

Caron Mounsey-Smith

The Wellington Waterfront Framework for the Re-development of Redundant Port Land

62

El marco de la fachada marítima de Wellington: directrices para la reurbanización del terreno portuario excedente
Caron Mounsey-Smith

El resultado fue el compromiso activo entre la población de Wellington y los nuevos organismos públicos. Este artículo se ocupa de la gestión y planificación de los sectores de la fachada marítima desprovistos de funciones portuarias, y somete a estudio el “Marco de la Fachada Marítima de Wellington”, de reciente aprobación, que dirige la rehabilitación y reurbanización de esas zonas. Asimismo, la gestión y el proceso de planificación necesarios se ilustran con el análisis de un caso concreto: la reurbanización de los terrenos de Chaffers, una polémica propuesta en la que tanto ciudadanos como Ayuntamiento – en tanto que propietarios/gestores del terreno – luchan por conseguir un acuerdo en torno al desarrollo más conveniente que combine por igual sus usos recreativo y comercial.

LA FACHADA MARÍTIMA DE WELLINGTON: CONTACTOS POST-EUROPEOS
Wellington, la capital de Nueva Zelanda, se halla situada en el extremo sur de la Isla Norte. Para acceder a su puerto se atraviesa el Estrecho de Cook, un pasillo de

Like many coastal inhabitants, Wellingtonians have always had a passion for their harbour. In fact, the Maori and European history of Wellington is interwoven in the use and development of the harbour. The Port of Wellington, like other ports around the world, has been dramatically affected by technological advances of the 20th century. These technological events changed the spatial arrangement of the Port with large areas of land and buildings becoming “surplus to requirements”. The management and ownership of this land were given to new authorities and the push for commercial development along the waterfront commenced. The commercial development of prime waterfront real estate was greeted by Wellingtonians with concern. The newly released public land was considered essential for public access to the harbour and a much needed recreation opportunity in the CBD. The result is a storey of active engagement between the people of Wellington and the new public bodies established to guide this commercial development. This article considers the governance and planning framework for those parts of the Wellington waterfront that no longer have port functions. The recently approved Wellington Waterfront Framework that guides the adaptive re-use and re-development of these areas is examined, and, the governance and planning process it requires is illustrated through a case study – re-development of the Chaffers site. A highly contentious proposal in which Wellingtonians and Wellington City Council (owners/managers of the land) strive for an appropriate recreation and commercial mixed use development.

WELLINGTON AND ITS WATERFRONT - POST EUROPEAN CONTACT

Wellington, the capital city of New Zealand is located on the southern tip of the North Island. Access to Wellington harbour is through the Cook Strait, approximately a 25 km wide passage of water, separating New Zealand's North and South Island. The Polynesian explorer Kupe is credited to have first discovered Wellington Harbour and its earliest name is thought to be *Te Upoko o te Ika a Maui* (head of Maui's fish)¹. Wellington was also

known to the Maori as Te Whanganui-a Tara (the great harbour of Tara) and Tara, son of another Polynesian explorer, reported he had seen the “nostrils of the island” after his visit to Wellington harbour. With the European colonisation of New Zealand in the late 18th century, the area once known as *Te Upoko o te Ika a Maui* was eventually renamed Wellington. A name chosen by the main settlement agency The NZ Company because it reflected the companies associations with UK Prime Minister Arthur Wellesley – the first Duke of Wellington (1769-1852). The hilly terrain and limited flat land in Wellington meant the physical environment initially impeded development of most waterfront areas. However, over time earthquakes and technological advancements, have dramatically changed the configuration of the waterfront with large areas of land reclaimed either naturally or mechanically from the harbour. The Port of Wellington has been a working port for approximately 160 years. Over this period a variety of changes have occurred such as reclamation of the first T-wharf 19th century at Queens wharf development of the Clyde Quay wharf in the 1960's as the Overseas Passenger Terminal (now defunct), development of the Cook Strait rail/road ferries, and, commencement of “roll on and roll off” cargo facilities at Taranaki wharf in the 1970's. The history of the area can be seen today in buildings, places and moveable heritage along the waterfront. The area of the Wellington waterfront that this article addresses is that adjacent to Wellington CBD.

RE-DEVELOPMENT OF THE WELLINGTON WATERFRONT POST 1970S

In the 1970/80's technological changes started transforming the form and function of the Port of Wellington. Previously, maritime activities at the Port were spread along a long waterfront, starting at Aotea Quay and extending through to near Oriental Bay². However, with the introduction of containerisation and “roll on roll off” facilities these activities increasingly became centralised around Aotea Quay. Wellington Harbour Board (WHB), the public authority responsible for administering harbour land,

The retention of maritime uses alongside the public promenade tells a story about the history of the waterfront, re-enforces its character, and, promotes an interesting mixed of uses
La conservación de prácticas marítimas en el paseo entronca con la historia de su fachada marítima, refuerza su carácter, y a la vez promueve una interesante mezcla de actividades

New structures along the public promenade are designed to compliment the industrial character of the area and help link the various spaces and uses
Las nuevas estructuras dispuestas a lo largo del paseo fueron diseñadas para complementar el carácter industrial de la zona y servir como hilo conductor entre los distintos espacios y actividades

Al igual que otros residentes de zonas costeras, los ciudadanos de Wellington siempre han sentido pasión por su puerto, en cuyo uso y desarrollo convergen la historia maorí y europea de la ciudad. Como tantas otras instalaciones portuarias mundiales, el Puerto de Wellington se ha visto poderosamente afectado por los avances tecnológicos del siglo XX, que transformaron su disposición espacial, haciendo que extensas zonas de terreno, así como algunos edificios, perdieran su utilidad. Aunque el traspaso de la propiedad y la gestión de esos terrenos a las nuevas autoridades propició el desarrollo comercial de la fachada marítima, la reorientación de sus edificios preferentes fue recibida con preocupación por la ciudadanía. El terreno público recién cedido era esencial para el acceso público al puerto y para la consecución de una zona recreativa, muy necesaria en el distrito financiero.

