

### 3.2.3 LOS ESTUDIOS DE IMPACTO PATRIMONIAL EN LA GESTIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS

---

ALFREDO CONTI

*Figura 1: Plaza de San Francisco de Quito, Ecuador.*

*Fuente: A. Conti.*



---

#### **PALABRAS CLAVE**

*Patrimonio Mundial, Patrimonio Urbano, Centros Históricos, Riesgos, Impacto Patrimonial.*

#### **INTRODUCCIÓN: EL SEGUIMIENTO DE LOS SITIOS PATRIMONIO MUNDIAL**

Los estudios de impacto patrimonial surgieron como una metodología para poder medir los efectos que diferentes factores de riesgo podrían causar en sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, aunque se trata de un instrumento que, por sus características, puede ser aplicado a todo tipo de sitio patrimonial.

La convención relativa a la protección del patrimonio mundial cultural y natural, conocida como Convención del Patrimonio Mundial, fue adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1972, con el objetivo de identificar, proteger, conservar y legar a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural de la humanidad. El recurso más conocido y difundido de la Convención es la Lista del Patrimonio Mundial, definida como una lista de bienes culturales o naturales que poseen un valor universal excepcional. Esta condición fue motivo de interpretación a lo largo del tiempo, aunque en la actualidad se define tal valor como una importancia tan extraordinaria que excede las fronteras del país en que se localiza un determinado sitio, considerado importante para las generaciones actuales y futuras de la humanidad.

Para demostrar que un sitio cultural propuesto para su inscripción en la Lista posee valor universal excepcional se debe dar cumplimiento a tres requisitos: justificar al menos uno de los diez criterios adoptados por el Comité de Patrimonio Mundial, contar con condiciones adecuadas de integridad y autenticidad y demostrar que existe un sistema de protección y gestión que asegure la preservación del bien y de sus valores. En el momento en que el Comité del Patrimonio Mundial decide la inscripción de un sitio en la Lista, se adopta la denominada declaración de valor universal excepcional, un texto breve en el que se incluye una síntesis de las características y valores del bien, las declaraciones de integridad y autenticidad y los requerimientos de protección y gestión. Esa declaración es la que, a partir de ese momento, ha de servir de referencia para el seguimiento del sitio y la constatación de su estado de conservación.

Todo sitio patrimonial está, real o potencialmente, sometido a factores que pueden poner en riesgo sus valores y su integridad, entre ellos factores naturales, como sismos, huracanes u otro tipo de desastres, o bien provocados por la acción humana, como presiones debidas al desarrollo, polución o un turismo descontrolado. De ahí que, en los mismos expedientes para la nominación a la Lista del Patrimonio Mundial, se solicita a los Estados Parte de la Convención que procedan a una detallada identificación de tales factores, a la vez que incluyan, en sus mecanismos y sistemas de gestión, las medidas necesarias para su prevención y manejo. En lo que concierne al patrimonio urbano son frecuentes, además de las posibilidades de desastres naturales según la zona en que se hallen localizados los sitios, los riesgos provenientes de presiones inmobiliarias, a través de proyectos de construcción de equipamientos administrativos o turísticos, la construcción de grandes infraestructuras, relacionadas con servicios o transporte, las afectaciones de edificios patrimoniales por usos incompatibles con sus dimensiones o características, la gentrificación o la musealización. Un estudio realizado hace pocos

años sobre todos los bienes Patrimonio Mundial mostró que, para el caso de bienes culturales, los factores de riesgo que aparecen con mayor frecuencia son las condiciones locales que afectan la sustancia material, las nuevas construcciones y proyectos de desarrollo y, en tercer lugar, los fenómenos y desastres naturales.

A partir de la inscripción de un sitio en la Lista del Patrimonio Mundial, existen varios mecanismos de seguimiento o monitoreo, con el fin de constatar que los valores por los que el bien ha sido reconocido en el ámbito internacional se mantengan en el tiempo. Por un lado, se espera que los mismos países realicen un seguimiento periódico, a partir de indicadores que se establezcan según el tipo y características del sitio. Existen además los informes periódicos, en los que los Estados Parte deben informar al Comité de Patrimonio Mundial acerca del estado de conservación de los sitios. Otro tipo de monitoreo es el reactivo, un proceso que se desarrolla cuando se constata que en algún sitio Patrimonio Mundial existe una amenaza, real o potencial, contra sus valores.

Este último mecanismo de monitoreo surge de la consideración de que los Estados Parte deben informar al Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO acerca de proyectos u obras que pudieran poner en riesgo los valores de los bienes. Los países deben proporcionar información y documentación que permita evaluar los impactos que pudieran producirse y, entre el Centro del Patrimonio Mundial y los organismos consultivos, se elaboran informes acerca del estado de conservación, que son examinados por el Comité de Patrimonio Mundial, quien, en sus decisiones, puede incluir recomendaciones y, eventualmente, sugerir una misión de monitoreo reactivo al sitio.

