

## Los paisajes culturales: entre la protección del patrimonio y la gestión del territorio<sup>(\*)</sup>

**Cultural landscapes: between heritage protection and territorial management**

**Guadalupe Martínez Martínez<sup>(\*\*)</sup>**

Fecha de recepción: 30 de octubre de 2014.

Fecha de aprobación: 17 de noviembre de 2014.

### **Resumen**

El paisaje va adquiriendo mayor importancia en las políticas públicas, pero por su propia naturaleza no tiene claramente acotados sus espacios como instrumento de gestión. Desde el sector cultural, se adopta la categoría de paisaje cultural, lo cual supone atribuir una clasificación como patrimonio a un territorio. Este cambio en la escala requiere reflexionar sobre qué protegemos, cómo lo protegemos y los efectos en las dinámicas territoriales. En el Perú, la incursión del concepto en mención en la esfera de las políticas públicas y, específicamente, el de paisaje cultural aún debe “desenvolverse” en un escenario con una abundante reglamentación, una todavía frágil experiencia de gestión y una absoluta debilidad de las políticas territoriales, reflejo de limitaciones para alcanzar consensos sobre el modelo territorial que queremos.

**Palabras clave:** paisaje, paisaje cultural, patrimonio, ordenación del territorio, dinámica territorial.

### **Abstract**

*Landscape is getting greater importance among public policies. Nevertheless, the management category is not clear yet due to its own nature. The cultural area adopts the category of cultural landscape which means to classify a territory as heritage. This change in the territorial scale rise the need for reflection about some questions: what do we protect, how do we protect it and which are the effects on the territorial dynamics.*

*In Peru, the introduction of landscape in the public policies sphere and, specifically, the cultural landscape has yet to deal with a lot of regulations, a still fragile experience of management and absolute weakness in territorial policy matters. All this shows the limitations to reach an agreement about the territory model we want*

**Keywords:** *landscape, cultural landscape, heritage, territorial management, territorial dynamics.*

(\*) El artículo es producto de las reflexiones y sistematizaciones que hace la autora a partir de sus experiencias laborales y académicas.

(\*\*) Geógrafa de la Universidad de Oviedo, España, con maestría en Planificación Urbana Regional por la FAUA-UNI. Ex directora de la Dirección de Paisaje Cultural del Ministerio de Cultura del Perú. Miembro fundador del Observatorio Andino del Paisaje y coordinadora de la Diplomatura en Análisis y Gestión del Paisaje de la FAUA-UNI. (guadmartinez@yahoo.es)

## 1. El paisaje y su creciente importancia en las políticas públicas

El paisaje está cada vez más presente en las políticas públicas de incidencia territorial y en sus respectivas herramientas legislativas y de gestión, aunque esto no siempre se materialice en prácticas socio-territoriales correlativas. Su incursión en la esfera pública ha sido relativamente reciente y desigual, según los ámbitos y los países. Hay varias situaciones que han propiciado esta incursión:

- La insostenibilidad de los procesos de ocupación del territorio que van degradando los ecosistemas y los recursos, y en el paisaje, como imagen percibida de un territorio, se evidencia la situación.
- Los cambios bruscos en el territorio y la rapidez con la que acontecen y se generan nuevas situaciones en las que hay una búsqueda de referentes actualizados en el marasmo de pérdidas de la memoria del territorio.
- Las presiones sociales, pues el paisaje es un indicador de la calidad de vida de la población.
- La valoración del patrimonio desde un enfoque más integral y menos objetual.
- La valoración económica del paisaje, especialmente en lo concerniente al aprovechamiento turístico, pero también como un recurso cada vez menos renovable.

En la esfera institucional internacional, hay dos hitos que marcan la incursión del paisaje y su creciente protagonismo: la inclusión del concepto paisaje cultural en las *Directrices prácticas sobre la aplicación de la Convención para la protección del Patrimonio Mundial* de Unesco en 1992 y sus posteriores actualizaciones y la aprobación del *Convenio Europeo del Paisaje* en el año 2000. No obstante, hay algunas diferencias en el enfoque, derivadas de la institucionalidad en la que se consolidan ambas conceptualizaciones.

La Unesco incluye los paisajes en las referencias del Patrimonio Mundial ante la necesidad de integrar la

dualidad marcada que la Convención establecía entre el patrimonio natural y cultural.<sup>1</sup> No obstante, como corresponde a la categoría de Patrimonio Mundial, la consideración de paisaje cultural se hace desde la excepcionalidad; solo unos pocos paisajes, en mérito a sus bondades patrimoniales, pueden alcanzar esta calificación. Sin embargo, frente al carácter sectorial y excepcional del paisaje cultural dado por Unesco, el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) tiene una vocación más integral, producto de la preocupación en la gestión territorial de la Unión Europea por la pérdida y deterioro de los paisajes europeos. Por ello, el paisaje, según el CEP, abarca todos los paisajes del ámbito europeo y lo hace desde una visión holística, en la que todos son objeto de gestión, porque todos tienen un valor cultural, ambiental, económico y social.<sup>2</sup> Introduce además un aspecto fundamental: el derecho al paisaje y por ende, el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de paisajes de calidad.