therefore began the process of identifying land for future commercial development. In 1982 the WHB and Wellington City Council funded a public competition addressing the transformation of redundant port land. In 1985 the Lambton Harbour Group (LHG) was established for the purpose of managing and developing the land. A joint venture, owned 80% by the WHB and 20% by the Council, whose purpose was to develop the area identified as a "special development zone" under the Lambton Harbour Combined Planning Scheme (LHCPS). Two companies were created to administer and manage the project – the Lambton Harbour Overview Ltd and Lambton Harbour Management Ltd (LHML). The agreement meant the area remained owned by the WHB and the Council but was managed as a separate private company. The development was intended to be self funded and plans were made for multi-unit housing at Chaffers (a former Council works and bus storage depot), a Landmark Tower (31 storey's high) and a hotel/conference centre at Taranaki wharf. Fortunately, the stock market crash in 1987 put most of these capital-intensive projects on hold and only the less capital-intensive programmes continued¹. One major project that did continue was a large new multi-storey building on the waterfront – the new Museum of New Zealand, Te Papa Tongarewa. A marina project at Chaffers also proceeded under the LHCPS. The future of the waterfront was changed again in 1989 with the arrival of local government restructuring. The restructuring made the WHB defunct and transferred its company assets to the Council. The entity LHML remained and was made responsible for the development of public open space and private building and re-developments on the waterfront. The LHML had to work in a climate of contention as the community of Wellington were questioning the appropriateness of waterfront development. The Wharf Offices, a re-development of buildings into apartments proceeded smoothly. But two events in particular had raised community concern – commencement of construction of a private development known as the Retail and Events Centre in 1995, and, the further detail plans for the residential complex at the

agua de unos 25 kilómetros de ancho que separa las Islas Norte y Sur del país. El explorador Polinesio Kupe pasa por ser el descubridor del puerto de Wellington y se cree que su primera denominación fue Te Upoco o te Ika a Maui – "cabeza del pez de Maui"². La ciudad era también conocida por los maoríes como Te Whanganui-a Tara (el gran puerto de Tara) y Tara, hijo de otro explorador polinesio, afirmó haber visto "las ventanas de la nariz de la isla" tras su visita al puerto. Con la colonización europea de Nueva Zelanda a finales del siglo XVIII la zona hasta entonces conocida como Te Upoco o te Ika a Maui fue rebautizada como Wellington, nombre escogido por el principal núcleo del asentamiento, "la Compañía NZ", mostrando así la relación con Arthur Wellesley, Primer Ministro del Reino Unido y primer Duque de Wellington (1769-1852). El terreno accidentado y la escasa existencia de suelo llano en Wellington representaban un impedimento inicial para la expansión de la mayor parte de la fachada marítima, aunque, con el paso del tiempo, los movimientos sísmicos y los avances tecnológicos han alterado en gran medida su fisonomía, ganándose grandes extensiones de terreno portuario, de forma natural o con ayuda mecánica. El puerto ha permanecido activo durante unos 160 años. Durante este tiempo ha sufrido toda una serie de cambios, como la reivindicación del primer embarcadero en el muelle Queens en el siglo XIX, la construcción, en la década de los sesenta, del Embarcadero Clyde como terminal internacional de pasajeros (actualmente en desuso), la construcción en el Estrecho de Cook de un servicio de ferry combinado con el transporte por carretera y ferrocarril, así como el inicio de las infraestructuras para el trasbordo rodado en el Muelle Taranaki, durante la década de los setenta. Su historia puede leerse hoy día en los edificios, lugares y en su legado histórico. La sección aludida en el presente artículo es la más próxima al distrito financiero de Wellington.

REURBANIZACIÓN DE LA FACHADA MARÍTIMA DE WELLINGTON DESPUÉS DE LA DÉCADA DE LOS 70
En las décadas de los 70/80 los avances tecnológicos

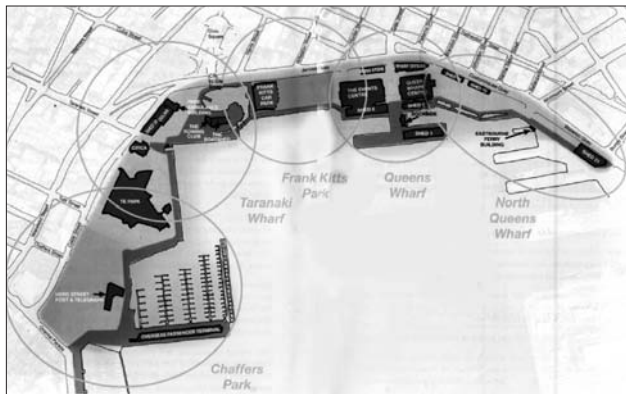
transformaron la fisonomía y funcionamiento del puerto. Con anterioridad, las actividades marítimas se hallaban diseminadas a lo largo de toda su fachada, comenzando en el Muelle Aotea y extendiéndose casi hasta Oriental Bay³. No obstante, con la introducción de los contenedores y las infraestructuras para el trasbordo rodado, esas actividades se fueron centralizando en torno al Muelle Aotea. La Junta Directiva del Puerto de Wellington (WHB), autoridad pública responsable de la administración de los terrenos portuarios, inició entonces la tarea de calificar dichos terrenos con vistas a su futuro desarrollo comercial. En 1982, la Junta Directiva del Puerto y el Gobierno municipal convocaron un concurso público para la transformación del terreno portuario excedente. En 1985, se creó el Grupo Portuario Lambton (LHG), una empresa conjunta, 80% propiedad de la WHB y 20% del Ayuntamiento, con el objetivo de urbanizar la parte del puerto calificada como "zona de actuación especial", siguiendo el Plan de Urbanismo Portuario Combinado Lambton (LHCPS). Asimismo, se crearon dos compañías para la administración y gestión del proyecto – "Lambton Harbour Overview Ltd" y "Lambton Harbour Management Ltd" (LHML). El acuerdo alcanzado establecía que la zona continuaría siendo propiedad de la WHB y del Consistorio, aunque gestionada por separado como empresa privada. Utilizando como base la autofinanciación, se diseñaron viviendas en Chaffers (donde anteriormente hubo naves municipales y cocheras de autobuses), una torre de 31 pisos de altura – considerada monumento histórico – y un hotel/centro de convenciones en el muelle Taranaki. Afortunadamente, la crisis bursátil de 1987 obligó a suspender la mayoría de los proyectos que precisaban de una gran inyección de capital, realizándose solamente aquellos menos onerosos⁴. Un importante proyecto que sí prosperó fue el nuevo Museo de Nueva Zelanda, Te Papa Tongarewa, una nueva edificación de grandes dimensiones y varias plantas situada en la fachada marítima. El proyecto de un puerto deportivo siguió también adelante bajo el LHCPS. El futuro de la zona cambió una



