conservación del patrimonio, que incluye estudios de postgrado y talleres.

La Habana, Cuba

Rara vez se analiza el marco normativo del patrimonio de Cuba, reconociendo que la conservación del patrimonio tiene sus raíces históricas en las sociedades de orientación capitalista (países europeos), y que su sistema político socialista tiene sus particularidades. Los gobiernos nacional y municipal realizan la conservación del patrimonio en una estructura centralizada en Cuba, ya que la propiedad privada no es común, y los sectores cívico y comunitario están fusionados con el sector público. La Constitución Nacional de Cuba, en su artículo 38, reconoce la importancia del patrimonio cultural y prevé la protección de los monumentos nacionales y los sitios naturales de importancia para la nación. Dos legislaciones centrales

se ocupan de la protección del patrimonio cultural a nivel nacional. La primera es la Ley No. 1 de 1977 para la Protección al Patrimonio Cultural, que se apoya en el Decreto No. 118, conocido como el Reglamento para la ejecución de la ley de protección del Patrimonio cultural. Esta ley y este decreto reconocen el patrimonio cultural como un bien público nacional y establecen el Registro Nacional de Bienes Culturales de la República, un registro nacional de patrimonio cultural que incluye objetos, obras de arte, edificios históricos, etc. Toda persona que posea un objeto o estructura cultural que se considere para su conservación deberá realizar las gestiones obligatorias necesarias para su inclusión en el Registro Nacional.⁴²

Por otro lado, la Ley N° 2 de 1977, conocida como Ley de Monumentos Nacionales y Locales, se complementa con el Decreto N° 55 de 1979, conocido como Reglamento para la ejecución de la Ley de monumentos nacionales y locales.⁴³ La ley y el decreto establecen que el patrimonio construido reconocido está sujeto a un reglamento especial y crea la Comisión Nacional de Monumentos. La ley define las dos designaciones bajo el marco normativo -Monumentos Nacionales y Locales-, junto con los sitios, objetos y centros históricos, todos los cuales son designados por la Comisión. El reglamento también establece los criterios para la inclusión en el Registro Nacional, las responsabilidades y la composición de la Comisión y la creación de una red de Comisiones Provinciales que actúan como órganos intermediarios entre la Comisión Nacional y tiene responsabilidades designadas dentro de la protección del patrimonio cultural a nivel local. También tiene otras disposiciones relacionadas con órdenes de paralización de obras, los grados de protección del patrimonio cultural, el uso de la tierra y los reglamentos de construcción.

A nivel municipal, la Comisión Nacional de Monumentos designó a La Habana como Monumento Nacional junto a otros centros históricos del país con la Resolución No. 3 de 1978. Hasta 1993 la Comisión dictó las regulaciones patrimoniales en la ciudad cuando el Consejo de Estado pasó esta responsabilidad a la Oficina del Historiador de La Habana.⁴⁴ En 2011 el Consejo de Estado amplió estas facultades con el

Decreto Ley 283.⁴⁵ En ambos Decretos, la Oficina del Historiador está sujeta al Consejo de Estado, pero no está claro si la Ciudad sigue estando sujeta a las regulaciones establecidas por la Ley No. 1 y 2 de 1977 y los Decretos No. 118 y 55.

En general, las regulaciones del patrimonio cubano son claras, bien estructuradas y las responsabilidades están bien definidas dentro del texto. Aunque La Habana es reconocida como un centro turístico, las normas vigentes tienen como objetivo proteger la propiedad residencial de las actividades turísticas.⁴⁶ Sin embargo, en la práctica, surgen algunos problemas importantes. El turismo, el uso y control del suelo y el abandono de propiedades históricas en la ciudad por falta de recursos financieros del gobierno son problemas comunes. Por último, la ciudad y el país poseen programas educativos para la conservación del patrimonio, incluyendo estudios de postgrado y talleres.

La nueva agenda urbana y la preservación del patrimonio

Claudio Sule Fernandez y Marcelo Cabrera Palacios ofrecen un conjunto de recomendaciones en la Nueva Agenda Urbana 2030 que podrían aplicarse a las normas de conservación del patrimonio edificado.⁴⁷ Estos principios clave reconocen la importancia de la descentralización de los gobiernos, el empoderamiento de las comunidades y grupos vulnerables, además de los procesos transparentes y participativos de gobernanza como buenas prácticas que pueden aplicarse. Algunas de las medidas e instrumentos aplicables son:

1. Promover la participación ciudadana en la revisión, la planificación, la preparación y la aplicación de políticas públicas que contribuyan a generar identidad y cultura de inclusión y compromiso;
2. Establecer ciclos de democracia participativa que impulsen la democracia representativa;
3. Asegurar una planificación coordinada a corto, mediano y largo plazo para evitar la dispersión y la duplicación de esfuerzos;

4. Gestionar con un enfoque de derechos (derecho a la ciudad);

5. La creación y el uso democrático de información y datos que son en su mayoría abiertos (y que pueden ser compartidos con las bases de datos de otros niveles de gobierno).

6. Aplicar una gobernanza horizontal inclusiva e intersectorial en colaboración con otros niveles de gobierno, que rinda cuentas y sea objeto de supervisión pública;

7. Iniciar procesos de descentralización basados en la información, la gestión y la gobernanza de abajo hacia arriba;

8. Crear asociaciones, redes, cooperación y capacitación permanente.

El acceso a una educación de calidad para todos los sectores de la sociedad a todos los niveles, junto con la educación sobre el patrimonio con una formación continua, es esencial para erradicar la desigualdad y mantener un desarrollo socioeconómico sostenible en el que el patrimonio cultural desempeñe un papel central.

Puntos comunes y diferencias entre los casos de estudio

El Informe Regional de Hábitat III de América Latina y el Caribe de 2016 presenta un resumen de las condiciones de gobernanza de los países de América Latina, que incluye la falta de datos, la desigualdad, la falta de participación ciudadana y la corrupción. Más aún, el informe destaca la necesidad de que la región fortalezca la gestión pública y amplíe su capacidad administrativa.⁴⁸ Estas observaciones fueron confirmadas por el análisis de los diferentes estudios de casos. Las conclusiones generales del análisis del estudio de casos son las siguientes:

1. Hay tendencias históricas entre los seis países relacionadas con los momentos en que cada uno de ellos promulgó leyes y políticas públicas para proteger el patrimonio edificado. Parecería que crearon políticas al mismo tiempo. La décadas identificadas son los

1930s, 1950s y 1960s- hasta principios de 1970.

2. Hay cuestiones relacionadas con la calidad y acceso a la educación general, y la pobreza, lo que conduce a la desigualdad socioeconómica, la corrupción, la falta de innovación, la falta de aprecio y, finalmente, el deterioro del patrimonio cultural. Por otra parte, la educación relacionada con la conservación histórica (tanto teórica como práctica) está disponible en diferentes niveles en todos los países excepto en Puerto Rico.

3. Problemas relacionados con un marco normativo anticuado. - Legislación y políticas con conceptos obsoletos que dejan atrás las consideraciones actuales de la conservación del patrimonio como la Sostenibilidad, el Cambio Climático, el Patrimonio Intangible y las políticas de respuesta a desastres naturales. Además, la mayoría de las políticas están impulsadas por valores arquitectónicos, estéticos e históricos, privilegiando algunos estilos (generalmente el colonial español) sobre otros (típicamente la arquitectura moderna).

4. Defectos normativos importantes - Los diferentes países tienen su sistema de gobierno. La mayoría de ellos tienen un gobierno nacional/federal con gobiernos regionales o estatales y gobiernos locales. En los estudios de casos presentados en esta investigación, cinco de las seis ciudades están dentro de un estado capitalista, mientras que La Habana, Cuba, está bajo un estado socialista.

5. Si bien los Estados Unidos tienen una estricta separación de poderes, específicamente dentro de la rama Ejecutiva Federal o Estatal y la rama Legislativa, este no es el caso en otros países. En algunos casos, las reglamentaciones sobre el patrimonio proceden al mismo tiempo del poder legislativo y de las enmiendas del poder ejecutivo, lo que altera los conceptos y el marco de protección del patrimonio; estas cuestiones de "cruce de poderes" provocan confusión y una mala comprensión de las políticas relativas a la protección del patrimonio.

6. La duplicidad de responsabilidades entre los organismos del patrimonio es otro problema importante dentro de las regulaciones. Cuando las políticas no son

claras, o los legisladores no tienen en cuenta las políticas de patrimonio anteriores o grupos específicos intentan crear nuevos órganos consultivos, normalmente terminan creando varios consejos, oficinas o juntas. Estas oficinas pueden tener funciones similares a las de los organismos anteriores o supervisar otras oficinas, lo que crea confusión y relaciones conflictivas. Este es el caso de Puerto Rico con la Oficina Estatal de Conservación Histórica, que sólo actúa bajo las exigencias del National Historic Preservation Act; y el Instituto de Cultura Puertorriqueña, que se encarga de certificar los créditos contributivos estatales, revisar y endosar proyectos con permisos de construcción, etc. Ambas agencias rara vez colaboran.

7. Además de las fallas en los procesos legislativos, existen importantes “áreas grises” relacionadas con el acceso a datos claros y confiables sobre la ciudades y sus sitios patrimoniales. En el caso de Cartagena, hay tres websites distintos que muestra información sobre el uso de terrenos, información geográfica y más. La pregunta es, ¿cuál es la fuente más confiable? Por otro lado, en Puerto Rico, para acceder al Registro de Sitios y Zonas Históricas, un individuo debe presentar una solicitud formal a la Junta de Planificación de Puerto Rico para acceder al documento. Estos diferentes ejemplos muestran cómo el acceso a la información adecuada puede ser un problema mayor. La transparencia y el acceso a datos fidedignos son fundamentales para la elaboración de políticas públicas y regulaciones coherentes.

8. Un problema constante también ha sido la falta ejecución de las regulaciones sobre el patrimonio. La falta ejecución puede ser directa o indirecta, y se ve afectada sobre todo por las “áreas grises” reglamentarias en cuanto a las responsabilidades de los funcionarios gubernamentales, pero también por la financiación inadecuada de los organismos encargados de proteger el patrimonio. Algunas instituciones públicas sobre el patrimonio de esas ciudades no están plenamente constituidas según lo dispuesto por ley debido a la escasez de recursos y personal. Además, hay casos en que los responsables de esos organismos están saturados de trabajo, lo que lleva a saltarse tareas de supervisión o a flexibilizar los requisitos al evaluar los permisos y proyectos.

Regulaciones amplias que dé paso a interpretaciones banales también puede dar lugar a una aplicación deficiente de las protecciones existentes sobre el patrimonio. Estos asuntos pueden contribuir actos ilegales y a la corrupción eventualmente.

