



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Escuela de Postgrado - Magíster en Urbanismo

**ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE EXPERIENCIA METODOLÓGICA
DE PLANIFICACIÓN**

Reflexiones en Torno al Caso de Dragash, Kosovo

Tesis para optar al Título de Magíster en Urbanismo en la modalidad de

Actividad Formativa Equivalente

Alumna: **María Elena Zúñiga Barrientos**

Profesora Guía: **Viviana Fernández Prajoux**, Arquitecta, Profesora Asistente

Magíster Urbanismo

Santiago de Chile, Junio, 2015

DEDICATORIA

A mis hijos Pablo, Sofía y Antonia por su constante apoyo y confianza, por el ánimo y el aliento brindado para que este trabajo llegara a término, por vibrar con la experiencia de Kosovo y sus desafíos a la distancia en los cuatro años que ella duró, y por su compromiso con el cuidado del medio ambiente y el territorio.

AGRADECIMIENTOS

Mis más sinceros agradecimientos a Florian Bemmerlein–Lux, por su paciencia y dedicación para compartir sus conocimientos sobre ecología y territorio que permitieron sacar adelante el Atlas de Desarrollo Sustentable en Dragash, a pesar de los muchos obstáculos que se encontraron en el camino. Por su tenacidad, convicción y pasión para guiar, educar y capacitar a todo el equipo que contribuyó a su desarrollo en Dragash.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	11
1 INTRODUCCIÓN	13
1.1 PROBLEMA A INVESTIGAR	13
1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	13
1.3 PERTINENCIA DEL TEMA E INVESTIGACIÓN	14
1.4 OBJETIVOS	18
2 MARCO DE REFERENCIA	19
2.1 EL ENCARGO DE PLANIFICACIÓN Y CONTEXTO GEOGRÁFICO QUE DAN ORIGEN AL CASO DE ESTUDIO	19
2.2 ANTECEDENTES DEL CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO Y GEOGRÁFICO DE DRAGASH, KOSOVO	33
2.3 MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL EN KOSOVO	39
3 MARCO CONCEPTUAL	56
3.1 PLANIFICACIÓN ESPACIAL EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EUROPA	56
3.2 CONCEPTO DE ATLAS EN PLANIFICACIÓN Y OTROS MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN ESPACIAL	73
3.3 LA INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA FUNCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS EN LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL	83
4 METODOLOGÍA	88
4.1 METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD	88
5 CASO DE ESTUDIO: ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE, KOSOVO	94
5.1 METODOLOGÍA DEL ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN ESPACIAL	94
ADAPTACIÓN DEL MÉTODO DESDE SU APLICACIÓN ORIGINAL	107
RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL MÉTODO EN DRAGASH Y PNS, KOSOVO	109

PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DEL MÉTODO Y CRITERIOS PARA EVALUAR SU APLICACIÓN	114
5.2 VÍNCULOS DE LA METODOLOGÍA ADS CON EL ENFOQUE DE DESARROLLO SUSTENTABLE, EVALUACIÓN DEL MÉTODO A PARTIR DE PAUTAS DE CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD	117
5.3 APOORTE DEL ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE A LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESPACIAL Y A LA IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	125
6 ANALISIS Y DISCUSION	126
6.1 EL IMPACTO DEL MARCO DEL CONTEXTO EUROPEO Y DE LA EX-YUGOSLAVIA EN LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE	126
6.2 ¿CÓMO ACORTAR LA BRECHA QUE IMPONEN LOS DESAFÍOS GENERALES DEL CONTEXTO TERRITORIAL Y REGIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE?	130
6.3 MÉTODOS Y MARCOS ANALÍTICOS DE EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA QUE SE ALINEAN CON EL ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE	134
6.4 REPLICABILIDAD DEL ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE DESDE LA PERSPECTIVA DEL MARCO INSTITUCIONAL, SUS POLÍTICAS, INSTRUMENTOS Y PRAXIS DE PLANIFICACIÓN ESPACIAL	146
7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	150
7.1 PROPUESTA DE UNA GUÍA RÁPIDA PARA COMPRENDER EL ALCANCE DE LA APLICACIÓN DEL ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN LA ESCALA LOCAL	157
8 BIBLIOGRAFIA	173
9 ANEXOS	185
ANEXO 1 PLANOS Y ANÁLISIS EN LAS TRES ETAPAS DE APLICACIÓN DEL MÉTODO ADS, DRAGASH (MUESTRA)	185
ANEXO 2 PLANOS DE GUÍAS INTEGRADAS APLICACIÓN DEL MÉTODO ADS CASO PARQUE NACIONAL SHAR	203
ANEXO 3 ROL DE LA MAESTRANDO EN EL ESTUDIO DE CASO Y ORIGEN DEL PROGRAMA PNUD DRAGASH, KOSOVO	215
ANEXO 4 ENTREVISTA A ACTORES CLAVES	219

FIGURAS

FIGURA 1	EUROPA Y PAÍSES EN PROCESO DE INTEGRACIÓN	23
FIGURA 2	KOSOVO, SISTEMA HIDROGRÁFICO Y ALTAS CUMBRES	25
FIGURA 3	KOSOVO, ÁREAS DE CONSERVACIÓN, PARQUE NACIONAL SHAR Y DRAGASH	26
FIGURA 4	EUROPA, UNIÓN EUROPEA E INICIATIVA EUROPEA CINTURÓN VERDE	32
FIGURA 5	ESPON ATLAS, EUROPA VISIÓN 2050	78
Figura 6	MARCO ANALITICO PARA LA EVUALACIÓN INTEGRAL EN LA ELABORACIÓN DE INFORMES GEO	82
FIGURA 7	SÍNTESIS METODOLÓGICA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS	93
FIGURA 8	ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE – CONCEPTO	97
FIGURA 9	OBJETIVOS DE DESARROLLO ESPACIAL	101
FIGURA 10	ÁRBOL DE DECISIONES - RECURSO “BOSQUES” (PASO 3) ,	102
FIGURA 11	FRAGMENTO DEL ADS MAPA GUÍA PARA EL RECURSO “BOSQUE”	104
FIGURA 12	FRAGMENTO DE MAPA DE RESISTENCIA ESPACIAL, PASO 5	106
FIGURA 13	CONCEPTO ADS VERSIÓN APLICADA AL DISTRITO DE GU YUAN REGIÓN AUTÓNOMA DE NINGXIA, CHINA	108
FIGURA 14	PROTECCIÓN DE ESPECIES Y HÁBITATS, PLAN MAESTRO MAKREDWITZ	139
FIGURA 15	PROTECCIÓN DE ESPECIES Y HÁBITATS, PLAN MAESTRO MAKREDWITZ	139
FIGURA 16	OIKOS IDS ARQUITECTURA DEL SISTEMA	144
FIGURA 17	DIAGRAMA DE FLUJOS METODOLOGÍA OIKOS	145
FIGURA 18	EXTRACTO DEL PLANO BASE USOS DE SUELO REAL DRAGASH-ADS	186
FIGURA 19	EXTRACTO DEL PLANO BASE CALIDAD DE LOS SUELOS DRAGASH-ADS APTITUD DE LOS SUELOS (EN HA)	187 188
FIGURA 20	GUÍA Y CRITERIOS DE DECISIÓN PARA LAS GUÍAS EN AGRICULTURA	191
FIGURA 21	EXTRACTO DEL PLANO GUÍA CONSERVACIÓN DE NATURALEZA, DRAGASH-ADS	192
FIGURA 22	EXTRACTO DEL PLANO GUÍA AGRICULTURA, DRAGASH-ADS	193
FIGURA 23	CRITERIOS DE DECISIÓN PARA LA RESISTENCIA ESPECIAL GENERAL, ADS DRAGASH	195
FIGURA 24	EXTRACTO DEL PLANO GUÍA INTEGRADA RESISTENCIA ESPACIAL, DRAGASH-ADS	196
FIGURA 25	RESISTENCIA ESPACIAL CONTRA EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS. ETAPA 4 ADS GUÍA INTEGRADA	197
FIGURA 26	GUÍA Y CRITERIOS DE DECISIÓN PARA LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DRAGASH	200
FIGURA 27	EXTRACTO DEL PLANO GUÍA INTEGRADA ESTRUCTURA FUNCIONAL, DRAGASH-ADS	201
FIGURA 28	GUÍA PARA LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL TERRITORIO DRAGASH. ETAPA 4 ADS GUÍA INTEGRADA	202
FIGURA 29	ANÁLISIS DE LA VEGETACIÓN Y FLORA PARQUE NACIONAL SHAR	206

FIGURA 30	GUÍA PARA CONSERVACIÓN NATURALEZA PARQUE NACIONAL SHAR	210
FIGURA 31	GUÍA Y CRITERIOS DE DECISIÓN PARA LA ESTRUCTURA FUNCIONAL PARQUE NACIONAL SHAR	213
FIGURA 32	GUÍA PARA LA ESTRUCTURA FUNCIONAL PARQUE NACIONAL SHAR	214

RECUADROS

RECUADRO 1	ROL DE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL, EN EL CONTEXTO DE LA ETE	62
RECUADRO 2	VARIABLES Y CARACTERÍSTICAS QUE PERMITEN MAXIMIZAR EL POTENCIAL DE LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL DE CONTRIBUIR A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD	72
RECUADRO 3	CRITERIOS PARA MEJORAR LA EFICACIA DEL DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO CAPACIDADES PARA LA EIA	155
RECUADRO 4	ETAPA 2 ADS ANÁLISIS INTEGRADO : AGRICULTURA, CAPACIDAD PRODUCTIVA SUELOS	188
RECUADRO 5	ETAPA 3 ADS ANÁLISIS INTEGRADO: GUÍA PARA AGRICULTURA	189
RECUADRO 7	ANÁLISIS FUNCIÓN ESTRUCTURAL Y TURISMO	211
RECUADRO 6	ETAPA 4 ADS GUÍA INTEGRADA ESTRUCTURA FUNCIONAL DRAGASH-ADS DRAGASH	198

TABLAS

TABLA 1	OBJETIVOS, PRODUCTOS Y METAS DEL PROGRAMA PNUD DRAGASH	21
TABLA 2	KOSOVO: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH), 2010: COMPARACIÓN REGIONAL	35
TABLA 3	MARCO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL – KOSOVO	48
TABLA 4	ANÁLISIS DE LA PRESENCIA DE CONCEPTOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL MARCO INSTITUCIONAL DE KOSOVO	52
TABLA 5	DIMENSIONES DEL ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE	98
TABLA 6	PRODUCTOS DE LA APLICACIÓN DEL ADS EN KOSOVO	111
TABLA 7	PRINCIPIOS DE SUSTENTABILIDAD PARA EVALUAR LA PLANIFICACIÓN ESPACIAL (PROYECTO SPECTRA)	122
TABLA 8	PARTES CONSTITUTIVAS DE LA EVALUACIÓN INTEGRADA (EI)	135
TABLA 9	PRINCIPIOS Y REQUISITOS DE LA ABÉ EFECTIVA	142
TABLA 10	DISEÑO DE UNA RUTA SIMPLIFICADA PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MÉTODO ADS	159
TABLA 11	PORCENTAJE Y TAMAÑO DE DISTINTAS ÁREAS GUÍAS PARA AGRICULTURA, DRAGASH	190
TABLA 12	RESISTENCIA ESPACIAL CONTRA EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS	194
TABLA 13	ÁREA Y PORCENTAJE DE TIPOS DE HÁBITATS MAPEADOS, PROTEGIDOS CONFORME DIRECTIVA HÁBITAT DE LA UE FLORA Y FAUNA	204
TABLA 14	ÁREA Y PORCENTAJE DE TIPOS DE VEGETACIÓN/USOS DE SUELO CON ALTO POTENCIAL PARA BIODIVERSIDAD DE PLANTAS	205
TABLA 15	NÚMERO DE ESPECIES DE PLANTAS IMPORTANTES	205
TABLA 16	CRITERIOS DE DECISIÓN PARA GUÍAS DE CONSERVACIÓN, PNS	209

GLOSARIO

AbE	Adaptación Basada en Ecosistema
ADS	Atlas de Desarrollo Sustentable
AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
AFE	Actividad Formativa Equivalente
AT	Agenda Territorial
ATE	Agenda Territorial Europea
CBD	<i>Convention on Biodiversity</i>
CE	Comisión Europea
CSUN	Sección de Cartografía de las Naciones Unidas
DS	Desarrollo Sustentable
EIA	<i>Environmental Impact Assessment</i>
EAI	Evaluación ambiental integrada
ETE	Estrategia Territorial Europea
ESPON	<i>European Spatial Planning Observatory Network</i>
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEO	<i>Global Environmental Outlook</i>
IDH	Índice de Desarrollo Humano
MESP	Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Espacial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEK	Plan Especial de Kosovo
PIB	Producto Interior Bruto
PNS	Parque Nacional Shar
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRU	Plan Regulador Urbano
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas

SIDA	<i>Sweedish International Development Agency</i>
SIG	Sistema de Información Geográfica
UNCED	<i>United Nations Conference on Environment and Development</i>
UE	Unión Europea
UNEA	Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UN-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
UNU	<i>United Nations University</i>
MMA	Ministerio de Medio Ambiente

RESUMEN

El Atlas de Desarrollo Sustentable fue introducido en Kosovo debido a la necesidad de herramientas que permitieran adoptar patrones de desarrollo más sustentables. Esta experiencia práctica de adaptación y aplicación del método de apoyo a la planificación espacial “Atlas de Desarrollo Sustentable” (ADS) permite discutir sobre el rol de la planificación espacial respecto del desarrollo sustentable en el contexto de la ex-Yugoslavia y de Europa.

Esta Actividad Formativa Equivalente permite tomar distancia y poner el método citado en perspectiva, situándolo entre el conjunto de métodos y herramientas que promueven la integración del medio ambiente y los recursos en los procesos de planificación para el desarrollo; planificación espacial para el desarrollo sustentable en Europa. La AFE permite expandir el entendimiento respecto de la realidad de los países de la ex-Yugoslavia, el marco institucional para la planificación espacial en Kosovo. Permite a su vez expandir el entendimiento respecto de los conceptos implícitos en el ADS como herramienta de integración de la dimensión ambiental en planificación espacial, de integración de los distintos sectores de políticas de desarrollo, y de coordinación entre estas. El análisis permite a su vez desensamblar el concepto de desarrollo sustentable y vincularlo de manera concreta a las decisiones políticas que viabilizan los equilibrios y la integración efectiva.

El “marco de referencia” presenta el contexto del ADS en Kosovo, dentro del programa de desarrollo para Dragash del PNUMA, se proveen los antecedentes del contexto histórico político y geográfico, así como el marco institucional de Kosovo. Todo ello en cuanto a la necesidad de verificar las oportunidades de replicación del método, a la vez que permitir evaluar su pertinencia respecto de los objetivos de desarrollo sustentable en dicho contexto. Por su parte, el marco conceptual permite traer al frente las definiciones del contexto de la región de Europa sobre la planificación espacial y su relación con el desarrollo sustentable junto con las definiciones de la política europea al respecto, así como las especificidades de la relación entre planificación ambiental, planificación espacial y la integración de las respectivas políticas sectoriales de desarrollo en este contexto.

El análisis y discusión se centran en comprender el impacto de las definiciones del contexto europeo y de la ex-Yugoslavia, y en entender cómo es posible acortar la brecha que dicho contexto impone. Al mismo tiempo esta sección ofrece una muestra de métodos y marcos analíticos de evaluación y planificación ambiental integrada que se alinean con el ADS y los preceptos del DS. El análisis termina ofreciendo una pauta para avanzar en la replicabilidad del método ADS en Kosovo incluyendo el cómo acortar la brecha de capacidades para su uso.

Grosso modo, las conclusiones se centran en torno a las desventajas de los países de la ex-Yugoslavia y Kosovo en tanto a poder implementar el desarrollo sustentable y los preceptos específicos de cohesión y desarrollo equilibrado que impone la Unión Europea al respecto, y en las limitaciones que ofrece el contexto interno de Kosovo. Resulta particularmente importante la relación entre las definiciones de política nacional y su coherencia en tanto definiciones de desarrollo sustentable y la operacionalización en la práctica de dicho concepto. El caso de Kosovo resulta didáctico en comprender que cuando el concepto no se desensambla, no se explicita ni operacionaliza este en el marco institucional y tampoco existe la coordinación intersectorial, su uso es retórico o inexistentes. Las leyes respecto de la protección de la naturaleza y el medio ambiente en dicho contexto constituyen un sector independiente desintegrado del proceso de desarrollo. Todo lo cual resulta en procesos de desarrollo local de planificación que reseñan la desconexión e inconsistencia del nivel nacional. El ADS en este contexto resulta un método que viene a llenar un vacío de integración real.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Problema a investigar

La presente investigación propone analizar la relación e importancia de la planificación espacial en la promoción y consecución del desarrollo sustentable en el contexto europeo, entender las orientaciones que impone dicho contexto. Ello en la lógica de la necesidad de comprobar la pertinencia del uso del Atlas de Desarrollo Sustentable como método alineado con dichas orientaciones. Al mismo tiempo, se desea profundizar sobre el alcance de las herramientas de análisis para la planificación espacial que logran integrar la dimensión ambiental en su aplicación, y su uso en el marco del desarrollo sustentable. Desde el aspecto metodológico, se identifica la importancia de discutir la correlación entre información, cartografía y el análisis integrado en la planificación para el desarrollo sustentable a la vez que presentar la metodología de Atlas de Desarrollo Sustentable (ADS) (BEMMERLEIN-LUX, F. *et al.*, 2013), como estudio de caso. Específicamente, este trabajo intenta también analizar la importancia de la coherencia del contexto legal e institucional para institucionalizar procesos de planificación espacial para el desarrollo sustentable en el caso de Kosovo, a raíz de la experiencia el caso de Dragash y método ADS.

1.2 Preguntas de investigación

Las preguntas de investigación surgen en distintos niveles, por un lado está la necesidad principal de evaluar el método ADS, a la vez que identificar criterios para dicha evaluación, lo que obliga definir preguntas en distintas escalas que permitan enfrentar dicho desafío:

- ❖ Cuales los valores, contribuciones y complejidades de la aplicación del método Atlas de Desarrollo Sustentable?
- ❖ Es posible institucionalizar el uso del ADS en Kosovo y cuales los pasos para que ello ocurra?

- ❖ ¿Cómo se usa concepto de *Atlas* en la planificación espacial hoy?, ¿cuál es su aporte en la promoción del desarrollo sustentable? y ¿cuáles son otros métodos en uso?
- ❖ Como contribuye el Atlas de Desarrollo Sustentable a la planificación espacial en Kosovo?
- ❖ ¿Cuáles son las complejidades para alcanzar el desarrollo sustentable en regiones empobrecidas de Europa del Este, por ejemplo Kosovo?, y ¿cuáles los paradigmas que ella enfrenta?
- ❖
- ❖ ¿Cuál es la relación entre planificación espacial y planificación para el desarrollo sustentable? ¿Cuáles son sus características y como se promueve hoy en Europa?
- ❖ ¿Cuáles son los modelos de planificación espacial que se utilizan en Europa que hacen parte del contexto de la planificación espacial en los países de la ex-Yugoslavia que ascienden a la Unión Europea?

1.3 Pertinencia del tema e investigación

El desarrollo sustentable constituye una meta de desarrollo deseada, cuyo objetivo ha sido vastamente discutido; sin embargo, poco se ha discutido sobre herramientas y métodos que permitan promover y alcanzar dicho estado de desarrollo. Mientras los indicadores de desarrollo universalmente conocidos; los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UNITED NATIONS, 2000¹) y Metas de Desarrollo Sustentable (UNITED NATIONS, 2012), en un nivel global parecen mostrar que dichas metas son cada vez más difíciles de alcanzar; en un contexto regional (Europa) las políticas dicen estar avanzando en promover el desarrollo sustentable coherente, cohesionado e integrado (COMISIÓN EUROPEA, 1999; EU 2008). En este sentido, las herramientas, métodos y experiencias prácticas en la escala local han abierto el debate respecto a cómo la planificación espacial permitiría alcanzar dicho modelo de desarrollo. La presente

¹ *United Nations Millennium Development Goals, UN Millennium Declaration 55-2, Resolution adopted by the General Assembly, September 2000.*

Actividad Formativa Equivalente (AFE) permite reflexionar sobre un método que declara ser instrumental en permitir a la planificación espacial avanzar en dicho camino.

Este trabajo se centra en el análisis y comprensión de una planificación espacial conducente al desarrollo sustentable, en la discusión respecto del nivel de influencia de cada uno de los elementos del contexto específico de un caso de estudio, Kosovo- Dragash (histórico, geográfico y político), y en las cualidades de cada uno de estos elementos en sí mismo respecto al Desarrollo Sustentable. Adicionalmente, se estudia el Plan Espacial de Kosovo como contexto del método Atlas de Desarrollo Sustentable en tanto a su capacidad de promover o encaminar este tipo de desarrollo.

La discusión y análisis del método Atlas de Desarrollo Sustentable (ADS) y su aplicación en Kosovo (Dragash y Parque Nacional Shar) es relevante debido a que este constituye un ejemplo práctico y concreto de un método concreto para integrar la dimensión ambiental en la planificación espacial del territorio en un contexto de sustentabilidad. Es un método que permite planificar el territorio integrando efectivamente las tres dimensiones del desarrollo (ambiental, social y económica) operacionalizando el concepto de desarrollo sustentable en la planificación espacial. El método ADS resulta una herramienta destacable entre distintos instrumentos de planificación que integran la dimensión ambiental en la planificación. Este método propone una visión diferente de las convencionales, pues establece la interface entre ciencia, conocimiento y políticas integradas de desarrollo sustentable con énfasis en el espacio y territorio.

La integración de la dimensión ambiental en la planificación espacial (sea esta urbana, regional o de planificación estratégica para el desarrollo) es un tema de interés central en el ejercicio profesional de la maestrando. El trabajo en Dragash y en Kosovo para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (UNDP, 2010²) entre diciembre de 2009 y octubre de 2013 es instrumental en permitir reflexionar sobre

² UNDP, Sustainable land use management and conservation of biodiversity in Dragash/s Municipality. Project Summary. Consulta en línea:
http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/operations/projects/environment_and_energy/sustainable-land-use-management-and-conservation-of-biodiversity.html.

esta temática desde la experiencia práctica. El rol específico de la maestranda en Kosovo fue de Directora del Programa PNUD Dragash. El alcance del trabajo desarrollado en este cargo (véase [anexo 3](#)) incluyó la identificación, adaptación y aplicación del método de ADS que se analiza; la planificación territorial integrada con enfoque de sustentabilidad; el diseño a partir de este aporte metodológico de diversos instrumentos de planificación, tales como: un Plan de Desarrollo Municipal, Evaluación Ambiental Estratégica, Plan Maestro de Agua y Aguas Servidas, Plan Maestro de Gestión de la Basura, Análisis sobre la Contribución de los Ecosistemas Dentro y Fuera del Parque Nacional Shar a la Economía de Kosovo (FLORES, SELIMI, 2013), Plan de Manejo y Financiero Parque Nacional Shar, Plan de Eficiencia Energética. El método de ADS se aplicó primero al territorio del Municipio de Dragash, lo que fue complementado por los instrumentos que se mencionan, además de la aplicación del mismo en el territorio del Parque Nacional Shar. El ADS junto con la Evaluación Ambiental Estratégica y el Plan de Desarrollo Municipal dieron luego lugar al Plan Local de Acción Ambiental Desarrollados todos en el marco del programa PNUD Dragash Dirigido por la maestrando.