Diagram 1: The Waterfront Framework – the relationship between the vision for the waterfront and the themes, principles and objectives
 Diagrama 1: El marco de la fachada marítima – relación entre la visión del frente marítimo y los temas, principios y objetivos

Diagram 2: Shows the main areas identified in the waterfront framework. CBND Wellington lies on the land directly behind the waterfront. Illustration courtesy of Wellington City Council
 Diagrama 2: Muestra las principales áreas identificadas en el marco del frente marítimo. Ilustración cedida por el Ayuntamiento de Wellington

Vision/Visión			
Wellington's waterfront is a special place that welcomes all people to live, work and play in the beautiful and inspiring spaces and architecture that connect our city to the sea and protect our heritage for future generations. La fachada marítima de Wellington es un lugar singular que da la bienvenida a todos los que vengan a vivir, trabajar y disfrutar de sus bellos y estimulantes espacios y arquitectura. Sirve de conexión entre la ciudad y el mar y preserva nuestro patrimonio para las generaciones futuras.			
Themes/Temas			
Historical/City-water contemporary culture Cultura/ciudad-mar histórica y contemporánea	A promenade connections Paseo marítimo Conexiones	Open space Espacio abierto	Diversity Diversidad
Principles/Principios			
Expression of heritage and history Expression of Maori heritage/presence Sense of place Diversity of experience Expresión del patrimonio y la historia Expresión del patrimonio y presencia maorí Expresión de lugar Diversidad de vivencias	Sense of collective ownership Experience of space and openness Ease of access for all Expresión de propiedad colectiva Vivencia del espacio y apertura Facilidades de acceso para todos		
Objectives/Objetivos			
The waterfront is/La fachada marítima			
<ul style="list-style-type: none"> locally & internationally recognized for its design/es reconocida a escala nacional e internacional por su diseño readily accessible to all people/es de fácil accesibilidad para todos safe/es segura attractive place that draws locals and visitors/es un enclave atractivo tanto para los habitantes de la ciudad como para los visitantes successfully caters for a wide range of events-activities/proporciona una amplia gama de eventos y actividades place where significant heritage buildings are protected/es un lugar en el que se protegen los edificios de singularidad histórica a place where harbor activities are integrated/es un lugar donde integrar cualquier actividad portuaria 			



Chaffers site. Both proposals were consistent with the provisions of the LHCPs but none the less attracted criticism. To address these growing public concerns Council placed a moratorium on further development along the waterfront in 1996. A Community Consultative Group⁴ (CCG) was then created to review all development proposals and consult with the public. The CCG advised the waterfront was a key recreational area for the city and priority should be given to the development of public space over buildings. Mid 1997 a multi disciplinary team was established to use the CCG recommendation as a basis for designing public space and the Lambton Harbour Public Spaces Concept Plan was released in late 1997. With the planning rules and designs of the plan being included in the Wellington District Plan (variation number 17), the CCG was disbanded⁵. However variation 17 notified in 2000, excluded a number of the CCG recommendations resulting in a public outcry. A total of 2,500 submissions were received – 94% opposing the variation. A campaign mounted by a lobby group used a controversial “wall of buildings” concept in advertising, sparking claim and counter-claim. Eventually Council withdrew variation 17 and undertook a new 3-stage planning process to develop the waterfront – a process guided by the purposely formed Waterfront Leadership Group (WLG).

MANAGEMENT AND PLANNING FRAMEWORK FOR THE WATERFRONT IN THE 2000S
 In August 2000 Council embarked upon a new 3-stage strategy to guide the future development of the waterfront.

Stage 1 – Establishment of the Waterfront Leadership Group and the Waterfront Framework
 The WLG objective of this group was to recommend a vision for the waterfront, state principles and values to guide future development, provide an urban design framework for the area, and consider a number of specific issues⁶. The waterfront framework was intended to be implemented over a 6-year period from 2001 – 2007 and divided the waterfront up into a number of spaces all connected by a promenade – North Queens Wharf, Queens wharf, Frank Kitts

Park, Taranaki wharf and the Chaffers site. The framework establishes a vision for the waterfront – a vision supported by themes that reflect its identity and also considered the implementation process including governance and finance.

Stage 2 – Waterfront Development Plans and Performance Briefs
 The role of the WSC was to develop and maintain project development plans/performance briefs for individual areas, develop an annual plan for these projects, and, monitor their implementation. The development plan is a yearly work plan and includes a description of short and long-term work project work, a phasing schedule, and, a financial model. The development plan for 2002/03 shows an extensive program of development through to 2006/07 in all identified areas.

Stage 3 – Implementation of Plans
 The final stage of the process is the implementation of development plans to complete public space work and development work. Implementation is the responsibility of the LHML previously established in 1987⁷.