9. Falta de procesos participativos abiertos/democráticos, que incluyan a personas de diferentes sectores de la sociedad y conocimientos especializados, tanto en la elaboración de nuevas políticas públicas, proyectos, así como en el proceso de aplicación de las leyes. El enfoque habitual de gran parte del actual marco regulatorio alienta a los políticos y a los expertos a determinar qué es el patrimonio, sus valores tiene y cómo desarrollar la conservación del patrimonio en la ciudad, un enfoque de arriba abajo.

10. Multas y penalidades bajas y fáciles de evitar. Usualmente es un efecto directo de las políticas anticuadas, en su mayoría desarrolladas entre las décadas de los 1950s y 1970s. Las personas que violentan las regulaciones suelen optar por pagar multas y sanciones bajas en lugar de cumplir la ley.

11. Registros e inventarios nacionales - Casi todas las ciudades tienen algún tipo de registro o inventario, que varía entre los niveles locales y nacionales. Estos registros pueden tener edificios históricos, artefactos, obras de arte, sitios arqueológicos, etc., y pueden cambiar en los niveles de protección. Además, los procesos para incluir edificios en estos inventarios son a menudo diversos. Una preocupación común es la inaccesibilidad a estos inventarios y cómo no se encuentran actualizados.

12. Herramientas financieras para la preservación. A diferencia de la práctica común en los Estados Unidos, las herramientas financieras para propietarios privados se consideran o no se consideran en absoluto. Dado que la conservación se considera un bien mayormente público del que se ocupa un gobierno centralizado, se ha visto muy poco avance en relación con los créditos contributivos en los distritos históricos. La mayoría de los instrumentos financieros disponibles son anticuados, temporales o se limitan a grupos específicos dentro de la ciudad, lo que hace que no sean accesibles para todos.

Endnotes:

- 1 Preservation Design Partnership, LLC., City of St. Augustine Historic Preservation Master Plan. St. Augustine, FL: City Government, 2018, 2.11.
- 2 St. Augustine, FL Code of Ordinances, Code 1964, § 33-183; Ord. No. 16-08, § 1, 3-14-16. https://library.municode.com/fl/st._augustine/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTIICOOR_CH28ZO_ARTIADEN_DIV3HIARREBO_S28-81CRME
- 3 St. Augustine, FL Code of Ordinances, Ord. No. 95-20, § 1, 6-26-95. https://library.municode.com/fl/st._augustine/codes/code_of_ordinances?nodeId=PTIICOOR_CH2AD_ARTVIIHIPRPRTAEX_S2-381TI
- 4 Preservation Design Partnership, LLC., op. cit., 5.40.
- 5 Ibid.
- 6 Ley Núm. 374 de 14 de mayo de 1949, según enmendada. Ley de Zonas Históricas, Antiguas o de Interés Turístico, 23 L.P.R.A. § 161. <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Turismo/374-1949/374-1949.pdf>
- 7 Junta de Planificación de Puerto Rico, Oficina del Gobernador, Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, 2010 (Vigente), Chapters 54 & 60. <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnline/Reglamentos/7951.pdf>
- 8 Instituto de Cultura Puertorriqueña, Reglamento de Procedimientos Administrativos del Programa de Patrimonio Histórico Edificado (2009) <https://www.icp.pr.gov/wp-content/uploads/2018/06/7746-manual-de-procedimientos-phepdf.pdf>
- 9 Ley No. 183 de 21 de agosto de 2000, Ley Orgánica de la Oficina Estatal de Conservación Histórica de Puerto Rico, <https://peticion.ogp.pr.gov/Documentos/baselegal/155/155.pdf>
- 10 Lugares de Valor y Producción Histórico-Cultural: Una visión y revisión crítica de la Condición Puertorriqueña: Heraings before the Committee on Education and Culture, 2001, Senate of Puerto Rico, statement of Jorge Ortiz Colom, Preservation Architect, Instituto de Cultura Puertorriqueña. https://www.academia.edu/27346449/LUGARES_DE_VALOR_Y_PRODUCION_C3%93N_HISTORICO-CULTURAL_UNA_VISION_Y_REVISI%C3%93N_CRITICA_DE_LA_CONDICION_PUERTORRIQUE%C3%91A
- 11 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, La Fortaleza and San Juan National Historic Site in Puerto Rico (1983), <https://whc.unesco.org/en/list/266/>
- 12 Hector J. Berdecia-Hernandez, Preserving for Modernization: 1940s-1960s Puerto Rico, January 2018 https://www.academia.edu/36004591/Preserving_for_Modernization_1940s-1960s_Puerto_Rico_Writing_Sample_submitted_for_admission_to_UPenns_PennDesign_Master_of_Science_in_Historic_Preservation
- 13 Ley No. 318 sobre el Patrimonio Cultural de la Nación del 14 de junio de 1968 & Ley No. 492 del 27 de octubre de 1969 que declara Ciudad Colonial de Santo Domingo de Guzmán, la zona declarada por Decreto Núm. 1650 de fecha de 13 de septiembre de 1967 y dicta otras disposiciones.
- 14 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Colonial City of Santo Domingo (1990) <https://whc.unesco.org/en/list/526/>
- 15 Ley No. 41-00 del 28 de junio de 2000, Ley de Cultura Nacional
- 16 Edwin Espinal Hernandez, “En el Día Nacional del Patrimonio Cultural”, Dec. 10th, 2019 <https://www.diarionlibre.com/opinion/en-directo/en-el-dia-nacional-del-patrimonio-cultural-AK5693570>
- 17 Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y de los Municipios,

- http://tse.gob.do/Docs/Normativas/Ley_No_176_07_del_Distrito_Nacional_y_Los_Municipios.pdf
- 18 See Alcaldía del Distrito Nacional, Dirección de Patrimonio Cultural Inmueble http://adn.gob.do/index.php?option=com_content&view=article&id=547&Itemid=775
 - 19 Ordinance No. 3/2011, Ordenanza de Zonificación, Uso e Intervención para La Ciudad Colonial de Santo Domingo <https://www.sismap.gob.do/Municipal/uploads/evidencias/636596497656151632-ORDENANZA-03-2011.PDF>
 - 20 Emil Chireno, “El Patrimonio Cultural Dominicano, ¿Quién protege qué?”, Revista Global 67 <http://revista.global/el-patrimonio-cultural-dominicano-quien-protege-que/>
 - 21 Wendy Santana, “La destrucción del patrimonio tiene consecuencias externas” Listín Diario, February 1st, 2008. <https://listindiario.com/economia/2008/02/01/46348/la-destruccion-del-patrimonio-tiene-consecuencias-externas>
 - 22 Ley 397 del 7 de Agosto de 1997, Ley General de Cultura, http://www.sinic.gov.co/sinic/sipa_conceptos_comite_tecnico/ley%20397%20de%201997.pdf
 - 23 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Port, Fortresses and Group of Monuments, Cartagena (1984) <https://whc.unesco.org/en/list/285/>
 - 24 This information has been provided in conversations with local scholars and professional architects in Cartagena de Indias.
 - 25 Decreto No. 0977 de 2001, Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, <http://curaduria2cartagena.com/pdf/POT.pdf>
 - 26 Resolución No. 1560 del Ministerio de Cultura, Plan Especial de Manejo y Protección – Murallas y Castillo San Felipe de Barajas - <https://fortificacionescartagena.com/es/pemp-murca/>
 - 27 Acuerdo No. 001 de Febrero 4 de 2003, Acuerdo de Creación del IPCC del Consejo del Distrito de Cartagena de Indias <http://www.ipcc.gov.co/index.php/component/phocadownload/category/22-acuerdos>
 - 28 This information has been provided by the Deputy Director of the IPCC, Dr. Alfonso Cabrera Cruz.
 - 29 Ibid.
 - 30 Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas del 6 de mayo de 1972 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_160218.pdf
 - 31 Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas del 8 de diciembre de 1975 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFMZAAH_080715.pdf
 - 32 Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Manual General de Organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, October 2018 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n282_19oct18.pdf
 - 33 Ibid., 1031
 - 34 See Minsiterio de Cultura, Dirección General de Sitios y Monumentos <https://www.cultura.gob.mx/monumentos/>
 - 35 Raúl Delgado Lamas, Historia de la Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural: Antecedentes, Objetivos Presidenciales (2010) https://www.academia.edu/34476379/HISTORIA_DE_LA_COMISI%C3%93N_NACIONAL_PARA_LA_PRESERVACI%C3%93N_DEL_PATRIMONIO_CULTURAL_DEL_CONACULTA

36 Ley Núm. 859, Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave <https://docs.mexico.justia.com/estatales/veracruz/ley-del-patrimonio-cultural-del-estado-de-veracruz-de-ignacio-de-la-llave.pdf>

37 Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024, Adopted on June 5th, 2019, <http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/2019/06/06/plan-veracruzano-de-desarrollo-2019-2024/>

38 For a complete history of San Juan de Ulúa, see “Fortaleza de San Juan de Ulúa” in <https://www.sanjuandeulua.inah.gob.mx/historia>.

39 Decreto No. 52, Decreto por el que se declara una zona de monumentos históricos en la Ciudad y Puerto de Veracruz, en el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz-Llave https://www.inah.gob.mx/Transparencia/Archivos/52_ciudad_puerto_veracruz.pdf & Decreto No. 155, Decreto por el que se otorgan estímulos fiscales para el rescate de las zonas de monumentos históricos de la Ciudad de Mérida, Estado de Yucatán; de la Ciudad de Morelia, Estado de Michoacán, y de la Ciudad y Puerto de Veracruz, en el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz-Llave [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SHCP/Decretos/05092005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SHCP/Decretos/05092005(1).pdf)

40 H. Ayuntamiento de Veracruz, Veracruz, Reglamento General para la Conservación del Centro Histórico del Municipio de Veracruz, Veracruz (2007), https://centrohistorico.veracruzmunipio.gob.mx/media/normas/reglamento_centro_historico.pdf

41 Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Plan Veracruzano... Op. Cit.. 110.

42 Ley No. 1 de Protección al Patrimonio Cultural, <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/ley-1-proteccion-al-patrimonio-cultural/> & Decreto No. 118 del 23 de septiembre de 1983, Reglamento para la ejecución de la ley de protección del patrimonio cultural https://en.unesco.org/sites/default/files/cuba_decreto118_spaorof.pdf

43 Ley No. 2 Ley de Monumentos Nacionales y Locales <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/2857/> & Decreto No. 55 Reglamento para la ejecución de la Ley de monumentos nacionales y locales https://en.unesco.org/sites/default/files/cuba_decreto55_spaorof.pdf

44 Decreto-Ley No. 143 de 1993 – sobre la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, <http://www.planmaestro.ohc.cu/recursos/papel/documentos/decreto-ley-143.pdf>

45 Decreto-Ley No. 283 de 2011 – Modificativo del Decreto-Ley No. 143/93 “Sobre la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana”, <http://www.planmaestro.ohc.cu/recursos/papel/documentos/decreto-ley-283.pdf>

46 Acuerdo 2951 de 1995 del Consejo de Ministros - Declara La Habana como Zona Alta Turística

47 United Nations - Habitat III Secretariat, op. cit., 64.

48 United Nations - Habitat III Secretariat, Habitat III Regional Report: Latin America and the Caribbean Sustainable Cities with Equality, New York: Habitat III The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, 2016, 64.

