

# ITALIA

Francesco LO PICCOLO (corresponsal)  
Davide LEONE (crónica)

*Departamento de Arquitectura  
Ciudad Región y Paisaje (Universidad de Palermo)*

## Los Planes de Gestión de la UNESCO y sus relaciones con la planificación en Italia

La siguiente crónica tiene como propósito centrar la atención sobre las dificultades de relación entre los Planes de Gestión de los sitios de la UNESCO y los instrumentos ordinarios de planificación en Italia. En particular, su finalidad es la de evidenciar la diferente naturaleza de los instrumentos y los problemas que empiezan a generarse en la relación entre la planificación del uso del suelo y la gestión, junto a la programación, de las actividades compatibles con los sitios que se consideran patrimonio de la humanidad.

El objetivo de la UNESCO no es sólo el de preservar aquellos lugares que forman parte de la *World Heritage List*, sino también de mantener la armonía y la seguridad, así como la mejora de la calidad de la vida. Éstos son los principales macro objetivos que la UNESCO persigue (1972). Más recientemente cuestiones relativas a la sostenibilidad han actualizado las actividades de la UNESCO para estimular la búsqueda de fórmulas sostenibles de turismo y de ocio (PEDERSEN, 2002; UNESCO, 2005).

La UNESCO atiende y gestiona los sitios que están bajo su propia tutela, como recursos no renovables y, por lo tanto, concentra su atención sobre su protección, conservación y mantenimiento. BRATTLI (2009) sugiere que el hecho de utilizar una marca común a nivel mundial para identificar los sitios de valor universal, en un contexto multiactoral, caracterizado, posi-

blemente, por intereses conflictivos, tiene una finalidad y una función retórica. Conforme a este planteamiento, DI GIOVINE (2009) describió la conexión entre la industria pesada del turismo y el sistema de reconocimiento de la UNESCO. Especialmente, se evidencia la obsesión por la «verdadera-autenticidad» declarada por el turista globalizado: esta autenticidad, edulcorada y domesticada, es el bien requerido por el turista y, en consecuencia, llega a ser uno de los puntos de referencia entre las estrategias de conservación propuestas para los sitios de la UNESCO.

Volviendo a la cuestión de la interacción entre planes, es bastante fácil que los objetivos de conservación y tutela de los sitios resulten comunes a todos los instrumentos urbanísticos y de gestión, mientras que es mucho más difícil que esto mismo ocurra para las intervenciones destinadas al desarrollo sostenible del territorio. Debido a que es mucho más fácil (y más barato) prohibir conductas y acciones antrópicas antes que promover comportamientos virtuosos capaces de amplificar los efectos del sitio de la UNESCO en el contexto local. Ésta es la razón principal por la que las únicas correspondencias entre los instrumentos del plan, que regulan los usos del suelo y los instrumentos de gestión de la UNESCO en Italia, se limitan a una relación, sin duda necesaria, pero insuficiente para garantizar una cierta eficacia a los instrumentos de gestión de los sitios de la UNESCO.

Este artículo es el resultado de la confrontación crítica de los autores. El texto, fruto de elaboración conjunta, recoge en el primero y segundo párrafo las consideraciones re-

dactadas por Francesco Lo Piccolo, mientras que en el tercero y cuarto reúne aquellas escritas por Davide Leone.