Esta AFE consiste en una investigación mixta que involucra propósitos de orden descriptivo, correlacional/analítico y explicativo. Esta describe avances respecto a la competencia de la planificación espacial en promover el desarrollo sustentable, resaltando aspectos destacados de su evolución desde los años 1990 en Europa. Además, se describe el contexto europeo en políticas de desarrollo sustentable, y cómo dicho contexto otorga a la planificación espacial un rol en las políticas de sustentabilidad. Por otro lado, se describe las especificidades geopolíticas de Kosovo y de su marco institucional para la planificación espacial en distintas escalas; se analizan los aspectos necesarios de integrar (medio ambiente y recursos) a efectos de materializar el llamado DS; se analiza el método ADS y se lo compara con un set de criterios que han de ser parte de los sistemas de planificación para el DS; se describe las técnicas y algunos métodos de análisis, como la valoración de los ecosistemas; y por último se enfatiza en cómo estos hoy configuran nuevos desafíos a la hora de implementar verdaderamente el DS en comparación con el trabajo que hace el ADS al integrar el medio ambiente y los ecosistemas.

La AFE se estructura de la siguiente forma: en primer lugar se plantean las preguntas de investigación que han de ser respondidas a lo largo del trabajo y los objetivos específicos del mismo. El segundo capítulo entrega el marco de referencia para la investigación donde se describe el contexto que da origen al caso de estudio y el marco institucional de la planificación espacial en Kosovo. El capítulo tres entrega el marco conceptual, donde se analiza la importancia de la planificación espacial en el contexto del desarrollo sustentable en Europa, se introduce el concepto de Atlas de planificación y otros métodos con el mismo objetivo, y se discute la integración del componente medioambiental y de ecosistemas en la planificación espacial. El capítulo cuatro describe la metodología utilizada para realizar el análisis descrito en los objetivos, y la metodología particular que usa el ADS con los objetivos antes expuestos. En el capítulo cinco se estudia con mayor profundidad el ADS en Kosovo, analizando sus vínculos con el desarrollo sustentable y sus aportes al mismo.

. El capítulo cuatro describe la metodología utilizada para realizar el análisis descrito en los objetivos.. En el capítulo cinco se presenta la metodología del ADS propiamente tal y se estudia esta en su aplicación en Kosovo, analizando sus vínculos con el desarrollo sustentable y sus aportes al mismo. El penúltimo capítulo entrega una discusión respecto a la pertinencia del uso del ADS en el contexto de Kosovo y los países de la ex-Yugoslavia, las limitaciones de su aplicación, el potencial de replicabilidad del método, y en el último capítulo se exponen las conclusiones del estudio, además de ofrecer una herramienta para comprender el alcance de su aplicación en la escala local y avanzar en dicha aplicación/institucionalización.

1.4 Objetivos

1. Reinterpretar la aplicación del método de planificación espacial “Atlas de Desarrollo Sustentable³”, profundizando el análisis en el contexto de las definiciones de desarrollo sustentable y rol de la planificación espacial en relación al contexto de la Unión Europea y de Kosovo, lo que implica:
 - Analizar las definiciones sobre desarrollo sustentable y desafíos de la planificación espacial en Europa.
 - Analizar los desafíos de la subregión de Europa del Este para la implementación de los desafíos del desarrollo sustentable- en cuanto a instrumentos y procesos de planificación.
 - Analizar los factores de dicho contexto regional, (países de la ex-Yugoslavia) que permitirían o no el uso exitoso del método de planificación en cuestión (ADS) en contextos similares.
 - Analizar del marco institucional de la planificación espacial en Kosovo en el cual se sitúa el desarrollo del método, verificando los vacíos existentes para permitir su uso en otras localidades.
2. Evaluar del método ADS y discusión sobre la contribución de este en el marco de los instrumentos de planificación espacial y sobre la implementación del desarrollo sustentable.
3. Profundizar y explicitar la importancia del análisis integrado, propia del método ADS y otros métodos, en la obtención de resultados de desarrollo sustentable.
4. Generar una propuesta de ruta simplificada para la posible implementación del método por parte de las autoridades locales en otros municipios de Kosovo.

³ Componente del proyecto de cooperación del PNUD en Dragash, Kosovo.

2 MARCO DE REFERENCIA

2.1 El encargo de planificación y contexto geográfico que dan origen al caso de estudio

El Atlas de Desarrollo Sustentable (BEMMERLEIN-LUX, 2013) que se explicita en capítulos siguientes, es desarrollado en el contexto del proceso de planificación espacial del municipio de Dragash⁴ bajo el marco de un Plan de Desarrollo Municipal y de un Plan de Conservación de la Montaña Shar, que hace parte de su territorio.

El primer desafío, según los términos de referencia del programa del que hace parte el ADS, PNUD Dragash⁵ Kosovo⁶, fue proveer al municipio de Dragash y a las autoridades del Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Espacial, con instrumentos adecuados para promover el desarrollo a partir de la conservación de la características de la montaña Shar, que yace en su territorio. El encargo general se centra en la producción de un Plan de Desarrollo Municipal (PDM) a partir del cual otros instrumentos de gestión debían producirse (véase Tabla 1) y en la necesidad de integrar cerca de 22.000 hectáreas del territorio del municipio de Dragash al Parque Nacional Shar, ya existente en la región sur de Kosovo que se encontraba bajo mandato de la Agencia de Privatización de Kosovo. El segundo desafío aquí implícito era la extensión del Parque Nacional Shar ya existente. Ambos componentes fueron incorporados a un programa más amplio que pregonaba la búsqueda del manejo sustentable del suelo y la conservación de la naturaleza. Estas tareas debían realizarse

⁴ Dragash es el municipio más al sur del territorio de Kosovo, comparte límites con Macedonia, ex-República de Yugoslavia, y Albania.

⁵ El trabajo se enmarca en el trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el municipio de Dragash en Kosovo y se expande para cubrir también una región intermunicipal conocida como el Parque Nacional Shar que abarca cinco municipios incluido Dragash.

⁶ Kosovo se refiere al territorio bajo administración de las Naciones Unidas desde 1999. Se desprendió de Serbia declarando por primera vez su independencia el año 1991, durante la denominada Guerra de Kosovo en el año 1999. En 2007 la administración del territorio pasa a ser supervisada por la Unión Europea bajo el Plan Artisari. Solo en 2013 Serbia otorga un grado de reconocimiento informal a su independencia al acordar iniciar un diálogo para las relaciones entre ambos Estados. A la fecha solo 109 de los 193 países miembros de las Naciones Unidas han reconocido la independencia de la República de Kosovo.

dentro del enfoque del desarrollo sustentable en una visión de largo plazo para una de las regiones más pobres y deprimidas de Kosovo.

El desafío de convertir gran parte del territorio de Dragash en Parque Nacional se topa con gran resistencia social y política debido, como es de esperarse, a que se entiende que dicha categoría de protección sumirá al municipio en mayor subdesarrollo y pobreza, por las limitaciones que dicha categoría de conservación pudiera traer al desarrollo de actividades económicas (explotación de bosques, colección de frutos y hierbas, centros turísticos). Ello, en un contexto institucional de planificación espacial de características incipientes en el sentido de los principios esenciales de planificación para la sustentabilidad como lo son el análisis integrado, los mecanismos multisectoriales de integración de políticas y de coordinación (OECD, 2012) (véase capítulo 2.3 relativo al marco institucional), la participación ciudadana y la transparencia, además de latentes conflictos étnicos que se disputan los recursos bajo el prisma de patrimonio cultural. A ello se suman importantes vacíos de información, nula información de base actualizada sobre las distintas características del territorio, su población, sus recursos naturales, sociales y económicos, o líneas bases obsoletas pertenecientes al régimen serbio.

Dos desafíos complementarios surgen a la par de los propios del encargo aquí citados; primero, el de comprender y compartir con la sociedad local y nacional el cómo la planificación espacial podría efectivamente dar forma a un modelo de desarrollo hacia la sustentabilidad. El segundo, de tener que orientar hacia la integración de las políticas sectoriales y la coordinación, como factor crítico de la operacionalización de las estrategias de desarrollo sustentable en el nivel local.

Objetivo largo plazo: Desarrollo Sustentable que integra la conservación de la naturaleza y el mejoramiento de la calidad de vida y la gestión integrada del territorio		Objetivo de mediano plazo: Gobierno promueve conservación de la naturaleza y políticas de crecimiento sustentables	
Producto 1: Conservación de la naturaleza y biodiversidad y gestión sustentable del suelo	Producto 2: Planes y capacidades para el mejoramiento de la calidad de vida local	Producto 3: Estrategia de desarrollo energético local sustentable y capacidades desarrolladas	Producto 4: Mecanismos y capacidades locales para la promoción del desarrollo sustentable
Metas:	Metas:	Metas:	Metas:
20.000 hectáreas de la Montaña Shar, al menos, protegidas	Al menos 5 cadenas de valor analizadas y 3 mejoradas en su productividad y resultados de mercado y competitividad	Recursos energéticos locales renovables analizados	Análisis de competencias y capacidades institucionales locales
✳Plan de desarrollo municipal; estructura funcional y de usos del suelo; evaluación ambiental estratégica; planes de gestión integrada del agua/saneamiento y basuras.	4 a 10 PYMES locales dentro de las cadenas de valor identificadas en capacidad de acceder a mercados regionales o internacionales	Línea de base de la demanda presente y futura en función de los distintos sectores	Plan de mejoramiento de capacidades profesionales e institucionales para la implementación del Plan de Desarrollo Municipal, y capacitación iniciada
Plan de gestión ambiental, planes participativos de desarrollo local	Estrategias de desarrollo local discutidas y aprobadas con los actores locales	Estrategia de gestión de los servicios energéticos incluido el programa de eficiencia energética municipal	Implementación de una primera fase del plan de mejoramiento de capacidades
Planes de manejo y de negocio/financieros para el Parque Nacional	Mecanismos de apoyo y servicios para actores locales diseñados y establecidos (asociaciones y acceso a financiamiento)		Plan de cooperación técnica y cooperación descentralizada instalado y operativo
	Gobernabilidad mejorada para el desarrollo económico local		

Tabla 1 Objetivos, productos y metas del Programa PNUD Dragash

Fuente: Elaboración propia. (En fondo oscuro ✳ instrumentos que motivan la elección del método ADS como método de planificación).

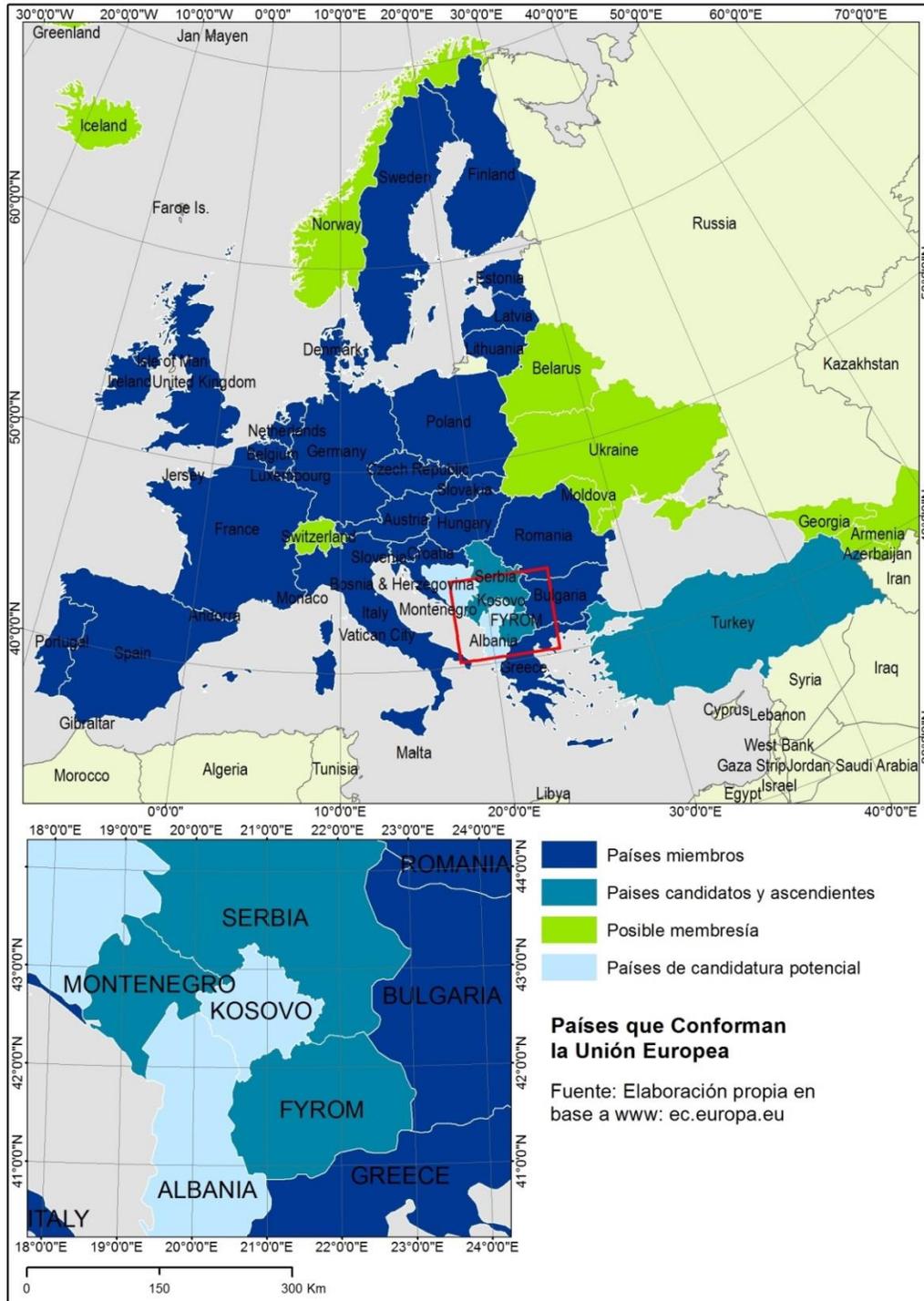
Dragash es un territorio que por poseer potencial para la producción de energía hidroeléctrica, infraestructura de alta montaña, producción de frutos suaves y hierbas medicinales, bosques de alto valor productivo y amplias áreas de pastoreo, ha sido el foco de controversias políticas sobre cómo debía manejarse sus recursos de manera sustentable. Políticos e inversionistas asociados entre sí en favor de ciertos desarrollos económicos, sin considerar el valor social y ambiental de los ecosistemas que se alteraban, hacían del desafío de planificación un desafío complejo que requería de solidez técnica/científica y transparencia en las recomendaciones respecto de los usos de suelo. En el caso del Parque Nacional Shar, el desafío era el de la planificación espacial con carácter ecológico permitiendo orientar las decisiones sobre zonificaciones y usos del suelo en función de criterios de conservación, minimizar el impacto de las actividades humanas tradicionales y no tradicionales que ya tienen lugar en la región, y de poner en valor su contribución al desarrollo económico (Parque Nacional como un instrumento económico).

El Plan de Desarrollo Municipal para Dragash (VOIT, ZUÑIGA, 2013) buscaría entonces insertar la dimensión de sustentabilidad al proceso de desarrollo, con acento en la necesidad de:

- Sacar de un estado de pobreza y abandono a una región rural con 33.000 habitantes y 35 villorrios, pequeños centros urbanos establecidos.
- Generar instrumentos avanzados de gestión y promoción del desarrollo.
- Integrar la gestión ambiental y de los recursos naturales en la planificación espacial y gestión del territorio como una alternativa a los actuales modelos y planes de desarrollo en uso en Kosovo.
- Integrar efectivamente a la planificación del desarrollo la perspectiva de desarrollo sustentable.
- Orientar la resolución de conflictos y desafíos entre usos de suelo posibles tales como la privatización para una gestión de desarrollo turístico, o por el contrario, la protección bajo el concepto de área protegida, de un área de montaña de aparente gran valor ecológico, o, de expansión urbana no controlada.

Contexto Geográfico del encargo

Figura 1 Europa y países en proceso de integración



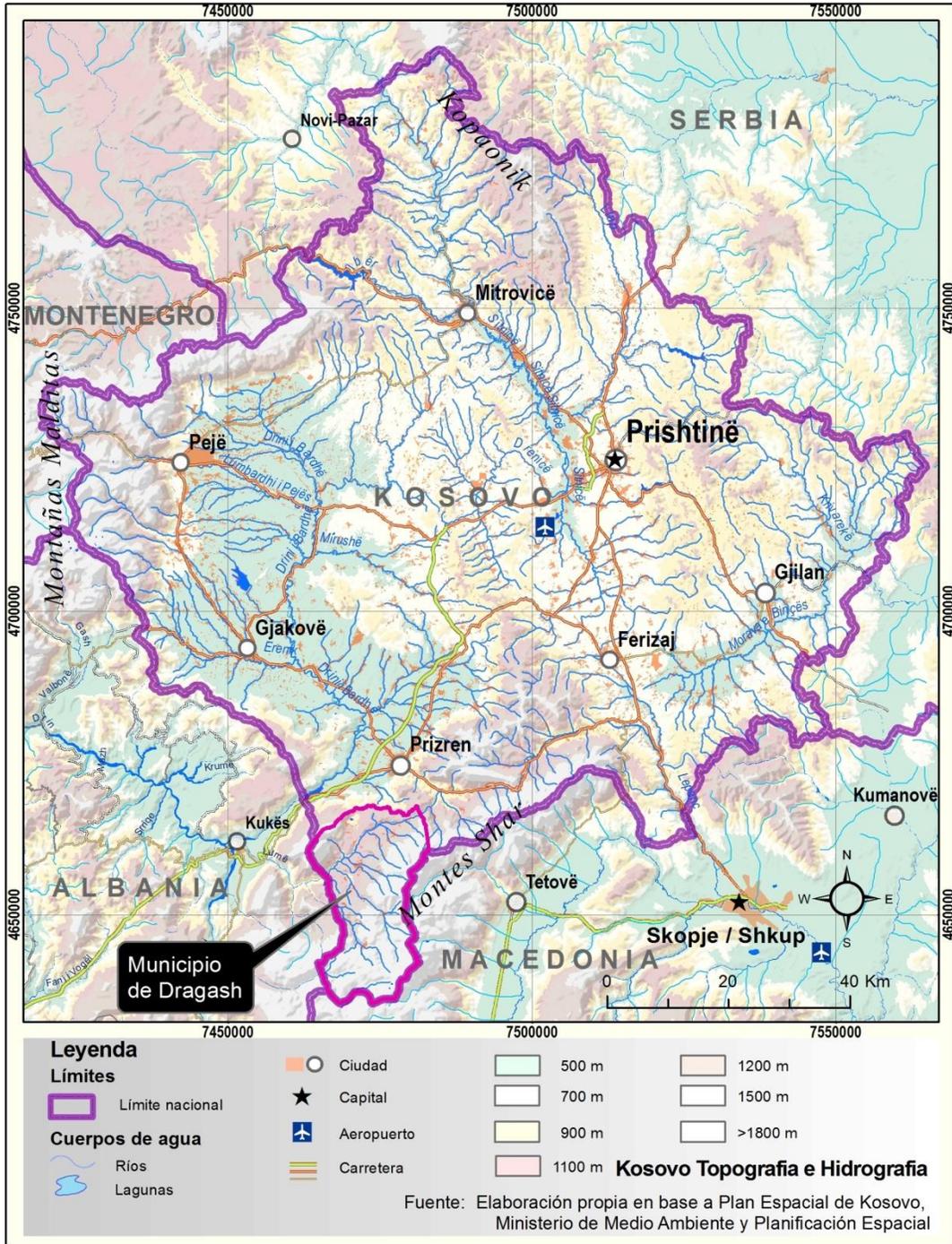
Fuente: Elaboración propia en base a www:ec.europa.eu

Kosovo, se localiza en el hemisferio Norte en el Sureste de Europa ([Figura 1](#)) centro de la península de los Balcanes, u está rodeado por Albania, Macedonia, Serbia y Montenegro. Posee una superficie de 10.907 km² y una población 1,8 millones de habitantes, rodeado de alta montaña, con cumbres que alcanzan los 2000 metros msnm y una población de 33.000 habitantes (VOIT, ZUÑIGA, 2013).

Dragash forma parte de la zona sur de Kosovo, conformada por tres municipios, Jakova, Dragash y su centro regional, Prizren. El municipio de Dragash está a 37 km del centro poblado de Prizren, con el cual colinda y en torno al cual gravita económicamente. Dragash es el municipio más extremo en el sur de Kosovo, comparte límites con Albania en el sur y en el este con la ex-República de Yugoslavia y Macedonia, y con Albania en el oeste. El municipio cubre un área de 435,8 km² aproximadamente un 4% del territorio de Kosovo ([Figura 2](#)) y es el octavo municipio más grande en extensión en Kosovo. Se localiza dentro del área de montaña denominada Shar que se extiende hacia Albania y Macedonia. Sus coordenadas son 41 50'58" - 42 09'03" en la latitud norte y 20 35'39"- 20 48'26"en longitud. Dragash posee un clima tipo subalpino y temperatura media anual de 8.6°C con veranos promedio a 18°C e inviernos relativamente largos y fríos con temperaturas medias de -0°C, llegando a los -21,6°C. La montaña misma se extiende unos 70 km en Kosovo y posee un ancho de 30 km, reconocida por sus pastizales y concentración en el pasado de gran número de ganado. El municipio de Dragash está a una altura que varía entre los 750 y 2550 msnm, con un promedio en los 1620 m. El municipio vecino de Prizren posee, en comparación, una altura promedio entre los 400 y 500 msnm (PDM Dragash 2013. VOIT, ZUÑIGA, 2013).