ANEJO F: GENERANDO RECURSOS FINANCIEROS A NIVEL LOCAL DISTRITOS DE MEJORA DE NEGOCIOS EN LA REGENERACIÓN URBANA

Kathie Brill

En los últimos 50 años, el uso de Distritos de Mejoramiento Comercial (BID) se extendió a las regiones urbanas y suburbanas de todo el mundo. El modelo BID se basa en la cooperación entre los propietarios de viviendas y empresas dentro de un área geográfica delimitada para pagar colectivamente un conjunto de servicios para mejorar el vecindario. Usado por primera vez en Canadá y adoptado rápidamente por los Estados Unidos a finales del siglo XX, el modelo BID es una solución en para muchas ciudades y regiones urbanas que se enfrentan decadencia económica, desinversión y altos niveles de edificaciones vacías. El objetivo del BID es generar recursos financieros desde la comunidad para suministrar servicios públicos que a menudo son de responsabilidad pero no de prioridad del gobierno. A medida que la popularidad del modelo del BID se difundió internacionalmente, fue necesario hacer ajustes para dar cabida a las variaciones en las estructuras de los gobiernos nacionales y locales. Además, las causas de la decadencia urbana varían según el lugar. Aunque el modelo BID tiene éxito en su lugar de origen norteamericano, puede que no sea la mejor solución para todos los casos de regeneración urbana. Para analizar este tema se analizaron casos de BIDs en Filadelfia en Estados Unidos, Aberdeen en Escocia y Ciudad del Cabo ne Sudáfrica los que demuestran las múltiples formas en que el modelo se ha aplicado en los respectivos lugares. Estas ciudades tienen patrimonio edilicio y de estructura urbana histórico, y su estudio permite sugerir las formas en que un modelo de BID puede realzar el carácter histórico y aprovechar los recursos culturales existentes. Las adaptaciones del modelo BID en las ciudades seleccionadas ejemplifican como el modelo se transfiere y establece dentro en diferentes contextos políticos y sociales. Tangente a los ejemplos de adaptación exitosa, todavía hay una brecha en la investigación para encontrar alternativas a los BID que imiten su capacidad de redistribuir los recursos

financieros. El siguiente paso es encontrar métodos comparables que fomenten la inversión a nivel local en los entornos urbanos e institucionales que no pueden apoyar el modelo tradicional de BID.

Filadelfia, Estados Unidos de América

Según la definición del Departamento de Comercio de la Ciudad de Filadelfia, un BID es un “mecanismo legal utilizado por los dueños de propiedades y empresas dentro de un área geográfica específica para planificar y poner en marcha de forma colaborativa una fuente de financiación sostenible para un conjunto de servicios que mejorarán el área”.¹ El propósito clave de un BID es activar y aumentar la participación de los actores privados en el desarrollo y la regeneración del espacio público y la actividad comercial. Los BID a veces son impugnados porque la gente cree que el gobierno debería prestar los servicios que comúnmente se financian con las contribuciones monetarias privadas del BID.² Sin embargo, los gobiernos no siempre tienen la capacidad. Lo más común es que los servicios que presta una BID incluyan el mantenimiento, la seguridad, la hospitalidad y servicios a los visitantes, la comercialización, la creación de marcas y la promoción, y la programación pública y las asociaciones locales. Aunque los servicios cívicos suelen considerarse un bien público, cuando el gobierno no responde a los niveles de necesidad y demanda en una zona determinada, “los BID suelen ofrecer la posibilidad de responder más rápidamente que el sector público a las necesidades cambiantes de la comunidad empresarial”.³

Las estructuras del BID se adaptan para generar financiación privada para la reactivación de espacios vacíos o infrautilizados, así como de zonas económicamente deprimidas. La creación de los BID es facilitada por los miembros de la comunidad dentro

de una zona geográfica designada. Un ejemplo de una empresa particularmente grande es el BID de Times Square en la ciudad de Nueva York, que lleva el nombre de “The New Times Square”. Esta iniciativa particular se creó en respuesta a la notoriedad de la zona como el punto de concentración mercados clandestinos de sexo, los negocios de drogas y el centro de la vagancia en Manhattan.⁴ Times Square se transformó entonces en el bullicioso distrito teatral y turístico de la ciudad de Nueva York que conocemos hoy en día. De manera similar, Bryant Park en la ciudad de Nueva York creó un BID para eliminar el mercado de drogas al aire libre que se desarrolló en su parque.⁵ La creación de los BID en estas dos áreas se dirigió específicamente a un conjunto específico de problemas. Los BID en otras ciudades se dirigen a una variedad mas amplia de problemas subyacentes para promover la regeneración urbana. Sin embargo, a pesar de las diferencias, los esfuerzos son comparables a los casos de la ciudad de Nueva York, ya que con frecuencia dan lugar a la expulsión de grupos no deseados y miembros estigmatizados de la sociedad en favor de una mayor seguridad, la estética del vecindario y una economía formalizada y robusta.

Los BID son una herramienta financiera que también está intrínsecamente ligados a las estructuras e influencias políticas. La creación de un BID empodera al sector privado y le permite cierta independencia frente a sistemas de gobierno centralizados.⁶ Dentro del modelo, el gobierno actúa principalmente como supervisor. Para desarrollar con éxito el modelo de la BID, los miembros organizados de la comunidad deben pasar por un proceso para que su distrito sea reconocido en virtud de la legislación habilitante respectiva.⁷ Como esa legislación difiere según la ciudad y el país, el proceso de establecimiento varía en consecuencia. Por ejemplo, en Filadelfia, la legislación habilitante original fue la Ley de Autoridades Municipales (MAA) hasta 1998, cuando entró en vigor la Ley de Mejora de la Comunidad y la Economía (CEIA). La MAA estableció los BID como “Autoridades Municipales”, mientras que la CEIA permite que se creen nuevos BID y que éstos sean administrados por organizaciones sin fines de lucro.⁸ Los dueños de las propiedades dentro de un BID designan en forma colaborativa una junta

directiva y acuerdan el marco operativo del distrito y sus miembros. El marco operativo define la cantidad de dinero aportada por cada miembro, las directrices de afiliación para las nuevas empresas y los residentes, y los servicios a los que se debe dar prioridad.

El distrito de la Ciudad Vieja de Filadelfia es un ejemplo de un BID en el barrio más antiguo e histórico de Filadelfia. El distrito es el hogar del Independence Hall, la Campana de la Libertad, sitios relacionados con los fundadores de la república, y algunos de los negocios y edificios más antiguos de la ciudad. El Distrito de la Ciudad Vieja fue fundado en 1998 y es una Organización Comunitaria Registrada (RCO). Además del mantenimiento y la seguridad, la OCD proporciona servicios para la mejora del diseño urbano, el transporte y la preservación histórica. Algunos de los programas e iniciativas de progreso financiados por el Distrito incluyen directrices de diseño, estudios de transporte y recomendaciones para mejorar la circulación, visitas y guías de sitios históricos y patrimonio cultural en el vecindario, así como servicios de acogida e información para los visitantes y guías para turistas.⁹ Como parte histórica de la ciudad, el Distrito de la Ciudad Vieja incorpora el patrimonio cultural en sus servicios y programación. En contraste con el Distrito del Centro de la Ciudad (CCD), un BID adyacente en Filadelfia, el Distrito de la Ciudad Vieja se centra principalmente en la hospitalidad, la promoción de las artes, los servicios a los visitantes, los restaurantes y la cultura. Mientras que el CCD tiene un mayor enfoque en la limpieza y el mantenimiento.¹⁰ Este contraste demuestra la flexibilidad del modelo BID para responder a las necesidades de un área específica. Mientras que algunos priorizan la seguridad pública y la apariencia, “otros se han centrado en la promoción de marca e inversiones en el área”.¹¹

Es importante destacar que el BID es un modelo financiero. Por lo tanto, un misma estructura no sirve para todos los casos, el modelo debe ser adaptado a medida que se transfiere a países fuera de América del Norte. Después de su aparición inicial en Canadá y Estados Unidos, el Reino Unido comenzó a desarrollar el modelo BID dentro de su territorio. Al adoptar el modelo BID en el Reino Unido, el sistema tuvo que

adaptarse para que coincidiera con los tipos de gobierno y los sistemas económicos que existen allí, incluida las diferencias políticas. Hay muchas diferencias entre la estructura de los gobiernos de EE.UU. y el Reino Unido que afectan a la transferencia del modelo BID. “Por ejemplo, la naturaleza del gobierno local de los Estados Unidos es de carácter extremadamente diverso, a diferencia de lo que ocurre en el Reino Unido, con una descentralización mucho mayor de la toma de decisiones en los Estados Unidos. La separación de las funciones legislativas y ejecutivas es también una característica del gobierno de los Estados Unidos que no tiene paralelo en el Reino Unido, al igual que la naturaleza (a menudo no partidista) de la política local”.¹² Estas diferencias en la estructura política también se extienden a los impuestos y a la forma en que se distribuye el dinero de los contribuyentes hacia la infraestructura y los servicios civiles.

Aberdeen, Escocia, Reino Unido

Un ejemplo de un BID en el Reino Unido es Aberdeen Inspired en la ciudad de Aberdeen, Escocia. La creación y la actividad de Aberdeen Inspired están reguladas por el “Consejo” de Aberdeen, que es la forma de gobierno local. Las empresas participantes dentro de la zona definida por la BID están obligadas a pagar una “tasa” que va a los servicios civiles prestados.¹³ Dado que Aberdeen Inspired es la principal fuente de oferta de servicios públicos en la ciudad, se aparta del sistema de los Estados Unidos, en el que una sola ciudad a menudo tiene múltiples ofertas de servicios públicos cercanas entre sí. A menudo, se exige a todas las empresas localizadas en un BID que participen en el modelo y excluye a las empresas de fuera de los límites de la zona aunque puedan verse afectadas por defecto. En Aberdeen, las empresas de fuera de los límites tienen la opción de adherirse al gravamen y están sujetas a una contribución del 1% basada en su valor estimado y en la decisión de la junta de la BID.¹⁴ Como otra ciudad histórica, Aberdeen Inspired enfatiza la importancia del entorno construido. La arquitectura de granito es uno de los aspectos más destacados del patrimonio construido de Aberdeen y el BID da prioridad al apoyo a la restauración y promoción del patrimonio cultural de la ciudad.¹⁵

La diferencia en la importancia relativa de los BID que se observa en los casos de Aberdeen y Filadelfia plantea interrogantes sobre la eficacia del modelo en diferentes contextos. En Filadelfia, existen múltiples BID operando en proximidad pero con prioridades en diferentes servicios. ¿La dispersión de las ofertas por toda la ciudad crea una economía y un uso de los servicios más equilibrado? Debido a que los distritos están tan cerca unos de otros, la ciudad alberga una red de espacios seguros y limpios que ofrecen diferentes servicios a los residentes, consumidores y visitantes por igual. La actividad del BID del Distrito de la Ciudad Vieja puede compensar parte de la presión generado por del alto volumen de turismo cultural y actividad comercial. Por ejemplo, la existencia de un Distrito del Centro de la Ciudad tan cerca y con una oferta creciente de oportunidades para hacer compras y comer pueden distribuir más equitativamente el alto volumen de uso y actividad que se observa en el Distrito de la Ciudad Vieja. En ciudades como Aberdeen que tienen una oferta principal para el centro de la ciudad, la oportunidad de membresía que ofrece a negocios externos y así beneficiarse directamente y periféricamente de sus servicios y programación ejemplifica una adaptación del modelo que evita la dispersión descrita en Filadelfia.