En algunos países como Italia, Alemania, Suiza y Portugal el paisaje es objeto de derecho, reconocido en sus respectivas constituciones políticas (Serrano Giné, 2007), aunque lo más frecuente es que se introduzca en las legislaciones de ordenación del territorio y urbanismo o en legislaciones sectoriales desde su reconocimiento como patrimonio. Sin embargo, se producen algunas imprecisiones en la gestión del paisaje que derivan más de la propia materialización del concepto por su carácter holístico y subjetivo,

1. La definición de paisajes culturales busca integrar en una única definición esta dualidad y define los paisajes culturales como “las obras conjuntas del hombre y la naturaleza mencionadas en el artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad y de los asentamientos humanos a lo largo de los años, bajo la influencia de las limitaciones y/o ventajas que presenta el entorno natural y de fuerzas sociales, económicas y culturales sucesivas, internas y externas. Deberían ser elegidos sobre la base de su valor universal excepcional, su representatividad en términos de región neocultural claramente definida y su capacidad de ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de dichas regiones” (Unesco, 1992).

2. El Convenio Europeo del Paisaje entiende por paisaje “cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (Zoido, 2009).

puesto que es una construcción humana que existe en la medida que hay un interlocutor que lo percibe. Estas imprecisiones se expresan en varios aspectos como indica González-Daimiel (en Serrano Giné, 2007):

- La diversidad de enfoques y subjetividades que convergen sobre un mismo paisaje dificulta un acotamiento específico para su gestión. ¿Se necesita? El paisaje no se contiene en límites precisos, sino que hay una suerte de espacios de transición entre paisajes, en función de esa multiplicidad de percepciones que convergen sobre un mismo territorio.
- Compromete varios sectores, por lo cual se generan en ocasiones superposiciones. Áreas de política territorial, ambiente, cultura, turismo, agricultura o energía y minas confluyen en intereses, no siempre compartidos, sobre la gestión del paisaje, pues a menudo priman las visiones sectoriales y los celos de competencias invadidas, que dificultan visiones y gestiones más integrales en la materia.
- Desde la diversidad de enfoques también puede canalizar o aflorar conflictos sociales o tensiones. Diferentes visiones de un modelo territorial, diferentes subjetividades en cuanto a qué conservar de la memoria del territorio, lo cual puede ser fruto de tensiones que se manifiestan en la aceptación de iniciativas de gestión. Pero también, iniciativas de gestión en torno al paisaje pueden ser un canalizador para superar las tensiones.
- La intermitente generación de paisajes simbólicos, estereotipados, tematizados, acorde a los condicionantes político-culturales de cada época, pueden llevar a desvirtuar el concepto mismo de paisaje para convertirse en escenarios de las recreaciones de “historias”.

## 2. El concepto de paisaje cultural: con más de patrimonio y menos de paisaje

El interés por el paisaje se inició en los campos de las políticas ambientales, en la primera mitad del siglo XX, a partir de la protección de áreas por sus valo-

res naturales (“naturaleza prístina”). Fue en Estados Unidos donde se creó el primer espacio protegido, Yellowstone (1872) como parque nacional, el cual se generalizó por todo el mundo. Se relacionaba con un interés naturalista, pero también de consolidación de identidades nacionales. El *National Park Service* fue la institución creada ex profeso para la conservación de estos espacios naturales y para consolidar la identificación del parque con la nación.<sup>3</sup>

Con las evidencias de crisis ambiental y de expansión urbana acelerada de la segunda década del siglo XX, se vincula el paisaje a ideologías “clorofílicas”, de búsqueda de espacios “naturales” o “rurales”, pero siempre en oposición a los paisajes urbanos. Así, *paisaje*, durante buena parte del siglo XX, equivalía a espacio natural. Esta visión aún mantiene cierta vigencia, por ejemplo, en el Perú, donde los espacios muy transformados por la mano del hombre -como son los ámbitos urbanos, periurbanos o de agricultura intensiva, por poner algún ejemplo- no son asumidos también como paisajes objeto de protección y mejoras, lo que restringe el derecho al paisaje a buena parte de la población que habita estos territorios.