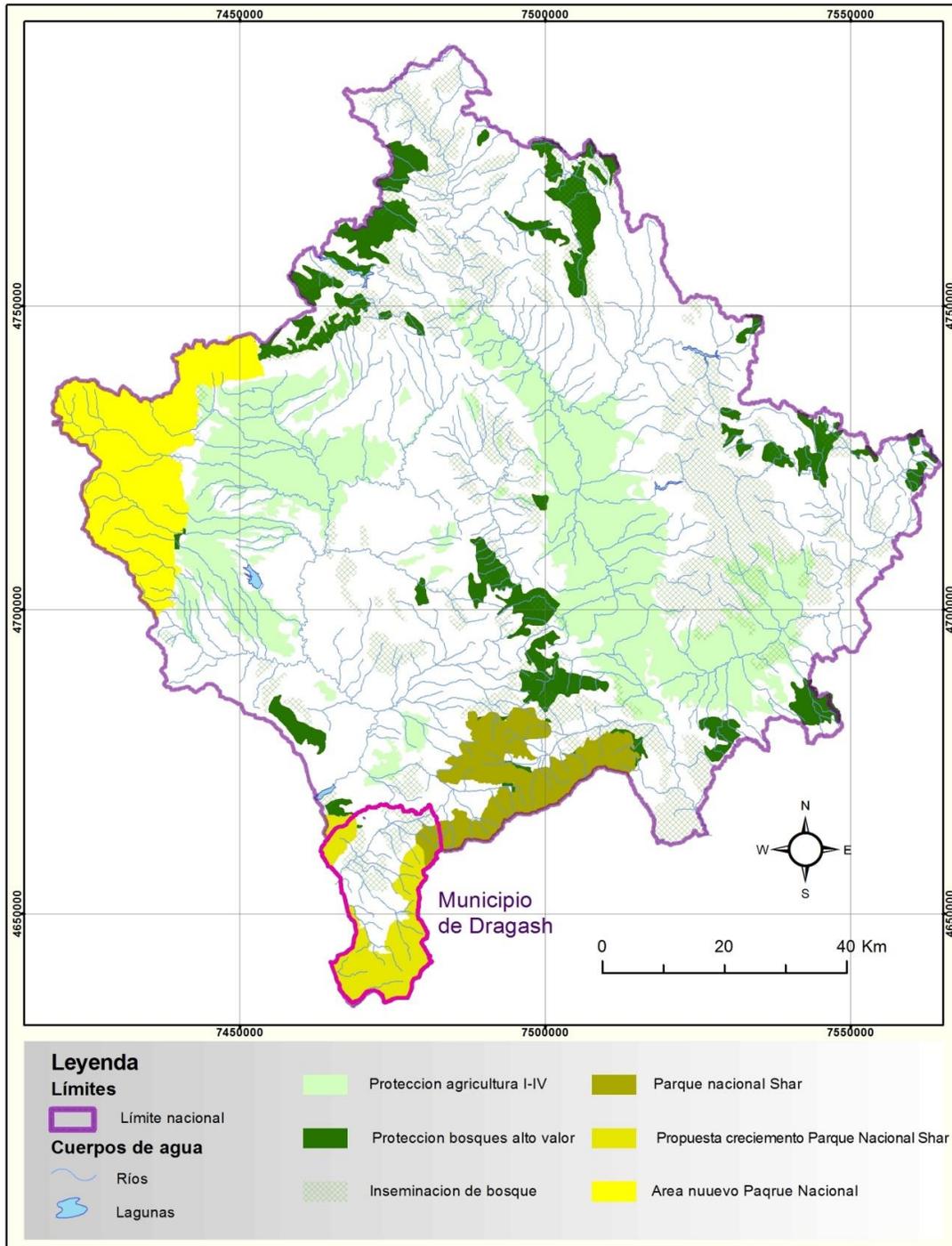
Se prevé su extensión hacia el municipio de Dragash, por lo que el trabajo del PNUD Dragash se extiende hacia todo el territorio del Parque Nacional, con el objetivo de producir una guía para el manejo espacial del Parque Nacional con carácter regional e intermunicipal (*Sustainable Development Atlas Shar National Park, 2013*) ([Figura 3](#))

Figura 2 Kosovo, sistema hidrográfico y altas cumbres



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Espacial.

Figura 3 Kosovo, áreas de conservación, Parque Nacional Shar y Dragash



Fuente: Elaboración propia en base a Plan Espacial de Kosovo, Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Espacial.

Especificidades de Kosovo

Kosovo sufre de un proceso migratorio, con una población total estimada antes del último censo oficial del año 2011 de 2.600.000 habitantes, y de 45.000 habitantes en el municipio de Dragash (UNDP Kosovo, 2010). Sin embargo, el censo oficial de 2012 mostró que en Kosovo la población era de solo 1.800.000 habitantes y en Dragash de 33.000 habitantes. Este descenso de población pone una fuerte carga en la modelación de los escenarios de desarrollo locales y nacionales. Cabe mencionar la especulación del mercado del suelo y desregulación que afectan fuertemente al sector agrícola, provocando un mal uso de los territorios agrícolas, sobre pastoreo, procesos de erosión y deforestación, en detrimento de las funciones de los servicios ecosistémicos que sustentan la economía agrícola y de turismo, que aunque frágiles, resultan indispensables. Ello se ve acompañado del desconocimiento general sobre el estado de los recursos naturales y de su rol respecto de las funciones de los ecosistemas y sus correspondientes aportes a la economía. El caso de Kosovo es ilustrativo respecto del patrimonio forestal, el patrimonio de los recursos hídricos, el patrimonio de la biodiversidad y el de los recursos energéticos. Mucho se especula aún sobre el patrimonio del recurso forestal, su estado y su contribución a la economía del país presente y futura. Sin embargo, la falta de información científica y analítica sobre este y sus distintas funciones, así como la corrupción, tienen al país y sus distintos ministerios -en este caso Medio Ambiente y Planificación versus Agricultura, Bosques y Desarrollo Rural- sumidos en una ineficiente lucha sobre el manejo y gestión de los bosques⁷.

⁷ Otra dimensión del proceso de gestión y administración urbana y rural son los servicios públicos básicos: agua, saneamiento, basura y energía. Kosovo, así como el resto de los países de la ex-Yugoslavia, cuentan hoy con sistemas de infraestructura que se deterioran a pasos agigantados y para los cuales no hay un mantenimiento eficiente.

Respecto a los recursos naturales, se puede mencionar que Kosovo en particular ha sido explotado por sus riquezas mineras desde los tiempos de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, es uno de los mayores productores de carbón de toda Europa, además de producir otros minerales.

El actual modelo de desarrollo y las políticas públicas no internalizan los costos de la contaminación de los suelos, el aire y los productos agrícolas, y no se han hecho cargo de las metas que el Gobierno ha declarado, como por ejemplo, para el 2020 rebajar las emisiones de gases efecto invernadero al valor de las emisiones de 1990, y de reducir el consumo energético en un 9%. Además Kosovo no cuenta con un programa de monitoreo de las emisiones de fuentes de carbono o gases efecto invernadero, lo que incide directamente en la calidad ambiental del espacio urbano y rural. Las plantas de energía en base a carbón localizadas a poca distancia de su capital, Pristina, se traducen en riesgos para la salud humana y deterioro de la calidad de vida urbana. Existen localidades, como las de Obliq y Mitrovica⁸, que se localizan en torno a zonas de extracción minera donde los parámetros de polución del suelo y las aguas son altísimos. Según monitoreo del programa de la Organización Mundial de la Salud (OMS), los niveles de enfermedades asociadas son muy elevados, pudiendo generar cáncer y afecciones broncopulmonares y de la piel, entre las más importantes.

El informe de la cooperación sueca (SIDA, 2009) respecto del estado del medio ambiente y recursos naturales en Kosovo presenta un panorama complejo con acento en: la falta de tradición histórica de los países de la ex-Yugoslavia de proteger el medio ambiente; la baja prioridad política actual y la necesidad de actuar en todas las áreas relativas al medio ambiente. Este recomienda poner las prioridades en: la mala calidad del aire y la base de carbón lignito para energía; la escasez de recursos hídricos para consumo humano; la ausencia de infraestructura para las aguas servidas y el mal manejo de los residuos sólidos. La elevada contaminación de los recursos hídricos ha conducido a declarar algunos cauces naturales como “muertos”.

⁸ Municipios del norte de Kosovo.

El panorama que Kosovo es delicado, ya que no solo los ambientes y territorios urbanos aparecen afectados por falta de planificación (*EUROPEAN COMMISSION*, 2014), sino también la propia base de recursos naturales se encuentra amenazada y el Estado carece de un catastro certero sobre la viabilidad de los servicios ecosistémicos. Por ello la UE y el Gobierno de Kosovo se embarcaron en el mapeo del estado de la calidad de los suelos desde una perspectiva agrícola y con el objetivo de controlar la degradación y especulación que afecta al suelo agrícola y productivo del pequeño país (KUIPER, 2012). Ello se hace más evidente con los efectos de cambio climático que afectan de manera más dura a estas regiones empobrecidas, las que a su vez, se encuentran menos preparadas pues se enfrentan a intensas lluvias que causan inundaciones y destrucción de suelos agrícolas e infraestructuras en los inviernos, además de largas sequías en los veranos. El informe GEO 5 “Perspectivas del Medio Ambiente Mundial”.

El informe “Perspectivas del medio Ambiente Global” (PNUMA 2012) sitúa a los Balcanes como parte del conjunto de países con mayor contaminación por agentes químicos obsoletos, entre otras características de degradación.

Dragash en particular se caracteriza por altos índices de pobreza, altos niveles de migración, diversidad étnica y gran belleza paisajística, concomitante con centros poblados con escasos e inadecuados servicios básicos, entre otros problemas. Su mayor característica geográfica son las extendidas áreas de praderas que han hecho del territorio un área apta para el pastoreo, la agricultura y la producción agrícola. Esta geografía de cerros y montañas ha influenciado el desarrollo de pequeños asentamientos tipo villorrios, actualmente existen 36 de ellos, concentrados en los tres principales valles del municipio, y cuyo centro poblado principal es Dragash. Sin embargo, esta geografía también causa el aislamiento del municipio y es responsable del estado actual de su infraestructura, junto con otros problemas. Conforme al perfil de pendientes, el 55% del territorio se clasifica como de pendientes o muchas pendientes y respectivamente no permite el acceso de maquinarias, lo que limita las oportunidades para la agricultura, así como para la extensión de caminos y de los asentamientos (UNDP, 2013).

Si bien Dragash y el Parque Nacional Shar (PNS) son áreas relativamente pequeñas dentro de Kosovo; y este es a su vez un país pequeño dentro de la región de los Balcanes, el caso es relevante porque la región posee una localización histórica estratégica⁹; controlando en el pasado la salida al Mediterráneo y el acceso a riqueza mineral. Se trata de una situación geográfica/política que la localizaba en el centro de las disputas entre los estados europeos, la Europa capitalista y el movimiento Ruso en conjunto con los estados socialistas. Dicha localización posee un valor estratégico militar, ya que permitía controlar las comunicaciones entre Europa y Asia, y consecuentemente tiene hoy a la Unión Europea embarcada en el proceso de integrar a la mayoría de dichos países a su seno.

Esta región hoy forma parte del denominado “Cinturón Verde”¹⁰ que nace en los mares de Barents en las fronteras de Rusia y Noruega, corre a lo largo de la costa Báltica a través de Europa Central atravesando los Balcanes hasta el Mar Negro (Figura 4). En la región de los Balcanes se localiza así mismo la red de áreas protegidas de los Cárpatos¹¹, la segunda cordillera más larga de Europa tras los montes Escandinavos, con 1.700 km y unos 150 km de anchura media a lo largo de las fronteras de Austria, la República Checa, Eslovaquia, Polonia, Ucrania, Rumania, Serbia y el norte de Hungría.

No interesa discutir aquí la importancia estratégica de Kosovo, sino por el momento situar el caso, ya que al ser este un ejemplo de buena práctica, es relevante por su potencial escalamiento a nivel de toda la región de los Balcanes, de ser factible

⁹ La península balcánica es una de las tres grandes penínsulas del sudeste de Europa, continente al que está unida por los montes Balcanes al este y por los Alpes Dinámicos, al oeste. Se encuentra rodeada de mares por tres de sus lados: el Adriático y el Jónico, al oeste; el Egeo, al sur; y el Mármara y el Negro al este. Al norte, delimita con el curso de los ríos Danubio, Sava y Kupa. Está separada de Asia por los estrechos de Dardanelos y del Bósforo. Comprende una superficie total de más de 550.000 km² y tiene una población de casi 53 millones de habitantes. La península, administrativamente, pertenece a los Estados de Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Grecia, República de Macedonia, Montenegro, Rumanía, Serbia (Kosovo incluido) y Turquía (la región europea de Estambul).

¹⁰ Es la médula central de la red ecológica Paneuropea y contribuye significativamente a la red de infraestructura verde de Europa conectando 22 países miembros de la UE, como candidatos a la UE. La iniciativa integra diversos proyectos de conservación y desarrollo sustentables.

¹¹ Convención de los Cárpatos adoptada en 2003 por siete países, marco de cooperación para la conservación y el desarrollo sustentable. En los Cárpatos se encuentran las mayores poblaciones europeas de oso pardo, lobo europeo, gamuzas y lince de toda Europa.

su institucionalización. Al ser los Balcanes una región que se redefine, con usos de suelo que aún se determinan tanto en la teoría como en la práctica, esta se ofrece como un caso laboratorio para instalar lo que podrían ser experiencias exitosas de planificación espacial en un contexto de desarrollo sustentable.

Figura 4 Europa, Unión Europea e Iniciativa Europea Cinturón Verde



Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.europeangreenbelt.org/>, consulta en línea Agosto 2014.

2.2 Antecedentes del contexto histórico, político y geográfico de Dragash, Kosovo

Kosovo pertenece al conjunto de países de Europa Central y del sudeste del bloque socialista que pertenecieron a la ex–Yugoslavia, denominados *países en transición* por su proceso desde la era socialista a su integración a la Unión Europea¹² (véase Figura 1). Su desarrollo es de gran interés debido a los procesos de cohesión e integración europeos promulgados en la Estrategia Territorial Europea (ETE) y la consiguiente Agenda Territorial Europea (AT) que busca hacer de la dimensión espacial una parte integral de las políticas económicas y sociales de cohesión (EU , 2008).

Los países de la ex–Yugoslavia viven una realidad muy distinta a la del resto de los países de la Unión Europea. Así como otras partes de la antigua Unión Soviética, estos han sufrido cambios estructurales desde su independencia. Estos definen un contexto complejo con el cual la planificación para el desarrollo ha tenido que lidiar. Esta complejidad se traduce en estrategias de gobierno sectoriales; ausencia de aproximaciones estratégicas, inclusivas y transparentes; falta de claridad y consistencia en el uso de ciertos conceptos claves del desarrollo sustentable; y falta de capacidades y recursos para el manejo de las disparidades regionales de desarrollo en sus territorios (ADAMS, 2006). En la dimensión específica de ciudades la tarea de todos los países no pertenecientes a la UE es la implementación de planificación urbana que incluya la construcción de instrumentos de carácter legal, fiscal y financiero para crear centros de crecimiento en armonía con los preceptos de integración y equilibrios territoriales que pregonan los instrumentos ya mencionados de la UE. (UN-HABITAT, 2013).

¹² Unión Europea: Ejerce poder e influencia económica, posee objetivo de cohesión territorial y económica, estabilidad democrática, respeto de los derechos humanos e imperio del derecho, economía de mercado funcional. Define un camino para alcanzar objetivos de desarrollo económico con estándares que incluyen las infraestructuras, la provisión de servicios, el uso de los recursos naturales, los niveles de polución y contaminación. La UE posee una superficie de 4,5 millones de km²; 500 millones de habitantes, con un 75% población. urbanizada y un PIB equivalente al 23% del PIB Global.

Estas economías se convierten al modelo de “libre mercado” de manera abrupta, donde las bases de sus marcos políticos, legales y regulatorios en muchos casos, se encontraban en condiciones no apropiadas. Esto se tradujo en políticas nacionales y regionales fragmentadas y descoordinadas en sus distintas escalas dentro de un mismo país. Tanto las ciudades como los territorios rurales muestran niveles de deterioro importantes, cuyos síntomas son la especulación sobre el suelo urbano y rural, la falta de regulación en diversos ámbitos y la baja capacidad de los gobiernos locales para hacerse cargo de los procesos de descentralización, incluida la fiscalización del territorio. Todo ello está asociado a la falta de información crítica para la toma de decisiones, instrumentos de control y monitoreo de los procesos de desarrollo territorial. Junto a esto, se evidencia la falta de información para alimentar los procesos de planificación, así como también, instrumentos de planificación efectivamente operacionalizables. Existen vacíos importantes en el análisis espacial cuantitativo y cualitativo, en cuanto a los procesos y problemas de desarrollo en marcha que permitan alimentar las decisiones de políticas para una gestión efectiva, lo que representa un desafío real a la planificación territorial y espacial.

Con excepción de Croacia y Eslovenia, las ciudades de estos países en transición¹³, incluido Kosovo, muestran los diferentes niveles de deterioro generalizado; salvo inversiones puntuales en infraestructura de carácter interregional (grandes carreteras) en las mayores capitales. En general se destaca la baja calidad de los procesos de reconstrucción; el desorden, la iniquidad e ineficiencia urbana; así como medios ambientes urbanos y rurales donde prolifera la polución y el deterioro de la calidad de vida. Si bien se han desarrollado un importante número de políticas sobre planificación urbana espacial, estos procesos no son armónicos y están incompletos, según señala el análisis que realiza la propia asociación de Autoridades Locales del sudeste europeo NALAS. “Si bien planes a distintas escalas han sido elaborados, su correcta implementación a través de políticas e instrumentos complementarios y la coordinación de prioridades con los diversos actores, son dimensiones aún ausentes, así como los parámetros estratégicos para su gestión y desarrollo” (VITOVIC, Zoran, 2009).

¹³ Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Croacia, Eslovenia y Kosovo.

Por su parte, los indicadores de desarrollo humano para los países de la región muestran lo compleja de esta realidad en particular para los más pobres, como Kosovo. La [tabla 2](#) muestra indicadores de desarrollo general para dichos países. Kosovo se presenta como el más pobre y con índices más bajos respecto del desarrollo humano, con una esperanza de vida al nacer e ingreso per cápita menores. El índice de desarrollo humano busca analizar cómo las políticas afectan también la calidad de vida de los más pobres. Algunos indicadores de este índice son los referidos a salud, empleo, gasto en protección social.

Tabla 2 Kosovo: Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2010: Comparación regional

	IDH (Índice de Desarrollo Humano)	Esperanza de vida al nacer	Años promedio de escolaridad	Expectativa de años de escolaridad	Ingreso nacional bruto per cápita (euros)
Eslovenia	0,828	78,8	9,0	16,7	25,857
Montenegro	0,76	74,6	10,6	14,4	12,491
Croacia	0,767	76,7	9,0	13,8	16,389
Bulgaria	0,743	73,7	9,9	13,7	11,139
Serbia	0,735	74,4	9,5	13,5	10,449
Albania	0,719	76,9	10,4	11,3	7,976
Bosnia-Herzegovina	0,701	75,5	8,7	13,0	8,222
Macedonia República (ex- de Yugoslavia)	0,701	74,5	8,2	12,3	9,487
Kosovo	0,700	69,0	11,4	12,0	5,575

Fuente: Informe Global de Desarrollo Humano del PNUD 2010, indicadores para Kosovo, Unidad de Investigación y política PNUD Kosovo.

En particular, los estudios respecto de los procesos de desarrollo en la región de la ex-Yugoslavia muestran elementos comunes tales como: la muy rápida descentralización del poder central no acompañada por la asignación de capacidades a los gobiernos locales; gobiernos locales que en su gran mayoría carecen de las capacidades para hacerse cargo de dichos procesos, ya que aún están marcados por modelos de administración jerárquicos fuertemente politizados sin acervo técnico; la

inexistencia práctica de procesos participativos que perpetúan los anteriores modelos jerárquicos y centralizados (el caso de la transparencia de las evaluaciones de impacto ambiental de los impactos de obras de infraestructura sobre el medio ambiente o el patrimonio natural, son un caso típico (BANK, 2012)); la inequidad en la distribución de la riqueza; el desarrollo de procesos de emigración importantes, cuyo origen puede atribuirse tanto a los efectos de la guerra misma como a los consecuentes lentos procesos de reconstrucción, además de un crecimiento económico negativo (KLANJSEK, 2013). La migración hacia otros países de Europa agrega mayores dificultades significativas para el proceso de gestión y administración territorial, y afecta de manera más significativa aún al sector rural (UN-HABITAT, 2013).

Los análisis que se revisan sobre la región del sud este y centro de Europa dan cuenta de regiones rurales caracterizadas por un declive económico importante, con reducido número de centros urbanos, en comparación con el territorio europeo mismo. En ellos, los efectos combinados de la fuerte reducción de la producción y el empleo, la insuficiencia de las infraestructuras y de las deficiencias de la red de transporte puede y están significando un éxodo rural importante, amenazando, según algunos estudios (COMISIÓN EUROPEA, 1999; UN-HABITAT, 2013; VITOVIC, 2009) la estabilidad de la estructura territorial. Este es un fenómeno aun en marcha según publica la prensa mundial¹⁴ y es el producto, entre otros, de la transformación económica, social y espacial de las últimas décadas.

La situación del medio ambiente en esta región que se integra a la UE, por su parte ofrece en su conjunto una imagen ambigua; la mayor parte de los países candidatos cuenta con extensos paisajes culturales y ecosistemas, algunos relativamente intactos (caso de los países Bálticos) que ya no es fácil encontrar en muchos estados miembros. Por ejemplo, el número y la extensión de parques nacionales y otras zonas protegidas son bastante impresionantes, aunque la eficacia de la protección podría estar sobrevalorada (COMISIÓN EUROPEA, 1999; UNEP, 2001). Si bien hay grandes partes del territorio de la ampliación que poseen una relativa integridad ecológica, cae sobre ellos otra realidad coexistente de fuertes

¹⁴ Kosovo: el éxodo de una generación sin futuro. Euronews, en línea <http://es.euronews.com/2015/02/17/kosovo-el-exodo-de-una-generacion-sin-futuro/>

presiones sobre el medio ambiente; la contaminación del aire por el consumo doméstico de combustible y el transporte automovilístico (con un alto porcentaje de vehículos muy antiguos), la contaminación de las aguas por unos métodos muy intensivos de explotación agraria y el vertido de aguas residuales industriales. Se suma a ello la gran concentración de problemas ambientales de carácter industrial (BASSI, 2008), exacerbado en el período de las guerras de liberación que suman la destrucción de dichas instalaciones industriales y el derrame de químicos en Bosnia Herzegovina, Croacia y la toda la ex-Yugoslavia, como resultado de las operaciones bélicas de 1999 (CVETOVIC, 2000); y la transferencia de contaminantes a través del aire, suelo, agua y aguas subterráneas que afecta a toda la región del sud este europeo, incluidos Grecia, Hungría, Rumania, y la ex República Yugoslava de Macedonia y Ucrania, entre los cuales se encuentra Kosovo (COUNCIL OF EUROPE, 2001).