## Los Planes de Gestión de la UNESCO entre razones universales y especificidades locales

El Plan de Gestión induce un sistema de administración que, a partir de los valores que ocasionaron la inscripción en la *World Heritage List*, procede a un análisis integrado del estado de los sitios, identificándolos en relación con las fuerzas de modificación del momento, considera la oportunidad de alcanzar escenarios futuros por medio de objetivos y opciones de intervención, analizando sus efectos dentro del sistema local, elige determinadas estrategias para conseguir los objetivos fijados, verificándolos a través de indicadores que realizan una monitorización sistemática constante. Muy a menudo, las disposiciones contenidas en los Planes de Gestión (PdG) puede que se encuentren en los planes de desarrollo, originando una cierta clase de osmosis entre los instrumentos (LYON, 2007). Este aspecto evidencia la interrelación entre Planes de Gestión y otros Planes (locales y regionales) que si por un lado es necesaria, por el otro, resulta problemática en relación con la diversidad de los sistemas de planificación de cada país. Además, por esta razón, el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO sigue sin proponer un modelo único de PdG; cada realidad nacional y local tiene que individualizar la configuración más adecuada posible para este instrumento, según lo establecido en la normativa vigente y en relación a cada situación específica (WHEATLEY, 1997; PEDERSEN, 2002; Unesco, 2005). Más allá de las inclinaciones locales que pueden interesar a un PdG, los dos elementos fundamentales de un PdG son: sus aspectos estratégicos y sus características operativas. El PdG, según afirma Palo (2007), habría de definir un modelo eficaz de gestión de los recursos históricos, culturales y naturales siendo capaz de orientar las opciones de planificación urbanística y económica del área, dentro de una perspectiva de valorización que se oriente hacia el desarrollo de un vasto territorio.

Al considerar la situación desde este punto de vista, el PdG se presenta como un instrumento de enlace dentro del variado mundo de los instrumentos y de los ámbitos de la planificación, con la finalidad de: a) conservar, con el paso del tiempo, la integridad de valores que han permitido la inscripción en la WHL; b) conjugar tutela y conservación con

el desarrollo integrado de los recursos de la economía local, con particular referencia al turismo; c) hacer compatible y compartido un proceso decisorio local que si por un lado interesa a múltiples agentes, por el otro, puede que éstos mismos agentes tengan intereses opuestos (FEILDEN & JOKILEHTO, 1998; UNESCO, 2005; BLANDFORD, 2006).

Ante todo, para que se hable de la relación entre el PdG de la UNESCO y los instrumentos ordinarios de planificación, hace falta poner el acento en una cierta contraposición de intereses que si, por un lado, se refiere a la más general oposición entre conservación y desarrollo (TUNBRIDGE & ASHWORTH, 1996), por el otro, invierte la relación (potencialmente conflictiva) entre criterios universales y opciones/acciones locales. No siempre, de hecho, la perspectiva global, impuesta por los criterios y los trámites de la *UNESCO World Heritage List*, ordena, a los estados que aspiran a tener algunos sitios en la lista, que los mismos se ajusten a las normas. Está claro que todo esto forma parte de un interesante debate sobre el sentido general de las normas y sus adopciones por lo que afecta a los contextos socio-económicos y los modelos administrativos particulares. En este sentido la UNESCO ha manifestado frecuentemente un cierto occidentalismo y eurocentrismo imponiendo su propio punto de vista sobre la individualización y gestión de los sitios, como evidencian LABADI (2007), DI GIOVINE (2009), SILVERMAN & RUGGLES (2007).

La relación entre exigencias universales y especificidades locales afecta también a las relaciones entre procedimientos y contenidos del PdG y los sistemas locales y regionales de planificación. Este aspecto ha sido enfrentado de forma diversa en distintos contextos nacionales. En el Reino Unido, por ejemplo, BLANDFORD (2006) observa que si bien el sistema de planificación inglés reconoce unos determinados valores a los sitios de la UNESCO, sobre todo por lo que se refiere a las cuestiones de la conservación y preservación, no hay, en cambio, por lo que atañe al control de los instrumentos del plan, alguna evidencia que ponga en relación la conservación de los sitios con los contenidos del plan. En términos generales, el PdG se basa en un modelo de planificación continua y coordinada, en el que los instrumentos diferentes se integran, contribuyendo a la construcción de un sistema compartido de opciones. No todos los sistemas de planificación corresponden a este modelo.

## Los Planes de Gestión de la UNESCO y la relación con otros instrumentos urbanísticos en Italia

Tomar la medida de hasta dónde un PdG puede desempeñar un papel de coordinación con respecto a los instrumentos de planificación territorial vigentes, dentro de los contextos nacionales, depende de dos cuestiones principales: 1. de que el PdG sea identificado no tanto por una declaración de principios, como por un marco operativo a través del que las autoridades responsables, junto a las colectividades nacionales y locales, se empeñan en realizar una tutela activa, una actividad de conservación adecuada y una valorización compatible y apropiada a las exigencias identitarias y culturales del área protegida; 2. del nivel de integración normativa con respecto a la legislación local en materia de planificación territorial. En este ámbito destacan las evidentes diferencias entre las diversas realidades nacionales.