Es en las políticas culturales en las que el concepto de paisaje ha sido tomado en cuenta en las últimas décadas con mayor fuerza con el calificativo de “paisaje cultural”, como figura de protección del patrimonio cultural. El concepto quedó asumido, al igual que sus categorías, con las directrices operativas de Unesco en 1992.<sup>4</sup>

Sin embargo, el calificativo de cultural ha suscitado también varias resistencias entre los especialistas vinculados al *paisaje*. Se entiende este concepto como una construcción humana, que existe a partir de la

3. Joan Santacana y Nuria Serrat analizan en su artículo *La dimensión patrimonial del paisaje* (2009) el papel del parque nacional en Estados Unidos como parte de un proceso de afianzar un pasado histórico de colonos que penetran en la frontera de las tierras vírgenes, sobre la que cimientan su identidad como nación.

4. Unesco (1992 y actualizaciones) *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. En [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

percepción que el hombre tiene de un territorio. Esta percepción tiene un propósito, que puede ser estético, económico, recreativo, de investigación u otro. En definitiva, “sin intervención antrópica ni fines humanos no habría paisajes. Sólo ecosistemas” (Tello, 1999: 196). Desde esta perspectiva, podríamos asumir que todos los paisajes son culturales. Sin embargo, no todos los paisajes, desde el concepto patrimonial que se maneja, son significativos para ser considerados paisajes culturales.

El *paisaje cultural*, como categoría de protección y gestión, supone atribuir un carácter patrimonial a un territorio. En este proceso de tránsito del paisaje (o paisaje cultural) al paisaje cultural (como categoría patrimonial), se ha ido “diluyendo” el *paisaje* y fortaleciendo más el patrimonio. A ello ha contribuido bastante la definición y categorías de *paisaje cultural* establecidas en las *Directrices Operativas para la Implementación de la Convención de Patrimonio Mundial* de Unesco. En ellas, se definen tres categorías: diseñado, evolutivo y asociativo que se detallan a continuación.<sup>5</sup>

La primera categoría corresponde al *paisaje diseñado*, el cual está definido, concebido y creado intencionalmente por el hombre con fines estéticos. Esta, comprende a los paisajes de jardines y parques.

La segunda categoría es el *paisaje esencialmente evolutivo* (u *orgánicamente desarrollado*). Es el fruto de una exigencia originalmente social, económica, administrativa y/o religiosa y ha alcanzado su forma actual como respuesta a su entorno natural. Estos paisajes reflejan este proceso evolutivo hasta el momento actual en su forma y su composición. Dentro de estos, se diferencian dos subcategorías:

- *Paisaje reliquia* (o *fósil* o *relictos*) es aquel que ha experimentado un proceso evolutivo que se ha detenido en algún momento del pasado, ya sea bruscamente o a lo largo de un período determi-

nado. Sus características esenciales siguen siendo materialmente visibles.

- *Paisaje vivo* (o *continuo*) es el que conserva una función social activa en la sociedad contemporánea, estrechamente vinculada al modo de vida tradicional, y en el cual prosigue el proceso evolutivo. Al mismo tiempo, presenta pruebas manifiestas de su evolución en el transcurso del tiempo.

La tercera y última categoría es el *paisaje cultural asociativo*. La fuerza de la evocación de recuerdos religiosos, artísticos o culturales del elemento o elementos naturales, priman más que las huellas culturales tangibles, que pueden ser insignificantes o incluso inexistentes.

Cada categoría se establece en base a uno de estos tres aspectos siguientes:

- El elemento construido para el paisaje diseñado, ligado al proceso de artificialidad y grado de excepcionalidad, singularidad y representatividad de las construcciones del paisaje.
- La evolución para el caso del paisaje evolutivo, sea relictos o continuo; si evoluciona o no lo que se construyó por una sociedad; cuánto permanece hasta el día de hoy en evolución “armónica” y cuánto se ha quedado detenido en el tiempo.
- El significado para el paisaje asociativo, de un territorio o un elemento de ese territorio para una sociedad. Es decir, la percepción del paisaje.

Si bien es aceptado que el paisaje cultural tiene -como todo paisaje- un carácter integrador, en esta categorización se desagregan tres aspectos que son inherentes a los paisajes de manera integral y que soportan su esencia dinámica y en permanente evolución: lo construido intencionalmente, la evolución y el significado.<sup>6</sup> Los elementos construidos por sí solos no hacen el paisaje, son parte de la dinámica del paisaje y evolucionan (y siempre evolucionan) de manera diferenciada. Del mismo modo, el significado del paisaje es parte inherente a la percepción que

5. Para mayor detalle de las categorías, revisar Rössler (2001) “Los paisajes culturales y la Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural: resultados de reuniones temáticas previas”.