En algunos lugares críticos los daños ambientales son tan grandes (superándose las normas de calidad ambiental en proporciones grandes) que tienen graves consecuencias para la salud de la población, y por ello hay en marcha varios programas de limpieza y remediación industrial de carácter regional, concentrados en esta región post Yugoslava y de carácter industrial (véase los proyectos de seguridad ambiental (ENVSEC) del PNUMA¹⁵. Se estima que la persistencia de las consecuencias de las catástrofes ecológicas sufridas pre y post guerras de liberación, permanece aún debido a los siguientes factores:

- La persistencia de situaciones de transición en el sistema político y administrativo, incluida la gestión del territorio;
- los procesos acelerados de recuperación económica que tienden a conducir a importantes polarizaciones territoriales;

¹⁵ ENVSEC, *Environment and Security Initiative*, es una parceria interagencias: PNUMA, PNUD, OSCE, REC, UNECE, que busca reducir las tensiones y mejorar la cooperación a través del manejo conjunto de los recursos naturales y amenazas medio ambientales en Europa del este, sud este, Caucasus Sur y Asia central

- una infraestructura técnica que se va desarrollando lentamente y de manera muy irregular (las telecomunicaciones y el transporte aéreo tienen la mayor prioridad, la carretera precede con mucho al ferrocarril);
- daños medioambientales, en parte de magnitudes inconmensurables;
- gran escasez de recursos financieros y técnicos del sector público;
- vacíos de capacidades en especial para el trabajo intersectorial.

2.3 Marco Institucional de la planificación espacial en Kosovo

Una mirada al conjunto de leyes y cuerpos importantes existentes en Kosovo para promover el desarrollo, y una breve mirada a aquellas características y vacíos que representa hoy la práctica de la planificación espacial, contribuyen luego a entender el porqué del diseño y del uso del ADS.

El contexto normativo del desarrollo urbano y territorial de Kosovo se encuentra definido en la **Ley de Planificación Espacial** que especifica roles y responsabilidades respecto de la planificación espacial. El **Plan Espacial de Kosovo (PEK)** define el conjunto de objetivos generales del desarrollo espacial, la función de cada municipio respecto del territorio y sugiere las líneas estratégicas para lograr dichas funciones. Son complementarias a la planificación espacial la Ley sobre Evaluación Ambiental Estratégica, la Estrategia Nacional de Desarrollo y las estrategias nacionales de gestión ambiental y de la basura. A nivel local corresponde la planificación espacial y del territorio a los **Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes Reguladores Urbanos (PRU)**, que establecen regulaciones específicas dentro de las zonas de carácter urbano, según denominación del PDM. En el nivel de gestión se encuentran las Estrategias de Desarrollo Local que operacionalizan los planes. Respecto de la administración del territorio e implementación de los planes, esta corresponde a los municipios, según la Ley de Administración Local y Autogobierno y el Presupuesto del Gobierno Local. Los planes de biodiversidad y de gestión ambiental locales constituyen un esfuerzo por responder a los más grandes desafíos del desarrollo de Kosovo, según señala el propio PEK.

Importa señalar que este marco institucional es reciente (véase Tabla 3) y se ha ido materializando a medida que las capacidades de los municipios son reforzadas, generalmente con capacidades específicas provenientes de los programas que implementa la cooperación internacional. Por ejemplo, los PDM en Kosovo son elaborados a través del programa de UN–HABITAT (MuSPP3¹⁶) con el Ministerio de Medio Ambiente y Planificación Espacial (*MESP*; por sus siglas en inglés), que aporta

¹⁶ *Municipal Spatial Planning Support Programme*, UN-HABITAT.

capacidades de planificación a los municipios, ya que estos en general no las poseen¹⁷ (European Commission, 2014) (DULI, 2012). Un resumen de las leyes e instrumentos vigentes, su ámbito de operación y problemas observados se presenta en la [Tabla 3](#). Este es un primer aspecto particular de los desafíos de implementación del marco institucional. Según reconoce el propio PEK, no **existe la experticia de planificación espacial en Kosovo**; y de hecho, no es aún una materia de los currículos en las universidades. Cabe hacer notar que así mismo la práctica del análisis basado en colección de datos y de monitoreo es casi inexistente aún en las facultades de ciencias (según se constató en las experiencias del equipo del Programa Dragash).

Si bien la estructura general del marco institucional es bastante comprensiva, dicho marco es reciente y se enfrenta con problemas específicos para permitir su operacionalización de manera efectiva, problemas ya enunciados en el propio PEK: Visión, metas, principios y acciones espaciales generales, sin especificidad respecto de cómo se cuantifica su contenido ni dónde se localizan dichas estrategias y acciones en el territorio, hacen de su operacionalización un desafío nada menor. En lo más sustantivo, define un marco de desarrollo espacial a modo de principios y para cada principio define acciones tipo. (algunas de las acciones relevantes que se derivan del PEK son las que se explicitan en la [Tabla 10](#), primera columna, capítulo 6.5)

Al no estar las estrategias del PEK adecuadamente territorializadas, vinculadas a localizaciones específicas y a valores o indicadores específicos, y al no existir información de base suficiente para esta definición en la escala local, su operacionalización directa se hace imposible, siendo esa la función traspasada a los planes de desarrollo municipal en teoría. Importante es el hecho que no se definen instrumentos financieros ni de cooperación para financiar su implementación, en rigor las estrategias han de impactar los presupuestos sectoriales en cada caso, pero no se avanza en definir cómo ello ocurre ni los mecanismos de coordinación.

¹⁷ No existen los planificadores urbanos propiamente tales, no es una materia que las universidades impartan, toda la capacidad pública de planificación quedó en Serbia, ya que dichas competencias públicas formaban parte del acervo de dicho aparato estatal, del cual Kosovo se desprendió. Serbia además se quedó con todas las bases de datos existentes sobre Kosovo.

En la práctica un número importante de las recomendaciones de las estrategias del PEK, en particular respecto de los conceptos de protección del medio ambiente y naturaleza e integración de los distintos sectores, no se desarrollan luego en los Planes de Desarrollo Municipal propiamente tales. Otro conjunto de impedimentos prácticos que hacen casi imposible que los planes de desarrollo sean sustantivos y generen el necesario nivel de detalle para dar cumplimiento al PEK, o de las meta de desarrollo municipal, se refieren a la **inexistente o inadecuada información espacial en la escala local**, las **bajas capacidades técnicas**, las **pocas bases de datos respecto de los distintos ámbitos del desarrollo** y la **falta de método y técnicas analíticas para la planificación**. Lo que resulta en la producción a escala local de un conjunto de instrumentos que reiteran una y otra vez los principios generales de la estrategia del PEK como una declaración de principios, a las cuales el gobierno local adhiere sin poder precisar cómo esta se operacionaliza. Un ejemplo de ello son los Planes de Biodiversidad Local (Plan de Biodiversidad de Dragash sirve de ejemplo (Kosovo, 2010)), donde el instrumento declara la necesidad de proteger un número importante de elementos, cauces naturales, flora y fauna y sus hábitats. Sin embargo, no logra dar pasos concretos respecto a dónde están localizados dichos elementos, sin poder cuantificarlos ni asociar a estos el aporte que ello constituye en relación a los servicios de los ecosistemas a los cuales pertenecen. Este ha sido un buen comienzo, pero fútil a la hora de la consecución de resultados.

El PEK declara considerar la función productiva y económica tradicionalmente reconocida del territorio para formular el rol de cada región dentro de Kosovo. Provee un diagnóstico general de todo el territorio y de los problemas, con énfasis en la descripción de los problemas ambientales y de degradación, sin embargo, dice subordinar la protección ambiental al desarrollo económico, siendo que la información que entrega para este fin es insuficiente. El plan espacial (PEK) informa a los municipios sobre un conjunto de acciones posibles para apoyar las metas generales de; integración de Kosovo a la UE; lograr un desarrollo social balanceado con acceso equitativo a servicios para todos; desarrollo espacial sostenible y balanceado y protección de los recursos; desarrollo económico sustentable; y de transporte, infraestructura y comunicaciones integradas.

El conjunto de acciones estratégicas que sugiere el PEK para cada uno de estos sectores son, sin embargo, solo enunciados. Por ejemplo, respecto a la educación, la guía propone *que la infraestructura ha de ser establecida a distancias cercanas, deben construirse nuevos establecimientos, debe entrenarse a los profesores y debe proveerse transporte para las localidades remotas*. Otro ejemplo son las acciones respecto de la protección de la flora y la fauna respecto a la cual el PEK sugiere: *uso racional de los recursos de flora y fauna; protección de la integridad de los bosques y su potencial; manejo sustentable de los bosques; protección de especies endémicas, etc.* (MESP, 2012). Para ninguna de estas acciones existe una guía de cómo abordar su análisis o su implementación; por ejemplo, respecto del manejo sustentable de bosques uno podría esperar se establecieran ciertos parámetros respecto de cómo se operacionaliza el desarrollo sustentable de bosques; y cuando se sugiere proteger especies endémicas, habría también que explicitar cuáles son estas, cómo se protegen y de qué. Claramente estas acciones espaciales sugeridas han de ser luego elaboradas en el marco de cada municipio a partir de las leyes y normas específicas. Los vínculos entre las acciones sugeridas y el marco normativo tampoco se explicita en el PEK, haciendo que para los administradores locales, cuyas capacidades de planificación son exiguas (DULI, 2013; NARANG, REUTESWARD, 2006), la tarea de espacializar estas acciones sea una tarea compleja que requiere de la construcción de bases de datos específicas, catastros espaciales detallados y conocimiento y armonización de la legislación en su conjunto.

La aplicación de las acciones que señala la estrategia del PEK es un desafío casi inabordable para la mayoría de los municipios de Kosovo en la medida en que estos **no cuenten con instrumentos, información y datos espaciales para localizar y cuantificar estas medidas** en los planes de desarrollo municipal. Por ejemplo, no se posee información sobre las áreas de crecidas de los ríos que permita fijar las áreas de protección, no se sabe cuáles son las áreas municipales con problemas ambientales para la definición de cinturones verdes, y no hay una definición de lo que constituye una herencia cultural ni hay catastro y localización que permita su

integración en las estrategias de turismo (WHITAKER, 2012), no existe un monitoreo de calidad de las aguas y de los cursos naturales para definir cuál es el nivel de polución de estos y no se poseen informes detallados sobre el valor de su biodiversidad, y su localización específica, solo informes generales (MUSTAFA, Behxhet, IBRAHIMI, Halil, 2009¹⁸) . Ello hace **que las guías generales que ofrece el PEK como objetivos espaciales no puedan ser operacionalizadas**. Un avance en esta dirección es la estrategia sectorial de protección ambiental, que sí aporta algunas especificidades para algunas localizaciones críticas del territorio de Kosovo.

Por otro lado, uno podría suponer que las acciones estratégicas presentadas por el PEK respecto de infraestructura y de desarrollo agrícola estuvieran luego reflejadas en la estrategia económica del país, sin embargo, no lo son ninguna de las limitaciones o complejidades de estas acciones sugeridas tienen luego una expresión en instrumentos de política macro superior.

Asimismo, existe un conjunto de temas de planificación espacial críticos para Kosovo que no aparecen recogidos en el PEK y tampoco en la Ley de Planificación Espacial. Estos son (NARAG, REUTESWARD, 2006):

- La ausencia de un plan estratégico para el territorio de Kosovo, que establezca las prioridades de desarrollo.
- La falta de un plan de asentamientos humanos.
- Un plan de prioridades de desarrollo económico vinculado al estado de los recursos.
- Proyecto, plan de desarrollo de la infraestructura.
- Propiedad del suelo e inclusión social de los grupos étnicos minoritarios.
- Monitoreo y evolución del desarrollo.
- Integración de las políticas ambientales en los distintos sectores del desarrollo incluida la falta de una estrategia de cambio climático y reducción de emisiones.

¹⁸ Dr.sc. Behxhet Mustafa, Mr.sc. Halil Ibrahim, *The Assessment of Biodiversity Conditions in Dragash Municipality and Recommendations for Legal Protection*, UNDP, 2009, Report 49 p.

La muy baja priorización espacial de los objetivos ambientales (SIDA, 2009) en el propio PEK es otro factor que constriñe el DS, y pareciera deberse fundamentalmente al desconocimiento respecto de cómo la dimensión ambiental y el capital natural (recursos naturales) impactan al proceso de desarrollo del territorio pues no se ha internalizado el vínculo entre recurso natural, desarrollo social y desarrollo económico. No se tiene conciencia, conocimiento ni se hace un vínculo con la evidencia presente entre estas dimensiones, por ende, el medio ambiente y los recursos naturales han pasado a tratarse como un sector independiente y no como interdependiente y transversal en a los otros sectores del desarrollo. A ello se suma la falta de especificidad y de definición del concepto propiamente tal.

En general la información inexistente sobre las características específicas del espacio rural resulta en planes espaciales que proveen zonificaciones generales uso del suelo; y en donde prácticamente ninguno especifica la cantidad y/o escasez o funcionalidad de los recursos en ellas existentes, menos aún las propias funciones del territorio o de los servicios de los ecosistemas que ellos proveen. La tabla 3 a continuación muestra el conjunto de leyes del marco institucional de alcance territorial, se presenta la función de cada instrumento y se hace un breve análisis a modo de comentario para resaltar algunas preocupaciones que emanan de su análisis. En general los instrumentos del marco institucional no se encuentran integrados, vinculados entre sí, lo que es una importante precondition para promover el DS, es más es posible encontrar en ellos contradicciones en sus metas. Y aún más en su implementación.

Respecto de la integración del concepto de DS en otros instrumentos políticos, es también posible señalar que es vaga y casi inexistente, UN ejemplo es el Plan de Acción para la Visión Económica de Kosovo 2011-2014 (OFFICE OF PRIME MINISTER, 2011)¹⁹ en donde uno esperaría se recogieran algunos aspectos de la dimensión ambiental del desarrollo, esto no ocurre. El plan de acción persigue fundamentalmente un desarrollo económico definido como: *crecimiento económico sustentable* y define que los factores de esta sustentabilidad económica son: la

¹⁹ OFFICE OF PRIME MINISTER, Republic of Kosovo, Action Plan of the Economic Vision of Kosovo 2011-2014, July 2011. 52 p.

sustentabilidad macro fiscal, la mejora del ambiente para los negocios el fortalecimiento del sector privado, el mejoramiento de la agricultura, la privatización de los bienes público, el mejoramiento del desarrollo de la infraestructura y la educación y desarrollo del capital humano. No hay en este ninguna referencia al DS en los términos que se ha presentado en capítulos anteriores, no hay una referencia a la base de los recursos naturales, ni a la capacidad de carga de los sistemas naturales y las funciones y servicios de los ecosistemas, o el cambio climático. Tampoco se explicita como el crecimiento económico se compatibiliza con el medio ambiente ni las limitaciones que este ofrece, o viceversa; cuáles serían las limitaciones de la estrategia si se consideraran las condiciones del medio ambiente y el estado de sus recursos naturales.

Respecto del objetivo de *revitalización de la agricultura*, contenido en dicha estrategia, no se explicita el cómo se hace ni si ello implica consideraciones respecto de la sustentabilidad de los sistemas productivos. Es más, la definición de dicha revitalización se relaciona solo en función de tres principios; el incremento de la productividad, la reducción de importaciones de producto agrícolas y el incremento del empleo. Ninguna referencia en la secuencia de indicadores de resultado vincula esta estrategia con los indicadores de desarrollo sustentable ni con las Metas del Milenio. Finalmente es posible verificar que esta estrategia tampoco reconoce el vínculo entre pobreza, ambiente y recursos naturales, en condiciones ampliamente reconocidas de importante degradación, según se ha presentado en secciones anteriores.

Es también posible analizar otros instrumentos de política y verificar que en la mayoría de estos ninguna o muy mínima, preocupación por el estado del capital natural ha sido reflejada. Véase la Estrategia de Oportunidades Agrícolas de Kosovo²⁰ (USAID, 2010). Esta estrategia presenta una visión estratégica sobre las oportunidades de desarrollo del sector, sin embargo hace casi cero referencia a la limitantes del estado actual de los recursos naturales, lo servicios ecosistémicos y medio ambiente. Salvo una única referencia al cuidado que habría que tener respecto de pesticidas, el territorio mismo, su estado, condición y limitantes no es tomado en cuenta.

²⁰ USAID Kosovo, *Kosovo Agricultural Opportunities Strategy*, Pristina February 10, 2010

Es posible señalar entonces, que al menos en estos dos instrumentos de la legislación y marco institucional de Kosovo la aproximación al DS es relativamente superficial, siendo la propia UE la que reconoce, en su documento de estrategia para Kosovo (EU, 2014), la nula integración de las consideraciones básicas de medio ambiente y cambio climático en las políticas de energía, transporte, bosques, agricultura e industria²¹. En suma la presencia del concepto de DS es nominal lo que explica la ausencia de implementación práctica. A pesar de ser mencionado en el instrumento de planificación (PEK) en distintos capítulos ello no se traduce en objetivos cuantificables ni en estrategias específicas territorializadas. Es un proceso aún en construcción que implica una tarea no menor para los planificadores espaciales y políticos de avanzar en consistencia, especificidad y operación de los principios del desarrollo sustentable. Particularmente implica que los planificadores (y/o las agencias de cooperación que apoyan la planificación espacial) han de encontrar y utilizar herramientas validas tales como el análisis espacial integrado, conceptos y visiones espaciales, valoración e integración de las funciones y servicios de los ecosistemas y del medio ambiente y otras herramientas con centro por supuesto en la configuración de los actores y sus actividades en el espacio. Los planificadores, armados de herramientas, pueden apoyar la conceptualización necesaria del DS.

Por su parte, la **falta de herramientas de planificación, regulación y de gestión, así como de catastros y bases de datos espaciales, que contribuyan a operacionalizar los lineamientos generales que ofrece el PEK** y a Ley de Planificación Espacial en el territorio mismo dice relación posiblemente con los vacíos de información y datos espaciales propios del proceso de reconstrucción físico, social e importantemente el vacío de capacidades. Hay que tener presente el conjunto de limitantes que impone el propio contexto histórico; el legado de un régimen económico socialista históricamente inflexible bajo la ex-Yugoslavia y su colapso; la explotación económica y social y la marginalización del territorio y su gente y el violento conflicto étnico que le siguió; y, la anarquía virtual de la falta de la mínima estructura funcional de gobierno que siguieron en los dos años posteriores al conflicto (ETE, 1999). Es una transición muy compleja y la introducción de buen gobierno es de los mayores

²¹ EU, *Instruments for Pre-Accession Assistance (IPA II), Indicative Strategy Paper for Kosovo (2014-2020)*.

desafíos. Ello explica los grandes desfases entre los instrumentos y los principios a los que declara adherir. Como se ha señalado, Kosovo es un país relativamente pequeño, tanto en territorio como en población, que ha sufrido la pérdida de capacidades.

Plantease así, al menos tres desafíos paralelos para la planificación espacial; el de **¿cómo hacer que los instrumentos faciliten el incremento de capacidades?**, **¿cómo aproximarse a la necesaria cuantificación de los recursos si no se poseen bases de datos?** y el de **¿cómo integrar los conocimientos, tanto del marco normativo como el conocimiento científico en la toma de decisiones?** Este tercer desafío alude al pensamiento y dimensión analítica del proceso de planificación, así como a la crítica interface para promover el desarrollo sustentable: la interface entre bases de datos/información, ciencia y políticas necesarias para poder actuar y promover el desarrollo sustentable, y a herramientas y métodos.

Tabla 3 Marco institucional e instrumentos de planificación territorial – Kosovo

Tipo	Instrumento	Función	Alcance	Nivel de influencia	Comentarios
	Plan Espacial de Kosovo 2010	Define el rol del territorio y la función en ellos de los centros urbanos y del espacio rural. Define la localización de las grandes obras de infraestructura. Establece los desafíos del desarrollo espacial y los vacíos actuales. Formula objetivos de desarrollo para el territorio y sus regiones.	Nacional y local	- Localización de la gran infraestructura, define rol económico de las regiones. - En teoría orienta las políticas del sector agrícola y de desarrollo económico.	La función productiva y económica del territorio es tomada en consideración para formular el rol de cada región. Provee un diagnóstico general de todo el territorio y de los problemas, con énfasis en los problemas ambientales y de degradación, sin embargo, subordina la protección ambiental al desarrollo económico. Gobiernos locales no poseen instrumentos para integrar los problemas del desarrollo y asociarlo al marco legal e institucional, ni para fiscalizar o monitorear la evolución del mismo. No aborda los temas álgidos de propiedad, en especial respecto de los bienes comunitarios del modelo de la ex-Yugoslavia (<i>SOE- socially owned enterprises.</i>)
Ley	Ley sobre la Planificación Espacial (Ley No. 03/L-106) 2003	Define roles y responsabilidades del proceso de planificación espacial en las escalas nacional y local. Establece el cuerpo de instrumentos a ser producidos y por quienes. Define los procesos de planificación y la estructura de aprobación de los instrumentos.	Nacional y local	- Define responsabilidades de planificación. - Transfiere responsabilidades a los gobiernos locales.	Capacidades de planificación aún en desarrollo: - No hay planificadores urbanos , no hay bases de datos, ni existencia de cooperación entre agencias públicas relevantes. - Municipios sin capacidades respecto de la planificación espacial, territorial y urbana.
	Ley de Protección de la Naturaleza No 03/L-233 2010		Nacional		Su implementación es un desafío debido a las muy débiles capacidades institucionales en esta material, así como baja capacidad administrativa en este campo. ²² No define DS, ni menciona los servicios funciones de los ecosistemas
	Ley de	Busca promover establecimiento	Nacional	Nacional, promueve la adopción de	La implementación es un desafío debido a la

²² *Development of the ENV.net in West Balkan and Turkey: giving citizens a voice to influence the environmental process reforms for closer EU integration* http://www.env-net.org/wp-content/uploads/2013/06/Monitoring_10_acquis_Kosovo.pdf.