RELATIONSHIP OF WATERFRONT FRAMEWORK TO THE WCC DISTRICT PLAN – VARIATION 22
 A plan variation was required to the existing Wellington district plan to include the waterfront area within its jurisdiction and under the central area planning provisions. The variation will strengthen connections between the waterfront and the rest of the central city. The variation requires new buildings and the development of open space to be publicly notified and introduces a zero height limit. The variation also adds number of heritage buildings to the heritage schedule of the district plan i.e. Shed 22, Odlins building, and, Herd St Post Office & Telegraph building. Council approved the variation in 2002 but it was appealed to the Planning Tribunal by three parties. All appeals related to the zero height restriction for new development. Two appeals have subsequently been withdrawn and the remaining appeal has yet to be heard. These appeals are perhaps not surprising because the issue of the height of buildings on the waterfront has always been

vez más en 1989, con la llegada de la reestructuración de la administración local, que hizo innecesaria la WHB, transfiriéndose sus activos al Consistorio. La compañía LHML permaneció activa y asumió la responsabilidad de la construcción de espacio público, de edificios privados, así como de la reurbanización de la fachada marítima, aunque se vio obligada a trabajar en un clima de contención, debido a las reservas de la comunidad de Wellington sobre la conveniencia de dicha reurbanización. Las obras de las oficinas del muelle, así como la reconversión de algunos edificios en apartamentos, siguieron su curso sin contratiempos. No obstante, dos acontecimientos concretos despertaron la inquietud de la comunidad; el inicio, en 1995, de una obra privada conocida como el Centro Comercial y de Congresos, y los pormenores del proyecto de un complejo residencial en Chaffers. Ambas propuestas seguían las disposiciones del LHCPS, pero aún así se desencadenaron críticas. Con el ánimo de mitigar el malestar creciente, el Ayuntamiento declaró en 1996 una moratoria en la posterior urbanización de la fachada marítima. Se creó entonces un Grupo de Consulta Ciudadana (CCG)⁴ que iba a revisar todas las propuestas y consultaría con la opinión pública. El CCG declaró que la fachada marítima debía ser una área recreativa fundamental para la ciudad y aconsejó dar prioridad a la construcción de espacios públicos. A mediados de 1997 se creó un equipo multidisciplinar que tomó las recomendaciones del CCG como punto de partida a la hora de diseñar el espacio público, dando a conocer a finales de ese mismo año el "Plan Conceptual Lambton para Espacios Públicos Portuarios". Con la inclusión de las normas y los diseños urbanísticos del proyecto en el Plan del Distrito de Wellington (variación número 17), el CCG quedó disuelto⁵. Sin embargo, la variación 17, hecha pública en 2000, excluía un número de recomendaciones del CCG, lo que provocó el clamor popular. Se recibieron un total de 2.500 alegatos, el 94% de los cuales oponiéndose a la variación. Un grupo de presión organizó una campaña con un polémico lema publicitario ("muro de edificios"), que fue extendiendo la protesta y

sus réplicas. Con el tiempo, el Ayuntamiento retiró la variación 17 y siguió un nuevo plan urbanístico estructurado en tres etapas – un proceso dirigido por el Grupo de Dirección de la Fachada Marítima (WLG), creado con ese propósito.

MARCO PARA LA GESTIÓN Y URBANIZACIÓN DE LA FACHADA MARÍTIMA EN LA DÉCADA DE 2000

En agosto de 2000, el Ayuntamiento inició una nueva estrategia en tres fases, tendiente a orientar el futuro desarrollo de la zona.

1ª Fase – Establecimiento del Grupo de Dirección y del Marco de la Fachada Marítima

El objetivo del WLG era recomendar un modelo para la fachada marítima, establecer los principios y valores que regirían su urbanización futura, proporcionar un marco para el diseño urbanístico de la zona, así como analizar diversos apartados concretos⁶. El Marco debía entrar en funcionamiento tras un período de seis años, desde 2001 hasta 2007, y dividía la fachada marítima en una serie de espacios intercomunicados por un paseo – el Muelle de North Queens, el muelle de Queens, el Parque de Frank Kitts, el muelle Taranaki y la zona de Chaffers. El Marco contemplaba asimismo su proceso de implantación, su gestión y financiación.

2ª Fase – Planes para la urbanización de la fachada marítima y pautas de actuación

La tarea del WDSC consistía en desarrollar y mantener planes para la aplicación de proyectos, así como pautas de actuación para zonas concretas, desarrollar un plan anual para estos proyectos y supervisar su puesta en práctica. Las pautas de actuación reflejan los principios del Marco, diseñan objetivos para el enclave, el carácter de la zona e incluyen criterios procedentes de consultas ciudadanas, se concretan previamente a cualquier proyecto de diseño y sirven de base para otros diseños detallados, utilizados en la construcción. Deben ser suscriptas por la LHML y están sujetas a consulta popular.

3ª Fase – Puesta en práctica de los proyectos

La fase final del proceso es la ejecución de los planes



urbanísticos, competencia de la LHML, creada en 1987⁷.

RELACIÓN DEL MARCO DE LA FACHADA MARÍTIMA CON EL PLAN DE DISTRITO DEL WCC- VARIACIÓN 22

Con el tiempo se hizo necesario incluir una variación en el ya existente plan de distrito de Wellington para acoger la zona de la fachada marítima en su jurisdicción y dentro de las disposiciones urbanísticas del área central. La variación fortalece las conexiones entre la fachada marítima y el centro de la ciudad y exige notificación pública para la construcción de nuevos edificios y la creación de espacios abiertos; introduce asimismo un límite de altura cero e incorpora una serie de edificios de su legado histórico al programa de patrimonio del plan de distrito, entre los que cabe citar el Shed 22, el edificio Odilins y la sede de Correos y Telégrafos de Herd Street. Aunque el Consistorio aprobó la variación en 2002, se interpusieron tres recursos de apelación en el Tribunal de Urbanismo, relacionados con la restricción de altura cero para nuevas construcciones. Dos de ellos fueron retirados con posterioridad y el último aún no ha sido resuelto. Dichos recursos no supusieron ninguna sorpresa, dado que la altura de los edificios en la fachada marítima siempre ha sido objeto de polémica. La variación 22 redujo más tarde la altura máxima mediante la introducción del límite de altura



65

Frank Kitts Park is linked to the CBD by two pedestrian bridges that were constructed over the adjacent busy Jervois Quay. The park lies between the waterfront promenade and Jervois Quay. El parque Frank Kitts se comunica con el distrito financiero a través de dos puentes peatonales construidos sobre Jervois Quay. El parque se halla situado entre el paseo marítimo y la mencionada vía

The waterfront experience: Public art (foreground), the public promenade (far left), and, the lagoon (far right) used for the launch of small boats. Vivencias en la fachada marítima: arte expuesto al público (en primer término), el paseo (al fondo a la izquierda) y la laguna (al fondo a la derecha), apta para la navegación de pequeñas embarcaciones



