

no afecta solamente a la “gobernanza del territorio”, y su aceptación mediante una ley sectorial resulta, por tanto, limitativa.

Según las citadas “Directrices”, la metodología de la EAE se subdivide en 4 fases:

- La primera fase se refiere a la orientación y al planteamiento donde se definen las pautas iniciales del plan sobre la base de un primer análisis de sostenibilidad y puede comprender la eventual verificación de exclusión (*screening*) para los planes que no están obligados al procedimiento.
- La segunda fase se aplica a la elaboración y a la redacción con la definición del ámbito de influencia o alcance del plan (*scoping*), la formulación de los objetivos generales, la construcción del escenario de referencia, la individualización de las posibles alternativas (incluso sobre la base de profundizaciones analíticas); esta fase concluye con la redacción de un Informe Medioambiental, con la definición de los indicadores necesarios para el posterior seguimiento.
- La tercera fase concierne a la consulta y el procedimiento de adopción y aprobación del plan y concluye con la redacción de la Declaración de síntesis (*Dichiarazione di sintesi*).
- La cuarta y última fase comprende la ejecución del plan y el pertinente seguimiento *in itinere* y la evaluación

periódica de los efectos y puede comportar acciones correctoras de los efectos indeseados hasta la posible revisión del plan mismo.

Frente a un procedimiento tan completo y conforme a la Directiva Comunitaria, *Lombardia* estaría a la vanguardia en el uso de la EAE para la tramitación de los planes. Sin embargo no se puede dejar de manifestar cierta perplejidad pensando en la “ligereza” del *Documento di Piano*, que alguna Administración particularmente atenta a las cuestiones territoriales puede transformar en un documento estructural (si bien limitado en el tiempo), pero que en la mayoría de los casos se resuelve en un documento de intenciones con valor estratégico, pero algo vago en la definición de las opciones con un fuerte impacto sobre el medioambiente y el territorio. No es necesario, por último, olvidar que las grandes transformaciones urbanísticas están confiadas a proyectos urbanísticos (los viejos planes de desarrollo o los más modernos programas negociables) para los que no está prevista la aplicación de la EAE sino sólo, y no en todos los casos, de la EIA. Con las consecuencias negativas que este último instrumento ha comportado en una estrategia de sostenibilidad eficaz.

Traducido por: Sagrario DEL RÍO ZAMUDIO

## Suiza

Sara LUZÓN

Escuela Politécnica Federal de Zürich (ETHZ)

### LA COORDINACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

#### Introducción

La planificación coordinada es en Suiza un tema de interés federal que se viene estudiando con intensidad, por distintos organismos y a distintos niveles, desde finales de los años noventa. Como ejemplo

tomaremos esta vez los trabajos centrados en la coordinación entre la planificación territorial y la protección del medio ambiente, cuyo objetivo común más importante es garantizar el desarrollo sostenible del país. La Oficina Federal para el Desarrollo Territorial (*ARE, Bundesamt für Raumentwicklung*) es la plataforma para la coordinación del desarrollo sostenible de Suiza a nivel federal, cantonal y local. En esta oficina nacen los planes estratégicos de sostenibilidad, y de ella dependen los

instrumentos para la evaluación de los proyectos propuestos a distinto nivel. En definitiva, es el organismo coordinador más importante.

A principios de este año se publicó en la revista suiza *PUSCH* un artículo que resume muy bien la estrategia para un desarrollo sostenible mediante la coordinación entre los intereses del planeamiento y los del medio ambiente<sup>3</sup>. En este estudio se parte de la base de que desde el punto de vista legal, en principio, no existen contradicciones entre ambos campos, sino que, por el contrario, se complementan. Mientras que la Protección del medio ambiente quiere preservar a la población de efectos dañinos, el planeamiento busca la utilización racional de los recursos del suelo, así como la urbanización ordenada del territorio nacional. Es decir, un buen planeamiento minimiza los efectos negativos sobre el medio ambiente. ¿Y cómo lo procura? Se resume en tres puntos: primero, ahorro en el gasto de los recursos naturales, en especial del suelo; segundo, desarrollo ordenado de la urbanización del territorio; por último, teniendo en cuenta los intereses de la protección del medio ambiente.

Las diferencias aparecen a nivel de las medidas a tomar y las formas de actuación. Mientras que el planeamiento tiende a la concentración de usos, a la delimitación de la urbanización y por lo tanto a la densificación de zonas, para la Protección del medio ambiente hay una serie de valores máximos en este sentido que no se pueden sobrepasar. El inconveniente de esta medida es que el efecto es descentralizador, es decir, se tiende al desarrollo de proyectos fuera de los centros urbanos, en espacios menos densos, y de esta manera a la urbanización de zonas verdes en la periferia. En este supuesto, los efectos negativos hacia el medio ambiente quedarían repartidos espacialmente, pero sin embargo más que reducirse, se elevan, ya que las infraestructuras, sobre todo las comunicaciones, se hacen mayores.

En el artículo mencionado se demuestra con ejemplos similares, cómo conflictos de este tipo ponen en evidencia que la legislación, tanto para la planificación territorial como para la protección del medio

ambiente, no es lo suficientemente consistente y necesita de una coordinación. Al fin y al cabo, la normativa en ambos campos se desarrolló de manera independiente y, en el mejor de los casos, se ha intentado coordinar de manera pasiva, lo cual no siempre ha dado buenos resultados.