Tipo	Instrumento	Función	Alcance	Nivel de influencia	Comentarios
	protección Ambiental Núm. 03/L-25 2009	de un medio ambiente saludable Regula la protección ambiental y reducción de riesgos conforme al principio de DS	Y local	leyes específicas Transfiere a municipios rol de aplicación de la ley	falta de voluntad política para la implementación de leyes ambientales en general. Medio ambiente no posee prioridad ¹⁸
	Law 04/L-060, date 19.03.2013 "On Waste"	Regula la gestión de la basura, los planes de gestión ambiental, derechos y obligaciones de licencias para la gestión, transporte y sus condiciones, tratamiento y procesamiento y almacenamiento.	Nacional Y local	regulates waste management, plans for environmental management, rights and obligations of licensed persons who deal with waste management, manner and conditions of waste collection, transport, treatment, processing, storage and final d	Ley aun en sus inicios, se encuentra con desafíos, Kosovo solo gestiona con recolección de basura, pero no con gestión, es un campo desconocido. ¹⁸
Ley	Ley sobre Evaluación Ambiental Estratégica (Ley Núm. 03/L-230) 2010	Instruye la evaluación de los impactos de los instrumentos y estrategias sobre el medio ambiente.	Local	Informa impactos ambientales.	No hay transparencia en el uso de los resultados de dichas evaluaciones, ni un proceso de seguimiento de las recomendaciones que estas proponen. De gran manipulación política. Herramienta de uso incipiente
Estrategia	Estrategia de desarrollo Agrícola Nacional	Instruye uso de recursos para subsidiar y promover agricultura.	Local	Inyecta recursos en áreas rurales a la economía local/ orientada a la subsistencia y a detener el proceso migratorio campo ciudad.	Aunque se han aumentado los recursos destinados a subsidios rurales, su efectividad es cuestionable ya que no sigue una estrategia de desarrollo endógeno orientado a aumentar la competitividad. Ni se hace cargo de las especificidades de cada región- aplica de manera generalizada los objetivos nacionales
	Estrategia desarrollo forestal nacional	Define cómo han de usarse los recursos forestales.	Nacional	Restringe el uso abusivo de los recursos forestales y la degradación.	No existen procesos de fiscalización efectivos. Conflictos de manejo y gestión de los bosques fuera de control. Conflictos con el mandato del MMA y PE sobre el manejo de bosques dentro de las áreas protegidas. Agencias responsables de operacionalizar no poseen recursos para ello. Percepción generalizada de que la corrupción mantiene la estrategia sin operacionalización

Tipo		Instrumento	Función	Alcance	Nivel de influencia	Comentarios
	Estrategia	Estrategia regional desarrollo económico/ ADR	Distribuye recursos de la UE para infraestructura, con acento en lo productivo al sector privado. Gran acento en infraestructura productiva.	Local	-Traduce la estrategia en prioridades de inversión para cada subregión. - Libera recursos de donación para el sector privado.	Poca o nula atención al desarrollo local de enfoque en la competitividad de los recursos endógenos. Poco o nulo acento en las cadenas de valor de los productos locales regionales.
Gestión y Administración Urbana	Gestión	Planes de Desarrollo Municipal (PDM)	Orienta la gestión municipal y el desarrollo espacial del territorio.	Local	- Usos del suelo, gestión de recursos municipales. Define las principales estrategias de desarrollo. - Es el instrumento de promoción del desarrollo por excelencia, si desarrollado in extenso, incluyendo todos los sectores.	Mapean usos actuales y proyectan una tendencia general del uso del suelo. No consiguen precisiones importantes sobre dónde desarrollar, dónde proteger y dónde restringir el desarrollo, debido a la falta de datos e información precisa y específica, y a la falta de instrumentos técnicos (SIG, monitoreo, bases de datos, evaluación integrada)
	Gestión	Estrategias de desarrollo Local – incluidas en el PDM	Orientan el uso de los recursos locales junto con la gestión local en cada sector.	Local	Uso de los recursos del territorio, promueve desarrollo de la infraestructura y el desarrollo sustentable, según sea su contenido.	En la medida que las estrategias se desarrollen sobre líneas de base sustantivas, permitirían orientar las prioridades en cada sector.
	Gestión	Planes Regulatorios Urbanos	Norma el uso del suelo, define límites de áreas urbanas y características del espacio urbano.	Local	Regula el desarrollo físico espacial.	Incompletos o inexistentes en la mayoría de los municipios. Vacío de capacidades de planificación y de uso de SIG, monitoreo y evaluación.
	Gestión	Ley de Administración Local y Autogobierno	Define roles y funciones del Municipio- responsable de gestionar y administrar el desarrollo urbano.	Local	- Define estructura municipal, establece la metodología de distribución de recursos hacia los gobiernos locales. - Faculta la generación de recursos, a través del impuesto territorial y patentes.	Nula fiscalización, cero capacidades técnicas para la promoción del desarrollo. Grandes vacíos de capacidades administrativas y técnicas básicas.
			Presupuesto de Gobierno Local	Operacionaliza el plan de desarrollo municipal.	Local	

Tipo	Instrumento	Función	Alcance	Nivel de influencia	Comentarios
Gestión	Estrategia nacional de gestión de la Basura	Define cómo se gestionará la basura en Kosovo, a través de centrales de recolección y centrales de reciclado en el largo plazo.	Nacional y local	Instruye a los municipios como responsables del servicio público. Permite la generación de recursos- y a los municipios fijar la tarifa de recolección.	Esta estrategia es nueva, no posee financiamiento para construir e instalar los centros. No resuelve el problema en el corto plazo, la fiscalización es nula, las trasgresiones a la ley ambiental por parte de municipios y operadores es enorme. Se perpetua la mala gestión de la basura y la percepción de que dicha gestión es corrupta.
	Estrategia de Gestión Ambiental Nacional	Define las prioridades de Kosovo en materia ambiental.	Nacional	De carácter normativo, Influencia los PDM en tanto accione sobre el uso del suelo y prioridades de gestión ambiental de carácter nacional.	Aborda los problemas ambientales de manera muy general y sin especificidades.
	Plan Local de Biodiversidad	De carácter indicativo. Define prioridades generales del Municipio sobre la biodiversidad.	Local	- Genera conciencia sobre los problemas de los recursos naturales. -Se constituye en una declaración de intenciones. -No posee asignación de recursos directamente del presupuesto municipal.	No consigue aún operacionalizar acciones de cuidado y protección de los recursos naturales, alcanza solo a ser una declaración de intenciones. Genera conciencia sobre los problemas de la biodiversidad, pero no los localiza ni los cuantifica.
	Plan Local de Gestión Ambiental	Define prioridades del Municipio respecto del mejoramiento de medio ambiente local.	Local	-Genera conciencia y consenso respecto de las prioridades ambientales. -No posee asignación de recursos, instrumento indicativo.	No consigue operacionalizar acciones sobre el medio ambiente, alcanza solo a ser una declaración de intenciones. Genera conciencia sobre los problemas del medio ambiente, pero no los localiza, no los cuantifica ni operacionaliza.
Administración	Ley de Parques Nacionales 2012	Define territorio destinado a uso exclusivo de parque nacional en 3 categorías de uso de suelo.	Nacional y local	- Condiciona el desarrollo local a los usos y funciones del Parque. - Restringe usos del suelo solo para usos tradicionales, de turismo natural y científicos.	No existe institución sólida para fiscalizar el uso parque, esta función está en Parques Nacionales, no en el Municipio. Riesgo de manejo y gestión del territorio negligente.

Fuente: Elaboración propia, Marzo 2014.

La [tabla 4](#), que se presenta a continuación comenta sobre cómo los instrumentos del marco institucional integran o no conceptos complementarios básicos de desarrollo sustentable; tales como la ecología, el desarrollo humano, la integración social, y seguridad humana, además del desarrollo sustentable propiamente tal. Dichos conceptos hacen parte de la operacionalización del concepto de desarrollo sustentable, y se encuentran con bastante frecuencia en los marcos institucionales. Este breve análisis permite también revisar coherencia del uso del concepto de DS.

Tabla 4 Análisis de la presencia de conceptos de Desarrollo Sustentable en el marco institucional de Kosovo

Conceptos	Instrumentos donde el concepto aparece	Nivel de aplicación y resultado
Desarrollo sustentable	PEK, Ley de Planificación Espacial	- Concepto no se elabora ni define adecuadamente - Impracticable, la integración del cuidado por el medio ambiente no se explicita ni se operacionaliza -Se enuncia bajo los principios, sin definición, y como una prioridad estratégica, sin elaboración posterior. -Se asocia en el PEK a patrimonio histórico cultural
Gobernanza /Buen Gobierno	- Estrategia de Gobierno - Ley de Planificación Espacial -Ley de Administración Publica	Deficitario: - Eficiencia no es un parámetro. El cumplimiento de metas no es monitoreado - Politización de la función pública impide correcta asignación de responsabilidades - Nepotismo - Falta de transparencia -Mentalidad jerárquica, aún en los hechos refleja la práctica autoritaria del régimen Yugoslavo
Participación ciudadana/ de abajo hacia arriba	Marco legal exige procesos participativos y consulta ciudadana	Participación ciudadana no es una práctica común
Descentralización	Planificación ha sido descentralizada en la ley de planificación transfiriendo los PDM a los municipios. Energía aún se planifica centralizadamente y empresas de servicios aún son regionales, gestión de la basura municipal y regional	- Descentralización teórica, incompleta, sin mecanismos financieros - Falta de capacidades para hacerse cargo de nuevos roles y funciones: planificación, monitoreo, fiscalización, integración ciudadana, transparencia - Falta de capacidades en lo local genera en la práctica vacíos de instrumentos

Conceptos	Instrumentos donde el concepto aparece	Nivel de aplicación y resultado
Integración social	Enfocado a la integración étnica Tema transversal en las políticas, hay un gran discurso por la igualdad de trato a la diversidad étnica	-No se visualizan programas importantes que operacionalicen la integración étnica. - El gran vacío, la integración social cultural. Ciertas políticas tienden a exacerbar las diferencias -Ley que permite a las minorías formar un gobierno local, por ejemplo
Globalización	Parcialmente, solo se menciona superficialmente	El enfoque es la integración Europea. -Hace referencia a los estándares europeos de calidad de vida, gestión de los servicios, niveles posibles y óptimos de polución, de reducción de consumo energético
Equidad	Insuficiente	-Enfoque en la creación de empleo y crecimiento económico Índices muestran gran corrupción y riqueza concentrada en grupos de elite. -Transición al libre mercado se tradujo en mejoras generales, pero en mayor gran inequidad
Desarrollo Humano	No se integra	Sin especificidades concretas en la práctica, así como calidad de vida, no suelen usarse. Es tal la precariedad que no hay espacio para su uso
Seguridad Humana	Integrado	Hace referencia a la consolidación de la paz y manejo de conflicto con Serbia
Ecología	No se menciona ni siquiera en la ley más importante de protección ambiental	-Nivel insatisfactorio -Solo un repertorio teórico, no se cuenta con instrumentos para su manejo efectivo. -Nadie monitorea la calidad del aire, de las aguas, de los alimentos -No hay una práctica científica de monitoreo y preservación, tema nuevo -No hay gestión del conocimiento

Fuente: Elaboración propia a partir de propuesta sugerida en el marco del curso Administración y Gerencia Urbana, Universidad de Chile Magíster Urbanismo. 2013.

El concepto de desarrollo sustentable en la legislación de Kosovo está prácticamente ausente en la mayor parte de los instrumentos; aparece solo en la definición del concepto de planificación espacial: *“un desarrollo espacial balanceado y sustentable, protección y respeto por los recursos-naturales y culturales y herencia de su territorio”*. Si bien el PEK constituye un avance en tanto definición de objetivos de desarrollo, este plan es un instrumento de carácter general. Preocupante es la visión que ofrece sobre la posibilidad de abordar los problemas ambientales a partir de

proyectos específicos y no a partir de la integración de su comprensión al conjunto de políticas e instrumentos de uso del suelo.

Los instrumentos incluidos en el marco institucional se acercan poco al entendimiento y **operacionalización del concepto de desarrollo sustentable y al desafío de integrar el medio ambiente y el uso de los recursos naturales en las decisiones de uso del espacio**. La evaluación ambiental estratégica es un paso en esa dirección, su aplicación podría contribuir significativamente si se instala el principio de la transparencia en el uso de la información y se avanza en los procesos de participación e información a la comunidad. La falta de una definición específica sobre el modelo de desarrollo sustentable por parte del marco institucional de Kosovo, y un análisis crítico sustantivo respecto del mismo es todavía una tarea pendiente.

El PEK incluye algunas definiciones y menciones al concepto de desarrollo sustentable, por ejemplo, usa los conceptos de *uso racional de recursos, comprensivo balanceado y sustentable* sin definirlos ni hacer referencia a ellos en las estrategias. Define la Planificación Espacial como aquella que *permite promover los intereses comunes de sus residentes para un acelerado desarrollo económico, con el ánimo de mejorar la calidad de vida y simultáneamente proteger los recursos naturales y culturales*; sin embargo, la mencionada protección de recursos se limita al catastro de zonas protegidas por ley. El informe declara *usar principios internacionales de buen gobierno y desarrollo sustentable*, sin explicitar cuáles son estos; no se definen en el instrumento cuáles son aquellos requisitos para el desarrollo sustentable; no propone metas específicas o indicadores, como se ha señalado. De una forma general, falta una comprensión del concepto de sustentabilidad, no solo en su dimensión ambiental sino en su interrelación con el desarrollo económico y social.

Una manera más sofisticada aún de evaluar los contenidos del enfoque de desarrollo sustentable sería la aplicación del marco de evaluación de DS desarrollado por el proyecto SPECTRA²³ que se detalla capítulo 5.2 (véase [tabla 7](#)) desarrollado a partir de una consulta con expertos e instituciones de siete países europeos y de las recomendaciones del *Sustainable Cities Report*²⁴. Basado en la teoría de ecosistemas, el enfoque de análisis del informe SPECTRA se enfoca en el entendimiento amplio sobre sustentabilidad, distinguiendo tres tipos de principios: Aquellos que se refieren a mantener la capacidad de carga del medio ambiente, aquellos que se refieren al bienestar social y económico de la sociedad, y aquellos que se refieren a la manera general en que se abordan la planificación y sus soluciones.

Una rápida revisión de estos principios en el PEK permite verificar de manera rápida la baja adherencia de este instrumento (PEK) a estos principios de sustentabilidad. Los informes de la propia Unión Europea (European Commission, 2014) dan prueba de que un número importante de estos criterios están lejos de alcanzarse hoy en Kosovo. Dicho informe hace hincapié en la gran distancia entre los marcos institucionales y su aplicación real, aludiendo muy particularmente a las faltas de capacidades, y la falta de voluntad política para abordar las causas de estos problemas.

²³ SPECTRA: *Sustainability, Development and Spatial Planning: An Examination of the Capacity of spatial planning systems in Europe to develop and implement policy for sustainability*. 2000, **Centre for Environment and Planning**, University of West of England.

²⁴ *Sustainable Cities Report by the European Expert Group on the Urban Environment, the Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability*.

3 MARCO CONCEPTUAL

3.1 Planificación espacial en el contexto del desarrollo sustentable en Europa

i Desarrollo sustentable y el rol de la planificación espacial en el contexto europeo

De manera general, la necesidad de adoptar patrones de desarrollo más sustentables es crítica en alcanzar los objetivos de cohesión social y creciente competitividad económica (SPECTRA²⁵, NADIN, 2000). Este es el enfoque que se desprende del marco de la agenda común de los países europeos respecto de su proceso de desarrollo, según el contenido de su Estrategia Territorial Europea (ETE) (COMISIÓN EUROPEA, 1999). Con este fin se revisa brevemente el concepto de desarrollo sustentable, como este se vincula al proceso de desarrollo de Europa, y cuáles son los énfasis y características de la planificación espacial en general a efectos de promover este estilo de desarrollo.

El enfoque de desarrollo sustentable ha elevado la importancia de los procesos de planificación en general en todo el mundo, así como la importancia de los procesos asociados al involucramiento de los actores y aumento de la conciencia pública al respecto. La discusión sobre DS, ciudades sustentables, uso sustentable del territorio, soluciones sustentables para la gestión de recursos humanos y naturales, y de sistemas de distintas escalas “sustentables” ha sido muy dinámica durante las últimas décadas, alcanzando interesantes avances en muchos grupos de la sociedad europea (Kuhn), en línea con las definiciones de la ETE que le asigna a la planificación espacial el rol de proveer el medio más importante para alcanzar dicho desarrollo.

²⁵ Basado en *the Sustainable Cities Report by the European Expert Group on the Urban Environment, the Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability*, se desarrolló a través de un proceso de consenso entre científicos de distintos países europeos, y de diferentes disciplinas.

Ya en los años noventa, la Agenda 21²⁶ (Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992) identifica un conjunto de temas de desarrollo sustentable que están estrechamente vinculados a las actividades de los planificadores espaciales y a la planificación espacial. El enfoque de sustentabilidad definido como “un medio para asegurar las necesidades de las presentes generaciones sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias²⁷”, demanda la integración de aspectos ecológicos, económicos y sociales tales como asentamientos humanos, protección ambiental y flujos migratorios, entre otros. Se trata de un conjunto amplio de temas de desarrollo que en su totalidad han de ser integrados en los procesos de planificación para el desarrollo, así como en la planificación espacial misma, según explicitan los propios instrumentos regionales europeos (programación 2014-2020: Fondo europeo de desarrollo regional, Fondo social europeo, Fondo de cohesión, Fondo europeo para agricultura, Fondo europeo marítimo y de pesca²⁸). Este vínculo queda de manifiesto de inmediato en las primeras convocatorias de la Comisión de Naciones Unidas de Desarrollo Sustentable²⁹ (1997), que centraron su atención en temas de agua, saneamiento y asentamientos humanos.

La Declaración del Milenio (UNITED NATIONS, 2000), por su parte, enfatiza la relación entre los aspectos ecológicos, económicos y sociales de los procesos de desarrollo, y más recientemente a través de las 17 Metas de Desarrollo Sustentable

²⁶ Agenda 21 es el plan de acción voluntario de las Naciones Unidas, no vinculante, para el desarrollo sustentable. Producto de la Cumbre de la Tierra, Rio de Janeiro, Brasil 1992.

²⁷ Informe Brundtland, informe que enfrenta y contrasta la postura de desarrollo económico actual junto con el de sostenibilidad ambiental, realizado por la ex-Primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, con el propósito de analizar, criticar y replantear las políticas de desarrollo económico globalizador, reconociendo que el actual avance social se está llevando a cabo a un costo medioambiental alto. El informe fue elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la Doctora Gro Harlem Brundtland, entonces Primera Ministra de Noruega. Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común (*Our Common Future*, en inglés). En este informe, se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible o desarrollo sustentable.

²⁸ La política regional de la Unión Europea favorece la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión, el desarrollo equilibrado del territorio comunitario y una verdadera igualdad de oportunidades entre las personas.

²⁹ Institución intergubernamental que se reúne bianualmente para evaluar los esfuerzos acordados en la Cumbre de Río; implementación de la Agenda 21, consecuentemente los Objetivos de Desarrollo del Milenio y Metas de Desarrollo Sostenible.

(UNITED NATIONS, 2015) con las cuales el sistema de las Naciones Unidas decide medir hoy el progreso hacia el desarrollo sustentable. Al menos 10 de estas se vinculan directamente al territorio, sin por ello desestimar el impacto en el espacio de todas en su conjunto, entre ellas:

- Asegurar la disponibilidad y sustentabilidad de la gestión de agua y saneamiento para todos.
- Asegurar acceso razonable, fiable y moderno a la energía, para todos.
- Promover el desarrollo económico sustentable y empleo para todos.
- Construir infraestructura resistente, que promueva la inclusión e industrialización sustentable promoviendo la innovación.
- Hacer ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resistentes y sustentables.
- Asegurar patrones de consumo y producción sustentables.
- Combatir cambio climático.
- Conservar y usar océanos de manera sustentable.
- Proteger, restaurar y promover el uso y gestión sustentable de los ecosistemas terrestres, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de los suelos y detener la pérdida de biodiversidad.

Implícitamente podemos asegurar que el DS al integrar las dimensiones del desarrollo, busca necesariamente resultados espaciales además de los sociales y económicos; busca resultados en el manejo de los recursos asociados a un territorio. Dicho manejo tiene una expresión física en el territorio. De la misma manera, se puede inferir que la ausencia de DS también posee una expresión espacial; sin ir más lejos podemos pensar en los efectos del cambio climático sobre el territorio.

En Europa los objetivos de sustentabilidad se han vuelto centrales en la planificación espacial y en el pilar más importante de visiones espaciales estratégicas que de ella devienen (ADAMS, 2006). Por tanto, podemos afirmar que existe una estrecha relación entre planificación espacial y sustentabilidad en general en las estrategias regionales de desarrollo europeas.

Planificación espacial y planificación regional, en este contexto están entrelazadas ya que es a la escala del conjunto de países de la Unión Europea (UE)³⁰ donde se define hoy el destino de dicho territorio; que vive un proceso continuo de unificación e integración iniciado en 1993 con la conformación de la propia UE. El territorio de la UE se ve fuertemente afectado por su proceso de agrandamiento que evoluciona con el tiempo y mediante el cual se le integrarían unos 8 países provenientes en su mayoría de la región del bloque socialista, región de los Balcanes. La perspectiva de que la planificación espacial juega un rol importante en la promoción de la integración y cohesión del territorio europeo queda plasmada con la formulación en 1999 de la ETE. Esta constituye un acuerdo respecto a cómo dar forma en el espacio a una Europa unificada, trata de conciliar el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea, enfrentándose al reto que supone mejorar la competitividad del territorio, acompañada de una mayor cohesión económica, social y territorial. Así, la cohesión socioeconómica se ve acompañada de un nuevo componente: la cohesión territorial entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio (COMISIÓN EUROPEA, 1999). La introducción de ese concepto abre la puerta a un rol formal en la planificación espacial para la UE, especialmente si se considera su inclusión en el texto del tratado de la Constitución Europea como ámbito de competencia compartido (FALUDI, 2004).

El concepto de desarrollo sustentable hace cuerpo en las estrategias regionales (entre ellas: mejorar la competitividad exterior, plena implementación de la economía del conocimiento, más y mejores empleos mayor dotación de infraestructuras, cohesión territorial, centralidad de las regiones, etc.) europeas debido al desafío de integrar por un lado al inevitable proceso de globalización que afecta a sus países, y la interdependencia de sus territorios que promueve la política de cohesión, diseñada para reducir las disparidades en producto, productividad y empleo.

Tres son los principios de la ETE sobre política de desarrollo territorial que deben ser perseguidos por las instituciones europeas y los gobiernos nacionales,

³⁰ La Unión Europea, constituida hoy por 28 estados miembros, posee un territorio de 4.324.782 Km², una población total de 501.105.661 habitantes y una densidad de 114 hab/km².

regionales y locales: 1) el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad; 2) la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y 3) el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural (Comisión Europea, 1999, p. 11). El impacto de estas definiciones se traduce hoy en los mayores presupuestos de desarrollo de la Unión Europea en la escala región entera para implementación de esta política. El proceso de integración europeo según autores como (GOETZ, 2001) se conforma de dos procesos interrelacionados. Se refiere por un lado a la transferencia de competencias políticas al nivel supranacional para permitir alcanzar resultados políticos particulares, y por otra se refiere también a la conformación de un nuevo set de instituciones políticas con poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Ejemplos de ello son la propia Comisión Europea³¹, el Parlamento Europeo³² y la Corte Europea de Justicia.

A los procesos de integración y cohesión se suma una mayor conciencia respecto de los problemas ambientales y cualidades del medio ambiente, lo que en las últimas décadas ha apoyado el cambio de perspectiva y rol que se le asigna a la planificación espacial en la región europea. El carácter crítico y urgente de estos temas se refleja en los foros internacionales (UN³³, G7³⁴ UE³⁵), de manera que gradualmente cada vez más los planes y la planificación espacial buscan integrar y operacionalizar el desarrollo sustentable. Combinar aspectos de sustentabilidad como parte de la

³¹ La Comisión Europea es órgano ejecutivo y legislativo de la Unión Europea. Se encarga de proponer la legislación, la aplicación de las decisiones, la defensa de los tratados de la Unión y del día a día de la UE.