The Chaffers Park site today, the heritage significant Heard Street Post Office lies in the background
El parque Chaffers en la actualidad; la Oficina de Correos de Heard Street, elemento de gran relevancia de su patrimonio cultural, se halla situada al fondo de la imagen

The heritage significant "Heard Street Post Office" viewed from the public promenade
Imagen de la "Oficina de Correos de Heard Street" - importante elemento del patrimonio histórico - vista desde el paseo

cero, medida urbanística creada ante el malestar de los ciudadanos de Wellington, al entender que el Ayuntamiento representaba dos papeles- el de propietario y el de regulador de la fachada marítima. Ian Hutchings, miembro del WLG y edil municipal asegura que "el límite de altura cero en el proceso regulador proporciona a la ciudadanía una mayor seguridad al permitir la apelación de las decisiones reguladoras del Ayuntamiento, ya que sobre sus decisiones como propietario no cabe la presentación de recursos". Actualmente, existen diversas propuestas de urbanización en distintas zonas de la fachada marítima- la construcción de un hotel en el espigón del antiguo muelle al norte de Queens (Hotel Hilton), la reurbanización de los terrenos de Chaffers, y las mejoras de dominio público en Oriental Bay. No obstante, dado que la fachada marítima está ubicada en terrenos parcialmente situados por debajo del nivel del mar, y se encuentra sometida a la regulación del Consejo Regional de Wellington, solamente Chaffers se halla bajo la jurisdicción del Marco de la fachada marítima. Actualmente, las disposiciones del plan del distrito de Wellington regulan Oriental Bay. A continuación, pasaremos a estudiar el proceso de urbanización de Chaffers, propuesta que será evaluada según las disposiciones del Marco y de la variación 22 del plan del distrito⁸.

CASO A ESTUDIO: REURBANIZACIÓN DE CHAFFERS

Ubicación e historia

Los terrenos de Chaffers tienen una extensión de unos 50.000 m² (unos 8 acres) y se hallan situados entre el Museo de NZ (Te Papa Tongarewa) y Oriental Bay, por un lado, y el extremo norte del puerto, por el otro. Conecta la fachada marítima con el interior de la ciudad hasta Oriental Bay, importante zona de ocio y de paseo, y está junto a la principal área de recreo de Wellington – Courtney Place, revitalizada con notable éxito por el Consistorio durante los últimos años. Chaffers constituye un elemento importante en la zona, al gozar de vistas al norte del puerto (Somes Island), a Petone y las colinas circundantes, y al formar parte de una franja de terreno público que va desde Oriental Bay hasta la estación de ferrocarril.

Bautizada en honor al Capitán Chaffers, al mando del Tory de la Compañía de NZ, que desembarcó en Wellington en 1839, la zona fue reivindicada por la WHB entre 1901-1914. Durante un tiempo, los terrenos albergaron naves municipales, un eliminador de residuos y una zona de reparación de tranvías. En 1988, los terrenos fueron transferidos a la LHML y se planteó la construcción en ellos de una gran Casa Consistorial. La comunidad se opuso a la propuesta (del Ayuntamiento) y puso en marcha la campaña "Chaffers Park – Hagámoslo posible", que pretendía su reconversión en parque, y que contó con el apoyo de particulares, de asociaciones ciudadanas y del Grupo de Supervisión de la Fachada Marítima. A causa de la moratoria de 1996, interpuesta contra la urbanización de la fachada marítima, su construcción nunca se llevó a cabo. Desde entonces, la opinión pública ha apoyado incondicionalmente la política de espacios abiertos (incluyendo zonas verdes) frente a la opción de expansión comercial para la zona. En la actualidad, Chaffers es un parque provisional con diversos servicios que incluyen un parking, instalaciones básicas para usuarios de monopatin, así como una pared habilitada para grafitis. Aunque para allanar el camino a la propuesta de urbanización residencial, se llevó a cabo la demolición de un gran número de edificios de la zona, el único elemento existente de su patrimonio – la Oficina de Correos y Telégrafos de Herd Street, que data de 1939, sigue en pie⁹. Recientemente, el Ayuntamiento ha intentado reedificar de nuevo la zona, aunque adoptando esta vez el Marco como documento guía.

REURBANIZACIÓN DE CHAFFERS

Lineas generales del marco de la fachada marítima para la urbanización de Chaffers

- Debe ser un parque urbano eminentemente verde – para el recreo activo y pasivo – para grupos de distintas edades.
- Debe considerarse un destino en sí mismo, que complementa la visita al Museo Te Papa y a la fachada marítima.
- Atendiendo a su valor histórico, la oficina de Correos y Telégrafos de Herd Street debe ser conservada y rehabilitada¹⁰.

contentious. Variation 17 proposed to reduce the height of the existing control in the LHCPs. The LHCPs allowed CBD heights along the waterfront. Variation 22 further reduced the maximum height by the introduction of the zero height limit. This planning control was introduced because Wellingtonians were uncomfortable with Council wearing “two hats” – both owner and regulator of the waterfront. Ian Hutchings, member of the WLG and Local Councillor comments “the zero height limit in the regulatory process provides the community with greater security as they can appeal Council’s regulatory decisions. An appeal can not be made to decisions Council makes as landowner”. Currently there are a few development proposals affecting different areas of the waterfront – a hotel development on the old north Queens finger wharf (Hilton Hotel) the re-development of the Chaffers site, and the public domain improvements for Oriental Bay. However, because the waterfront lies partially on land below mean high water mark, and is therefore regulated by Wellington Regional Council, only the Chaffers site falls within the jurisdiction of the waterfront framework. Provisions of the Wellington district plan currently regulate Oriental Bay. The following considers the development process for the Chaffers site, a proposal that will be assessed against provisions of both the waterfront framework and variation 22 of the district plan⁸.