## **1. LOS ESTUDIOS DE IMPACTO PATRIMONIAL**

En el contexto descrito, se notó que, así como existen metodologías para evaluar el impacto ambiental, y que ese tipo de estudios suele estar contemplado en sistemas y planes de gestión, no había un instrumento que permitiera medir los impactos de obras o proyectos en las condiciones patrimoniales de los bienes culturales. Si bien existen casos en que las metodologías de estudios de impacto ambiental son aplicadas a bienes culturales, se verificaba que los resultados no eran a veces satisfactorios, en la medida que la evaluación no está necesariamente ligada a los criterios que expresan el valor universal excepcional. Es así como el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), uno de los organismos consultivos del Comité de Patrimonio Mundial, publicó en 2011 la metodología para proceder a estudios de impacto patrimonial. Luego de diez años de aplicación, lo que permitió evaluar su pertinencia y adecuación a

los fines propuestos, tal metodología se encuentra en la actualidad en proceso de revisión, por lo que en poco tiempo más se contará con una versión actualizada en relación con la que aquí se presenta. Para proceder a describir tal metodología, resulta necesario partir de una diferenciación entre dos componentes de los bienes patrimoniales: valores y atributos. Los primeros se expresan a través de una narrativa que pone en evidencia los significados que una sociedad asigna a ciertos bienes, convirtiéndolos en parte de un acervo patrimonial común. Tales significados pueden estar vinculados con diferentes aspectos, entre ellos históricos, urbanísticos, arquitectónicos, paisajísticos, tecnológicos o ambientales. Los atributos, por su parte, son los componentes materiales e inmateriales de los bienes que transmiten o sobre los que se apoya la narrativa de los valores. Entre los atributos materiales es posible citar la forma, el diseño, los materiales y la ejecución o la localización y el entorno de los bienes. Entre los atributos inmateriales figuran los usos y vocaciones de los sitios a través del tiempo o las prácticas sociales y tradiciones vinculadas a ellos. Cuando se habla de la gestión de los sitios patrimoniales, en realidad lo que se gestiona mayormente son los atributos, ya que los valores son, por su propia naturaleza, inmateriales.

Partiendo de esta diferenciación, el método propuesto por el ICOMOS se basa en tener en cuenta la declaración de valor universal excepcional del bien del que se trate, en la que, tal como se ha explicado más arriba, constan claramente los criterios por los que se considera que el sitio tiene tal grado de valor, y cuáles son los atributos básicos del bien que lo transmiten. Teniendo en cuenta entonces el proyecto u obra cuyo impacto se quiera analizar, surgen algunas preguntas básicas, a las que se tratará de dar respuesta, como qué atributos están amenazados y por qué son importantes, de qué manera esos atributos contribuyen al valor universal excepcional, en qué afectan las modificaciones o el desarrollo previstos y de qué manera estos efectos pueden ser evitados o reducidos. En lo que concierne a los valores de los sitios, se recomienda que, además de los correspondientes al ámbito internacional, que han justificado su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial, se tenga en cuenta también otros grados de valor, como los nacionales y locales y que, en su conjunto, estos valores puedan ser clasificados en una escala que va del muy elevado hasta el débil o inapreciable.

Para encarar el estudio, además de la declaración de valor universal excepcional, es preciso contar con información referida a una descripción del cambio o desarrollo propuesto, con el mayor grado de detalle posible, un resumen de las condiciones presentes en el sitio y en su entorno basado en la información disponible, detalles sobre el modo en que se examinan las alternativas a los cambios y

a qué organizaciones o personas se ha acudido o se acudirá para la realización de consultas. A partir de esa información, los estudios se organizan en diversas etapas, que incluyen la definición de objetivos, la identificación de organismos que podrán realizar el trabajo, la delimitación de la zona de estudio y del alcance del trabajo a realizar, la recopilación de información sobre el sitio y sobre el proyecto a evaluar, la caracterización del recurso patrimonial, en especial de sus valores y de los atributos que los transmiten, la modelización y evaluación de los impactos directos e indirectos, los estudios de alternativas de atenuación de los impactos y, finalmente, los informes y la difusión de los resultados.