³² El Parlamento Europeo es la institución parlamentaria que en la Unión Europea(UE) representa directamente a los ciudadanos de la Unión y que junto con la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea ejerce la función legislativa

³³ Se crea la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA), Nairobi, 23 de junio de 2014. Un Nuevo cuerpo mundial que pone los temas del medio ambiente en el centro de las relaciones internacionales y los debates de desarrollo a nivel global.

³⁴ En el encuentro de Heligendamm, 2007 el G8 (hoy G7) acoge la propuesta de la UE sobre eficiencia energética y crea la Agencia Internacional de Energía. En Osaka (2008) se acuerda el Plan de Acción para cambio Climático y se crea el fondo para inversión en clima.

³⁵ Acción por el Clima 2014, Energía sostenible y segura para todos – noviembre de 2014, entre otros, consulta en línea: http://europa.eu/pol/index_es.htm

governabilidad corporativa en el territorio europeo es el enfoque destacado de la planificación espacial en esta lógica (1998).

ii Planificación Espacial: tipos y funciones, rol de la planificación espacial

Como se ha señalado, la planificación espacial en Europa ha de ser vista en el contexto del objetivo de desarrollo regional y vinculada a la interdependencia de las economías y la integración del territorio. Es a partir de la oficialización de la ETE, (COMISIÓN EUROPEA, 1999), que los conceptos de sustentabilidad y desarrollo sustentables se vuelven objetivo central de la planificación espacial y el pilar más importante de las visiones espaciales estratégicas que de ella devienen. La planificación espacial como una herramienta con potencial para acortar la brecha de la integración y promover la resolución de los problemas regionales como alternativa a las actividades y políticas regionales tradicionales. La visión central de que el desarrollo de la región y el crecimiento económico no deben entrar en conflicto con la protección ambiental es central en este instrumento. En esta escala regional, importantes lineamientos normativos han sido generados que afectan las escalas nacionales y locales de planificación, un ejemplo importante es Natura 2000³⁶ y las Directivas Europeas de Flora y Fauna, de Evaluación de impactos ambientales y de evaluación ambiental estratégica. Hay casos notables como el de Alemania que avanzan hasta integrar directamente el medio ambiente en la planificación espacial para promover la protección del medio ambiente (WERNER, 2003).

³⁶ Natura 2000 es pieza central de la política europea sobre naturaleza y biodiversidad. Se trata de una red europea de áreas de protección natural, establecida en 1992. Con el objeto de asegurar la sobrevivencia en el largo plazo de sus especies más valiosas y amenazadas, incluye aves, hábitats, regiones biogeográficas y el medio ambiente marino.

Recuadro 1 Rol de la planificación espacial, en el contexto de la ETE

Hacia un desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea.

Las políticas de desarrollo espacial tienen por objeto garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión de acuerdo con los objetivos fundamentales de la política comunitaria, es decir: la cohesión económica y social, una competitividad económica basada en el conocimiento y conforme a los principios de desarrollo sostenible y la conservación de la diversidad de los recursos naturales y culturales. Una de las características específicas del territorio de la Unión Europea (UE) es su diversidad cultural, concentrada en un espacio reducido. Ello es uno de sus potenciales y no buscan perder las identidades locales y subregionales, solo enriquecer la calidad de vida.

Sin llegar a introducir nuevas competencias comunitarias en materia de ordenación del territorio, y sin ser esta un instrumento vinculante, la ETE constituye un marco de orientación política con el fin de mejorar la cooperación de las políticas sectoriales comunitarias con un impacto significativo en el territorio. Nace de la comprobación de que las intervenciones de los Estados miembros son más eficaces cuando se basan en objetivos de desarrollo espacial definidos conjuntamente. La ETE constituye un documento de carácter intergubernamental, indicativo y no vinculante. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, su aplicación se lleva a cabo en el nivel más apropiado y de acuerdo con la voluntad de los distintos participantes en el desarrollo espacial.

Los objetivos de la ETE de cohesión, conservación y competitividad deberían ser perseguidos tanto por las instituciones europeas como en los niveles nacionales, regionales y locales de gobierno y administración.

La ETE parte del supuesto de que el crecimiento económico y la convergencia de algunos indicadores económicos no bastan para lograr el objetivo de cohesión económica y social. Por lo tanto, es deseable una intervención concertada en el ámbito de la ordenación territorial con el fin de corregir las disparidades existentes. Tal intervención debe tener en cuenta los siguientes factores: una integración económica en constante progresión, la importancia creciente del papel de las colectividades locales y regionales, la próxima ampliación de la Unión Europea en Europa Central y Oriental y la evolución de las relaciones de los Quince³⁷ con sus vecinos.

³⁷ Se refiere a los quince países que conformaron la UE en su origen: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Con más de 370 millones de habitantes en un territorio de 3,2 millones de km² y un Producto Interior Bruto (PIB) de 6.800 miles de millones de euros (1996)³⁸, la Unión Europea es una de las zonas económicas más importantes del mundo. Sin embargo, presenta desequilibrios económicos considerables que comprometen la realización de un modelo de desarrollo equilibrado y duradero. El corazón de Europa, delimitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Múnich y Hamburgo, solo representa el 20% de la superficie y el 40% de la población comunitaria, pero aporta el 50% del Producto Interior Bruto europeo. Por otra parte, aunque las divergencias económicas entre regiones "ricas" y regiones "pobres" se reducen ligeramente, aumentan las disparidades regionales dentro de la mayoría de los estados. A finales de 1998, la tasa de desempleo era de aproximadamente el 10% de la población activa (la mitad parados de larga duración y más de un 20% de paro juvenil), con variaciones importantes según las regiones y los Estados miembros.

La ETE abarca cuatro ámbitos importantes que interactúan entre sí y ejercen presiones importantes sobre el desarrollo espacial de la Unión Europea:

- 1) la evolución de las zonas urbanas;
- 2) la evolución de las zonas rurales;
- 3) los sistemas de transportes;
- 4) el patrimonio natural y cultural.

Las tres directrices fundamentales de desarrollo territorial que figuran a continuación:

- I. Desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado, junto con el refuerzo de la colaboración entre los espacios urbanos y rurales. A este respecto, se trata de superar el anacrónico dualismo entre campo y ciudad.
- II. Fomento de estrategias integradas de transporte y comunicación que sirvan de ayuda para el desarrollo poli céntrico del territorio comunitario, constituyendo una condición necesaria para la participación activa de las ciudades y regiones europeas en la UEM. Deberán conseguirse paulatinamente unas condiciones equitativas de acceso a las infraestructuras y al conocimiento, para lo que será necesario encontrar soluciones adaptadas a las diferentes regiones.
- III. Desarrollo y protección de la naturaleza y del patrimonio cultural mediante una gestión inteligente. Este aspecto contribuye también a la conservación y perfeccionamiento de la identidad regional y al mantenimiento de la diversidad natural y cultural de las

³⁸ Europa posee hoy una población de 501 millones de habitantes, 4.324.782 km² y PIB per cápita de USD 37.194.

regiones y ciudades de la UE en la era de la globalización.

Define en este sentido los siguientes ámbitos de políticas sectoriales que poseen un impacto directo en el territorio: Los Fondos Estructurales para promover la cohesión; La Política Agrícola Común, la Política de Competencias, Las Redes Transeuropeas, la Política Medio Ambiental, y, la Investigación, Tecnología y Desarrollo.

Fuente: ETE (Comisión Europea, 1999)

La ETE queda aún más asentada luego de la publicación y amplia discusión del documento “*Green Paper on Territorial Cohesion*” (GOULET, 2008) el que avanza en promover marcos de referencia integrados y estratégicos para guiar la acción pública y privada (FALUDI, 2010); con el fin de enfatizar la necesidad de cohesión³⁹, coherencia y cooperación entre los territorios que conforman la Unión Europea.

La Agenda Territorial se fundamenta en los tres objetivos principales de la ETE y en dicho contexto, los Estados miembros se comprometen a seguir las siguientes prioridades para asegurar el desarrollo territorial de la Unión Europea:

- Reforzar el desarrollo policéntrico y la innovación a través de redes regionales urbanas y ciudades.
- Fomentar nuevas formas de asociación y de gobernanza territorial entre las áreas rurales y urbanas.
- Promover las agrupaciones regionales para la competencia y la innovación en Europa.
- Apoyar el fortalecimiento y la extensión de las redes transeuropeas.
- Promover la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático.
- Fortalecer las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

³⁹ FALUDI (2006) definen cohesión territorial como el paraguas para alcanzar desarrollo equilibrado, competitividad, sustentabilidad y buena gobernanza territorial. Siendo la gobernanza el tema clave de la política de cohesión, además de la implícita cohesión de las políticas sectoriales. Siendo este último también el objetivo de la planificación espacial.

Por su parte, la planificación espacial puede ser entendida y definida de diversas maneras (véase TEWDWR-JONES; HARRIS, 2002). Es una actividad que toma distintas formas según el contexto dependiendo de los marcos legales e institucionales o variaciones de la propia cultura de planificación. Como se ha dicho, en el caso de Europa su rol, características y alcances se vinculan a la búsqueda de cohesión territorial de la macro región europea y en cada caso según su propia especificidad, debe contribuir con los preceptos explicitados por la ETE. En este contexto, se puede entender como una forma particular de política pública, aquella que declara enfocarse en la dimensión espacial de una variedad amplia de otras políticas sectoriales, desde desarrollo económico, transporte y protección ambiental, hasta salud, cultura y educación. Esta aproximación posee dos dimensiones: 1) la dimensión “espacial” y 2) el sentido de que “abarca políticas sectoriales”. En lo primero los planes espaciales reintroducen el sentido de lugar y geografía a la política pública, la calidad de la política/estrategia espacial se define en la interacción de dicha política con las particulares características y cualidades del área en donde ella se aplican. La planificación espacial plantea la pregunta “dónde” a los sectores de política. La segunda característica de *conjugar e integrar distintas políticas sectoriales*, es la que resulta funcional al desafío europeo de integración y cohesión regional que busca reducir disparidades en resultados, productividad y empleo y por tanto, promover la cohesión territorial.

El concepto de planificación espacial está enraizado en la tradición de planificación largamente existente en Europa. Conforme al Compendio de la UE de Sistemas de Planificación y Políticas (EUROPEAN COMMISSION, 1997), pueden reconocerse cuatro tradiciones principales en planificación espacial en los 15 Estados miembros de la UE, a saber: un enfoque de planificación regional económica, un enfoque amplio e integrado, uno de los usos del suelo y el del urbanismo.

Enfoque de planificación económica-regional: se vincula al logro de objetivos económicos y sociales amplios. Depende de gobiernos centrales fuertes en su rol de gestión de las presiones sobre el desarrollo a través del territorio país y en la gestión de inversiones públicas sectoriales.

Enfoque amplio integrado: entiende la planificación espacial como sistema formal jerárquico de planes desde el nivel nacional al nivel local, y en la coordinación intersectorial de las actividades de los sectores públicos. Aquí se reconocen los sistemas federados y otro de gobiernos locales fuertes que comparten responsabilidades con los gobiernos centrales.

La tradicional gestión del uso del suelo: entiende la planificación espacial como en la tarea más estrecha de controlar los cambios de uso del suelo tanto a nivel estratégico como a nivel local. Conforme a ello la regulación es el principal instrumento para asegurar que el desarrollo y crecimiento sean sustentables.

La tradición del urbanismo: es fuertemente influenciada por aspectos de la arquitectura y se concentra principalmente en elementos de diseño urbano, paisaje urbano y el control de la construcción.

Todos estos enfoques dan vida al concepto de planificación espacial en uso en la Unión Europea hoy, cuya definición continúa en discusión. El Compendio de la UE sobre Sistemas y Políticas de Planificación Espacial acuna la siguiente definición para el concepto: “Planificación espacial se refiere a los métodos largamente utilizados por el sector público para influenciar la distribución de actividades en el espacio, se le desarrolla con el ánimo de crear usos de suelo más racionales y organización del territorio, para balancear las demanda de desarrollo con la necesidad de proteger el medio ambiente, y para lograr los objetivos de desarrollo social y económico. Conlleva medidas para coordinar los impactos espaciales de otras políticas sectoriales, para lograr una distribución del desarrollo económico más uniforme entre regiones las que de otra manera serian creadas por fuerzas del mercado, y para regular la conversión de los usos del suelo y de las propiedades” (EUROPEAN COMMISSION, 1997).

Esta definición tipo amébrica del concepto puede explicarse aún más si se analizan términos asociados. Según la Comisión Europea, hay una diferencia entre planificación espacial y políticas espaciales, en donde la primera se refiere al método o procedimiento a través del cual se influencia la localización de actividades en el espacio, la segunda se refiere al conjunto de políticas cuyo objetivo es el de influenciar

la localización y toma de decisiones respecto de los usos del suelo, o la distribución de actividades en cualquier escala geográfica. Needham (1999) sostiene que el objetivo de la planificación es la disposición de edificios, infraestructura y actividades en el espacio; pero que por su parte dicha disposición igual tiene lugar, haya o no planificación, lo que resulta de las políticas espaciales. Otros autores avanzan explicitando que políticas espaciales se refieren a las políticas de desarrollo espacial regional de carácter europeo y nacional (FALUDI 2007; ESER y KONSTADAKOPULOS, 2000).

Scott Campbell (CAMPBELL, 1991; 1996) sostiene que estas definiciones transfieren a los planificadores espaciales y a la disciplina de la planificación espacial el rol de redefinir sustentabilidad en función de los conflictos y tensiones que, específicamente en cada lugar, región o territorio a planificar, se encuentren en conflicto. Son tres los tipos de conflictos que destaca, los conflictos de propiedad, que surgen de las tensiones entre “Equidad, Justicia Social” y “Desarrollo Económico”; conflictos sobre los recursos, que surgen de las tensiones entre “Desarrollo Económico” y “Protección Ambiental”; y los conflictos de desarrollo propiamente tales que surgen de las tensiones entre “Protección Ambiental” y “Equidad, Justicia Social”. Este planteamiento enfatiza el rol de la disciplina en tanto a su capacidad de mediar entre estas áreas de conflictos a través de la creación de consensos y la puesta en marcha de procesos de debate y acuerdos sociales entre los distintos sectores que representan estas áreas de conflictos; sociedad/comunidad, sector privado y empresas y grupos ambientalistas o de protección de la naturaleza. Según este autor, también hace parte de la tarea de la planificación la promoción de soluciones técnicas, institucionales y espaciales creativas a los conflictos de propiedad, recursos y de desarrollo mencionados.

Del mismo modo, otros autores señalan que la planificación espacial por sus características de visión de largo plazo, la dimensión espacial y de integración de los actores, resulta el vehículo natural y disciplina más fértil para la integración de las dimensiones ambiental, social y económica del desarrollo sustentable. En este nuevo

rol, la planificación espacial pasa a entenderse como un proceso de planificación integrada (HARTCOURT, 2005).

La interacción con los diversos actores resulta, según los diversos especialistas, un aspecto clave para la implementación de las estrategias de desarrollo sustentable que devienen de la planificación integrada (EVANS, 2005). En paralelo, los esfuerzos con este objetivo de planificación integrada para el desarrollo sustentable han incluido el desarrollo de indicadores de sustentabilidad (KUHN, 2007) para medir el impacto real de las decisiones y comparar/evaluar opciones. Otro ejemplo es la “guía práctica para la planificación sustentable del (EUROPEAN COUNCIL OF SPATIAL PLANNERS, 2003) En ellas se muestra la relación y cooperación entre planificación espacial y desarrollo sustentable.

Otros autores (ADAMS, 2006) especifican cuales han de ser los aspectos claves que ha de contener la planificación espacial para el desarrollo sostenible, entre ellos:

- poseer un marco estratégico para la asignación de recursos e inversiones;
- poseer una perspectiva de largo plazo, generalmente 20 años;
- se vinculan e integran políticas públicas y privadas;
- vincula la planificación del uso del suelo con políticas de desarrollo económico y otras políticas;
- logra una distribución más balanceada del desarrollo económico;
- explica la dimensión espacial de las políticas nacionales;
- hace propio el concepto de un desarrollo equilibrado y policéntrico;
- identifica temas “conflictivos”;
- fortalece las capacidades de gobernabilidad regional/local;
- centra el enfoque en el espacio, lugar y temas de distribución espacial;
- tiene a la región como foco de planificación espacial;
- la planificación espacial ofrece un mapa de ruta para el desarrollo regional futuro;
- la evaluación y el monitoreo se basan en evidencia rigurosa.

Cabe mencionar al menos otras tres líneas de investigación y análisis en torno a la capacidad de los sistemas de planificación europeos para desarrollar e implementar política para la sustentabilidad. Se trata, por un lado, del proyecto SPECTRA (V.Nadin, 2000) que compara los sistemas de planificación en siete países de la Unión Europea y analiza la influencia de la sustentabilidad en los métodos y políticas de planificación; y sugiere qué principios de sustentabilidad son cada vez más importantes en los sistemas nacionales de planeación.

La segunda línea de investigación se refiere a la de sustentabilidad y los ecosistemas, e identifica principios claves de ser incorporados en la planificación especial para lograr la sustentabilidad, los que se presentan en el informe *European Sustainable Cities Report* (EUROPEAN COMMISSION, 1996) y se discuten también en publicaciones recientes (GROOT, 2010). Estos principios ponen el énfasis en la gestión urbana, integración política y el cambio de enfoque desde planificación del uso del suelo hacia principios ecológicos y la capacidad de carga del medio ambiente.

El tercer enfoque señala que la planificación contribuye a la sostenibilidad en la medida que se acerca al rol de coordinador, integrador y mediador del espacio (Centre for Urban Policy Studies, 2008), con el consecuente desafío de poder medir los resultados de la planificación especial. Así entendida, se refiere al pensamiento crítico respecto de lugar y espacio, como base para la acción e intervención- yendo más allá de la planificación del uso del suelo tradicional para integrar políticas para el desarrollo del suelo con otras políticas que influyen la naturaleza de los lugares y como estos funcionan.

iii Características de los sistemas de planificación que promueven el desarrollo sustentable

El informe SPECTRA provee una revisión más reciente (2000), a través de una evaluación de casos en siete países europeos y entrevistas a un conjunto de especialistas, y revela un conjunto de temas de planificación espacial respecto de los cuales los planificadores espaciales declaran poseer la mayor preocupación para el alcance la sustentabilidad:

- La organización racional del uso del suelo, en especial la localización de nuevos desarrollos, de manera de crear una estructura espacial más balanceada.
- La contención del desarrollo urbano o la gestión del crecimiento urbano y la conservación del recurso suelo.
- El re-uso de suelo vacante y la intensificación del suelo urbano existente.
- Mitigación de los impactos negativos de nuevos desarrollos urbanos sobre los recursos ambientales, y la protección de áreas de valor ecológico y de paisaje especial.
- Reducción del crecimiento e impacto de las redes viales y la inclusión de cuestiones sobre movilidad.
- La protección de la herencia cultural construida.

Existen ejemplos de sistemas de planificación que abordan temas más amplios de preocupación tales como: impactos ambientales como el ruido, el uso de la energía y la conservación; flujos ambientales como la basura y el agua; las preocupaciones sociales como la calidad de vida; sin embargo, éstos son la excepción. Sostiene el estudio que la contribución que la planificación espacial a la sustentabilidad no es bien entendida aún y que hay importantes desacuerdos entre planificadores respecto de políticas apropiadas de planificación en este sentido. A la hora de evaluar la aplicación de los principios de sustentabilidad, sea cual fuere el enfoque, hay pocas señales de éxito a una escala significativa. Los hallazgos del informe SPECTRA (NADIN, 2000) son algo desalentadores y demuestran conclusivamente que hay un vacío de

implementación de los principios de sustentabilidad en las políticas de planificación espacial y su implementación en muchos casos. El estudio realizado en siete países europeos confirma que aun donde hay un marco político sólido en favor de resultados de sustentabilidad, los intereses económicos típicamente juegan un rol en el alcance en el cual este marco resulta aplicado. La naturaleza y expresión de las declaraciones políticas nacionales sobre sustentabilidad son importantes todavía en la definición de desarrollo sustentable ya que ello dirige la acción a nivel local y provee coordinación intersectorial, trayendo confianza e inspiración a la acción. El análisis de casos de este estudio muestra que la planificación espacial parece contribuir más efectivamente a la implementación de desarrollo sustentable donde los principios de planificación del marco general de política son estrictos y sólidos, pero a su vez flexibles en las soluciones.

Los sistemas de planificación, según señala, dependen de un conjunto de variables y factores comunes, que de estar presentes, determinan la capacidad de los sistemas de planificación para implementar desarrollo sostenible (véase detalle en [Tabla 7](#) cap. 5.2). La investigación concluye que la planificación espacial tiene un rol crítico en alcanzar un desarrollo más sustentable, pero que hasta la fecha solo ha jugado un papel limitado en ello. Las evidencias del rol limitado de los sistemas de planificación espacial en el logro y gestión del desarrollo sustentable son:

- Los sistemas de planificación generalmente adoptan una definición débil y limitada sobre desarrollo sustentable.
- El potencial rol de la planificación espacial está altamente limitado por la tendencia de adoptar mecanismos rígidos y reactivos para controlar el desarrollo.
- La coordinación e integración sectorial de las políticas no están bien desarrolladas.
- La gran expectativa sobre los instrumentos de planificación espacial como mecanismos para entregar desarrollo sustentable no viene apareada de la capacidad de los sistemas y de aquellos que los operan.

El Marco de evaluación utilizado por el proyecto SPECTRA para el análisis de los sistemas de planificación-⁴⁰ implica una comprensión amplia del desarrollo sustentable, basado en la teoría de los ecosistemas, destacando tres tipos de principios los de mantenimiento de la capacidad de carga del medio ambiente, aquellos que se refieren al bienestar social y económico de la sociedad; y aquellos que se refieren a la manera general de abordar la planificación (y la solución de problemas) en general.

Recuadro 2 Variables y características que permiten maximizar el potencial de la planificación espacial de contribuir a la implementación de la sustentabilidad

- ✓ Pensamiento estratégico
- ✓ Objetivos de sustentabilidad incorporados en las metas de política nacional
- ✓ Aproximación activa y progresiva del sistema de planificación, más allá del carácter regulatorio tradicional de los sistemas, estos deben aprender a decir no a propuestas que no van de la mano de la sustentabilidad
- ✓ Flexibilidad para negociar soluciones en el territorio local, más allá de las rígidas soluciones de uso del suelo- atentando contra la innovación
- ✓ Planificación limitada a los usos del suelo, deja de lado aspectos sectoriales relevantes en sustentabilidad como energía, transporte y conservación de naturaleza
- ✓ Recursos y financiamiento
- ✓ Incentivos y sanciones
- ✓ Liderazgo – se requiere de campeones que sobrepasen las barreras
- ✓ Conocimiento y habilidades- porque se requiere implementar políticas transectoriales
- ✓ además de conocer impactos cumulativos de las decisiones de desarrollo.