Ciudad del Cabo, Sudáfrica

El caso del Woodstock Improvement District en Ciudad del Cabo en Sudáfrica es un ejemplo que muestra una adaptación mayor del modelo BID. Como “los BID se difunden mediante procesos de imitación y aprendizaje internacionales”,¹⁶ el modelo sudafricano se denomina Distrito de Mejoramiento de la Ciudad “ y ejemplifica las necesidades de cada lugar y las condiciones existentes que son esenciales para crear el máximo impacto dentro de una ciudad determinada. A principios del año 2000, varios dirigentes empresariales locales se preocuparon cada vez más por los signos de decadencia urbana en la zona de Woodstock. La seguridad de los empleados que viajan entre los nodos de transporte y los lugares de trabajo también era un problema. Por esta razón, se estableció el Proyecto de Mejora de Woodstock, que posteriormente condujo a la creación de un Foro Empresarial. Las principales



Figura F.1 Mapa de los CID en Ciudad del Cabo (Sudáfrica). Se ha marcado con un círculo el Distrito de Mejora de Woodstock. Los CID se extienden más allá del grupo que existe en el principal centro urbano de la ciudad. <http://cityimprovement.co.za/wordpress/>

áreas de interés del Foro eran la seguridad, la limpieza y la ecología. Con el apoyo y las aportaciones del Ayuntamiento, en mayo de 2005 se estableció el Distrito de Mejora de Woodstock.¹⁷

Como se ve en la figura F.1, la red del BID en Ciudad del Cabo se extiende más allá de la zona central de la ciudad. De manera análoga, Johannesburgo (Sudáfrica) tiene múltiples BID que “también se consideran una solución innovadora para impulsar y fomentar el desarrollo económico en las zonas suburbanas”.¹⁸ Johannesburgo tiene una historia de sectores gubernamentales racialmente divididos que quedaron al margen del apartheid. En los últimos 15 años, el municipio se ha unido finalmente para formar un todo cohesivo. La adopción del modelo de CID por el sector privado en los años 90 transfirió ideas de las

grandes ciudades norteamericanas y las aplicó primero al centro de la ciudad, pero luego se extendió más allá a los centros suburbanos. En Johannesburgo existen BID oficiales y voluntarios. Los grupos voluntarios no están registrados bajo la legislación formal de BID pero son un “fuerte interés de los propietarios y su deseo de establecer rápidamente el proyecto sin tener que esperar el proceso formal (DLAMINI 2007)”.¹⁹ Incluso sin una legislación formal y acuerdos vinculantes, la motivación y la determinación de los grupos privados con recursos permitieron mejorar aún más ciertos sectores de la ciudad y más allá.

Vinculado a la priorización del transporte y a la creación de un paisaje urbano seguro para los que se desplazan a Woodstock, los modelos del BID expresan un nivel de creatividad para abordar los servicios civiles menos comunes que priorizan la visión de barrios “limpios y seguros”.²⁰ Este tipo de adaptación es un testimonio de las formas en que los miembros de los BID pueden pensar fuera de la caja, particularmente en los centros históricos. Sin embargo, ¿qué papel puede desempeñar un modelo de BID en la regeneración de zonas con otro tipo de opciones como una zona sobreutilizada o un centro histórico? ¿Cómo se puede utilizar el modelo para centrarse en esas cuestiones específicas? A medida que los BID logran depender menos del gobierno para proporcionar recursos monetarios, depende de los actores privados dar prioridad a los servicios y posiblemente ser más creativos en las formas en que se utiliza o distribuye el financiamiento, es decir, financiando los esfuerzos de conservación, o autorregulando los distintos tipos de negocios, tanto formales como informales y la forma en que se les permite ocupar el espacio público. Esas soluciones pueden utilizarse para orientar la adaptación y la reutilización del tejido histórico y dar prioridad a la incorporación del patrimonio cultural en la regeneración urbana. Los recursos financieros generados por un BID pueden, a su vez, financiar la preservación del patrimonio urbano para que forme parte de un proceso de rehabilitación más amplio y “también aborda la cuestión más importante de convertir las zonas que contienen el patrimonio en partes plenamente funcionales y desarrolladas de la ciudad”.²¹ Alcanzar el objetivo del modelo del BID

de elevar las áreas económicamente en declive y subutilizadas de una ciudad.

Más allá de la creatividad, algunas comunidades urbanas no tienen los recursos o el compromiso suficiente para apoyar con éxito un BID. Como los esfuerzos de regeneración requieren tiempo para surtir efecto, la trayectoria de la financiación en el futuro debe ser predecible. Por ejemplo, la investigación de Wonhyung Lee sobre los BID fallidos en Los Ángeles demuestra la incapacidad de ciertas comunidades para crear un BID basado en la demografía (Figura 2). Los vecindarios de bajos ingresos e inmigrantes luchan por pasar por el proceso de creación de un BID el que consume tiempo y energía, y quizás no sea la solución correcta para todos los vecindarios.²² Sus conclusiones ponen de relieve que el BID no puede apoyar a las comunidades afectadas por graves problemas subyacentes de penuria económica, preocupaciones ambientales y niveles extremadamente altos de edificios vacíos o en ruinas.²³ Las asociaciones entre el sector público y el privado pueden adaptarse mejor a las zonas con estas condiciones.

En América Latina, los sistemas políticos desorganizados y la comunicación entre los gobiernos locales y nacionales también pueden dar lugar a una base deficiente para el modelo del BID. Una tesis de posgrado de Valentina Gaido Lasserre explora el programa piloto del BID en Chile. Su investigación muestra que “el proceso de creación del BID en Chile no está definido y la falta de claridad sobre su aplicación después de la primera etapa está llevando a una confusión que puede perjudicar gravemente el éxito del programa”.²⁴ Los sistemas no definidos y los procesos de establecimiento alargados bajo procedimientos legislativos, obstaculizan la capacidad de las comunidades para completar el proceso y establecer un modelo de BID como también concluye en el análisis de Lee de Los Ángeles.

Los BID no representan ni apoyan necesariamente a las comunidades marginadas como las personas sin hogar, los drogadictos, los trabajadores sexuales, etc. Los BID también pueden aumentar el valor de la tierra y los impuestos sobre la propiedad catalizando cambios

en el vecindario que pueden afectar negativamente a las comunidades existentes. Para catalizar la creación de un BID exitoso se requiere de un capital social de base. En los vecindarios con niveles insuficientes de capital social y movilidad comunitaria para iniciar un BID, ¿hay otras soluciones para regenerar los negocios locales y obtener capital privado para mejoras civiles? En los esfuerzos de regeneración urbana un tema común es el desplazamiento o la eliminación de los mercados no deseados e informales, las personas marginadas, y las comunidades con recursos insuficientes. Las soluciones, como las BID suelen provocar el aumento del valor de las propiedades y la afluencia de recién llegados de clase superior, lo que se conoce como aburguesamiento. Para combatir los efectos negativos del aburguesamiento debido a la mejora del paisaje urbano, las comunidades urbanas y

Figure 1 – Existing BIDs and the areas with inconclusive BID formation in Los Angeles, 2014

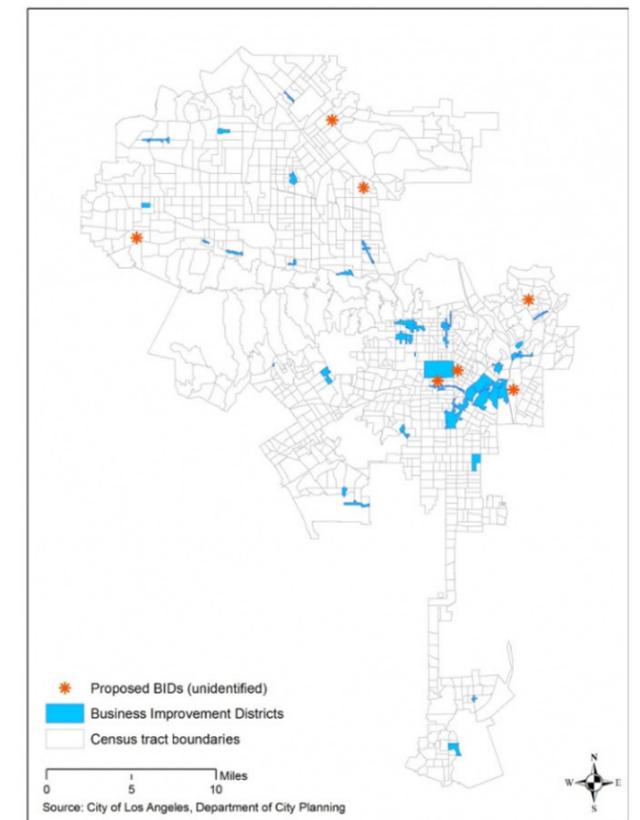


Figura F.2 Luchas para formar distritos de mejora empresarial (BID) en Los Ángeles

Fuente: Wonhyung Lee 2016.

los sistemas políticos correspondientes deben alcanzar un equilibrio. Aunque existe una cantidad sustancial de investigaciones que analizan el modelo BID y su impacto, muy poca literatura analiza la posibilidad de alternativas en ciudades o barrios que no pueden usar este modelo. Se necesitan más investigaciones y sugerencias para explorar otros tipos de asociaciones público-privadas o modelos económicos que generen actividad financiera e inversión a nivel local. Para encontrar nuevas vías hacia la redistribución del capital, los sistemas revisados deben incluir a las comunidades con pocos recursos para encontrar de forma creativa un sistema que no dependa tanto de las grandes cantidades de capital existente en las regiones urbanas.

