

Martha Kohen
en colaboración con Carina Nalerio

Montevideo: ciudad y puerto, hermanos siameses

La historia del Puerto de Montevideo en su relación con la ciudad está signada por la contradicción. El recinto portuario es hermético a la ciudad encontrándose inserto en una trama activa de centro urbano. Existe una imbricación no asumida entre los servicios de puerto seco y actividades paraportuarias y la trama de la Ciudad Vieja -barrio histórico y sede del distrito financiero y administrativo central de la ciudad. Es éste un conflicto aún no resuelto. La coyuntura histórica de cambio de ciclo territorial de la ciudad de Montevideo – explicitada en las directrices de ordenamiento territorial del Ministerio de Ordenamiento Territorial – se plantea como marco y oportunidad de mirada “tête à tête” entre un Puerto pujante que apuesta a su posicionamiento regional, y una Ciudad que propone actuar en el territorio contiguo a este puerto, y lo envuelve en estrategias convergentes de recuperación urbana: reconquista de la bahía, recuperación del centro histórico, planes especiales de actuación para sectores de su entorno. La ciudad a su vez no se concientiza de la penetración capilar de los apoyos territoriales del Puerto en su seno.

GEOGRAFÍA DE UN BORDE: PLIEGUE EN LA COSTA AMERICANA

Puerto natural privilegiado del Atlántico Sur, la bahía de Montevideo se presenta ante los primeros navegantes como refugio tranquilo y sereno, amparado de los vientos, sobre largas costas agresivas. La condición de puerto es así razón del nacimiento de Montevideo. Es sin embargo relegado en esta condición bajo la corona española, al momento de su fundación. Montevideo nace como bastión defensivo frente al avance portugués. Adopta la estructura establecida en las Leyes de India para la ciudad mediterránea, ignorando sus cualidades marítimas; el virreinato del Río de la Plata gobierna desde Buenos Aires cuyo puerto es el enclave de contacto con la Metrópoli.

No se realizaron obras portuarias bajo el dominio español. La ciudad-fortaleza observa el puerto por sobre sus murallas. La abolición de las mismas cambia radicalmente esta relación, abriendo la ciudad al puerto. Sobre el final del siglo XIX las actividades portuarias se realizan a partir de muelles privados asociados directamente a empresas productoras de insumos de exportación tanto en la rada de la Ciudad Vieja como en el sector de Bellavista en la ribera opuesta de la Bahía. Las primeras obras portuarias estatales se realizan en 1901. El principio de siglo – 1910/25 – podría llamarse el de los “grands travaux” que transforman el Puerto de Montevideo en un



Montevideo: City and Port Like Siamese Twins

Martha Kohen
in collaboration
with Carina Nalerio

The history of the Port of Montevideo and its relationship with the city is marked by contradictions. The port area is intertwined with the city, and is an active part of the urban centre. There is an unadmitted interdependence between the dry dock services, the activities connected with the port and the texture of the "Ciudad Vieja" – the historical district and financial and administrative centre of the city. This conflict remains unresolved. The historic opportunity provided by the change in the urban planning of Montevideo – contained in the guidelines for spatial development of the Ministry of Regional Planning – comes as a framework and an opportunity to see a "tête à tête" between a bustling Port, aspiring to acquire a leading role in the region, and a City wishing to be active in the immediate surroundings of the port, involving it in converging

strategies of urban recovery: the reconquest of the bay, the recovery of the historical centre, special action plans in segments of the surrounding districts. In its turn, the city does not seem to be aware of its capillary penetration by land port facilities.

GEOGRAPHY OF A SHORELINE; A FOLD IN THE AMERICAN COAST
A privileged natural port of the South Atlantic, Montevideo bay appeared before the eyes of the first navigators as a quiet and calm haven, sheltered from the winds, on a long and aggressive coast. It was the position of the port, therefore, that led to the birth of Montevideo. However, under the Spanish crown, its situation did not see any further developments. Montevideo grew as a defensive bastion to ward off the Portuguese. It took up the structure laid down in the Leyes de India for Mediterranean cities, ignoring its maritime qualities; the viceroyalty of Río de la Plata ruled from Buenos Aires whose port is the contact enclave with the Metropolis. Under the Spanish domination, no port structures were built. The fortress-city overlooked the port from above its walls. After

the city walls were demolished, the relationship between city and port radically changed and the city opened up to the harbour. At the end of the 19th century, port activities developed from private quays directly linked to the export producing companies located both in the roadstead of the Ciudad Vieja and in the Bellavista sector on the opposite shore of the Bay. The first port sites were built by the State in 1901. The beginning of the century – 1910/25 – may be described as the age of the "grands travaux" which turned the Port of Montevideo into a modern port capable of introducing the country into the international maritime trade.