En lo que concierne a los impactos, se procede asimismo a una clasificación entre directos e indirectos. Los primeros son los que se pueden producir como consecuencia principal del proyecto de desarrollo o de la modificación de uso contemplados y los segundos resultan consecuencia secundaria y pueden traducirse por una pérdida física o una modificación del ambiente de un bien más allá de la impronta del proyecto de desarrollo. Un caso de impacto indirecto puede ser, por ejemplo, un desarrollo inmobiliario que, si bien fuera de los límites del sitio patrimonial o bien de su zona de amortiguamiento, puede ser percibido desde el bien generando un impacto visual indeseable. A la vez, se considera que ambos tipos de impactos pueden clasificarse en una escala de intensidades que va desde aquellos que pueden producir modificaciones mayores en los sitios hasta los que generan modificaciones menores o inapreciables. A partir de estas consideraciones, es posible calificar los impactos, para lo cual se incluye, a modo de ejemplo, una de las tablas contenidas en la publicación del ICOMOS, referida en este caso a valores muy elevados correspondientes a un bien Patrimonio

VALOR DEL BIEN DE PATRIMONIO	AMPLITUD Y GRAVEDAD DE LA MODIFICACIÓN/IMPACTO				
	Ninguna modificación	Modificación inapreciable	Modificación menor	Modificación moderada	Modificación mayor
Para los bienes del PM Muy elevado – atributos que transmiten el VUE	IMPORTANCIA DE LOS EFECTOS O IMPACTO GLOBAL (PERJUDICIAL O BENEFICIOSO)				
	Neutro	Ligero	Moderado/ Considerable	Considerable/ muy Considerable	muy Considerable

Figura 2: Calificación de impacto patrimonial.

Fuente: <https://icomos.es/wp-content/uploads/2021/01/Estudio-de-Impacto-Patrimonial.pdf>

Mundial (Ver Figura 2).

En lo que concierne a la atenuación de impactos, se espera que

el estudio proponga principios y, si fuera necesario, métodos orientados a atenuar o compensar los efectos de un proyecto de desarrollo u otro agente de cambio, que incluya otras opciones para el desarrollo propuesto, el calendario, y que se indique la manera en la que la atenuación es aceptable en materia de mantenimiento del valor universal excepcional, incluidas la autenticidad y la integridad del bien.

En la actualidad, y más allá de que la metodología está pasando por un proceso de revisión, se recomienda que los Estados Parte incluyan a los estudios de impacto patrimonial en los sistemas y planes de gestión de los sitios como un instrumento de uso obligatorio ante proyectos u obras que pudieran tener un impacto directo o indirecto sobre sus valores.

Cabe comentar que la metodología propuesta por el ICOMOS ha pasado por algunas revisiones críticas por fuera de la organización, entre las que cabe citar el texto de Patiwaël, Groote y Vanclay (2018). Estos autores parten de una diferenciación entre los conceptos de “preservación” por un lado y “conservación” o “planificación del patrimonio” por otro. Argumentan que el discurso en que se basa el estudio de impacto patrimonial se centra en el primero, con una visión estática del patrimonio, lo que afecta la forma, según su punto de vista, en que los impactos y su gravedad son evaluados, y que el foco en la preservación del valor universal excepcional impide evaluar otros propósitos potenciales, tales como la mejora de la gestión integral del patrimonio o el encontrar equilibrios entre la preservación y el desarrollo.

## **2. APLICACIÓN EN BIENES URBANOS LATINOAMERICANOS**

La región América Latina y Caribe cuenta en la actualidad (junio de 2021) con 136 sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, de los cuales 90 corresponden al patrimonio cultural. A la vez, hay dos categorías patrimoniales que predominan: por un lado, sitios urbanos, en su gran mayoría centros históricos provenientes del período de administración europea en la región, y, en segundo lugar, sitios arqueológicos, la gran mayoría correspondientes a las culturas autóctonas del continente americano.

En los centros históricos o áreas urbanas patrimoniales, es frecuente que se propongan proyectos relacionados con infraestructuras o desarrollos, los que, en ocasiones, pueden generar impactos que podrían incidir negativamente sobre los valores y atributos de los sitios. De ahí que los estudios de impacto patrimonial, si bien no totalmente incorporados aún en los sistemas de gestión, ya han

sido utilizados para verificar en qué medida los proyectos impactan sobre los valores de los sitios y prever las eventuales alternativas.