6. Ver Martín Lopo. (2007) *Los “paisajes (culturales)” como potenciales integradores del patrimonio fragmentado.*

hay en todo paisaje; es parte del proceso de construcción ideológica de un territorio.<sup>7</sup>

Esta categorización es heredera de una visión dual del patrimonio (natural y cultural) y del patrimonio cultural (inmaterial y material), del concepto de naturaleza “prístina” y a la vez, heredera de una visión objetual del patrimonio en el que el factor constructivo es clave en la clasificación del paisaje. También, lleva a priorizar paisajes culturales más bucólicos, más rurales, donde quedan un tanto más imperceptibles los paisajes urbanos, los paisajes industriales y tantos paisajes que surgieron en momentos del siglo XX hasta hoy.<sup>8</sup> Por otro lado, mantener esta visión permite poner límites con más precisión en una declaración como paisaje cultural, desde un enfoque de protección vigente, en el que los límites importan.

Estas categorías son importantes como parte de una técnica de análisis y comprensión de un *paisaje*; también son importantes desde los propósitos de una declaratoria de Patrimonio Mundial, cuyas directrices tienen que tener, obviamente, vocaciones universalistas, pero cuando abordamos las especificidades internas de los estados y sus regiones, sus problemáticas, ritmos y plazos cabe preguntarnos si es adecuado mantener estas categorías o deberíamos explorar otras posibilidades.

### 3. Implicancias de la categoría paisaje cultural en la gestión cultural

7. La vertiente ideológica del paisaje es la más frágil, susceptible de manipulaciones, según la percepción y la coyuntura en la que se gesta. Es en el punto en el que la fusión de paisaje, lugar y territorio desde el sentimiento de identidad y pertenencia anida un enfoque de percepción social colectiva y, por ende, también política (Martínez, 2014).

8. Varios autores han abordado la segregación de determinados paisajes que no encajarían dentro de las categorías establecidas por Unesco. Clark Ericson (2006) aborda la dificultad y alineación de esta clasificación para la región andina. Peter Fowler (2002) centra su crítica en los resultados de los paisajes culturales ya nominados como Patrimonio Mundial o los que están en la Lista Indicativa.

Declarar un paisaje como cultural e iniciar medidas de protección y gestión sobre él implica tomar en cuenta la percepción del Estado -en cualquiera de sus niveles nacional, regional o local- y lo hace estableciendo una diferenciación del paisaje declarado con respecto a otros, en base a lo que para él supone una significación patrimonial. Ello supone una primera intervención, desde el Estado y su aparato técnico, en la manipulación de la identidad de un territorio y el grupo humano que lo usufructúa. Se evalúa, como parte de ese proceso, el significado de un territorio para su propia población. Se entra en un diálogo entre la memoria y la historia:<sup>9</sup> una relación dialéctica entre la memoria de un pueblo, la historia oficial de una nación o una región y su expresión en el paisaje.

Así, la declaración supone un reconocimiento en distintas escalas (desde la internacional a la local) de un territorio y su posicionamiento competitivo en un momento en el que los territorios reafirman su carácter diferencial, como parte de sus potencialidades frente a otros territorios: la cotidianeidad diferencial de los territorios.

Por ello, la declaración, niveles de protección y límites de un paisaje cultural deben estar más en función de esa significancia y de sus aspiraciones de reconocimiento, que del valor de algunos de los elementos del paisaje. Es importante esta precisión porque no es lo mismo un paisaje cultural que el entorno paisajístico de elementos patrimoniales. La manera de enfrentar su reconocimiento y gestión son distintas. Confundir ambos enfoques nos aboca a definir el paisaje en función de su patrimonio y no de su dinámica (en la que entra también el patrimonio).

Quizá, más que referirnos a categorías de paisaje cultural, deberíamos centrarnos en la significancia del paisaje cultural, en el marco de la motivación o la combinación de motivaciones que persigue una

9. Martín Lopo, en Op. Cit, hace una amplia reflexión sobre la relación entre memoria e historia.

Figura 1. El Qhapaq Ñan a su paso por el pueblo y sitio arqueológico de Racchi, Cusco.  
Foto. Timoteo Guijarro

Figura 2. Andenerías del valle del Sondondo, Ayacucho.  
Foto. Emma Gargurevich

declaración de paisaje cultural.<sup>10</sup> Significancia y motivaciones estarán en la base de los criterios de manejo; es decir, el modelo territorial tal cual es y las aspiraciones y proyecciones sobre el mismo, tras su consideración como paisaje cultural.