THE TRANSFORMATION OF A BAY
After its bucolic origin, when Montevideo leaned on the natural spaces of leisure around the arch of the bay, the city passed to a full and direct interdependence between land and coast, to abruptly end up in an inaccessible bay occupied by the hard infrastructures of the city, such as the refinery, the hydroelectric power station of the port, the roads of access and the railway links. The first attempts



22 puerto moderno apto para integrar el país al comercio internacional de transporte marítimo.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA BAHÍA

De una infancia bucólica, en la que Montevideo recuesta los espacios naturales del ocio sobre el arco de la bahía, se pasa a un vínculo pleno y directo de la trama con el borde, terminando violentamente en una bahía inaccesible ocupada por las infraestructuras duras de la ciudad: refinería, central termoeléctrica puerto, accesos viales y ferroviarios. Desde los primeros pujos del desarrollo industrial nacen los signos que marcarán la relación infraestructura y ciudad: la incapacidad del vínculo eficaz. La lógica capitalista, privilegiando la funcionalidad estricta, deja su marca profunda en la trama ignorando, en la idea desarrollista del progreso, la sensualidad del contacto de Montevideo con su borde de bahía contenedora, amplia y generosa.

UNA CIUDAD, UN PUERTO

Hoy el Puerto de Montevideo juega a posicionarse competitivamente en la región – en infraestructura y gestión – como intermediario principal de las cargas oceánicas y cabecera de la Hidrovía. Los diversos

componentes operativos que lo conforman hoy se yuxtaponen desordenadamente:

Plataforma de contenedores – Actual barrera dura entre la ciudad y el agua. Parece poco factible su traslado pero posibles algunas soluciones ingeniosas de ordenación; la alineación en continuidad con el amanzanado de modo de liberar las visuales y exponer al puerto como escenario urbano. Se espera un futuro expansivo de este rubro.

Marina – Ocupa la dársena fluvial. Está previsto su desplazamiento hacia otro enclave militar sobre la costa en las afueras de la ciudad, liberando un sector muy central.

Pasajeros – Se pasa de un importante rol histórico receptivo de inmigrantes – que en grandes oleadas llegaron a hacer que Montevideo tuviera tantos pobladores criollos como emigrantes – a la situación actual en que el cabotaje trae cotidianamente grandes números de pasajeros de Buenos Aires – compitiendo con los viajes aéreos. La accesibilidad y uso del recinto portuario para la recepción de pasajeros es un ejemplo de la hibridación posible entre usos económicos cerrados excluyentes y usos públicos, que penetran puntualmente al duro recinto cerrado.

Cruceros – Se espera un aumento significativo de esta modalidad, habiéndose logrado la inserción del Puerto de Montevideo en ciertos circuitos del cono sur con

at industrial development gave rise to what would most characterise the relation between the infrastructures and the city: the inability to achieve an effective relationship. The capitalistic logic mainly privileging sheer functionality has left a deep mark on the area and has ignored, according to the idea of progress based on unimpeded development, the sensuality of the contact of Montevideo with the shore of an embracing, wide and generous bay.

A CITY AND A PORT

Today the Port of Montevideo aims at playing a competitive role in the region – in both infrastructure and management – as the main intermediary of ocean cargo and waterway terminal. The various operative elements that make up the port today are chaotically juxtaposed: *Container Platform* – The hard barrier currently dividing the city and the water. The possibility of transferring it elsewhere does not seem to be feasible, but some ingenious improvements are indeed possible, eg its alignment with the block of buildings so as to clear the view and expose the port as an urban landscape. The future prospects for this expanding sector are bright. *Marina* – It is located in the inner harbour. According to plans, it will be transferred to another military enclave on the coast, thereby freeing a very central area.

Passengers – The important historical role played by the port in receiving immigrants – who arrived in large waves and brought to Montevideo as many creole inhabitants as emigrants – was replaced by the present situation where, every day, coastal traffic brings in large numbers of passengers from Buenos Aires, in competition with air transport. Access to the port area and its use as a place of arrival of passengers is an example of the possible hybridisation between closed and exclusive economic uses and public uses, penetrating into an otherwise closed area.