En Italia, el '*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*' de la República italiana ha elaborado y presentado para la Conferencia de Paestum<sup>1</sup> (24/25.05.2004) un modelo de PdG con la finalidad de proporcionar a las autoridades locales todos los datos necesarios para conectar el PdG a la realidad del sitio. La legislación italiana ha introducido los PdG de los sitios de la UNESCO según lo establecido en la ley n. 77 del 20.02.2006 «Medidas especiales de tutela y disfrute de los sitios italianos de interés cultural, paisajístico y ambiental, incluidos en la lista del patrimonio mundial, puestos bajo tutela de la UNESCO». Esta ley determina la 'Comisión consultiva para los PdG de los sitios UNESCO y para los sistemas turísticos locales', que empieza a operar dentro del '*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*'. Esta Comisión aprueba los PdG en favor de los sitios italianos de la UNESCO y, además, es el órgano que vigila sobre los contenidos de los diferentes Planes de Gestión propuestos: los PdG, de hecho, si por un lado se distinguen por la naturaleza de los sitios, por el otro, la diferencia se nota en sus estructuras internas y en sus capacidades de dialogar con otras tipologías de plan.

Según lo establecido por la ley italiana, el PdG desarrolla una doble función: asegurar una salvaguardia apropiada del sitio y, en segundo lugar, promover sus actividades culturales. Conforme a las líneas maestras del '*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*', el PdG posee un

horizonte temporal de 5 años y se presenta, en el preámbulo de la ley italiana, como un instrumento flexible y capaz de dialogar con Planes de naturaleza diferente (local y regional, reguladora y estratégica), para que se garantice la salvaguardia y el desarrollo del sitio como recurso no sólo cultural sino turístico. De todos modos, hay que destacar algunos aspectos problemáticos. El primero es que, en Italia, el Ministerio competente, aunque individualizado en el '*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*' no hace referencia a la planificación del territorio. El segundo aspecto problemático es que, en Italia, los PdG se acogieron, sustancialmente, tal como la UNESCO los propuso, sin que se encontrara la debida compatibilidad con el sistema italiano de planificación y tutela.

Sin embargo, como se venía diciendo, el PdG puede que no se enfrente con el sistema de instrumentos y de políticas de planificación. Por consiguiente, los PdG en Italia —además de referirse a sitios muy diferentes entre sí por características, dimensiones y problemáticas— se ven, en todo caso, obligados a enfrentarse con un sistema de planificación que se presenta muy fragmentado sobre el tema de las competencias y de la diversidad de las leyes regionales que ordenan la materia urbanística. Las legislaciones urbanísticas regionales, en Italia, son muy diferentes entre sí y, a menudo, no poseen la necesaria flexibilidad para adaptarse a las necesidades de los PdG.

## Los Planes de Gestión de los sitios de la UNESCO en Sicilia

En este sentido, Sicilia representa un caso extremo en el contexto nacional. Remontando al año 1978, su ley urbanística es, de hecho, la más antigua, y está planteada volviendo a proponer la ley nacional del 1942. La ley siciliana coordina los instrumentos del gobierno del territorio en torno al Plan General de Ordenación Urbana (en Italia Piano Regolatore Generale). El PRG desarrolla principalmente funciones reguladoras del uso del suelo, hace referencia al ámbito municipal y está en activo con una duración de veinte años. En este sentido, la ley urbanística regional siciliana muestra una particular inadecuación para el diálogo con instrumentos rápidos y flexibles de acción. En este marco parece que se ponga en discusión la eficacia de los PdG de la UNESCO como instrumentos de promoción y conservación. En dichas condiciones, tempo-

<sup>1</sup> Ministero per i Beni e le attività Culturali, 2004, *Il Modello del MP, linee guida*, Paestum, p.7, descargado en el sitio

[www.unesco.beniculturali.it/getFile.php?id=44](http://www.unesco.beniculturali.it/getFile.php?id=44), el día 06/12/2010.

rales y sustanciales, los PdG, más que constituirse como instrumentos de orientación para los PRG, vuelven a ser instrumentos que acogen y sistematizan lo que se va elaborando y decidiendo en otros Planes, cuya función es reguladora y estratégica, perdiendo la oportunidad y la capacidad de influir efectivamente en la planificación y desarrollo.