CASE STUDY: RE-DEVELOPMENT OF THE CHAFFERS SITE

Location and history

The Chaffers site is 50,000 m² (approx 8 acres) and is located between the Museum of NZ (Te Papa Tongarewa) and Oriental Bay, and, the northern edge of the harbour. It connects the waterfront from the inner city through to Oriental Bay, an important recreation and promenading area. It is located adjacent to Wellington’s premier entertainment area – Courtney Place that has been successfully revitalised over the last few years by the Council. With full views north to the harbour (Somes Island), Petone and surrounding hills, and being part of a strip of public land from Oriental Bay through to the

Railway Station, Chaffers is an important component of the waterfront area.

Named after Captain EM Chaffers of the NZ Company ship “Tory” that arrived in Wellington in 1839, the site was reclaimed from the harbour by the WHB in 1901-1914. For some time the site contained city works, a rubbish destructor and tram repair yards. The Chaffers site was transferred to LHML in 1988 and a large townhouse development planned for the site. The Council proposal was opposed by the community and the “Chaffers Park – Make it happen” campaign commenced. A campaign that sought to have the entire site reserved as a park. Individual members of the public, resident associations, and, the Waterfront Watch Group supported the campaign. The development was never realised because of the 1996 moratorium placed on development on the waterfront. Since this time public opinion has consistently been in support of less commercial development and more open space (including green space) on the waterfront. Today, the Chaffers site is a temporary park that contains a number of temporary uses, including parking; basic skate boarding amenities and a legal graffiti wall. Whilst a number of buildings were demolished on site (to make way for the proposed residential development) the one remaining heritage item – the 1939 Herd Street Post and Telegraph Office – was retained. Recently, Council has again sought to re-develop the site but this time using the Waterfront framework as the guiding document.

RE-DEVELOPMENT OF THE CHAFFER’S SITE

The guiding principles of the Waterfront Framework

The broad parameters set out for the development of the Chaffers site are:

- It is to be principally green urban park (active, passive recreation) for a variety of age groups.
- It is to be a destination in its own right, complimenting Te Papa museum and the water front experience.
- The Herd Street Post and Telegraph Office is to be retained and redeveloped in light of its heritage significance¹⁰.
- Retention and development of the Overseas Passenger Terminal.

- Conservación y habilitación de la terminal internacional de pasajeros.
 - Inclusión de un Jardín Chino – regalo de la comunidad china a la ciudad.
 - La zona ha de contar con acceso al mar para la práctica de actividades acuáticas.
- Entre los asuntos específicos del Marco objeto de debate figuraba la interpretación de la historia maorí y europea y sus costumbres tradicionales; una escala para las nuevas edificaciones de la fachada marítima; ejes de visión; la distribución del espacio abierto; el paseo – que ha de unir el parque con cualquier edificación nueva, hasta llegar a Oriental Bay; la zona de transición, representada por un edificio o un elemento paisajístico entre el parque y la extensa orilla del Museo Te Papa; zonas de refugio; el aparcamiento y acceso para vehículos (sin olvidar las restricciones de movilidad) y la seguridad para el usuario.

El proceso de reurbanización

A fin de orientar la reurbanización de la zona, la LHML decidió convocar un certamen internacional de diseño, con la esperanza de que aportaría más ideas innovadoras. En marzo de 2002, dicho certamen fue dado a conocer mediante una “jornada de ideas populares”, cuyo objetivo era fomentar la discusión en torno a la reurbanización de esas zonas, y a la vez recoger propuestas de diseño provenientes de expertos y estudiantes de arquitectura que fueron presentadas a los participantes del certamen internacional de diseño en dos fases.

La primera fase comprendía una invitación abierta a reurbanizar la zona basándose en instrucciones de actuación que exigían su apertura al puerto, su comunicación con Courtney Place y con Oriental Bay. También se consideró importante mantener un lazo visual entre la ciudad y el mar y, asimismo, se identificaron importantes ejes de visión. Las instrucciones señalaban asimismo que, puesto que el parque comparte frontera con distintos elementos, su diseño debería guardar relación con ellas en lugar de crear un elemento aparte; igualmente invitó a los diseñadores a considerar el punto de unión entre el parque y la reurbanización de la zona adyacente – Oriental Bay. En total se recibieron 130

propuestas, que fueron expuestas a consulta ciudadana. El Subcomité para el Desarrollo de la Fachada Marítima (WDSC) las valoró y seleccionó 5, que pasaron a la segunda fase, en la que se instó a los equipos a continuar desarrollando sus proyectos a la búsqueda de soluciones para la zona. En noviembre de 2002 el subcomité estudió las 5 finalistas con arreglo a los siguientes criterios: las disposiciones del Marco, las opiniones recogidas en su presentación pública, así como los dictámenes emitidos por un grupo de asesoría técnica¹¹.

El proyecto finalmente seleccionado por el WDSC fue el de Megan Wraight¹², al ser el de mayor empuje, así como el que mejor reflejaba las necesidades técnicas para la reconstrucción del parque, aunque varios meses después del fallo, aún se recibían cartas de presión. El grupo de asesoría técnica rechazó la “opción popular” al considerar que reducía la flexibilidad del espacio multiuso, y además, disponía de menos zona de césped y aparcamiento.

No obstante, como resultado de las consultas ciudadanas, se han seguido revisando aspectos del proyecto ganador. Las correcciones están relacionadas con la altura de los edificios complementarios, las zonas de humedales, las conexiones mana whenua, y la ubicación del Jardín Chino.

La revisión sigue su curso, y según el plan de desarrollo, pasarán otros tres años antes de que el proyecto Chaffers pueda ser puesto en práctica.

CONCLUSIÓN

Son varios los organismos públicos, responsables de los terrenos excedentes del puerto de Wellington, que en el pasado y en el presente han cometido errores. El actual centro comercial y de congresos situado en el muelle Taranaki, desencadenante de la moratoria, no cuenta con muchos admiradores, entre los que tampoco figura el autor. Dicha moratoria de 1996 libró a la fachada marítima de los graves errores cometidos durante los procesos de reurbanización de otras instalaciones portuarias mundiales, en las que al construirse edificios de gran altura, – inapropiados en su contexto – acabaron por perderse las conexiones entre mar y tierra. Sin embargo, desde la aplicación de la moratoria, el Ayuntamiento



Retention and re-use of heritage significant buildings/structures is part of the vision of the Wellington waterfront. La conservación y rehabilitación de edificios y construcciones relevantes de su patrimonio forman parte de la propuesta de la fachada marítima de Wellington.