Fuente: Informe SPECTRA,

⁴⁰ Basado en *the Sustainable Cities Report by the European Expert Group on the Urban Environment, the Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability*, se desarrolló a través de un proceso de consenso entre científicos de distintos países europeos, y de diferentes disciplinas.

3.2 Concepto de atlas en planificación y otros métodos de planificación espacial

El término posee diversos usos en la actualidad, frecuentemente se refiere a la colección de mapas de distinto tipo que se recopilan en un mismo volumen. Según dicho contenido pueden ser nacionales, regionales o universales. Hasta hace poco el concepto de atlas se asociaba a libros impresos, generalmente de gran tamaño con información interesante y poco usual de todos los puntos del planeta. La Enciclopedia Encarta, de Microsoft, herramienta de uso digital permitió a sus usuarios manipular el globo terráqueo de manera singular para buscar información deseada en un mapa y acercarse a dicha localización con la libertad que el mapa clásico no permitía. Hoy en día el omnipresente *Google Maps*⁴¹ se ha convertido en el tipo de atlas que un número importante de personas consulta a diario, convirtiéndose a partir del año 2014 en un atlas de manera oficial. Esta herramienta permite la superposición de información con cierta libertad, todo ello acompañado de un despliegue de información nada menor según sea la necesidad del usuario.

El atlas de *Google Maps* y la reciente aplicación *Google Earth*⁴² permiten a sus usuarios aplicar capas de información en los mapas para estudiar estadísticas de población, los cambios que han sufrido las temperaturas de todo el mundo en un período determinado, planos históricos de diversas ciudades y las consecuencias de la deforestación. Todo ello, acompañado de descripciones y la posibilidad de adquirir copias en formato físico de los diversos mapas.

Los atlas se pueden clasificar de acuerdo a su extensión y características: universales, nacionales, regionales y locales. También, según el tipo de información que contienen geográficos o temáticos. Según el soporte en que se presentan; impreso

⁴¹ *Google Maps* es un servidor de aplicaciones de mapas en la web que pertenece a Google. Ofrece imágenes de mapas desplazables, así como fotografías por satélite del mundo. Existe una variante a nivel entorno de escritorio llamada *Google Earth* que ofrece también Google de forma gratuita.

⁴² Así mismo permite viajes virtuales a cualquier lugar del mundo, permitiendo explorar el relieve, los edificios en 3D y provee imágenes. Ofrece información geográfica a distintas escalas incluida la global. Visualiza imágenes de satélite, mapas, relieve, edificios en 3D, lejanas galaxias del espacio y las profundidades marinas.

en papeles o sobre soportes electrónicos o en la *web*. En general un atlas se puede entender como un compendio sobre el conocimiento respecto de un territorio determinado. Generalmente se refiere a una exposición rigurosa y objetiva que describe con criterio científico el relieve, clima, las ciudades y sus habitantes; y la distribución de los recursos. Un atlas nacional constituye una síntesis de la realidad física, social y económica de un país, por lo que reúne toda la información geográfica necesaria para una adecuada toma de decisiones, tanto públicas como particulares. Sin embargo, es mucho más que eso; un compendio del conocimiento sobre el territorio, sobre las modificaciones que la actividad humana ha producido en él y sobre las relaciones entre la ciencia/tecnología, las decisiones y la naturaleza. Es así que prácticamente todos los sistemas de planificación de los países en el mundo hoy utilizan mapas temáticos, y según sea el caso también atlas para la planificación, sea esta sectorial o multidimensional/integrada. Recientemente los atlas se han vuelto más sofisticados en relación a los procesos de planificación del espacio, incluyendo distintos tipos de análisis, por un lado en sus bases de datos y por otro incluyendo más tecnologías y medios para relatar la historia que en ellos se deposita⁴³ (véanse los *story maps* de *Grid Arendal*⁴⁴).

⁴³ Los *Story Maps* combinan mapas interactivos y contenido multimedia en una elegante experiencia de usuario. Permiten emplear mejor el poder de los mapas para contar tus historias. Son aplicaciones web ligeras de código abierto. Combinan los mapas web creados usando Arc GIS Online, el sistema de representación cartográfica basado en la nube de Esri, con contenido multimedia (texto, fotos, vídeo y audio).

⁴⁴ <http://www.grida.no/publications/story-maps/>

i Uso del atlas en el marco de la planificación, el análisis ambiental y el desarrollo sustentable

Existen otros avances en el manejo de los mapas, se trata de herramientas que evolucionan en el análisis asociado y en la búsqueda de querer influenciar las decisiones de hoy respecto del territorio que representan e ilustran. Este tipo de instrumento ha evolucionado con énfasis en la escala global y como resultado de los programas globales que los países reunidos bajo el sistema de las Naciones Unidas han diseñado para reducir los impactos del desarrollo humano de los tiempos presentes.

GRID-Arendal es el centro de colaboración del PNUMA, localizado en Arendal (Noruega). Establecido en 1989 para apoyar al sistema de las Naciones Unidas en el ámbito del medio ambiente. Hace parte de la Red GRID de centros de información y de datos ambientales. Esta red apoya a los tomadores de decisiones e incrementa el entendimiento a través de la gestión de la información y evaluaciones, gestión de capacidades, herramientas de comunicación y productos metodológicos. Siendo su misión la de crear conocimiento orientado al cambio, a través de la transformación de información disponible en productos de información con base científica creíble. Los atlas y mapas que produce Grid-Arendal son el resultado de un tipo de análisis holístico y bien documentado de los temas relevantes globales y su impacto en la población humana y el medio ambiente. En este contexto los atlas del sistema de la red de Grid-Arendal evolucionan en la representación de estudios, evaluaciones y análisis de alto contenido científico orientado a la toma de decisiones.

En la misma línea, el atlas en el contexto de los informes GEO⁴⁵, (GEO por sus siglas en inglés, *Global Environmental Outlook* (PNUMA, 2012)), *Perspectivas del Medio Ambiente*, por ejemplo, tienen el objetivo de mantener informados a los gobiernos y a las partes interesadas acerca del estado y tendencias del ambiente global. Estos son una herramienta para la toma de decisiones de política a nivel global.

⁴⁵ GEO es una herramienta concebida para mantener el medio ambiente mundial bajo revisión, es producido por el PNUMA. Hasta la fecha se han producido 5 informes <http://www.unep.org/geo/geo5.asp>.

En los últimos 15 años, estos atlas han examinado una gran cantidad de datos, información y conocimientos acerca del medio ambiente global, han identificado potenciales respuestas de política y han brindado una perspectiva para el futuro. Estas evaluaciones, así como sus procesos colaborativos y participativos, están intentando reducir la brecha existente entre ciencia y política, al transformar el mejor conocimiento científico disponible en información relevante para los tomadores de decisiones y la generación de políticas y estrategias a distintas escalas para el desarrollo sustentable.

Los informes “GEO” utilizan cartografía analítica y de base, construyendo un atlas de información y análisis, constituyen en esencia un método de evaluación ambiental integral que avanza en integrar las tendencias, analizar las políticas ambientales y en generar recomendaciones para intentar revertir los procesos y tendencias negativas que afectan al planeta. Estos informes utilizan el análisis integral para evaluar las tendencias y políticas ambientales, lo que hace parte de los fundamentos de toda evaluación ambiental integral (PNUMA, 2012). Esos informes buscan brindar acceso al mejor conocimiento científico para apoyar la gobernanza ambiental internacional; facilitar la interacción entre la ciencia y la política pública mediante procesos de evaluación integral y de alianzas geográficas.

Un análisis integral se refiere en este contexto a un enfoque más amplio que el tradicional informe sobre el estado del medio ambiente, en la medida que lleva a cabo una evaluación y análisis científico-crítico y objetivo de los datos e información, con el objeto de alimentar la toma de decisiones. Aplica el criterio experto a los conocimientos que ya se tienen con el propósito de aportar respuestas científicamente creíbles a preguntas de política pública, busca vincular el conocimiento con la acción.

“Enfoque integral” en este contexto es definido como un término genérico que incluye:

- la vinculación del análisis del estado y las tendencias del medio ambiente con el análisis de políticas públicas;
- la incorporación de la perspectiva globales y la perspectiva locales;
- la incorporación de la perspectiva histórica y la perspectiva a futuro;
- la inclusión de una amplia gama de temas y políticas, y;
- la integración de la consideración del cambio ambiental y el bienestar humano.

ii **ESPON Atlas⁴⁶ en el contexto europeo**

La Red de Observación Europea de Planificación Espacial (ESPON siglas en inglés) fue fundada en el 2002 por los miembros de la UE y la Comisión Europea con el objeto de mejorar el conocimiento y la base de información de la política de desarrollo espacial europea. Pertenecen a ella los 27 miembros más Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein, y es financiado por la UE.

Se trata de un programa que posee como objetivos la investigación aplicada sobre desarrollo espacial, el análisis dirigido según demanda, construcción de capacidades y la asistencia técnica. Los primeros trabajos del programa estaban ligados directamente a la Agenda Territorial Europea, lo que se amplía luego al Atlas ESPON que busca apoyar la discusión en los campos de política y desarrollo espacial, en particular debido a la Estrategia 2020 de la UE y la Agenda Territorial Europea 2020.

El Atlas ESPON sintetiza un conjunto de información genera estudios y recomendaciones de manera integrada y a través de diversos temas para ofrecer una mirada comprensiva sobre las estructuras espaciales europeas. La sinopsis y revisiones que ofrece ESPON Atlas informan a los tomadores de decisión de escala nacional y regional en el contexto europeo. Informa también al público interesado sobre los procesos de desarrollo espacial. Este es utilizado como herramienta de educación en colegios y universidades. El Atlas se publica en versión impresa y electrónica a fines del 2014, subdividido en ocho temas y en 40 capítulos proveyendo de una sinopsis de las estructuras, tendencias y perspectivas de la región y ciudades europeas. El Atlas permite la comparación de fortalezas y desafíos de las regiones y ciudades apoyando la investigación de la diversidad territorial en Europa⁴⁷.

La imagen que se muestra a continuación representa la Visión 2050 de la UE “Europa Abierta y Policéntrica”, la visión graficada se genera de tres capas: la

⁴⁶

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/RP/ESPON/Atlas/01_Start.html?nn=389118¬First=true&docId=559986

⁴⁷ Una versión en línea e interactiva está disponible en: <http://atlas.espon.eu/>

información sobre el tejido urbano policéntrico y la infraestructura que sirve para la interconexión de las ciudades. La red de transporte y energía que abre Europa al mundo, incluye puertos, aeropuertos, rutas marítimas e infraestructura energética. Además muestra los paisajes naturales y culturales manejados sustentablemente para mejorar la biodiversidad y la resiliencia, basado en natura 2000, con los principales ríos y corredores verdes.

Figura 5 **ESPON Atlas, Europa Visión 2050**



Fuente: ESPON Unión Europea http://atlas.espon.eu/pages/9_2/9_2_5/9_2_5.pdf

iii Marco analítico para la evaluación integral en el contexto del atlas ambiental global *GEO*

El marco analítico utilizado para la evaluación ambiental integral, que se utiliza para la producción de los informes GEO, es el de fuerzas motrices, presiones, estado, impactos y respuestas (DPSIR, *driving forces, pressures, states, impacts, responses*; por sus siglas en inglés) (véase Figura 6). Esta es una extensión del modelo de presión-estado-respuesta desarrollado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Agencia Ambiental Europea a mediados de la década de los noventa. Es un marco de causalidades para describir la interacción entre sociedad y medio ambiente, en donde las fuerzas motrices, por ejemplo la dinámica poblacional, la demanda económica y los patrones insostenibles de consumo y producción son procesos que generan impactos sobre el ambiente. Esas fuerzas motrices frecuentemente dan origen, directa o indirectamente, a presiones ambientales que incluyen una mayor emisión de contaminantes y desechos, y la extracción destructiva de recursos. A su vez, esas presiones causan cambios en el ambiente con impactos concomitantes sobre los humanos y los ecosistemas. El marco analítico DPSIR contribuye a identificar esos procesos. Finalmente, sugiere respuestas que pueden tomar diversas formas a diferentes escalas, desde la acción comunitaria hasta los tratados internacionales; no solo sobre las fuerzas motrices subyacentes, sino también sobre las presiones ambientales y sus impactos sobre los ecosistemas y la salud humana.

La metodología de Evaluación Ambiental Integrada (EAI) que se utiliza para producir los informes GEO (PNUMA, 2012) no solo permite la construcción de informes globales sobre el estado del medio ambiente, sino que también su aplicación alcanza escalas locales. Las etapas analíticas del método EAI (PINTER, 2007) son:

Paso 1 ¿Qué le está pasando al medio ambiente y por qué?

En este se aprende a recabar y analizar información cuantitativa y cualitativa relacionada con el estado y las tendencias del medio ambiente; incluidas las

características espaciales y temporales del cambio. También se aborda la influencia de las fuerzas motrices, ya sean naturales o antropogénicas.

Paso 2 ¿Cuáles son las consecuencias para el medio ambiente y para la humanidad?

Este paso constituye una guía para identificar y analizar las formas en que el cambio ambiental afecta la capacidad del medio ambiente de brindar servicios específicos, como la polinización de los cultivos gracias a los insectos, la regulación del carbón en la atmósfera o el calor cultural o recreativo de los paisajes. En este punto también se investigan y comparan los impactos directos e indirectos en la vulnerabilidad y el bienestar humano, así como los posibles costos de dichos efectos.

Paso 3 ¿Qué se está haciendo al respecto y cuán eficaces son estas medidas?

Implica la identificación de toda política que tenga influencia significativa en el medio ambiente y el bienestar humano. Asimismo, permite identificar vacíos de política y oportunidades de innovación de políticas vigentes, además de determinar su eficacia.

Los pasos siguientes permiten poner el estado presente del medio ambiente en el contexto de futuro:

Paso 4 ¿A dónde vamos?

Paso 5 ¿Qué medidas podrían tomarse para asegurar un futuro más sostenible?

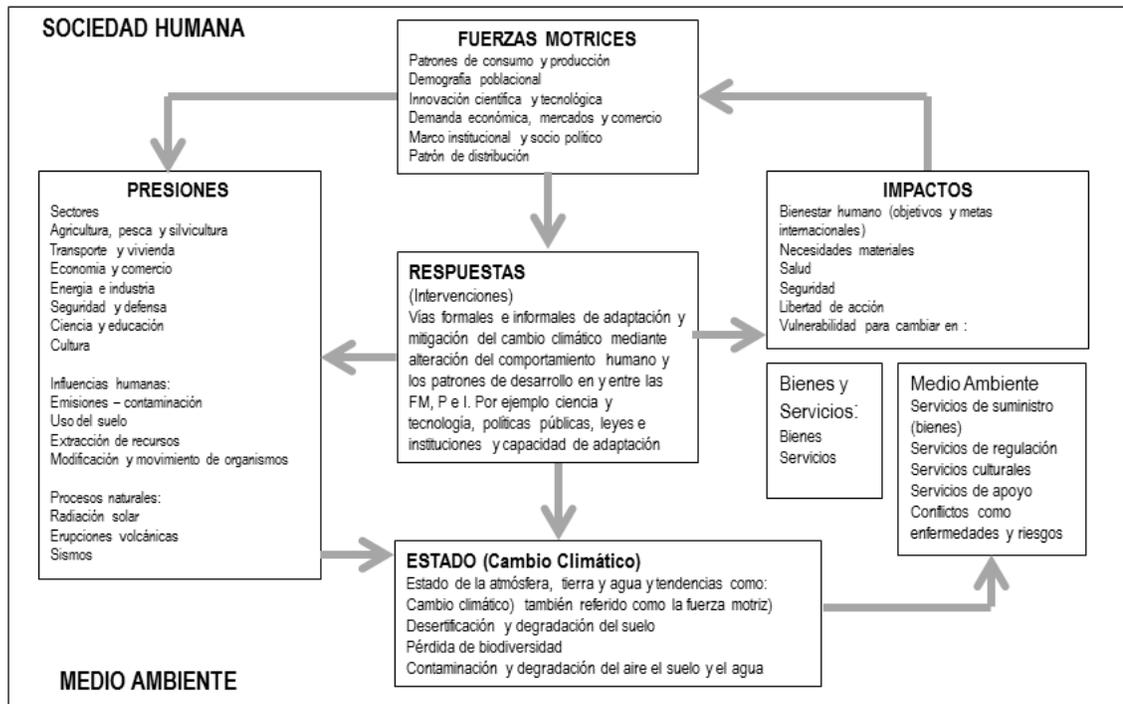
A fin de responder a las preguntas de los cinco pasos mencionados, la EAI analiza las tendencias y dinámicas ambientales y de bienestar humano a partir del enfoque fuerzas motrices-presiones-estado-impacto-respuesta (FMPEIR). Siguiendo este enfoque, la evaluación determina las fuerzas motrices del desarrollo humano y sus consecuentes presiones que, al conjugarse con los procesos naturales, afectan el estado y las tendencias del medio ambiente. Los cambios en el estado del medio ambiente afectan a los servicios de los ecosistemas y diversos aspectos del bienestar humano. Para evaluar la forma en que una sociedad responde a estos problemas y cuán eficaces son las medidas que adopta, la EAI analiza las políticas orientadas a la

mitigación y conservación del medio ambiente, así como la adaptación de la población a los impactos ambientales.

La EAI del estado del medio ambiente identifica problemáticas ambientales y de sustentabilidad prioritarias, indicadores concretos y objetivos de políticas públicas para determinados temas; proceso que también puede servir para identificar vínculos con el bienestar humano. El análisis de las respuestas de política pública identifica las medidas en curso, tanto en términos de sus efectos como de su eficacia. Esto implica la consideración del panorama de políticas públicas a fin de detectar posibles vacíos y un análisis exhaustivo de políticas específicas o combinaciones de políticas con el propósito de determinar su eficacia por contraste con los objetivos. En síntesis el método permite:

- Identificar problemáticas prioritarias que influyen en el cambio ambiental.
- Describir e interpretar el cambio ambiental a través del tiempo y el espacio mediante el uso de información cualitativa y cuantitativa, incluidos los indicadores.
- Identificar las causas directas e indirectas del cambio ambiental.
- Identificar y caracterizar los impactos del cambio ambiental en el medio ambiente y en la sociedad.
- Identificar y analizar los mecanismos de política y las reacciones que directa o indirectamente influyen, de manera positiva o negativa, en el cambio ambiental.

Figura 6 Marco analítico para la evaluación ambiental integral en la elaboración de informes GEO



Fuente: EAI Manual de capacitación para la evaluación ambiental integral y elaboración de informes. Módulo de capacitación 5 (PINTER, 2007)

3.3 La integración del medio ambiente y la función de los ecosistemas en la planificación espacial

Otras aproximaciones algo más radicales respecto de cómo la planificación espacial promovería la sustentabilidad, se refieren a la integración de los servicios ecosistémicos, a la hora de planificar el espacio. Tal es la visión que plantean un conjunto de especialistas de los Países Bajos (R.S. Groot, 2010)⁴⁸, R. Alkemade⁴⁹, L. Braat⁵⁰, (L. Willemen, 2008)⁵¹. Señalan que hoy en día es universalmente aceptado que la conservación de la naturaleza y la gestión de la conservación no ofrecen una amenaza al desarrollo ni constituyen un sacrificio o compensación entre “medio ambiente” y “desarrollo”, por el contrario aseveran que la inversión en conservación y restauración de los ecosistemas implica una ganancia en ambas dimensiones generando beneficios en todos los ámbitos del desarrollo.

Los conceptos de las funciones del territorio, y servicios de los ecosistemas⁵² se han vuelto importantes en muchos países europeos debido a que los tomadores de decisión deben lidiar con la explícita demanda de servicios de los ecosistemas (SE) por parte de distintos actores (1999) (TROY, 2008; GROOT, 2010). Sin embargo la realidad es que la mayoría de los sistemas de planificación del territorio solo manejan con patrones de cobertura y usos del suelo, o con sectores específicos de desarrollo. Existe poca información disponible de la variación espacial de los servicios de los ecosistemas en el territorio y se carece aún de una aproximación coherente e integrada a la aplicación práctica en planificación, gestión y toma de decisiones al respecto (ICSU, 2008) en (GROOT, 2000).

El enfoque de los servicios de los ecosistemas requiere de un análisis más complejo de factores subyacentes a la propia geografía y estado de los recursos

⁴⁸ *Environmental Systems Analysis Group, Wageningen University.*

⁴⁹ *National Environmental Assessment Agency (PBL), Bilthoven.*

⁵⁰ *Alterra, Wageningen University & Research Centre.*

⁵¹ *Land Dynamics Group, Wageningen University.*

⁵² Funciones del territorio y servicios de los ecosistemas, se entenderán en este análisis como sinónimos.

naturales para que su aplicación en planificación espacial resulte efectivamente comprensiva e integrada (R.S. Groot, 2010). A pesar del creciente interés en la ciencia de los ecosistemas y funciones del territorio, en particular desde el lanzamiento del *Millennium Ecosystems Assessment* (MA, 2005), existe un número importante de temas a ser resueltos a efectos de incorporar estos conceptos de manera efectiva en el día a día de la planificación espacial, la gestión y toma de decisiones sobre el territorio, ellos son:

- Comprensión y cuantificación sobre cómo los ecosistemas proveen servicios.
- Valoración de los servicios ecosistémicos.
- Uso de los servicios de los ecosistemas en el análisis de pérdidas y compensaciones.
- Usos de los servicios de los ecosistemas en planificación y gestión.
- Financiamiento para el uso sustentable de los servicios de los ecosistemas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO-*Food and Agriculture Organization*, siglas en inglés) aboga por el mapeo de la relación o intercambio entre usos del suelo y servicios de los ecosistemas ya que los tomadores de decisiones deben lidiar con esta demanda por servicios de manera cotidiana (1999). El International Council for Science y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, (UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, siglas en inglés) (UNU, 2008) señalan que es vital entender cómo los cambios en las funciones de los ecosistemas/territorio afectan la provisión de servicios de los ecosistemas, y cómo en consecuencia ellos afectan el bienestar humano. Estas sugieren la necesidad de un mayor esfuerzo para cuantificar la función de varios tipos de usos del suelo y la gestión asociada a estos, así como la necesidad de incluir la modelación del cambio del medio ambiente en función de dichos servicios, ya que estos están ausentes en la mayoría de las herramientas de apoyo a las políticas, sea porque la mayoría de los modelos solo manejan con usos del suelo o son de orientación sectorial (R.S. Groot, 2010).