Enunciamos aquí algunos criterios orientadores para la declaratoria y posterior gestión de un paisaje cultural. Uno solo o una combinación de varios pueden estar en la base de la declaratoria. Se enuncian los criterios siguientes:

- Paisajes que cimientan la identidad nacional o regional. Buscan un reconocimiento ideológico y entran en el campo de la gestión política de nuestra ideología, sobre la que se construye su competitividad. Aquí podríamos citar paisajes como el del Santuario Histórico de Machu Picchu y el del valle del Urubamba en Cusco, las pampas que albergan las líneas de Nazca, la Pampa de la Quinua en Ayacucho, los paisajes articulados por el QhapaqÑan e incorporados en la declaración como Patrimonio Mundial, entre otros (figura 1).
- Paisajes que ejemplifican la sostenibilidad del manejo territorial en el contexto de cambio climático. Hay igualmente un posicionamiento ideológico-político, desde el paradigma de la sostenibilidad. Entran en la esfera de las alternativas de cambio, en el manejo del territorio para enfrentar la crisis ambiental y los problemas de seguridad alimentaria. Este criterio es bien significativo en el caso del Perú, pues es un país con una elevada vulnerabilidad ante el cambio climático.<sup>11</sup> Sería el caso de tantos paisajes de la geografía andina, donde se “cincelaron” vertientes para crear

suelo fértil, controlar y aprovechar la verticalidad que impone el medio o los paisajes hidráulicos prehispánicos del desierto costero, que ampliaron la oferta agrícola de los valles desde el control de la red hidrográfica y los caudales. Igualmente, se incluirían los paisajes amazónicos, fruto del manejo de los bosques, la tierra y el río, que destierra el mito de una Amazonía en sus orígenes despojada y virgen (figura 2).<sup>12</sup>

Paisajes desconectados de las dinámicas económicas regionales o nacionales que buscan en el reconocimiento de sus valores de identidad una opción de desarrollo territorial. Generalmente, son territorios con una amplia gama de manifestaciones culturales que han permanecido por su propio discurrir a ritmos diferenciados o que han sufrido importantes afectaciones en su desarrollo tradicional. En estos casos, la apuesta por rentabilizar su patrimonio desde una opción turística se convierte en la forma más habitual y recurrente, pero no la única, de orientar las posibilidades de desarrollo territorial. Sería el caso de tantos territorios con difícil accesibilidad que en otros momentos fueron escenario de importantes manifestaciones socio-culturales, de las que conservan importantes testimonios, como los paisajes de la sierra árida de Vilcashuamán-Pomaqocha en Ayacucho, los paisajes de puna de Huanucopampa en Huánuco o de los bosques de neblinas del Alto Utcubamba en Amazonas, entre otros muchos que jalonan el territorio peruano (figura 3).

- Paisajes de la proximidad, de escaso reconocimiento por la gestión cultural, pero que deberían ser objeto de atención y aceptación por su simbología interna, por su significancia en el espacio de proximidad. Son paisajes que marcan la memoria colectiva local, que buscan su reconocimiento en esa escala, con el ánimo de mejorar las condiciones de vida y de cohesión e identidad de sus

10. Martín Lopo lanza algunas propuestas de reclasificación sustentadas en la asociatividad del paisaje cultural, que no es otra cosa que la significancia del paisaje. Estamos totalmente de acuerdo con ese punto de partida que asumimos, pero además, consideramos que sería importante incorporar las motivaciones de una declaración de paisaje cultural, que pueden trascender el territorio y la sociedad que conforma ese paisaje cultural.

11. La vulnerabilidad ante el cambio climático se aborda ampliamente en el *Informe sobre Desarrollo Humano. Perú 2013*.

12. Para profundizar acerca de los paisajes amazónicos, ver Aldo Bolaños. *Amazonas ruta milenaria* (2013).



paisaje, que se soporta en su dinamismo interno, su carácter netamente evolutivo (de este y de cualquier paisaje).

En otras situaciones, se establecen tensiones entre la significancia y las dinámicas territoriales propias del paisaje con respecto a las motivaciones. Cuando la declaratoria de un paisaje cultural (sea como patrimonio Mundial o en reconocimientos nacionales o regionales) no va acompañada de un proyecto territorial propio o este se ha visto muy deteriorado, se pueden generar desajustes y afectaciones al paisaje. Es el caso de la Quebrada de Humahuaca en Argentina;<sup>15</sup> corredor natural que al abrigo de formas geológicas y colores excepcionales fue escenario de múltiples acontecimientos y conectividades en el espacio andino desde tiempos prehispánicos. Humahuaca fue el primer paisaje cultural declarado Patrimonio Mundial en Sudamérica en la categoría de paisaje cultural relicto (2004). Este hecho desencadenó una serie de cambios en las dinámicas territoriales, que generó conflictos y aceleró procesos especulativos que deben resolverse. La evolución del paisaje se trocó abruptamente.