Endnotes:

- 1 Starting a Business Improvement District in Philadelphia, The City of Philadelphia's Department of Commerce and Drexel University's Center for Public Policy.
- 2 Symes, Martin, and Mark Steel. 2003 "Lessons from America: The Role of Business Improvement Districts as an Agent of Urban Regeneration." *The Town Planning Review* 74 (3) www.jstor.org/stable/40112563.
- 3 "Business Improvement Districts." Business Improvement Districts | Urban Regeneration. <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/16>
- 4 Symes and Steel, "Lessons from America" 2003 op.cit., 309-310.
- 5 "Business Improvement Districts." Business Improvement Districts | Urban Regeneration. <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/16>
- 6 *Business Improvement Districts (BIDs): the internationalization and contextualization of a 'traveling concept.'*
- 7 *Starting a Business Improvement District in Philadelphia*, The City of Philadelphia's Department of Commerce and Drexel University's Center for Public Policy.
- 8 *Ibid.*
- 9 Old City District 2020 "Old City District." Accessed March 30, 2020. <https://www.oldcitydistrict.org/>.
- 10 "CCD Services." Center City District | CCD Services. Accessed March 30, 2020. <https://www.centercityphila.org/ccd-services>.
- 11 "Business Improvement Districts." Business Improvement Districts | Urban Regeneration. <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/16>
- 12 M.G. Lloyd, J. McCarthy, S. McGreal and J. Berry

- 2003 Business Improvement Districts, *Planning and Urban Regeneration, International Planning Studies*, 8 (4) 295-321, DOI: 10.1080/1356347032000153133
- 13 Aberdeen Inspired "Let Us Inspire Your City." Accessed March 30, 2020. <https://www.aberdeenspired.com/>.
- 14 *Ibid.*
- 15 *Ibid.*
- 16 Peyroux, Elisabeth, Robert Pütz, and Georg Glasze. 2012 "Business Improvement Districts (BIDs): the Internationalization and Contextualization of a 'Travelling Concept.'" *European Urban and Regional Studies* 19, no. 2 (2012): 111–20. (116). <https://doi.org/10.1177/0969776411420788>.
- 17 "Welcome to the Woodstock Improvement District (WID)." Woodstock Improvement District. <http://wid.co.za/>.
- 18 Elisabeth Peyroux, (2008) "City Improvement Districts in Johannesburg: An examination of the local variations of the BID model"
- 19 *Ibid.*
- 20 Peyroux, *Business Improvement Districts (BIDs)*, 115.
- 21 Rojas, Eduardo. 2011 "Sustainable Heritage of The Urban Heritage: Lessons from Latin America." *The Getty Institute Conservation Perspectives*, 4.
- 22 "In Neighborhoods That Struggle Economically, Supporting Community Cohesion Is Key to the Formation of Business Improvement Districts." USAPP, February 27, 2017.
- 23 *Ibid.*
- 24 Lasserre, Valentina Gaido, 2016 Creating Business Improvement Districts in Chile: Commercial District Strengthening Pilot Program, Columbia University, New York, (33).

ANEJO G: INTERPRETANDO EL PARQUE DE EDIFICIOS MODERNOS EN LAS ZONAS URBANAS PATRIMONIALES

Sung, Di

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha estado nominando Sitios del Patrimonio Mundial desde 1978 basándose en las presentaciones hechas por los gobiernos nacionales y con el asesoramiento técnico del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). El patrimonio urbano histórico entró pronto en la Lista del Patrimonio Mundial cuando en 1978 la UNESCO reconoció la importancia universal de los centros históricos de Quito y Cracovia. Sin embargo, sólo en 1987 Brasilia fue nominada como la primera ciudad del siglo XX diseñada bajo los principios del Movimiento Moderno de arquitectura y planificación. Actualmente, más edificios y ciudades este movimiento se añaden gradualmente a la lista reconociendo su impacto social o político en los asuntos mundiales. Los edificios del Movimiento Moderno a menudo llevan el simbolismo más allá de su apariencia y estética. Una mejor comprensión de estos valores socioculturales y su incorporación en las narrativas del patrimonio de las ciudades, regiones o la nación, es crucial para su preservación física. En el siglo XX, la construcción de nuevas urbanizaciones y edificios públicos fue una herramienta de los gobiernos y planificadores a para remodelar la sociedad. La planificación y construcción de ciudades modernas fueron formas rápidas y obvias de abordar objetivos sociales o incluso de hacer pura propaganda política. Las ciudades del Primer Mundo hicieron esto como parte de la continua expansión o reconstrucción de las ciudades. En el Sur Global, los países colonizados por los europeos tuvieron más dificultades para simultáneamente retener sus valores tradicionales y establecer nuevos órdenes utilizando edificios y planes urbanos del Movimiento Moderno. Surgen complejas cuestiones de preservación. ¿Son los edificios del Movimiento Moderno s indistinguibles

o no? Si los edificios del Movimiento Moderno fueron nominados como parte del Patrimonio Mundial de la UNESCO, ¿qué beneficios o desventajas supone? ¿Y qué desafíos vienen después o dificultan su reinterpretación?

Las ciudades del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO y los edificios modernos

El Programa de Ciudades Patrimonio de la Humanidad-una iniciativa de la UNESCO-proporciona una plataforma para estudiar las ciudades y edificios del Modernismo que están sub-representados en la WHL que tiene 300 Ciudades Patrimonio de la Humanidad, pero sólo una docena de ejemplos de Modernismo.¹

Un primer grupo está compuesto por conjuntos de edificios modernos que incluyen el "Campus de la Bauhaus y otros sitios en Weimar, Dessau y Bernau"²; la "Ciudad Universitaria de Caracas"³ y el "Campus de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)"⁴. Estos grupos de edificios formaban barrios o partes de ciudades, pero no toda la ciudad. Estos barrios manifiestan valores experimentales. Para dos universidades latinoamericanas en Caracas y Ciudad de México, el modernismo, junto con los murales de arte, se utilizó para representar los valores nacionales, la autonomía intelectual y la prosperidad. En ambos casos, los murales artísticos ejemplifican valores no coloniales, ya sea contemporáneos o prehispánicos, una elección que "...encarna valores sociales y culturales de importancia universal y es uno de los íconos más significativos de la modernidad en América Latina". En el resumen de la nominación de la UNAM a la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO (WHL), se atribuye al modernismo la manifestación de nuevos valores sociales.

Un segundo grupo comprende nuevas ciudades cuyo

diseño está influenciado por el Movimiento Moderno. Brasilia⁵, Asmara: una ciudad africana modernista⁶, Ivrea, ciudad industrial del siglo XX⁷, Le Havre, la ciudad reconstruida por Auguste Perret⁸, y la ciudad blanca de Tel Aviv⁹. Estas intervenciones fueron el resultado de ejercicios de poder (político, cultural o económico). En Brasilia, los arquitectos Oscar Niemeyer y Lúcio Costa y el arquitecto paisajista Roberto Burle Marx crearon el plan moderno, limpio y racional para la nueva capital. El presidente Juscelino Kubitschek cumplió la visión plasmada en las Constituciones brasileñas ya a finales del siglo XIX de trasladar la capital al interior del país. Para Ivrea, la pequeña ciudad era una encarnación moderna de la producción industrial, mientras que también encarna la propaganda política del Movimento Comunità. Como se describe en el documento de la UNESCO, “La ciudad ... refleja las ideas del Movimento Comunità (Movimiento Comunitario) que se fundó en Ivrea en 1947 sobre la base del libro de Adriano Olivetti de 1945 l'Ordine politico delle Comunità (El orden político de las comunidades). La ciudad industrial de Ivrea, por lo tanto, representa un ejemplo significativo de las teorías del siglo XX sobre el desarrollo urbano y la arquitectura en respuesta a las transformaciones industriales y sociales, incluida la transición de las industrias mecánicas a las digitales”. Le Havre y Tel-Aviv fueron experimentos del modernismo. Se necesitaba un proyecto de reconstrucción para Le Havre después de la Segunda Guerra Mundial, Auguste Perret facilitó la reconstrucción de la ciudad con experimentos radicales en el uso de hormigón; el Plan Maestro de Patrick Geddes para Tel-Aviv fue también un experimento urbano de este tipo. Estas Ciudades del Patrimonio Mundial son el resultado de los rápidos cambios políticos, sociales y tecnológicos del siglo XX. Por una parte, para los diseñadores son expresiones artísticas y estéticas, pero su planificación a escala de la ciudad también tuvo un impacto más allá de las apariencias conteniendo, valores intangibles arraigados en las circunstancias sociopolíticas los que resaltaron su importancia como Patrimonio Mundial.

El último grupo es único en su clase, “Rabat, Capital Moderna y Ciudad Histórica: Un patrimonio compartido”¹⁰. La capital de Marruecos, la más rica del Magreb, está inscrita en la WHL por ser no sólo

histórica con linaje real sino también moderna debido a los cambios introducidos por el poder colonial durante el Protectorado francés. El caso plantea varias preguntas interesantes. ¿Por qué el patrimonio moderno pesa tanto como el histórico? ¿Qué impidió que el desarrollo moderno dañara el patrimonio histórico? ¿Y qué harían el gobierno y las ONG de Marruecos con la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO en mano? La experiencia de Rabat podría beneficiar al resto de las 300 ciudades del Patrimonio Mundial en reevaluar su patrimonio edificado del Movimiento Moderno, a menudo descuidado, y ayudar a las ciudades con pasado colonial a formular sus narrativas para interpretar el su patrimonio edificado del siglo XX.

Alcance

Este estudio toma prestadas las principales ideas del documento del Comité Científico Internacional del Patrimonio del Siglo XX del ICOMOS (ICOMOS-isc20c) ‘Documento de Madrid-Nueva Delhi’ presentado por primera vez en 2011, y posteriormente revisado en 2014 y 2017¹¹. El documento señala a las “Dos guerras mundiales, la Guerra Fría que siguió, la Gran Depresión y la descolonización...” como los principales acontecimientos del siglo XX que cambiaron los tejidos sociales y urbanos y afirma que tanto los acontecimientos políticos como las innovaciones industriales de la época dieron forma al diseño de edificios y a las prácticas de planificación urbana del Movimiento Moderno.

Varios puntos del documento se aplican a esta investigación incluyendo: el 1.5 que recomienda Identificar y evaluar la importancia del entorno y el 1.6 que sugiere identificar y evaluar los conceptos de planificación e infraestructura significativos, orientar la investigación para que se centre en la escala urbana, ya que ningún edificio está aislado de sus entornos contextuales. Además, el punto 2.3 pide a los Estados que utilicen una metodología de planificación que evalúe la importancia cultural y que apliquen políticas para conservarla y respetarla antes de iniciar los trabajos de preservación. En el punto 9.2 el documento pide que se respete el valor de las capas significativas de cambio y la pátina de la edad para identificar las muchas formas en que el patrimonio moderno es

tan diferente del histórico e incorporar en el análisis sus conexiones más inmediatas con el presente. Las conexiones inmediatas con los interesados locales y otros es una capa de significación que los profesionales de la preservación encuentran difícil de tratar, lo mismo pasa con la complejidad de los valores del siglo XX que esas edificaciones materializan.