Wellington's CBD viewed from the waterfront with the lagoon and the main pedestrian bridge on the left. The pedestrian bridge leads to Wellington's main Civic Centre. El distrito financiero de Wellington visto desde la fachada marítima con la laguna y el principal puente peatón a la izquierda. Dicho puente conduce a la zona de Wellington donde se encuentran los principales edificios públicos.

ha dado varios pasos positivos. El Marco, – actualmente competencia municipal – que dirige la futura urbanización de la zona es racional, transparente y, más importante aún, hunde sus raíces en el compromiso con la ciudadanía.

A pesar de las propiedades de este documento, el éxito del Marco sólo podrá medirse por el impacto que su urbanización, aprobada según sus disposiciones propias, tenga sobre el entorno físico, social y cultural de Wellington. La aprobación de Chaffers, primera propuesta de envergadura que va a llevarse a cabo dentro del nuevo Marco tiene, curiosamente, sus detractores, a pesar de ceñirse a las disposiciones del Marco, que fue apoyado por el 72% de la población. Sin embargo, es todavía muy pronto para valorar

la efectividad del Marco sólo a partir del ejemplo de Chaffers, ya que otros proyectos concretos están siendo objeto de modificaciones para así hacer frente a las inquietudes ciudadanas.

En cualquier caso, la aprobación de Chaffers, como proceso, tiene su mérito, como lo tiene la participación ciudadana mostrada en la jornada de puertas abiertas que dio a conocer las normas del certamen internacional de diseño, que permitió al Gobierno municipal beneficiarse de una reserva de recursos privilegiados, a la vez que involucrar a la comunidad en la toma de decisiones. Ian Hutchings observó que el certamen fue de gran utilidad “al brindar la oportunidad de llevar a cabo un debate público, y, aunque no

todos estuvieron de acuerdo con el resultado, las decisiones tomadas se ajustaron al Marco de la fachada marítima”.

Así pues, el Consistorio no debería dejarse influenciar excesivamente por el descontento de la comunidad con la propuesta Chaffers, ya que sería poco realista pensar que se puede satisfacer a todos sin que surjan divisiones y desavenencias. No obstante, tal como apunta el Sr. Hutchings: “la consulta popular nunca debería limitarse al recuento de votos, sino que ha de ser un diálogo racional, basado en los resultados, no en las aportaciones iniciales, y ha de constituir un esfuerzo continuado”. El Marco y, por supuesto, la propuesta de urbanización de Chaffers son ciertamente reflejo de esta capacidad de diálogo y de esos esfuerzos.

Así pues, tal vez sea más importante medir el éxito del nuevo Marco de la fachada marítima con el paso del tiempo, analizando los efectos de las acciones urbanísticas llevadas a cabo en su seno. El Gobierno local necesita ahora concentrarse en la implantación del Marco y en el seguimiento de su efectividad como base para futuras actuaciones. Como ocurre con cualquier medida, resultan esenciales las revisiones efectuadas tras su aplicación. Sobre la cuestión de la política urbanística aplicada al marco de una fachada marítima, ésta es la recomendación que hace Hutchings a otros organismos públicos: “No se apresuren. No existen urgencias inminentes. Los resultados deben perdurar durante décadas, así que planifiquen racionalmente”.

NOTAS

El autor desea expresar su gratitud, por la ayuda recibida, al Concejal de la Ciudad de Wellington y miembro del Grupo de Dirección de la fachada marítima, el Sr. Ian Hutchings.

1. Una leyenda maorí sostiene que el navegante polinesio Maui atrapó y arrastró hasta la superficie a un enorme pez que se convirtió en la Isla Norte de Nueva Zelanda.
2. Este desarrollo lineal queda patente en la actualidad en el número de refugios conservados y rehabilitados en los muelles.
3. Entre dichos proyectos con una menor exigencia de capital se

encuentran la remodelación del parque Frank Kitts; la rehabilitación del bar del muelle, del restaurante de la nave 5 y de los apartamentos del muelle Queens; la construcción del puerto deportivo de Chaffers y del puente peatonal que une la ciudad con el mar; así como la reubicación del Teatro Circa.

4. El CCG aglutinaba representantes del ámbito empresarial y de la comunidad.

5. Siguiendo los dictados de la Ley de Gestión de Recursos de 1991, las autoridades locales están obligadas a redactar planes de distrito.

6. Dichos apartados incluían acuerdos para la gestión de la fachada marítima, el futuro del edificio de Correos y Telégrafos de Herd Street (Chaffers), así como la ubicación apropiada para un Jardín Chino donado a la ciudad por la comunidad china.

7. La LHML es una “Empresa Comercial de la Autoridad Local”, gestionada por una junta de 7 directivos, con una plantilla de 9 empleados y propiedad exclusiva del WCC.

8. A pesar del recurso de apelación, el Ayuntamiento hará uso de las disposiciones de la variación 22 en la toma de decisiones.

9. Diseñados por el arquitecto Edmund Anscombe, los edificios constituyen un ejemplo de línea art deco moderno. Anscombe concibió asimismo un jardín público y una piscina para ese lugar, aunque nunca llegaron a construirse.

10. Está previsto que la planta baja sea de acceso público, contando con servicios relacionados con el parque y que la primera planta tenga uso comercial. Se está estudiando también la posibilidad de construir en la azotea un mirador con vistas a la zona.

11. El subcomité consulta su toma de decisiones sobre la urbanización de la fachada marítima con un panel de arquitectos, arquitectos paisajistas y diseñadores urbanos.

12. Megan Wraight Arquitectos Paisajistas (Wellington), Arquitectos Athfield, NSW Obras y Servicios Públicos – Unidad de Paisaje Ambiental y Diseño Urbano (Oz), Estudio Stantiall (Wellington).