Sicilia acoge en su territorio 5 sitios inscritos en la World Heritage List:

- El área arqueológica de *Agrigento* (1997).
- *Piazza Armerina, villa romana del Casale* (1997).
- Islas Eolias (2000).
- Las ciudades barrocas de la *Val di Noto* (2002).
- *Siracusa* y las necrópolis rupestres de *Pan-talica*.

Los sitios muestran una evidente diversidad por lo que atañe a la extensión territorial, a las instituciones implicadas en la gestión y a la naturaleza de los bienes inscritos en la World Heritage List. Por consiguiente, se han analizado (LO PICCOLO & *al.*, 2012) dos casos, distantes entre sí, que hacen referencia a la '*Valle dei Templi*' de Agrigento y al archipiélago de las Islas Eolias porque, en el territorio siciliano, representan las dos únicas realidades que poseen un PdG del sitio de la UNESCO totalmente operativo.

En el caso de Agrigento el PdG del sitio, entre los objetivos que conciernen al turismo, trataba de influir en los días promedio de permanencia de los turistas, ya que es uno de los más bajos en comparación con el contexto regional. Este objetivo no se ha logrado debido a la falta de interacción entre los instrumentos ordinarios de planificación y gestión de los sitios de la UNESCO. Por otra parte, los tiempos técnicos de la planificación ordinaria resultan ser absolutamente inconciliables con los de los PdG. En el caso de Agrigento, el PdG tiene que enfrentarse con numerosos instrumentos de los que no está todavía aclarado su marco general de coherencia. El PdG de la '*Valle dei Templi*' de Agrigento se propone como instrumento integrante del Plan del Parque Arqueológico y Paisajístico de la '*Valle dei Templi*' (aprobado en 2008), según lo establecido por la L.R. 20/2000. En este sentido la Autoridad del Parque llega a ser también el organismo responsable de la gestión del sitio de la UNESCO.

Si tomamos en consideración la relación entre el PRG y los motivos de la tutela, notamos que

éstos se reparten, más automática y fácilmente, entre todos los instrumentos; de hecho, en el marco de la «zona A», la de máxima protección del Parque (y además del PdG), se define una *Buffer zone* en la que el PRG de la ciudad, aprobado en 2009, prevé únicamente actividades de soporte a la agricultura. El intervalo de tiempo desde la redacción final del PRG (2004) hasta su aprobación (2009) se califica como elemento crítico adicional por lo que afecta al PdG, tanto por su natural duración en activo (5 años) como por su enfrentamiento con un instrumento de ordenación del territorio —el *Master plan*— introducido en 1997, terminado en 2004 (un año antes del PdG) y que se hizo operativo en 2009 (a tan sólo un año de la caducidad del PdG).

Si tenemos en cuenta otro PdG, el que opera en el archipiélago de las Islas Eolias, la discrepancia entre PdG y planificación ordinaria se hace aún más evidente. Este PdG se aprobó, y sigue siendo operativo, a partir del 2008. También en este caso, los efectos sobre el sistema turístico no parecen haber tenido mucha relevancia: efectivamente, tanto los propósitos de (des) estacionalidad como los de incrementar los días promedio de permanencia no parecen que hayan resultado eficaces. Todo esto, por lo menos en parte, tiene su explicación si consideramos la variedad de instrumentos urbanísticos con los que el PdG ha tenido que enfrentarse.

El instrumento de referencia, de mayor carácter tutelar, es el Plan Territorial Paisajístico de las Islas Eolias, cuya entrada en vigor se remonta a 2001. El plan actúa a lo largo de todo el archipiélago, determinando una compleja serie de análisis ampliamente retomados por la elaboración del PdG del sitio de la UNESCO. La complejidad de estos análisis ha originado un régimen de tutela que tiene en cuenta los bienes culturales y paisajísticos como si fuesen un conjunto sinérgico. Este instrumento, elaborado a finales de los años 1970, ha contribuido de manera relevante a la salvaguardia de las Islas Eolias, también en razón de una norma que prohibía nuevas construcciones en gran parte del territorio.