Estudio de Casos

“Rabat, capital moderna y ciudad histórica: Un patrimonio compartido”, se añadió a la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO en 2012, mientras que otras ciudades históricas marroquíes de la lista, Meknes, Fez y Marrakech, fueron nominadas en el siglo XX. Rabat es la capital y en los documentos de candidatura de la UNESCO se describe que la residencia real tiene características árabes, musulmanas, bereberes, francesas y modernas, y se destaca el diseño innovador de las intervenciones realizadas en los primeros años de la era colonial francesa centradas en la ampliación del saneamiento y la aplicación de un plan urbano racional



Figura G.1 Rabat, Rabat Vista aérea de la Medina y Ville Nouvelle

en las zonas de expansión. Esta característica de Rabat comparada con otras ciudades históricas marroquíes proporciona una base para estudiar el impacto de la modernización -o más concretamente, del Movimiento Moderno Intencional- en una pieza del tejido histórico. Plantea preguntas sobre cómo los marroquíes utilizan el patrimonio moderno, y cuál es la narrativa que han estado interpretando.

La figura G.1 del Plan de Gestión presentado por Marruecos a la UNESCO¹² muestra la Medina, la Kasbah y los monumentos históricos de la mezquita de la ciudad; y La Ville-nouvelle la adición del siglo XX. La figura muestra la alineación de los principales bulevares construidos en la ciudad por los franceses a principios del siglo XX que tienen resonancias de los bulevares de los que Hausmann diseñó para París en el siglo XIX. Las figuras G.3 y G.4 muestran dos ejemplos del inventario de edificios del modernismo del siglo XX en la zona inscrita en la WHL de la UNESCO y otros edificios construidos entre 1941-1961 con un marcado carácter moderno.

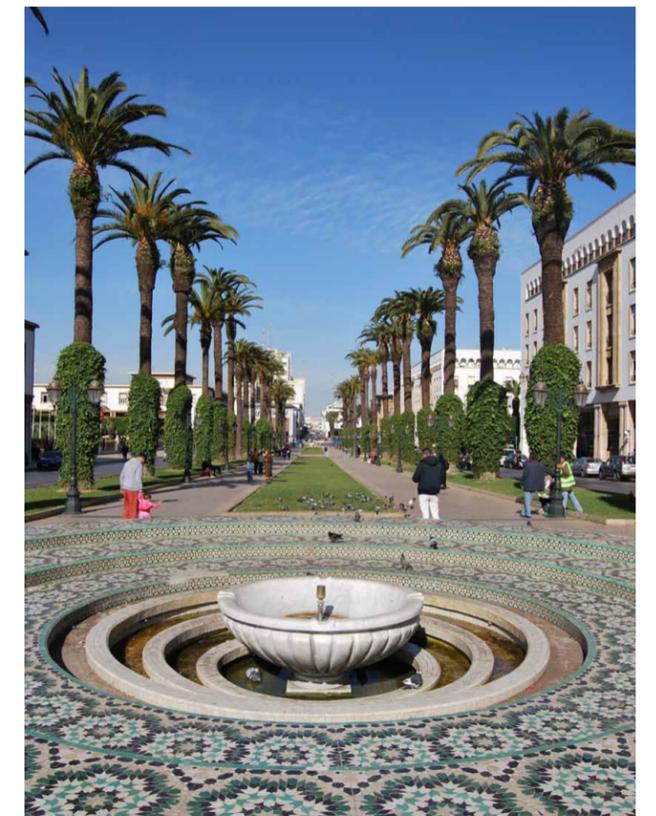


Figura G.2 Rabat, Boulevard de la Ville Nouvelle

El énfasis de los relatos de la inscripción de la UNESCO se relaciona con la contribución del gobierno colonial francés de principios del siglo XX y sus innovaciones de planificación. El Plan del Comisario-Residente General Maréchal Lyautey reconfiguró completamente la estructura urbana de Rabat. La selección estratégica del General Lyautey de los “patrimonios” a conservar como “monumentos”, estaba destinada a desarrollarse como una nueva ciudad con rasgos orientales, para atraer a los turistas y colonos europeos, una representación no del todo cierta que condujo a una de las primeras olas de “aburguesamiento” de Rabat. Después de la Segunda Guerra Mundial y la retirada del Protectorado Francés, planes similares se aplicaron a Rabat. Siguiendo la “visión” de Lyautey, se construyeron edificios en altura, torres limpias y blancas para los europeos, mientras que la población local tenía que alojarse con refugios improvisados en asentamientos informales en la periferia de la ciudad.¹³ El estilo moderno de la mirada europea en un escenario exótico puso en duda la exhaustividad de la narración. ¿La narración tiene en cuenta las opiniones de todos los interesados? Según el Documento de Madrid-Nueva Delhi la descolonización debería ser un tema directamente abordado en el análisis, y sin embargo es aún un tema a ser debatido en Rabat.

Tras las cargas coloniales mencionadas anteriormente en el desarrollo de Rabat, es necesario tener una opinión firme sobre la desigualdad en materia de vivienda para reconocer las deficiencias y los temas omitidos en la candidatura a la UNESCO. Para hacer justicia a Lyautey, hay que mencionar que su objetivo de mantener las Medinas, -llamadas las villes musulmanes -separadas de los nuevos barrios-les villes Européenes- no provenía de una arrogancia europea sino de un concepto de principios del siglo XX de “respeto” a la cultura local. Lyautey vino de un ambiente educado y ha sido testigo de un ejemplo fallido en Argelia antes.¹⁴ Para Lyautey, la separación de musulmanes y europeos fue una elección política implementada en una configuración espacial. El plan tenía jardines públicos entre los barrios, distinguiendo los asentamientos europeos controlados de los barrios tradicionales de cultivo orgánico.

El plan maestro de estilo Art Deco de Henri Prost rodeó la medina y ahogó el centro histórico mientras su población



Figura G.3 Rabat, Oficina de Correos¹⁵

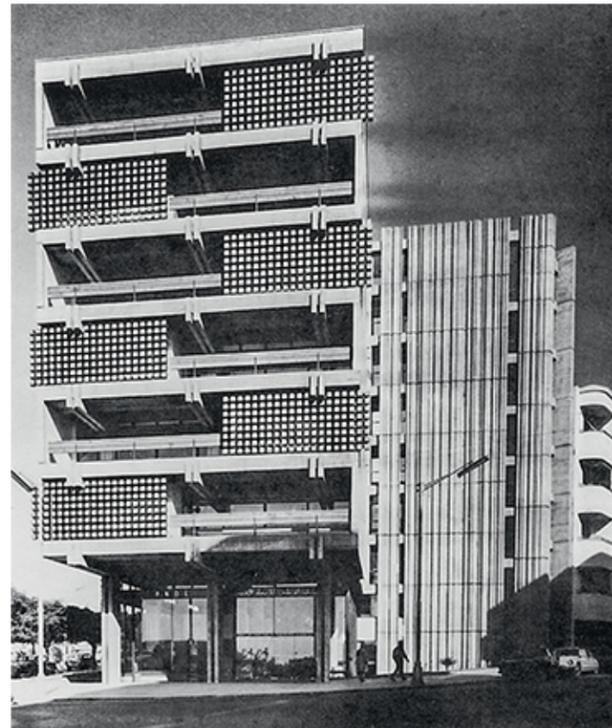


Figura G.4 Rabat, Banco Nacional de Desarrollo¹⁷

se duplicaba a finales de 1910. Antes de la Segunda Guerra Mundial, un flujo de inmigrantes europeos llegó a Rabat, y el arquitecto de estilo modernista Michel Ecochard, construyó un gran número de edificios inspirados en los conceptos higienistas franceses de Le Corbusier para acomodar a la población de europeos y marroquíes que aumentaba. Sin embargo, el esfuerzo de construcción fue incapaz de albergar a la población en rápido crecimiento, un esfuerzo de vivienda fallido que se repitió después de la independencia, y de nuevo a finales del siglo XX. Hasta hoy, Rabat es una ciudad en evolución con una construcción constante, y los asentamientos informales siguen apareciendo en las zonas periféricas de la ciudad histórica.¹⁶

Desde finales del siglo XX hasta ahora, el desarrollo de Rabat también había alterado la estructura de Salé su ciudad gemela y rival al otro lado del río Bouregeg. Con sus modernas infraestructuras Rabat atrajo primero a la población de Salé para que migrara y ahora la población que no puede alojar Rabat está migrando a las nuevas construcciones de Salé.¹⁸ Esto podría describirse como un continuum de la separación colonial de los ricos y los comunes, que planteó el reto más allá de la vivienda, extendiéndola a la identidad social, racial y nacional.

El rápido desarrollo y los cambios en el centro histórico de Rabat, los barrios modernos y la vecina ciudad de Salé han tenido repercusiones en el sitio y el estatuto de Patrimonio Mundial de la UNESCO. En la reunión anual del Comité de la UNESCO (43COM) en 2019, la organización internacional expresó su gran preocupación por el desarrollo contemporáneo de la zona circundante y sus repercusiones negativas las que podrían comprometer la integridad de los monumentos de Rabat. Se pidió al Gobierno de Marruecos que proporcionara un plan de mitigación antes de febrero de 2020, con el riesgo de que la pérdida de su condición de patrimonio de la UNESCO lo que hace recaer sobre el Gobierno la responsabilidad de dar una respuesta creíble y respetuosa de las narrativas sobre el patrimonio basados en sus valores históricos y modernos.¹⁹ En otras partes de Marruecos, los complejos turísticos del

arquitecto franco-marroquí Jean-François Zevaco en la ciudad costera de Agadir y en la apartada ciudad de Sidi Harazem, habían sido elevados al reconocimiento internacional. Este último recibió la financiación del Instituto de Conservación Getty para “Keep It Modern” en 2017.²⁰ El creciente reconocimiento y la conservación del patrimonio moderno en Marruecos han contribuido sin duda a aumentar la conciencia en el país sobre éstos valores patrimoniales.