- Inclusion of a Chinese garden – a gift from the Chinese community to the City.
- The area must have access to the water – for water based activities. Specific issues in the framework to be addressed included interpretation of Maori/European history and past uses; a waterfront scale for new buildings; view lines; the layout of open space; the promenade (to link the park and any new buildings and to extend through to Oriental Bay); the transition zone (defined by either a building or landscape feature between the park and the huge edge of Te Papa museum); shelter; parking/vehicle access (including mobility restrictions), and, user safety.

The Re-Development Process

To guide re-development of the site the LHML decided to use the international design competition process in the hope it would lead to more innovative ideas. The design competition was informed by a “public ideas day” in March 2002. The purpose of this day was for the community to comment on ideas put forward on the sites redevelopment, or, with the help of experts and architectural students put forward their own design solutions. Comments from this session were presented to the entrants in the international design competition in two stage. The first stage comprised an open invitation to re-develop the site based on a performance brief. The brief reinforced that the area needed to be open to the harbour, connect back to Courtney Place, and, link to Oriental Bay. It was also considered important that a visual link was maintained between the city and the water and important view lines were identified. The brief noted because the park shares a number of boundaries with distinct entities, that the design of the park should relate to these different areas, rather than create a separate entity. The brief encouraged designers to consider the link between the park and the redevelopment of the adjoining area – Oriental Bay. A total of 130 entries were received and displayed for public comment. The WDSC judged the stage 1 entries and 5 proposals were taken through to the second stage. At the second stage of the competition the design teams were asked to further develop designs to achieve solutions for the area. The sub committee judged the 5 entries in November 2002 using

for decision-making criteria: provisions of the waterfront framework, comments from public submissions, and, advice of a technical advisory group¹¹. The winning scheme chosen by the WDSC was by Megan Wraight¹². It had the strongest design and best reflected the technical requirements for the park redevelopment. Even months after the decision lobbying letters continue. The technical advisory group rejected the “public choice” because it was considered to reduce the flexibility of the space for various uses. It also had less open grassed area and car parking. However, as a result of public comments design aspects of the winning scheme are being reviewed. Amendments relate to the height of additional buildings, the wetlands part of the design, connections for mana whenua, and, the area allocated for the Chinese Garden. This redesign process is currently being undertaken. According to the development plan the Chaffers project has another 3 years before the implementation phase is completed.

CONCLUSION

Public bodies, past and present, given responsibility for redundant land at the Port of Wellington have made mistakes. The existing retail and convention centre located at Taranaki wharf that helped trigger the moratorium on development on the waterfront has few admirers, including the author. This moratorium in 1996 saved the waterfront from the tragic mistakes made in other port re-developments around the world where high rise buildings (inappropriate to their context) were constructed and connections between land and water lost. However, since the moratorium placed on waterfront development Council have made a number of positive steps. The waterfront framework, now Council policy, guiding future development on the waterfront is logical, transparent, and, importantly its inception was through engagement with the community. Notwithstanding the attributes of this policy document, the success of the waterfront framework can only be measured by the impact development, approved under its provisions, has on the physical, social and culture environment of Wellington. The Chaffers approval, the first major proposal

to occur under the new Waterfront framework has its very verbal critics. Interestingly the approval is consistent with the provisions of the framework, a framework supported by 72% of the community. But, it is too early to assess the effectiveness of the framework through the Chaffers example as detailed designs are being modified to take into account community concerns. But as a process the Chaffers approval has merit. Involvement of the community in an open day to inform the design brief (for the international design competition) and the international design competition process have merit. They allowed Council to draw from a pool of talented resources and involve the community in the various stages of the decision making process. Ian Hutchings observed “it (the competition) was worthwhile because it provides the opportunity for public debate and although not every one is happy with the outcome the decisions are consistent with the waterfront framework”. Council should therefore not take to heart community discontent with the Chaffers proposal. It would be unrealistic for Council to satisfy the entire community and divisions and discontent should be expected. Anyway, as Mr Hutchings notes “public consultation should never be about counting heads, it must be a rational conversation, based on outcomes, not inputs, and a continuing effort”. The waterfront framework and indeed the Chaffers development proposal, certainly reflect this conversation and effort. It is therefore perhaps more important to measure the success of the new Waterfront framework over time through an examination of the effects of developments approved under the framework. Council now needs to concentrate its resources on implementing the waterfront framework, and, monitoring the effectiveness of the framework as a basis for future developments. As with any policy framework review after implementation is essential. On the issue of policy development for a waterfront framework Hutchings advises other public bodies to “Make haste slowly. There is no mad rush, The outcome should last for many decades, so plan accordingly”.

NOTES

The author would like to acknowledge the assistance of Wellington City Councillor – and Waterfront Leadership Group member Mr Ian Hutchings.

1. Maori legend states the Polynesian navigator Maui caught and pulled to the surface a great fish that became the North Island of NZ.
2. This linear development is in evidence today by a number of retained wharf sheds that have been re-used.
3. Less capital intensive projects included Frank Kitts park remodel, the adaptive re-use of the Dockside bar/Shed 5 restaurant/Queens wharf apartments, development of the Chaffers marina and City to Sea pedestrian bridge, and, re location of Circa Theatre.
4. The CCG comprised business and community representatives.
5. Under the Resource Management Act 1991 local authorities are required to write district plans.
6. These issues included governance arrangements for the waterfront, the future of the Herd Street Post and Telegraph building (the Chaffers site), and, the appropriate location for a Chinese garden to be donated to the City by the Chinese community.
7. The LHML is a “Local Authority Trading Enterprise” that is 100% owned by WCC and governed by a board of 7 directors and staff of 9.
8. Provisions of variation 22 although under appeal will be used by Council in their decision making process.
9. Designed by architect Edmund Anscombe, the building is an example of art deco streamline moderne. A public garden and swimming pool was also designed by Anscombe on the site but was never built.
10. The ground floor level is to be publicly accessible with uses related to the park and level 1 upwards-commercial use. The possibility of roof deck viewing area is to be explored.
11. A panel of architects, landscape architects and urban design that is currently used by the Waterfront development committee to help with decision.
12. Megan Wraight Landscape Architects (Wellington), Athfield Architects, NSW Public Works and Services – Landscape Environment and Urban Design Unit (Oz), Stantiall's Studio (Wellington).