En alguno de estos casos, se observa como posibilidades de protección y de desarrollo la creación de parques culturales o parques patrimoniales. La pregunta es si el sustento conceptual y las formas de intervención en un parque nos permiten referirnos a paisajes culturales, pues un parque se fundamenta en la reinterpretación de la historia acorde a una motivación de resurgimiento de un territorio y con frecuencia vinculado a la actividad turística o recreacional. ¿Qué sucede en estos casos con los modos de vida que animan un paisaje cultural? Ello no es una crítica a los parques patrimoniales, sino un intento de reflexionar sobre espacios de encuentro y diferenciación entre parques patrimoniales y paisajes culturales, que creemos aún no está abordado de forma clara, especialmente desde la gestión. Joaquín

15. Ver Sabaté, J. (2011). *De la Preservación del Patrimonio a la Ordenación del Paisaje: Intervenciones en Paisajes Culturales en Latinoamérica*.

Figura 5. Fosas comunes del período de violencia terrorista en el paraje Lulluchapampa, San Pedro de Hualla, Ayacucho.

Foto. Aldo Bolaños.

Sabaté (2009) establece una diferencia conceptual entre paisaje cultural y parque patrimonial. Adopta un concepto de paisaje cultural más instrumental, como la “huella del trabajo sobre el territorio”, en la misma línea que ya hiciera Fowler (2002) en una evaluación de los primeros diez años de la operatividad del concepto de paisaje cultural por Unesco. En cuanto al parque patrimonial, Sabaté lo define como un instrumento para la gestión; es el proyecto para la puesta en valor de un paisaje cultural. Esta diferenciación no aleja la preocupación por el riesgo de tematización que pueda suponer la puesta en valor, ya que esta alude más a los elementos del paisaje que a las propias dinámicas territoriales, en las que difícilmente puede hablarse de puesta en valor. En cualquier caso, debe apostarse porque las diferencias y complementariedades entre paisaje cultural y parque patrimonial se resuelvan a partir de la concordancia, buscando el sustento y la aceptación de un nuevo impulso al desarrollo de un territorio desde la valoración patrimonial de sus paisajes.

#### 4. El paisaje en las políticas públicas del Perú

En el Perú, los grandes avances en materia de paisaje se dan en el ámbito de la gestión ambiental y cultural. El reglamento de Áreas Naturales Protegidas (ANP) reconoce la figura de reserva paisajística y también de santuario histórico. Las ANP se inspiran en los principios conservacionistas del espacio natural y adecúan las categorías de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). En ellas domina el componente natural o las transformaciones sostenibles que el hombre hace en ese medio natural. Y aquí hay un primer punto de confluencia (y superposición) con los paisajes culturales. A la fecha hay dos reservas paisajísticas declaradas: Nor Yauyos Cochis y el cañón de Cotahuasi. Las variaciones con otras categorías de ANP estriban en la permisibilidad de usos tradicionales y entrada de nuevos usos.<sup>16</sup>

16. Ver [www.sernanp.gob.pe](http://www.sernanp.gob.pe)





El Ministerio de Cultura, a través de la Dirección de Paisaje Cultural (DPC), viene completando un vasto catálogo de paisajes culturales; es quizá, el inventario más exhaustivo que tenemos en la materia en el Perú, con un marcado predominio patrimonialista y grandes ausencias en los paisajes de la Amazonía. La metodología para la catalogación de paisajes culturales<sup>17</sup> no puede sustraerse de la dualidad patrimonio natural y cultural, ni de la clasificación como Patrimonio Cultural de la Nación.<sup>18</sup> No obstante, tenemos un privilegiado punto de partida para el conocimiento y acercamiento a la realidad de los paisajes peruanos.

A su vez, el ministerio ha aprobado el *Reglamento para la declaratoria y gestión de los paisajes culturales* (2011) y aunque a la fecha no hay ningún paisaje

declarado, ya hay preparados algunos expedientes para declaratorias como la del Alto Utcubamba.<sup>19</sup>

Entendemos que es importante para la sostenibilidad de la gestión del paisaje cultural asirse a procesos de gestión territorial desde un enfoque integral y no sectorial; sin embargo, el contexto de las políticas públicas complejiza la situación por varios motivos: el escaso diálogo entre políticas territoriales y culturales, la debilidad de las políticas territoriales, la excesiva reglamentación y los procesos de descentralización lentos.

Se ha hecho una constante las limitaciones en la relación entre los espacios arqueológicos y patrimoniales, en general, con los criterios de ordenación del territorio y urbanismo, que se expresa en varios aspectos:

- Entendimiento del patrimonio delimitado desde su evidencia física o presunción de evidencia.