Sin embargo, existen muchos puntos en común entre la planificación territorial y la protección al medio ambiente. Los organismos responsables están hoy día trabajando intensa- y conjuntamente en los siguientes puntos: localización de equipamientos con una densidad alta de tráfico; prevención de efectos molestos y planeamiento; integración de la aplicación de instrumentos como la Evaluación de Sostenibilidad y Evaluación Ambiental Estratégica; exigencias del medio ambiente en la elaboración de planes directores; por último, puntos clave como el patrimonio natural y cultural, así como la protección ante catástrofes naturales.

Desde diciembre de 1998 se trata en el Parlamento suizo el tema de las contradicciones entre la protección del medio ambiente y la legislación para la planificación territorial. La clave está en la localización de los proyectos. La primera recomendación hecha por el mencionado *ARE* conjuntamente con el *BAFU* (*Bundesamt für Umwelt*, Ministerio de Medio Ambiente)<sup>4</sup>, de junio de 2004, fue rechazada por algunas asociaciones empresariales, sobre todo por los grandes comerciantes. La segunda propuesta, una modificación de la anterior, se presentó en primavera de 2006 y se concentra en el emplazamiento de los proyectos a nivel cantonal exigiendo la planificación coordinada del desarrollo del transporte y de la urbanización, acompañado de un plan de medidas para evitar la contaminación. Todo esto debe quedar reflejado en los planes directores cantonales, siendo responsabilidad de los cantones la elaboración de dichos planes. De esta manera se podrán estudiar ya desde un estadio temprano los posibles efectos dañinos hacia el medio de determinados proyectos, siendo los planes directores la primera "criba".

Respecto al análisis de sostenibilidad

<sup>3</sup> WEGELIN, F. (2006): "Schnittstellen zwischen Raumplanung und Umweltschutz", *PUSCH Thema Umwelt*, 1/2006, págs. 8-9.

<sup>4</sup> Más información sobre el ARE: <http://www.are.admin.ch/are/de/>, y sobre el BAFU: <http://www.umwelt-schweiz.ch/buwal/de/>.

existe un instrumento a nivel federal que sirve para evaluar de una manera metódica los proyectos presentados: “*Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002*” (“Estrategia Desarrollo Sostenible 2002”). Hay otros instrumentos de actuación similares y se está intentando unificarlos todos para simplificar la regulación, teniendo en cuenta también los instrumentos para desarrollo sostenible en el marco de la Unión Europea.

Todo esto ha llevado a la propuesta de revisión de la legislación para la planificación territorial vigente, en la que presumiblemente estén presentes algunos temas como: sostenibilidad del desarrollo territorial; desarrollo de la ciudad y del extrarradio; desarrollo de la urbanización “hacia adentro”; colaboración vinculante a nivel federal, cantonal y local; ejecución y

medidas sancionadoras; nueva regulación de la edificación fuera de zonas urbanizables; examen de los instrumentos de actuación vigentes; bases para la creación de nuevos instrumentos como programas para la aglomeración y modelos de actuación; mejora de los instrumentos en general y aceleración del procedimiento.

Si de esta manera problemas como la urbanización dispersa y el consumo del suelo pueden solucionarse mejor, ya que la planificación territorial hoy día no los tiene bajo control, se estará actuando también en favor de la protección del medio ambiente. En este sentido, una planificación coordinada temprana tendría muchas posibilidades de éxito.

Julio de 2006



**Director:**  
Carlos A. de Mattos

**Comité Editorial:**  
Pablo Allard  
Federico Arenas  
Oscar Figueroa  
Lucía Dammett  
Alfredo Rodríguez  
Claudia Rodríguez Seeger  
Francisco Sabatini

**Editor invitado:**  
Jonathan R. Barton

**Editor:**  
Diego Campos

**Secretaría:**  
Ketty Vilches

**Diseño cubierta:**  
Daniela Fabres

**Fotografía cubierta:**  
Jonathan R. Barton

EURE es indizada por HAPI, PAIS, CLASE, Current Contents Social & Behavioral Sciences (ISI), Social Sciences Citation Index (ISI), Sociological Abstracts, Elsevier GEO Abstracts, RedAlyc y The International Bibliography of the Social Sciences.

EURE versión electrónica:  
[www.scielo.cl/eure.htm](http://www.scielo.cl/eure.htm)

---

**Tema central: Sustentabilidad Urbana**

- Desafíos para el desarrollo sostenible de las ciudades en América Latina y El Caribe**  
*Lucy Winchester* 7
- Sustentabilidad urbana como planificación estratégica**  
*Jonathan R. Barton* 27
- Sustentabilidade e condições de vida em áreas urbanas: medidas e determinantes em duas regiões metropolitanas brasileiras**  
*Tânia Morriss Braga* 47
- Indicadores sintéticos de calidad ambiental: un modelo general para grandes zonas urbanas**  
*Luis Escobar* 73
- Gestão ambiental e desenvolvimento regional: uma análise da indústria fumageira**  
*Márcia Rosane Frey y Milton Luiz Witmann* 99

---

**Otros temas**

- Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance**  
*Rodrigo Carnusca* 117

---

**Eure Tribuna**

- ¿Cómo se piensa la ciudad? Análisis crítico de un siglo de gestión y planificación urbana**  
*Leslie Parraguez, Gisela Rodríguez y Marcela Santander* 135

---

**Eure Reseñas**

- Luisa T. Molina y Mario J. Molina (eds.), Air quality in the Mexico megacity. An integrated assessment**  
*José Leal* 141
- Carlos Reboratti, Ambiente y sociedad. Conceptos y relaciones**  
*Claudia Rodríguez* 146

---

**Eure Informa**

- Publicaciones recibidas** 164