Cruisers – A significant increase of this mode is expected, since the Port of Montevideo succeeded in entering certain circuits of South America thanks to a diversified supply of urban tourism. The Special Plan for the Development, Protection and Improvement of the Ciudad

Vieja considers the possibility of transferring it towards the breakwater of the old city, the “Escollera de la Ciudad Vieja” on wide accessible spaces, in view of the future “Parque de la Escollera”, a park making up one of the three Urban Renovation Projects included in the Plan.

General Cargo – the Port of Montevideo plays a major role in the transshipment of cargo from ocean to inland waterway transport. The Government aims at strengthening and consolidating this role through the port restructuring underway. The Free Port legislation allows tax-free processing and re-exporting of goods.

Timber – growing demand for intermodal transport. The possible construction of a private port on the West coast can change the scenario, since this would shift important complementary on-shore facilities to an area with considerable land availability and good accessibility. *Fishing* – The Port of Montevideo acts as a base for foreign fleets and product processing. Local fishing activities are also located in this area. The master plan also proposes transfer alternatives to other areas of the bay.

Ship Repairs – Transferring the dry dock to another area of the bay is being considered, thereby freeing a central area inside the port.

The national government is giving impulse to a strong reconversion of the port. The recently approved Master Plan' suggests important changes to the present structure, doubling its actual surface and renovating its facilities, according to an innovative management configuration.

The Port, therefore, appears as a possible catalyst and driving force in urban and national development. Despite all the implications that this may have, the dialogue between Engineering and Town Planning, Port and City is still weak. Town-planning strategies clash with one another and, for the time being, no shared and integrated idea has been developed to include the port area and the adjacent urban territory, which enshrines nothing less than the historical city and the very heart of Montevideo. Its new walls and its central body stand up as a barrier behind the city. The Master Plan lays emphasis on land



Vista aerea del puerto y de la ciudad
Aerial view of the port area and of the city

Vista aerea del puerto de Montevideo en el contexto urbano
Aerial view of the port of Montevideo within the urban context

Vista a vuelo de pajar desde tierra firme
View of the mainland area



24

una oferta diferenciada de turismo urbano. El Plan Especial de Ordenación Protección y Mejora de la Ciudad Vieja explora su desplazamiento hacia la Escollera de la Ciudad Vieja en amplios espacios accesibles, vinculado al futuro “Parque de la Escollera” uno de los tres Proyectos de Renovación Urbano previstos en el Plan.

Cargas Generales – el Puerto de Montevideo juega un rol de intermediación de las cargas oceánicas a fluviales. El Gobierno apuesta a incrementar y consolidar este rol a través de las transformaciones portuarias en curso. La Legislación de Puerto Libre permite el procesamiento exonerado de impuestos y su re-exportación.

Madera – creciente demanda de transporte intermodal. La factible construcción de un puerto privado sobre la costa Oeste puede cambiar el escenario en cuanto desplaza importantes facilidades territoriales complementarias a una zona con gran disponibilidad de suelos y buena accesibilidad.

Pesca – El Puerto de Montevideo es base de flotas extranjeras y procesamiento del producto. La pesca artesanal local también se localiza en este ámbito. El plan Maestro propone también alternativas de desplazamiento hacia otras zonas de la Bahía.

Reparaciones Navales – Está planteado el posible desplazamiento del dique seco a otra zona de la bahía,

competition and pushes the expansion of the port deep into the soft boundary of its waterfront, closed up by the city at the back.

PLANS, ARCHITECTURE AND PAPER BOATS

In 1998 the city approved a spatial development Plan² in the effort to (re)conquer the central role of the Bay. In this sector, there are both municipal and governmental urban recovery initiatives; the Capurro-Bellavista Plan³, the Aguada Master Plan or the Fénix Plan⁴, and the Special Plan for the Development, Protection and Improvement of the Ciudad Vieja and the “eje 18 de julio”⁵ still under study. The Fénix Plan (1996), in particular, requires considerable investments of State and private resources. It aims at changing the use of the area adjacent to the port by converting it into a services area connected with the port. It aspires to a new urban centrality, with towers of apartments and services – including the Telecommunications Tower, a symbol of Uruguay’s “desarrollismo”, the end-of-the-century unimpeded development



liberando un área central en el recinto portuario. El Gobierno Nacional está impulsando una fuerte reconversión del Puerto. El Plan Maestro recientemente aprobado¹ propone importantes modificaciones a la estructura actual, duplicando su área útil y modernizando sus estructuras, con una configuración gestional novedosa.