17. Ver *Metodología para la catalogación de paisajes culturales*. Dirección de Paisaje Cultural del Ministerio de Cultura del Perú.

18. Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación 28296 y su Reglamento.

19. Narváez, (2013), expuso acerca de esta declaración en la *Tercera Jornada de paisaje cultural, patrimonio y gestión del territorio*, organizada por la Dirección de Paisaje Cultural del Ministerio de Cultura del Perú.

Escasa atención en los documentos de ordenamiento territorial y urbanismo al patrimonio cultural. Para el caso de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), que es un documento parte del proceso de ordenamiento territorial, el patrimonio está contenido en el sub modelo de valor histórico cultural desde una visión cuantitativa, que se traduce en áreas especiales y donde se cuantifica de la misma forma la existencia de un sitio arqueológico que las colecciones en un museo. A su vez, en los planes de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano, el patrimonio aparece como otros usos (OU), una suerte de cajón de sastre en el que caben desde un sitio arqueológico a un campo de tiro militar; es decir, OU supone referirse a espacios descontextualizados que en el proceso de ordenamiento territorial son asumidos como ajenos al propio territorio en el que se insertan.

- Ausencia del concepto de paisaje en la ordenación del territorio, salvo el entendido en términos fisiográficos. No hay una sensibilidad a la esencia de los paisajes, que es lo que define las singularidades territoriales, salvo identificar prácticas tradicionales en la ZEE, que luego serán cuantificadas mas no evaluadas y menos calificadas.

A ello se suma la debilidad de las políticas territoriales con competencias fragmentadas, cuando no encontradas. El Ministerio del Ambiente (Minam) establece las reglamentaciones para conducir los procesos de ordenamiento territorial que cada gobierno regional debe aplicar. Estos procesos van encaminados a manejar de manera sostenible los recursos naturales en aras del desarrollo económico. El Ministerio de Vivienda establece, a su vez, las reglamentaciones en materia de acondicionamiento territorial y urbanismo en los espacios locales (provincias y municipios distritales) y donde el mandato es acondicionar usos en el territorio (la visión de sostenibilidad no está necesariamente implícita). En ambas visiones está ausente el concepto de territorio como construcción social y mucho más lejano, en realidad invisible, queda el concepto de paisaje.

La última Ley 30230 del 12 de julio de 2014, *Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*, especifica en su artículo 22 que el ordenamiento territorial es exclusivamente orientador y nunca asigna o excluye usos del suelo. Es decir, retira la esencia misma del proceso, el cual se sustentaba en procesos participativos (regionales y locales) de los diferentes agentes del territorio. Las decisiones en materia de ordenación del territorio están supeditadas a decisiones de política nacional coyuntural. Aun así, los gobiernos regionales y locales mantienen la obligación de desarrollar estos procesos.

Confluyen y se contradicen -dentro de las propias políticas nacionales- visiones de desarrollo y modelos de territorio: entre el cortoplacista que prioriza el crecimiento económico y una visión de largo plazo, alineada en el paradigma del desarrollo sostenible. Los paisajes culturales se quedan a merced del peso de alguna de estas visiones.

Otro aspecto es la rectoría y el exceso de reglamentación. Los entes nacionales, al amparo de sus competencias exclusivas, suelen entender el concepto de rectoría, establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), normando al detalle los procesos operativos que deben seguir los gobiernos regionales y locales en el ejercicio de sus competencias.<sup>20</sup> Así, un proceso de ordenamiento territorial a seguir por ley en un gobierno regional debe pasar por la elaboración de la ZEE, siete estudios especializados, un diagnóstico territorial integrado y la elaboración de un proyecto de inversión pública del propio plan de ordenación del territorio. Es decir, una larga lista de requisitos para alcanzar un proceso "orientador" de usos del territorio. A la fecha, ningún gobierno regional ha aprobado su plan de ordenamiento territorial; es más, no todos los gobiernos regionales han

20. Ver Molina, Raúl. (2014). *Articulación de los niveles de gobierno para la gestión del territorio en un contexto de descentralización*.

concluido la ZEE.<sup>21</sup> Por ello, siendo saludable que la gestión de un paisaje cultural se inserte en procesos de gestión territorial regional y local, le queda un largo tiempo de espera hasta que se fortalezcan estos procesos.