El centro histórico de Quito, Ecuador, fue el primer sitio urbano inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial, en 1978. Por las características geográficas del medio en que se localiza la ciudad, el centro histórico está en el centro de un organismo urbano que se ha desarrollado prioritariamente en dos direcciones. Para resolver y mejorar el sistema de transporte público en la ciudad, en 2011 se anunció la construcción de un tren subterráneo, para lo cual se encararon estudios de ingeniería y arqueológicos que permitieran definir el recorrido; se estableció que la ruta propuesta no pasaría por debajo de edificios patrimoniales y que, por su profundidad, no afectaría a monumentos u otros espacios públicos. El tren debía atravesar el centro histórico, por lo que se decidió que habría solo una estación en el sector, para lo cual se estudiaron dos locaciones alternativas en la Plaza San Francisco y la Plaza del Teatro. En 2013, una misión de ICOMOS recomendó estudiar otras alternativas, dado el significado de esas plazas, a la vez que realizar estudios de impacto patrimonial. Los estudios fueron realizados en 2016 para cuatro posibles sitios donde localizar la estación y se invitó al ICOMOS a una nueva misión de asesoramiento. Se concluyó que, por las dimensiones necesarias para el proyecto, la mejor opción es la Plaza San Francisco, dada la superficie disponible (Ver Figura 1 al inicio del artículo). Los estudios incluyeron recomendaciones para la ejecución de la obra, entre ellas, la posibilidad de que el acceso a la estación no estuviera en el espacio propio de la plaza, sino en un edificio colindante disponible, a la vez que se tomaran todos los recaudos necesarios al actuar en el espacio público, entre ellos el cuidado en la remoción de piezas de pavimento, para volver a utilizarlas en su sitio una vez que se fuera concluyendo la obra.

El barrio histórico de la ciudad portuaria de Valparaíso, Chile, fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en 2003, en su calidad de testimonio excepcional de la primera fase de la globalización, a fines del siglo XIX, cuando se convirtió en el puerto comercial líder en las rutas marítimas de la costa pacífica de América del Sur. El proyecto de una ampliación de la zona portuaria, incluyendo una nueva terminal de contenedores, podría tener impactos negativos sobre el sitio patrimonial, entre otros aspectos, a causa de la obstrucción visual del mar por la plataforma, las grúas y los contenedores, lo que podría generar un impacto en la integridad en relación con las cualidades visuales del bien Patrimonio Mundial. Se consideró además que podría haber daños en restos arqueológicos y submarinos y que el cambio de uso del suelo afectaría la calidad en la conservación de edificios históricos.

El caso de Valparaíso resulta interesante porque, además de los estudios de impacto patrimonial, se aplicó el enfoque del paisaje urbano histórico, establecido en la Recomendación de la UNESCO de 2011. Tal enfoque tiene, entre otros propósitos, el de superar los conceptos más tradicionales de área o centro histórico y considerar al organismo urbano como un todo, en el que se pueden verificar



Figura 3: Ciudad de Valparaíso, Chile. Fuente: A. Conti.

diversas capas de valores y atributos, a la vez que conciliar las necesidades de la conservación patrimonial con las del desarrollo sostenible. Este enfoque resulta particularmente adecuado para una ciudad como Valparaíso, no solo por el último aspecto mencionado sino por los rasgos del medio en que se localiza, ya que, si bien la zona inscrita en la Lista del Patrimonio Mundial es relativamente pequeña, la ciudad es una suerte de hemiciclo donde los cerros enmarcan la bahía, lo que conforma una clara unidad geográfica- paisajística. Los estudios se encuentran en este caso aún en proceso de desarrollo, pero constituye un caso interesante para seguir, dada su riqueza y las lecciones que de él se pueden extraer (Ver Figura 3).

## CONCLUSIONES

En síntesis, los estudios de impacto patrimonial constituyen una herramienta que, aun con las necesidades de ajustes y adecuaciones, lo cual, tal como se ha expresado, se encuentra en proceso de ejecución, resulta útil como medida de previsión del modo en que diferentes acciones o proyectos pueden tener impactos negativos sobre los valores de los sitios.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Artículos, enlaces, leyes y normativas**

ICOMOS (2011). *Orientaciones relativas a las evaluaciones de impacto sobre el patrimonio para los bienes del patrimonio mundial cultural*. <https://icomos.es/wp-content/uploads/2021/01/Estudio-de-Impacto-Patrimonial.pdf>

ICOMOS (2013). *Advisory Mission Report on the City of Quito, Ecuador*. <http://whc.unesco.org/en/list/2/documents/>

ICOMOS (2013). *Report on the Advisory Mission to the Historic Quarter of the Seaport City of Valparaiso (Chile)*. <http://whc.unesco.org/en/list/959/documents/>

*ICOMOS (2016). Report on the ICOMOS Advisory Mission to City of Quito. <http://whc.unesco.org/en/list/2/documents/>*

*PATIWAEL P., GROOTE P. & VANKLAY F. (2018). Improving heritage impact assessment: an analytical critique of the ICOMOS guidelines, International Journal of Heritage Studies, DOI: 10.1080/13527258.2018.1477057*

*UNESCO (1972). Convención relativa a la protección del patrimonio mundial cultural y natural. <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>*

*UNESCO, World Heritage Centre (2019). Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention. <file:///C:/Users/alfre/Downloads/document-57-19.pdf>*