El Puerto aparece así como un posible detonante y motor del desarrollo urbano y nacional. A pesar de las implicancias de este hecho, se mantiene el diálogo sordo entre Ingeniería y Urbanidad, entre Puerto y Ciudad. Las estrategias chocan, y aún no se ha construido una idea integral compartida de desarrollo que incluya el recinto portuario y el territorio urbano contiguo – que alberga nada menos que la Ciudad histórica y la centralidad de Montevideo. Su nuevo muro y su masa se alza como una barrera de espaldas a la ciudad. El Plan Maestro pone en evidencia la competencia por el suelo, proyectando la expansión del Puerto hacia su límite blando del espacio acuático, taponeado en tierra por la ciudad.

PLANES, ARQUITECTURA Y BARCOS DE PAPEL

A partir de 1998 la ciudad se dota de un Plan de Ordenamiento Territorial² saliendo a la (re)conquista de la centralidad de la Bahía. Coinciden en este

entorno operaciones municipales y gubernamentales de recuperación urbana; El Plan Capurro-Bellavista³, el Plan Maestro de la Aguada o Plan Fénix⁴, y el Plan Especial de Ordenación Protección y Mejora de la Ciudad Vieja y el Eje 18 de julio⁵ todavía en elaboración. El Plan Fénix (1996) en particular, plantea una importante inversión de recursos estatales y privados. Sustituye el uso del territorio contiguo al puerto como área de servicios asociados al mismo. Apuesta a una nueva centralidad urbana, con torres de vivienda y servicios – incluye la Torre de las Telecomunicaciones – emblema del discurso desarrollista del Uruguay de fin de siglo. Propone un reuso de la centenaria estación ferroviaria como centro de actividades culturales y comerciales en una zona en la que los cambios en las modalidades de transporte de cargas habían generado vacantes estratégicas. Se completan actuaciones en los bordes del área portuaria y se culminan obras viales; uniéndose finalmente, en un gesto de valor metropolitano las ramblas costaneras Norte y Sur.

EL CRECIMIENTO DE LOS CRUCEROS

Las estadísticas de llegadas de cruceros en Montevideo son excepcionales. El número de escalas se ha visto incrementado de forma significativa cada año durante



26 los últimos tres años, y para la próxima temporada se calcula que se superarán las ochenta previstas originalmente. Las principales empresas internacionales de cruceros se han dado cuenta del potencial comercial de la contra-temporada en Sudamérica, lo que permite que haya un mercado de cruceros en el sur durante el verano entre noviembre y abril, aprovechando al máximo la flota mediterránea de Europa durante el invierno, con escalas en Brasil, Uruguay y Argentina.

No obstante, las escalas en Montevideo son breves, normalmente de un sólo día, y ahora se estudia lograr escalas de dos días de duración, lo que permitiría al país ofrecer un menú diversificado de atracciones durante la visita. En este sentido, uno de los atractivos iniciales de la escala en Montevideo es la oferta de productos alimenticios de buena calidad como son el agua mineral, la carne de vacuno y el pescado, así como las frutas y verduras.

El sector que ofrece servicios a los turistas de crucero se está desarrollando rápidamente, desde los servicios de transporte terrestre a los típicos establecimientos rurales, pasando por centros turísticos costeros o casinos, circuitos históricos en el barrio de la Ciudad Vieja, o también visitas de cata de vinos además de oportunidades para comprar productos de cuero, lana o productos artesanales. Sin embargo, el Puerto

todavía no se ha dotado de una Terminal de Pasajeros para los cruceros, hecho que se manifiesta en la falta de instalaciones con servicios intermedios entre los barcos y el transporte terrestre. Para la consolidación y expansión de esta actividad es necesario que se construyan dichas instalaciones lo antes posible.

NOTAS PENDIENTES PARA LA AGENDA CIUDADANA

Es esencial articular las acciones planificadas sobre el puerto y sobre la ciudad.

El Puerto no puede seguir ignorando la presencia de la ciudad histórica y su dinámica como centro, ni tampoco el emblemático escenario urbano que encabeza: la Bahía.

Es imprescindible encontrar el modo de atravesar las barreras y establecer el diálogo puerto-ciudad, en el respeto funcional de la dinámica económica de la infraestructura pero en la conquista de enclaves urbanos vinculados al recinto. Es así mismo fundamental que las estrategias urbanas parciales se basen en el reconocimiento del valor económico estratégico del enclave portuario y sus necesidades territoriales. Tanto sobre la bahía como sobre el área portuaria, coinciden numerosas autoridades con potestades de acción territorial: la Administración Nacional de Puertos, la Dirección Nacional de

policy. The Plan proposes a new use for the centenary railway station as a centre of cultural and trade activities in an area where the changes in goods transport modes opened up strategic spaces. Further interventions are planned along the boundaries of the port areas, with the construction of new roads; finally joining together, in a metropolitan effort, the North and South coastal "ramblas".