Al Plan Paisajístico, que actúa en el mismo ámbito del PdG de la UNESCO, recientemente (2006), se ha unido el Plan Territorial Provincial de Messina cuyo valor es supra-municipal y que actúa en un ámbito territorial más extenso que el Plan Paisajístico. El Plan individualiza las islas en el subconjunto de las islas menores, dentro del ámbito de las ciudades tirrénicas intermedias.

Las numerosas disposiciones e instrumentos, que han venido afectando al territorio, han implicado al archipiélago en distintas formas: el PIT n.12 (Eolo, Scilla e Cariddi), el GAL Eolias, y el Pacto Territorial Islas Eolias. Estos últimos se califican como Programas de desarrollo local y resultan muy importantes para la transformación y la gestión del territorio (LO PICCOLO & SCHILLECI, 2005) y habrían de integrarse en el sistema de gestión propuesto por el sitio de la UNESCO.

Ni siquiera adentrándose en las especificidades del problema y el análisis de la cronología

y de la naturaleza de los instrumentos muestran todas las dificultades que Sicilia encuentra para la integración de las necesidades de los instrumentos urbanísticos (regionales, supra-municipales y municipales) con los Planes de Gestión de los sitios de la UNESCO que, por falta de organismos gerentes, se exponen al riesgo de transformarse en algo que sólo repite lo que otros instrumentos imponen. Ambos casos, sintéticamente descritos, muestran un problema común entre muchos otros casos en Italia.

Marzo de 2013

## Bibliografía

- BLANDFORD, C. (2006): «Management Plans for UK World Heritage Sites: Evolution, lessons and good practice». *Landscape Research*, 31(4): 355-362.
- BRATTLI, T. (2009): Managing the archaeological world cultural heritage: Consensus or Rhetoric?. *Norwegian Archaeological Review*, 42(1): 24-39.
- DI GIOVINE, M. A. (2009): *Heritage-scape: UNESCO, World Heritage, and tourism*. Rowman & Littlefield, Lanham, MD
- FEILDEN, B. M. & J. JOKILEHTO, (1998): *Management guidelines for World Cultural Heritage Sites*. ICCCROM, Rome.
- LABADI, S. (2007): «Representation of the nation and cultural diversity in discourses on World Heritage». *Journal of Social Archaeology*, 7(2): 147-170.
- LYON, S. W. (2007): «Balancing values of outstanding universality with conservation and management at three United Kingdom Cultural World Heritage Sites». *Journal of Heritage Tourism*, 2(1): 53-63.
- LO PICCOLO F. & D. LEONE & P. PIZZUTO (2012): «The (controversial) role of the UNESCO WHL Management Plans in promoting sustainable tourism development». *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure & Events*, 4(3): 249-276.
- LO PICCOLO F. & F. SCHILLECI (2005): «Local Development Partnership Programmes in Sicily: Planning Cities without Plans». *Planning, Practice & Research*, 20(1): 79 – 87.
- PALO, M. C. (2007): *Lo strumento di piano per la gestione e valorizzazione dei siti UNESCO*. Libreria Clup, Milan.
- PEDERSEN, A. (2002): *Managing tourism at World Heritage Sites: A practice manual for World Heritage Site managers*. UNESCO, World Heritage Series n. 1. Paris.
- SILVERMAN, H. & D. F. RUGGLES (2007): «Cultural heritage and human rights». In H. SILVERMAN, & D. F. RUGGLES (Eds.): *Cultural heritage and human rights*: 3-22, Springer, New York.
- UNESCO (1972): *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage*. Adopted by the General Conference at its seventeenth session, Paris 16 November.
- (2005): *Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention*. UNESCO World Heritage Centre, Paris.
- TUNBRIDGE, J. E. & ASHWORTH, G. J. (1996): *Dissonant heritage: The management of the past as a resource in conflict*. Wiley, Chichester.
- WHEATLEY, G. (1997): *World Heritage Sites*. English Heritage, London.