Conclusión

Es evidente que aunque la inscripción de la UNESCO en el Patrimonio trató de abordar la historia colonial moderna y su integración en la ciudad histórica y la cultura, todavía no se ha encontrado una fuerte “narrativa de patrimonio” que fundamente la preservación. Lo que hay que reiterar es que no se trata de destacar una cultura sobre otra, sino cómo salvaguardar y honrar el patrimonio como comunicación entre culturas. Con el apoyo de los organismos internacionales, nacionales, municipales y no gubernamentales se debería llegar a una interpretación más refinada. El caso de Rabat no es el ejemplo perfecto, pero con el estatus de Patrimonio de la UNESCO reconociendo su cultura de “patrimonio compartido”, es posible esperar el pronto surgimiento de una narrativa más cohesiva.²¹

Endnotes:

- 1 <https://whc.unesco.org/en/cities/>
- 2 <https://whc.unesco.org/en/list/729>
- 3 <https://whc.unesco.org/en/list/986>
- 4 <https://whc.unesco.org/en/list/1250>
- 5 <https://whc.unesco.org/en/list/445>
- 6 <https://whc.unesco.org/en/list/1550>
- 7 <https://whc.unesco.org/en/list/1538>
- 8 <https://whc.unesco.org/en/list/1181>
- 9 <https://whc.unesco.org/en/list/1096>
- 10 <https://whc.unesco.org/en/list/1401>
- 11 <http://www.icomos-isc20c.org/pdf/madrid-new-delhi-document-2017.pdf>
- 12 UNESCO World Heritage List, Rabat Management Plan, Government of Morocco <https://whc.unesco.org/en/list/1401/documents/>
- 13 Wagner, Lauren, and Claudio Minca. “Rabat Retrospective: Colonial Heritage in a Moroccan Urban Laboratory.” *Urban Studies* 51, no. 14 (2014): 3011-025.

- 14 Rabinow, Paul. 1989 “Governing Morocco: modernity and difference.” *International Journal on Urban and Regional Research* 13 (1) 32-46.
- 15 G.Belinen, 1954 L'Architecture marocaine, *Revue de L'ordre des Architectes du Maroc* 6
- 16 Elsheshtawy. *The Evolving Arab City: Tradition, Modernity, and Urban Development*. London: Routledge, 2008.
- 17 Jean-François Zevaco, 1965. Source: “CIH BANK : 100 ans d'histoire pour écrire l'avenir” Partie 3, Chapitre 1
- 18 Ibid.
- 19 <https://whc.unesco.org/en/decisions/7433>
- 20 https://www.getty.edu/foundation/initiatives/current/keeping_it_modern/grants_awarded_2017.html
- 21 UNESCO World Heritage List, Rabat Management Plan, Government of Morocco <https://whc.unesco.org/en/list/1401/documents/>

ANEJO H: LA ACUPUNTURA URBANA: UN INSTRUMENTO PARTICIPATIVO PARA LA REGENERACIÓN URBANA DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Ifrah Asif

El Centro Histórico de Cartagena, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, se enfrenta actualmente a varios retos. El Centro ha sido aburguesado y una gran parte de la población local ha sido desplazada, creando conflictos sociales entre los turistas y la comunidad local, lo que ha llevado a una pérdida de valores patrimoniales. Los espacios públicos urbanos del centro histórico están dominados por los turistas, están sobreutilizados y privatizados, lo que provoca una contaminación acústica durante la noche y una pérdida de calidad de vida en el distrito histórico. Existe una preocupación por la seguridad en los espacios públicos, especialmente con la prostitución y las actividades de drogas que se apoderan de los espacios públicos durante las noches, lo que ha llevado a una falta general de presencia de las familias y los niños en los espacios públicos. La gestión de los espacios públicos es un desafío para las autoridades locales debido a la falta de participación de la comunidad. La comunidad local ha perdido su sentido de lugar y comunidad y se enfrenta a una crisis de identidad cultural. Hay un creciente interés en reclamar el dominio público para la comunidad local planteando numerosas preguntas:

1. ¿Cómo podemos abordar la sobreutilización de los espacios públicos y privados en los distritos históricos?
2. ¿Cómo podemos devolver el sentido de lugar y comunidad a los espacios públicos?
3. ¿Cómo se pueden utilizar los espacios públicos para desarrollar un sentido de memoria colectiva en una comunidad?

Espacio urbano público

El espacio público es el escenario en el que se desarrolla el drama de la vida en común. Wang (2002) define el espacio público urbano como: “el espacio que

existe entre los edificios de un área urbana, debe ser accesible al público. Este espacio debe ser el lugar para que los residentes urbanos se reúnan y hablen con otros, y para que el ser humano permanezca en el entorno natural”. También es el símbolo de la imagen urbana, por lo que se denomina como el salón o la ventana de la ciudad. Es un espacio multifuncional en un área urbana, que puede ser el centro de actividades políticas, económicas o culturales. El espacio público urbano es dinámico, lo cual es esencial para el desarrollo sostenible de la ciudad”.¹

El espacio público puede existir en una variedad de formas, como calles, plazas, parques, y mercados. Enlaces, nodos, recintos, espacios verdes, hitos, bordes, caminos son componentes del tejido urbano que conectan los espacios públicos entre sí y con el resto de la ciudad. Los espacios públicos ofrecen oportunidades para que las personas experimenten una variedad de encuentros humanos.

1. *Plazas.* Una plaza es parte del organismo vivo de la ciudad con condiciones socioeconómicas y técnicas cambiantes. Estos espacios son los nodos, puntos de unión, la convergencia de varios caminos, eventos o viajes en la ciudad. La Plaza San Diego, la Plaza de Bolívar, la Plaza Santo Domingo, la Plaza de Santa Teresa son algunas de las plazas analizadas en el casco histórico de Cartagena. En general, las plazas están dominadas por los turistas y las actividades comerciales, especialmente durante las noches.

2. *Calles.* Las calles son los caminos o canales por los que se mueve el observador de la ciudad. Estos caminos son uno de los elementos estructurales que definen una ciudad y poseen cualidades espaciales muy características, con concentraciones de uso o actividades especializadas alineadas a lo largo de ellas y características especiales de fachada. Las

calles y las aceras son uno de los componentes vitales del tejido urbano. La Calle de las Damas, la Calle de Santo Domingo, la Calle de la Amargura son algunas de las calles observadas en Cartagena. Estos espacios dinámicos proporcionan canales para el movimiento, nodos para la comunicación, y espacios comunes para la actividad social y económica.

3. *Umbrales.* Los umbrales son los espacios de separación entre los espacios interiores y exteriores. Existen en forma de aceras, donde crean un amortiguador entre las calles y los edificios. En Cartagena, los balcones que se extienden por las calles crean umbrales táctiles y no táctiles entre los espacios públicos y privados. En los espacios urbanos, los umbrales crean una transición de un espacio público a otro, del ámbito público al privado, y proporcionan oportunidades para las interacciones físicas y visuales entre las personas.

4. *Parques.* Existiendo como en una forma de espacios verdes, los parques son el corazón y los pulmones de cada vecindario urbano. En la actualidad en Cartagena los parques tienen la presencia más significativa de la comunidad local en los espacios públicos. Getsemani es uno de los barrios de Cartagena que todavía está tratando de contener el turismo. El parque del Centenario en Getsemani, donde se siente fuertemente la presencia de la comunidad, parece ser un punto de refugio urbano para la comunidad local frente a los turistas.

Factores que afectan a la utilización de los espacios públicos:

1. *La presencia de actividades económicas formales e informales.* El turismo es una de las principales actividades económicas de Cartagena y la abundancia de cafés, bares, tiendas comerciales en el Centro Histórico es prueba de ello. Sin embargo, el cincuenta y cinco por ciento de la economía local es informal. Existe una tensión entre la economía formal e informal en Cartagena.

2. *El clima y las condiciones ambientales también son influencias poderosas.* Cartagena goza de un

clima tropical con estaciones húmedas y secas, y recibe el efecto de las masas de agua que la rodean. A medida que el clima se calienta durante el día, la gente busca sombra para sentarse en los espacios públicos. La Plaza San Diego tiene árboles que actúan como núcleos del espacio público, proporcionando puntos de reunión o la sombra, con lugares cómodos para sentarse. El Parque Centenario en Getsemani utiliza el agua como modificador del microclima para bajar las temperaturas ambientales y crea espacios cómodos para sentarse durante los días calurosos y soleados. Los elementos de protección contra el sol, el viento, los árboles y el agua son características clave para el diseño de los espacios públicos en Cartagena.

3. *Mobiliario urbano.* El éxito de los espacios públicos proporciona una variedad de opciones de asientos que permiten una variedad de interacciones. Desde sentarse solo en un espacio público para observar a otras personas hasta sentarse juntos en los espacios públicos e interactuar con otras personas, el diseño debe permitir opciones. Los espacios públicos para sentarse se han privatizado en la mayoría de las plazas del Centro Histórico y parece haber una falta general de espacios libres para sentarse bajo sombra. Además, los asientos están diseñados principalmente para ver, más que para interactuar con el público.

4. *Comida.* La comida atrae a la gente que atrae a más gente. La comida es uno de los elementos clave para el diseño de los espacios públicos urbanos. Ocupa los espacios públicos de manera formal e informal, desde los cafés y restaurantes formales hasta los vendedores ambulantes y los carritos. Los espacios públicos de Cartagena tienen una abundancia de cafés y restaurantes que dominan la economía alimentaria del Centro Histórico. Sin embargo, todavía hay una fuerte presencia de vendedores ambulantes informales también.

Regeneración urbana a través de los espacios públicos urbanos

Los espacios públicos urbanos reflejan la cultura de una comunidad y ofrecen oportunidades para la vida social y las interacciones entre la comunidad local y los

extranjeros. Estos espacios públicos son un elemento importante en el proceso de regeneración urbana, ya que tienen el potencial de recrear la identidad perdida de una ciudad determinada contribuyendo a generar un sentido de lugar, así como un sentido de comunidad.² La industria del turismo ha dominado los espacios públicos de Cartagena. Es necesario invertir el impacto del turismo y los desafíos que vienen con él. Sin embargo, para que la comunidad recupere el centro histórico y su identidad perdida, los cambios deben hacerse desde el interior de la comunidad para lograr ese sentido de propiedad de su distrito histórico. Esto requiere un proceso de abajo hacia arriba que ponga la participación pública como su núcleo.