THE GROWTH OF CRUISES

The statistics of the Cruisers arrival to Montevideo are outstanding. Every year, for the past three years, there has been a notorious increase in visits, that surpass the expectation of a hundred for the next season. The main international cruise companies have realised the commercial potential of the counterseason in South America, allowing for a cruise market in the South during the November to April summer, putting to full use the Mediterranean fleet from Europe in the winter months, scaling in Brasil, Uruguay and Argentina. The length of the stay in Montevideo is however short, generally only one day, and there is the expectation of conquering a 2 days stay, allowing the country to offer a diversified menu of attractions during the visit.

In this respect, one of the initial assets of the scale in Montevideo, is the supply of alimentary goods of good quality such as mineral water, beef and fish, as well as fruit and vegetables. The receptive industry for the cruise visitors is developing fast, from land transport facilities, to typical countryside establishments, beach resorts or casinos, to historical circuits in the Ciudad Vieja district, as well as wine circuits or shopping opportunities in the leather, wool and craft products. But the Port has not yet equipped itself with a Passenger Terminal for the cruisers, which manifests itself in a lack of intermediate serviced spaces between ships and land transport. It is a necessary requirement for the consolidation and expansion of the activity, that such a facility be provided in the nearest future.

OUTSTANDING ITEMS FOR THE CITY AGENDA

Structuring the actions planned for the port and the city is

essential. The Port cannot go on ignoring the presence of the historical city and the dynamics of its centre, or its emblematic urban scenario, ie the bay. It is fundamental to find a way to cross barriers and establish a dialogue between port and city, in the functional respect of the economic life of the port infrastructure and in the conquest of urban enclaves linked to the port area. Similarly, it is fundamental that partial urban strategies be based on recognising the strategic economic value of the port enclave and its land requirements. Both the Bay and the port area fall within the competencies of many public authorities with jurisdiction over the region: the Administración Nacional de Puertos, the Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, the Intendencia Municipal de Montevideo, AFE (railways), UTE (electric power board) y ANCAP (fuels). The essential co-ordination of these public bodies is a painstaking process in which the conflicts of interest do not find any reconciliation platform yet. This is an important outstanding item for the city of Montevideo. Reverting the Bay into a significant and pivotal space for our city will depend on a negotiation requiring our participation as city planners, citizens and Uruguayans down to the very essence of our methods of production.

NOTES

1. Administración Nacional de Puertos. 2000. Master Plan for the Port of Montevideo.
2. Intendencia Municipal de Montevideo. 1998. Plan for the Regional Planning of Montevideo.
3. Comisión Financiera de la Rambla Sur. 1997. Special Plan for the restructuring of Capurro Park and surroundings.
4. Sociedad Anónima de Desarrollo Urbano Fénix (SADUF). 1997. Aguada Master Plan.
5. Intendencia Municipal de Montevideo. 2001. Special Plan for the Development, Protection and Improvement of the Ciudad Vieja and the "eje 18 de Julio".

Vialidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Intendencia Municipal de Montevideo, AFE (ente ferroviario), UTE (ente de energía eléctrica) y ANCAP (combustibles). La imprescindible coordinación de estos organismos públicos es un laborioso proceso en el cual los conflictos de intereses no encuentran aún las plataformas de conciliación. Es ésta una importante tarea pendiente de la ciudad de Montevideo. La reconquista de la Bahía como espacio significativo fundacional de nuestra ciudad depende de una negociación que nos convoca tanto como urbanistas como ciudadanos y nacionales hasta la esencia de nuestros modos de producción.

NOTAS

1. Administración Nacional de Puertos. 2000. Plan Maestro del Puerto de Montevideo.
2. Intendencia Municipal de Montevideo. 1998. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo.
3. Comisión Financiera de la Rambla Sur. 1997. Plan Especial de Ordenación Parque Capurro y alrededores.
4. Sociedad Anónima de Desarrollo Urbano Fénix (SADUF). 1997. Plan Maestro de la Aguada.
5. Intendencia Municipal de Montevideo. 2001. Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja y eje 18 de Julio.