Por otro lado, el exceso de reglamentación también involucra a la propia declaración de los paisajes culturales como Patrimonio Cultural de la Nación. El reglamento nos plantea los pasos a seguir para sustentar una ficha técnica con procesos burocráticos largos, metodológicamente complejos y muy técnicos. Sin embargo, al reglamento aún le falta incluir que lo más importante de ese paisaje no son los espacios naturales o los elementos patrimoniales, sino los modos de vida que permiten que un territorio tenga unas determinadas características que se perciben y sienten en su paisaje y que, al mismo tiempo, permiten mantenerlo vivo. En ese sentido, el reglamento deberá generar en un futuro próximo los instrumentos de protección y gestión con responsabilidades compartidas y los mecanismos de concertación y consenso que regirán la gobernanza territorial de los paisajes culturales.

El reto está en establecer con claridad lo que podríamos llamar la tutela del paisaje; es decir, las responsabilidades compartidas entre el centralismo del sector cultural, la potestad de los gobiernos regionales y municipales sobre la gestión de sus territorios y los derechos y deberes de la población y de los agentes económicos locales, todos ellos con aspiraciones paisajísticas no siempre confluyentes.

Esta tutela no se resuelve mediante una batería de normativas rígidas, sino que será resultado de consensos, promoción, transparencia y “negociación anticipada al conflicto” (Molina, 2014). Finalmente, tal vez, deberíamos estar pensando más que en cómo gestionar el paisaje cultural, en cómo promover y afianzar una cultura del paisaje, aún invisible en el Perú.

21. Ver [www.minam.gob.pe](http://www.minam.gob.pe)

## Bibliografía

- Bolaños, A. (compilador) (2013) *Amazonas ruta milenaria*. Lima: Ediciones Copé. Petrop Perú.
- Bolaños, A. (2010). La Ley de Memoria Histórica y la búsqueda de los desaparecidos en España: una aproximación desde la arqueología forense. *Arqueología y Sociedad*, n° 22, 73-82. Lima: Museo de Arqueología y Antropología de la UNMSM.
- Erickson, C. (2006). El valor actual de los Camellones de cultivo precolombinos: Experiencias del Perú y Bolivia. *Agricultura ancestral. Camellones y albarradas. Contexto social, usos y retos del pasado y del presente*, 316-339. Quito: Ed. Abya-Yala.
- Fowler, P. (2003). World Heritage Cultural Landscapes, 1992-2002: a Review and Prospect. *Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation*. World Heritage Papers, n°7, 16-32. París: Unesco.
- Isaza, J.L. (2011). Paisaje cultural cafetero: un paisaje cultural vivo en permanente evolución. *Paisajes culturales: comprensión, protección y gestión*, 50-60. Madrid: AE-CID.
- Lopo, M. (2007). Los “paisajes (culturales) como potenciales integradores del patrimonio fragmentado. Otro aporte para las clasificaciones desde una mirada socio-territorial (nada apocalíptica). *Jornadas Paisajes Culturales en Argentina*. Rosario: ICOMOS-Universidad Nacional de Rosario.
- Martínez, G. (2014). *Marco conceptual del paisaje*. Documento interno sin publicar del Diplomado en Gestión del Paisaje. SPGSE-FAUA-UNI.
- Ministerio de Cultura (2011) *Metodología para la catalogación de paisajes culturales*. Documento sin publicar. Dirección de Paisaje Cultural.
- Molina R. (2014). *Articulación de los niveles de gobierno para la gestión del territorio en un contexto de descentralización* (Informe de consultoría para el Ministerio del Ambiente-MINAM no publicado). Lima.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima: PNUD.
- Rössler, M. (2001) Los paisajes culturales y la Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural: resultados de reuniones temáticas previas. En (Mujica, ed.), *Paisajes Culturales en los Andes*, (pp. 47-55). Lima: Unesco.
- Sabaté, J. (2011). De la Preservación del Patrimonio a la Ordenación del Paisaje: Intervenciones en Paisajes Cultural-

- les en Latinoamérica. *Paisajes culturales: comprensión, protección y gestión*, 11-23. Madrid: AECID.
- Santacana, J. y Serrat, N. (2009). "La dimensión patrimonial del paisaje". En Busquets y Cortina (Coords.). *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, (pp. 201-220). Barcelona: Ed. Ariel Patrimonio.
- Serrano Giné, D. (2007). Paisaje y políticas públicas. *Investigaciones Geográficas*, n.º 42, 109-123. Alicante: Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante. .
- Tello, E. (1999). La información histórica de los paisajes agrarios mediterráneos: una aproximación coevolutiva. *Historia Agraria*, n.º 19, 195-212.
- Unesco (1992 y actualizaciones). *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Recuperado de [www.unesco.org](http://www.unesco.org)
- Zoido Naranjo, F. (2009). El Convenio Europeo del Paisaje. En Busquets y Cortina (Coords.), *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje* (pp. 299-315) Barcelona: Ed. Ariel Patrimonio.