Según el crítico de arquitectura Kenneth Frampton, el término Acupuntura Urbana acuñado por el urbanista Manuel de Solà-Morales “se refiere al potencial reparador de intervenciones urbanas compactas y catalizadoras, con la condición de que éstas sean realizables en un plazo bastante corto y capaces de reestructurar espontáneamente su entorno inmediato”.³

La acupuntura urbana es una teoría socio-ambiental que combina el diseño urbano con el tratamiento de acupuntura tradicional china. Las acciones de la acupuntura urbana son proyectos a pequeña escala, diseñados desde abajo hacia arriba, que fomentan la construcción de sentido de comunidad. El enfoque de planificación participativa proporciona una alternativa al urbanismo de los inversionistas inmobiliarios y motiva a los residentes de los barrios desatendidos a participar en la creación de lugares.⁴ La acupuntura urbana se considera un instrumento valioso para la creación de lugares en los que las fuerzas del mercado eclipsan la capacidad de los residentes de tomar decisiones sobre su derecho a la ciudad.⁵ “A diferencia de los proyectos de inversión en gran escala, la acupuntura urbana es una práctica en pequeña escala que se aplica en entornos microurbano, con el fin de que los residentes participen en la creación de su espacio público. Es una estrategia para abordar proyectos de renovación o desarrollo urbano que reconoce las necesidades de los habitantes y otros interesados y hace hincapié en la creación de espacios comunes compartidos, accesibles a la población local. El uso de la acupuntura

urbana incluye la investigación de las necesidades de los residentes y la consideración de sus perspectivas en el proceso de planificación. A continuación se llevan a cabo acciones específicas para modificar el espacio público y mejorar la calidad de vida de los residentes”.⁶

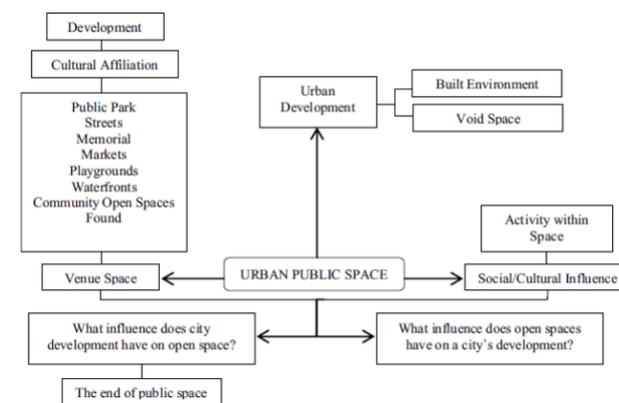


Figura H.1 Revitalización de los espacios públicos urbanos: El proceso⁷
Source: Adopted from Paigo, 2012

El proceso de acupuntura urbana pone de manifiesto los puntos de encuentro de los habitantes de una comunidad local en torno a pequeñas acciones dentro del entorno microurbano para crear una diversidad de contenidos en los espacios públicos. Este proceso tiene como condición previa una comprensión acabada de las necesidades de los residentes.⁸ El proceso de la acupuntura urbana se estructura en tres fases:

1. *Proceso de creación de una visión comunitaria.* El proceso de construcción comunitaria alienta la participación activa de las personas en el proceso de diseño para dar forma a sus entornos. Las comunidades urbanas son conglomerado de diversos actores sociales y el proceso promueve la participación del mayor número posible de agentes sociales, el municipio, la comunidad local, las asociaciones culturales, los políticos, los diseñadores y los planificadores. Este enfoque que busca establecer la comunicación entre los diferentes agentes sociales que participan en el proceso de regeneración urbana invita además a personas de campos creativos y reúne a artistas, arquitectos, diseñadores, sociólogos, antropólogos culturales, escritores y conservadores para colaborar y generar ideas para la construcción de

la comunidad. La construcción comunitaria se realiza a través de conferencias, debates, intervenciones artísticas, exposiciones, talleres que fomentan la participación de la comunidad en la configuración del entorno en el que viven y definir su contenido.

2. *Identificar los puntos potenciales de la acupuntura.* Es necesario fomentar las interacciones entre actores sociales locales y los expertos para definir intervenciones que respondan a las necesidades de la comunidad. El proceso incluye la identificación de los posibles puntos de acupuntura, donde las intervenciones a pequeña escala pueden ayudar a cambiar el carácter del espacio. Mediante esta red de pequeñas intervenciones, se estimula un proceso de cambio en el contexto urbano más amplio, que puede observarse y modificarse en pequeña escala incorporando la retroalimentación de la comunidad en el proceso de diseño.

3. *Elaboración de un plan de acción.* La última fase consiste en elaborar un plan de acción para ejecutar el plan de regeneración urbana mediante intervenciones de diseño que incorporen a la comunidad y cuenten con el apoyo de expertos. Se pueden incorporar programas de residencia de artistas para la ejecución de este plan. Dado que se trata de un proceso de planificación participativa de abajo hacia arriba, el plan de acción se modifica y mejora continuamente a lo largo del proceso.

Estudio de Casos

Vacios urbanos: Motivos para el cambio, Filadelfia
Espacios Vacíos (*Urban Voids*) fue un concurso internacional de diseño celebrado en 2005 para hacer frente a la crisis de decadencia urbana y generar ideas sobre cómo reutilizar las propiedades vacías de la ciudad de Filadelfia y remodelar las formas urbanas y naturales en toda la ciudad. El proceso de regeneración urbana comenzó con debates con la comunidad local y con la visión de volver a conectar la ciudad mediante una red verde y llevar la vida pública a las calles. Las intervenciones de acupuntura urbana propuestas incluían corredores ecológicos, la adición de capas verdes a las redes ya existentes y la incorporación

de estructuras ligeras como intervenciones de diseño que daban cabida a diversas actividades recreativas y sociales.⁹

Rehabilitación del centro de Sao Paulo, Brasil, mediante intervenciones a pequeña escala

El estudio se centró en cómo las pequeñas y precisas intervenciones arquitectónicas pueden ser catalizadoras de la transformación urbana en Sao Paulo. A medida que la ciudad se extendía informalmente el centro de Sao Paulo se había vaciado. El estudio pretendía volver a atraer la actividad al centro histórico de Sao Paulo proponiendo doce intervenciones urbanas de pequeña escala, consideradas adecuadas para las capacidades de un sector público débil. Se esperaba que las intervenciones estimularan la rehabilitación general del centro de Sao Paulo. Algunas de esas intervenciones incluían la renovación de plazas existentes, la plantación de una nueva línea de árboles, el diseño de nuevos edificios, el reacondicionamiento de plazas y plazas existentes, la renovación de edificios históricos existentes, el mantenimiento de plazas públicas, el cambio de aceras, la adición de nuevos pabellones y la regeometría de las líneas de la acera.¹⁰

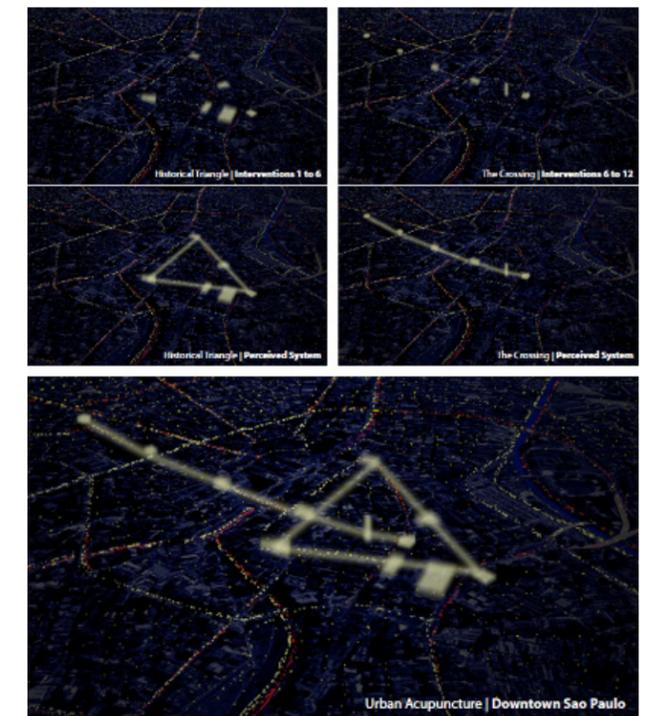


Figura H.2a Triángulo histórico del centro de Sao Paulo

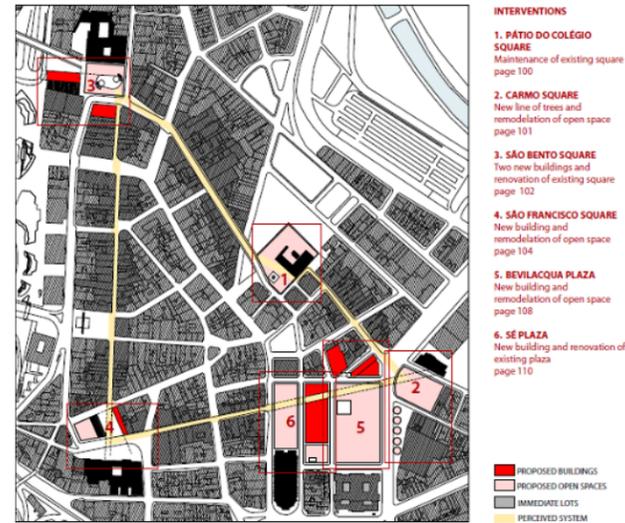


Figura H.2b Intervención propuesta en el triángulo histórico del centro de Sao Paulo¹¹

Revitalización de los Espacios Públicos, Barcelona

El proyecto se centró en varios espacios públicos de Barcelona, identificando los retos a los que se enfrentan estos espacios, incluyendo la falta de presencia de la comunidad en los espacios públicos y la falta de red entre los distintos espacios públicos. Los arquitectos se dieron cuenta de que el plan maestro no podía resolver los problemas locales de la ciudad y el objetivo era trabajar a pequeña escala para hacer un gran cambio. El proyecto preveía devolver la comunidad a los espacios públicos y fomentar las interacciones sociales entre las personas. Las estrategias de acupuntura urbana incluían centrarse en intervenciones a pequeña escala en plazas de Barcelona y crear una red entre las plazas.

Conclusión

Los espacios públicos son un elemento clave en el tejido urbano de una ciudad. La falta de propiedad y la participación de la comunidad en los espacios públicos urbanos conducen a la pérdida de la identidad cultural. Por lo tanto, los espacios públicos juegan un papel vital en la regeneración urbana general de una ciudad o un barrio. La acupuntura urbana es un proceso de participación pública de abajo hacia arriba para la revitalización de los espacios públicos urbanos que incluye intervenciones en pequeña escala y de bajo costo que generan un sentido de lugar y comunidad en los habitantes y refuerzan la identidad local y mediante la recuperación de esos espacios públicos. La estrategia de acupuntura urbana proporciona un marco para abordar los problemas que se plantean en los espacios públicos del centro histórico de Cartagena y para mejorar el paisaje urbano histórico del Sitio del Patrimonio Mundial.

Endnotes:

1 Wang, P., 2002, *Systematic Construction of Urban Public Space*, Nanjing: Southeast University Press (in Chinese)

2 Revitalization of Urban Public Spaces: An Overview.

3 Frampton, Kenneth. 2002 *Labour, Work and Architecture: Collected Essays on Architecture and Design*. New York: Phaidon

4 Bostjan Bugaruc. 2018 *Urban Acupuncture Treatment: Implementing Communication Tools with Youth in Ljubljana*. Urbani Izziv, Public Space for Local Life.

5 Bostjan Bugaruc op.cit.

6 Ibid.

7 Wang, P., 2002, op.cit

8 Bostjan Bugaruc op.cit.

9 Deenah Leob 2008 Urban Voids: Grounds for Change Reimagining Philadelphia's Vacant Lands, *Architectural Design* 78(1):68-73

10 Leonardo Shieh. 2006 *Urban Acupuncture as a Strategy for São Paulo*, Massachusetts Institute of Technology

11 Ibid.