La información espacial respecto de los servicios de los ecosistemas en el territorio generalmente es inexistente, y solo se suele contar con algunas informaciones que se derivan de la observación directa (tal como la producción de madera que se desprende de la cobertura de los bosques). Esta tarea es más compleja porque la información sobre ciertas funciones del territorio⁵³ no se desprende de un solo tipo de cobertura. Es decir, no son directamente observables sino que requieren ser obtenidos mediante una observación intensa y/u otros trabajos cartográficos. Por ejemplo, la función recreativa del paisaje o ecosistema no solo está definida por la cobertura del suelo o una localización específica (área natural), sino que depende también de las propiedades de accesibilidad y características del paisaje próximo. Para facilitar la toma de decisiones entonces se ha de asegurar que mapas y cartografía respecto de las funciones ambientales también presenten la heterogeneidad de la cantidad y calidad de los servicios que se proveen (TROY, 2006; MEYER, 2008 en GROOT, 2010) .

La propuesta del *International Council for Science* y UNESCO (ICSU-UNESCO-UNU, 2008) es la del uso de análisis empírico sobre las funciones del territorio como un indicador espacial o método de selección o cuantificación. Coincide la literatura más reciente en que son factores cruciales la valoración, cuantificación y mapeo de las funciones del territorio (léase servicios de los ecosistemas) en la integración de la perspectiva de los ecosistemas en la planificación; para lo cual también se requeriría de métodos y guías que permitan poner en práctica esta integración (R.S. Groot, 2010). Por otro lado, el número de estudios que miden el valor económico de los ecosistemas ha incrementado en los últimos años contribuyendo a incrementar la práctica de la valoración espacial. Ello contribuye en la tarea de informar la toma de decisiones para el mejor manejo y uso del territorio para maximizar la entrega de servicios ecosistémicos sin minimizar el necesario desarrollo económico (TROY, 2006).

En suma, la abundante literatura y reciente conocimiento en relación a los servicios ecosistémicos (véase *Millennium Ecosystems 2005 (Group, 2005)*)⁵⁴ a los indicadores que permiten medir dichos servicios (véase R.S. de Groote, 2010), a instrumentos de

⁵³ Funciones del territorio equivalen en este caso a servicios de los ecosistemas.

⁵⁴ <http://www.unep.org/maweb/en/Global.aspx>.

modelación entre SE, cambio climático e impactos económicos (véase IMAGE⁵⁵ y GLOBIO⁵⁶), y de las técnicas de valoración de los servicios de los ecosistemas, sugieren que hay atención en esta dimensión y que su integración permitiría acercar el desarrollo a los objetivos de sustentabilidad globales.

La estimación y valoración de los servicios eco sistémicos cuyos costos o beneficios sociales que de otra forma permanecerían desconocidos, pueden ser revelados e integrados en la toma de decisiones y en los cálculos económicos asociados. Lograr esto, sin embargo requiere un mayor entendimiento de los servicios eco sistémicos y de los paisajes que lo proveen. Se requiere para realizar estos análisis de la disponibilidad de importantes bases de datos sobre los usos actuales del suelo, recursos biogeográficos, bosque, cursos hídricos y clima. El mapeo de los ecosistemas con niveles de alta precisión y fidelidad, siendo vinculándolos a estimaciones confiables de los flujos de los ecosistemas, permitiría apoyar mejor aún la toma de decisiones tanto del sector privado y de los gobiernos. Uno de los aportes de esta disciplina es que permite maximizar la gestión del paisaje en función de la necesidad de maximizar los distintos servicios ecosistémicos que este provee, al mismo tiempo que minimizar las oportunidades de mercado perdidas.

La **ecología del paisaje** por su parte, es una ciencia multidisciplinaria, que ofrece una perspectiva holística sobre el paisaje de gran potencial para una aproximación integrada (ANTROP *et al.* 2013⁵⁷). Con larga tradición en Europa, contribuye al análisis integrado de las diversas culturas y ambientes naturales, que otorga identidad a los

⁵⁵ IMAGE 2.4 marco de modelos que proveen una metodología que describe simultáneamente los cambios en el clima, la polución, usos del suelo y biodiversidad, que se pueden producir de los cambios del desarrollo socio-económico, derivados de una prognosis de los cambios demográficos y crecimiento económico (MNP, 2006; Alkemade *et al.*, 2009).

⁵⁶ GLOBIO describe la biodiversidad como el residual Promedio de Abundancia de Especies (MSR-*mean species abundance*) de especies originales, en relación a su abundancia en vegetación prístina, los que se asumen no perturbados por las actividades humanas, parecido al *Biodiversity Integrity Index*) Scholes and Biggs, 2005) y al Living PlanetIndex (LPI, Loh *et al.*, 2005).

⁵⁷ How landscape ecology can promote the development of sustainable landscapes in Europe: the role of the European Association for Landscape Ecology (IALE-Europe) in the twenty-first century Marc Antrop • Jesper Brandt • Isabel Loupa-Ramos • Emilio Padoa-Schioppa • Jonathan Porter • Veerle Van Eetvelde • Teresa Pinto-Correia. Received: 12 March 2013 / Accepted: 24 June 2013 / Published online: 18 October 2013_ Springer Science+Business Media Dordrecht 2013

distintos territorios y poblaciones de Europa. Esta disciplina también se apoya en la cartografía y promueve el uso del atlas y mapas temáticos.

En sus orígenes, antes de la segunda guerra mundial, esta ciencia desarrolla una aproximación metodológica holística e integrada para el estudio del paisaje usando las técnicas emergentes de la época, las fotografías aéreas. Una mirada sobre el paisaje que combina la perspectiva ecológica y geográfica de manera holística (TROLL, 1950)

Las transformaciones del paisaje afectan constantemente la herencia cultural y valores ecológicos considerados “capitales naturales y culturales”, al mismo tiempo que nuevos paisajes son creados resultado de nuevas tendencias resultantes de interacciones y procesos complejos. Estos cambios tan dinámicos han resultado en el redescubrimiento del análisis del paisaje y sus aplicaciones por parte de diversas disciplinas, lo que también es cierto respecto de la planificación espacial en Europa. Algunas aplicaciones dicen relación con el análisis e investigación del paisaje y sus características, la formulación de indicadores de políticas para los cambios del uso del suelo, la caracterización de los cambios del paisaje y el monitoreo de los cambios, entre otros.

Las caracterizaciones del paisaje generalmente devienen en producción de cartografía/mapas a modo de atlas y biografías del territorio, los que han evolucionado a efectos de satisfacer la necesidad de entendimiento e interpretación por parte de la ciudadanía, cuya participación en los procesos de planificación ha ido en aumento. La ecología del paisaje aplicada a la planificación espacial permite avanzar en incorporar los principios de los sistemas ecológicos de manera de poder proteger y conservar aquellos elementos de los ecosistemas necesarios para otorgar sustentabilidad al procesos de desarrollo, conservar servicios ecosistémicos y aportar entendimiento sobre la capacidad de carga de los mismo (IRASTORZA, 2006).

4 METODOLOGÍA

4.1 Metodología de investigación y criterios de sustentabilidad

Los métodos para conseguir los objetivos de esta AFE son primeramente la revisión documental de antecedentes que permitan comprender las fuerzas en juego en el contexto de planificación de Kosovo y de las fuerzas/tensiones en la escala regional inmediata de Europa. Se relacionan diversos contextos y se sitúa el uso del método en un contexto más amplio a efectos de entender las relaciones causales y condiciones que podrían llevar a extender su aplicabilidad ampliando los impactos positivos de este.

El marco de referencia es principalmente descriptivo y correlacional ya que busca poner el método ADS en un contexto más amplio, el de la planificación espacial para el desarrollo sustentable en Europa. Los elementos del método de trabajo en esta etapa de la investigación tienen relación con la necesidad de describir el contexto en tres ámbitos: Kosovo y su marco institucional para la planificación y su estado de preparación; la región del sudeste de Europa; y los países de la ex-Yugoslavia.

El marco conceptual es también descriptivo y correlacional ya que busca expandir el entendimiento respecto de los conceptos implícitos en el ADS dentro de su contexto europeo y el camino que esta ha seguido hacia la planificación para la sustentabilidad. Asimismo, en esta etapa de la AFE se presenta en líneas generales conceptos claves para entender los contenidos del ADS, tales como los distintos tipos de análisis y métodos o prácticas que se desarrollan hoy para integrar la dimensión ambiental y de los recursos en la planificación espacial. En esta sección se presentan varias aproximaciones que permiten evaluar los sistemas de planificación espacial a su vez que definir las características principales que promueve el marco europeo respecto del DS y su relación con la planificación espacial.

El objetivo uno de esta AFE de *“Reinterpretar la aplicación del método de planificación espacial “Atlas de Desarrollo Sustentable, en relación a su contexto*

inmediato-Kosovo, y mayor de Europa”, se logra a través del análisis de los elementos del marco de referencia o contexto, histórico político y del marco conceptual. Ambos marcos permiten:

- Analizar las definiciones sobre desarrollo sustentable y desafíos de la planificación espacial en Europa.
- Analizar los desafíos de la subregión de Europa del Este para la implementación de los desafíos del desarrollo sustentable- en cuanto a instrumentos y procesos de planificación.
- Analizar los factores de dicho contexto regional, (países de la ex-Yugoslavia) que permitirían o no el uso exitoso del método de planificación en cuestión (ADS) en contextos similares.
- Analizar del marco institucional de la planificación espacial en Kosovo en el cual se sitúa el desarrollo del método, verificando los vacíos existentes para permitir su uso en otras localidades.

Este nivel de análisis del marco europeo y de Kosovo, son claves debido a que es en esas definiciones y su aplicación en las políticas marco, y, procesos de planificación que ellos institucionalizan que el ADS encuentra sentido. Entender cómo se aplica el DS permite comprender los vacíos que el ADS viene a llenar.

El Objetivo dos de “*evaluar el método ADS y discutir sobre su contribución al proceso de implementación del desarrollo sustentable*”, se logra a través del análisis cualitativo de las características del mismo a partir de un conjunto de criterios que se seleccionan de entre los distintos enfoques de desarrollo sustentable que surgen de la literatura revisada en el marco conceptual. Los pasos del método de análisis se pueden visualizar en la [figura 7](#) que sigue: el ADS es contrastado respecto de varios marcos de definiciones, primeramente respecto de las definiciones de la ETE y luego respecto de otros 3 marcos generales que son explicitados en el marco conceptual (Adams, Campbell y Nadin-proyecto Spectra). Se utiliza la [lista de criterios de desarrollo sustentable](#) de sistemas de planificación preparada por el proyecto SPECTRA aplicado a siete países en Europa, como aquel con el cual se revisa más detalladamente el ADS. Los criterios de SPECTRA, resultan ser uno de los marcos de

análisis más comprensivo y reciente encontrado al a fecha, además de haber sido desarrollado por un conjunto de instituciones de los siete países donde se aplicó, y por ello de ser una pauta de consenso entre autoridades en la materia. Comparativamente a su vez, se evalúa en el mismo proceso el propio Plan Espacial de Kosovo, a modo de contraste a efectos de verificar los vacíos que dicho instrumento posee y que el ADS reclama cubrir.

Los antecedentes bibliográficos presentados en el capítulo de análisis permiten dar cumplimiento al objetivo tres de *“profundizar y explicitar la importancia del análisis integrado propio del ADS...”*. En dicho análisis se presentan un conjuntos de herramientas y métodos de análisis que poseen uno o varios elementos comunes al ADS, tales como el enfoque de ecosistemas, pero sobre todo el enfoque de análisis integrado, implícito y explícito en la mayoría de ellos. Estos otros métodos permiten extraer las definiciones del concepto de “análisis integrado” y comprender mejor su alcance y razón de ser en el propio ADS.

En el análisis y discusión del material revisado, descrito y evaluado a efectos de dar respuesta a las preguntas de investigación se aplica el método correlacional y explicativo para construir el análisis de los componentes presentados en las etapas ya mencionadas de la AFE de contexto y marco conceptual. Se profundiza más en la evaluación y en la presentación también de casos que explican aún más el estado del arte de experiencias que utilizan métodos o aproximaciones afines. La realización de esta investigación demanda la revisión de un conjunto de antecedentes bibliográficos pertinentes a cada sección del análisis, a saber sobre: Desarrollo sustentable y planificación espacial en Europa, planificación espacial y marco normativo de Kosovo, realidad del contexto de Europa del sudeste ex–Yugoslavia, aspectos claves de Kosovo y su marco institucional y práctica de planificación del territorio.

En lo que respecta al método de ADS propiamente tal y que se presenta en capítulo siguiente, es importante señalar que este se basa en la teoría y análisis de los ecosistemas y los recursos, como aquella que permite entender el espacio como un conjunto de interacciones sociales, físicas y naturales, y demanda de un enfoque integrado de análisis espacial a efectos de salvaguardar la capacidad de dichos

ecosistemas en un territorio para sostener los asentamientos humanos, la productividad y los usos y actividades de desarrollo sin mermar la posibilidad de que las generaciones futuras también lo hagan.

El análisis cualitativo, en síntesis, incluye el análisis de las prácticas de los planes espaciales (PEK), del discurso político plasmado en la política general de desarrollo de Kosovo, y de las tensiones de poder; los vacíos de capacidades que se explicitan en la bibliografía de Kosovo; e indicadores de desarrollo que presenta la bibliografía y marco de referencia. Este análisis tiene como objetivo resaltar el valor del método ADS en el cumplimiento de los objetivos planteados por el mismo, y definir cómo este puede llenar vacíos existentes al ser usado en una mayor escala o en otros municipios, lo que constituye el aporte de esta AFE a la literatura ya existente.

Los problemas de aplicación del método ADS que se presentan en el [capítulo 5](#) siguiente, permiten por su parte producir luego en capítulo conclusiones y [recomendaciones](#), desarrollar una propuesta para superar dichas barreras de manera práctica, dando así cumplimiento al objetivo cuatro de la AFE de *“generar una propuesta de ruta simplificada para la posible implementación del método...en otro municipios de Kosovo”*.

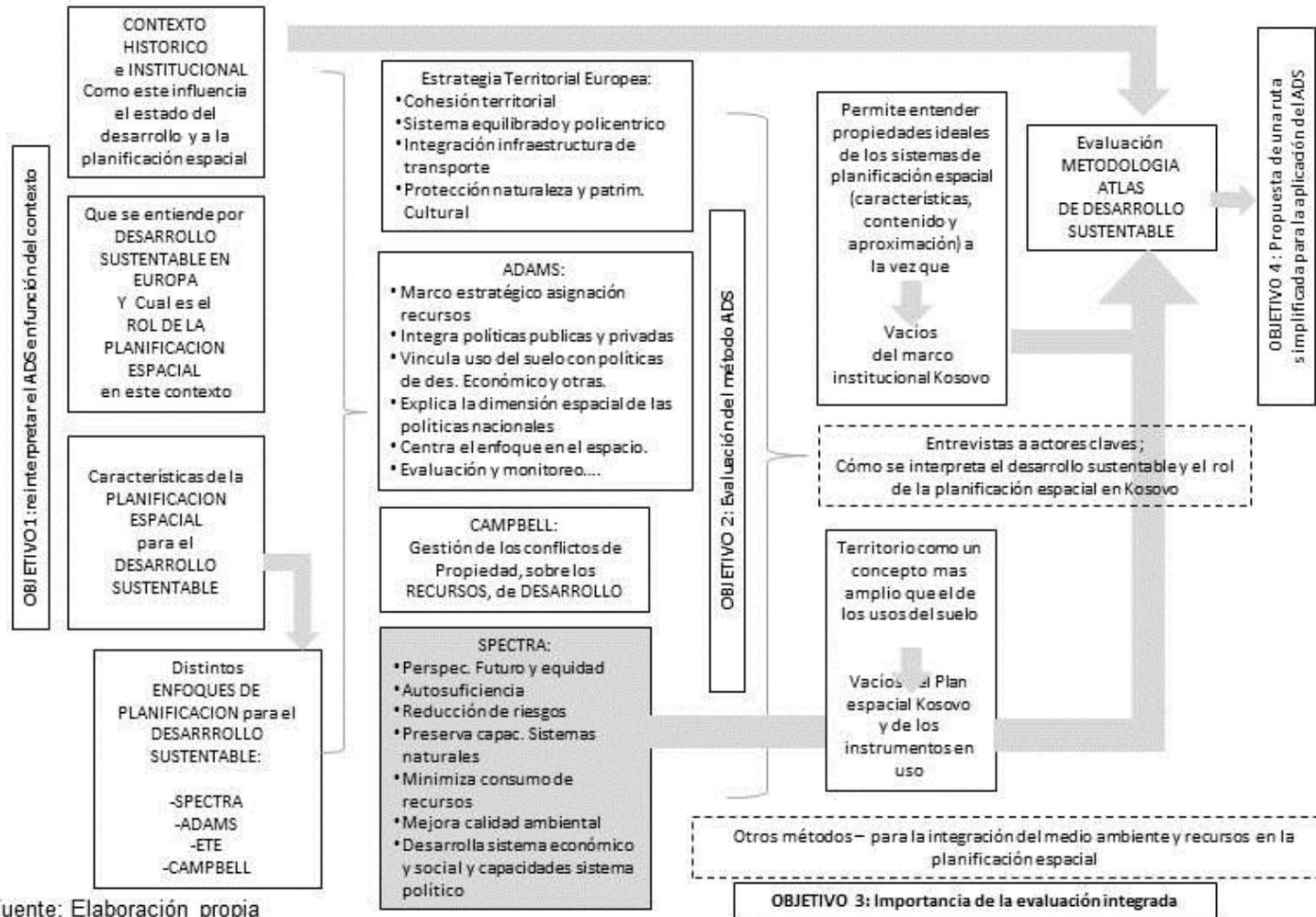
Se realizan breves entrevistas para alimentar este análisis, estas surgen como necesidad de establecer una evidencia respecto de la percepción de los propios actores que actúan en el contexto de estudio sobre la dimensión de sustentabilidad, que el método y esta AFE discuten están ausentes en la planificación espacial de Kosovo. Se elige entrevistar al Director del Programa Suizo de Apoyo a la Gobernanza Local y Descentralización LOGOS, al Director de Planificación Urbana, Ministerio de medio Ambiente y Planificación Espacial, Kosovo, y a un funcionario de UN-HABITAT, Programa MUSPP (*Municipal Urban and Spatial Planning Programme*). La pauta de la entrevista es la siguiente:

PAUTA DE PREGUNTAS Y ENTREVISTA A ACTORES CLAVES EN KOSOVO

(Anexo 4) :

1. Explícite los actuales vacíos para la gestión y administración eficiente del desarrollo urbano.
2. Mencione los vacíos del marco legal respecto de los instrumentos necesarios para promover el desarrollo urbano sustentable.
3. Mencione, si hubiere, los instrumentos económicos para la promoción del desarrollo urbano.
4. Existe comunicación entre las agencias en especial con la oficina nacional de catastro?
5. Los municipios cuentan con mecanismos para salvaguardar el desarrollo urbano local?
6. Cómo considera usted la legislación actual incorpora los siguientes conceptos:
 - A. Gobernanza
 - B. Participación ciudadana
 - C. Descentralización
 - D. Desarrollo Sustentable
 - E. Integración social
 - F. Globalización
 - G. Equidad
 - H. Desarrollo humano
 - I. Desarrollo escala humana
 - J. Ecología
 - K. Integración europea

Figura 7 Síntesis metodológica para el cumplimiento de los objetivos



Fuente: Elaboración propia

5 CASO DE ESTUDIO: ATLAS DE DESARROLLO SUSTENTABLE, KOSOVO

5.1 Metodología del Atlas de Desarrollo Sustentable como instrumento de planificación espacial

A continuación se presenta la metodología del Atlas de Desarrollo Sustentable para alcanzar los objetivos de planificación espacial que permita plantear líneas base para un esquema de estrategias locales de desarrollo sustentable exitoso. Esta metodología se presenta en esta sección con el objeto de resaltar el alcance práctico de este trabajo. Son las características de la misma, las que otorgan valor a los resultados obtenidos en Kosovo, dadas las circunstancias y características particulares de su territorio y contexto político. El análisis de los resultados obtenidos por este instrumento en Kosovo, que pueden atribuirse a este conjunto de características y procesos particulares, es instrumental en permitir profundizar sobre las condiciones mínimas que permite obtener dichos resultados, a la vez que permiten sugerir etapas (véase [capítulo 6.5](#)) para en un futuro poder extender el análisis al resto del territorio de Kosovo e idealmente a los países de la ex-Yugoslavia para poder alcanzar una aproximación más comprensiva al desafío de la cohesión territorial, desarrollo sustentable y equilibrios urbano rurales, que promueve la Agenda Territorial Europea.

El modelo de planificación espacial de Kosovo de formulación de objetivos actualmente en uso, se basa en aproximaciones no cuantificables y sin localización específica en el territorio, genera un escenario de desarrollo desintegrado en donde los impactos de largo plazo no son los deseados y no promueven la gestión armónica y sustentable del territorio y sus recursos (KUIPER, 2012; SIDA, 2009; MESP, 2010). El encargo del programa Dragash implicaba la producción de un análisis consistente con base científica en la cuantificación precisa del estado y calidad de los recursos naturales. Ello significó la búsqueda de una metodología de mayor sofisticación en el manejo de información espacial/ambiental y el análisis de la base de los recursos naturales.

Alcanzar el desarrollo territorial sustentable, en particular en el ámbito local, requiere de un alto nivel de coordinación intersectorial y de un marco institucional y político que facilite dicho proceso a través de metas y objetivos de desarrollo cuantificables (que defina por ejemplo: el qué es lo que se puede desarrollar, y qué es lo que se debe preservar para las futuras generaciones). Ahora bien, el enfoque en uso en Kosovo, al respecto, resulta en general Planes de Desarrollo Municipal que se limitan- por las características del contexto - de limitadas capacidades y bases de datos- a contener la expansión urbana en función de las proyecciones de población correspondientes y a definir a grosso modo que otras actividades debían localizarse fuera del perímetro urbano en el área rural de cada municipio, y a grosso modo, una caracterización del uso rural, a modo de inventario. Las interacciones y demandas de uso de los recursos naturales, los problemas de gestión de los mismos, las interacciones de los habitantes urbanos con estos recursos no se analizan, por ende, no poseen un peso específico a la hora de la formulación del PDM, es decir, no logran ser integrados en las definiciones de usos del suelo y de gestión del territorio (véase PDM *Hani e lesit, Prizren, Mitrovica*, entre otros).

Como se ha señalado ya, Dragash era y es aún considerada la región más empobrecida y más extrema de todo el territorio de Kosovo, presenta aislamiento geográfico e índice de pobreza más alto que en el resto del territorio, con una población con los menores índices de desarrollo humano, abatida por procesos migratorios que debían frenarse. Los desafíos de Dragash y del Parque Nacional Shar se vinculan importantemente a la protección de los recursos, su uso sustentable y a la protección de las funciones y servicios de los ecosistemas, además de la reducción de riesgos naturales, y la protección del suelo rural a efectos de asegurar la producción agrícola sostenible (KUIPER, 2012; SIDA, 2009; MESP, 2010).

El método Atlas de Desarrollo Sustentable (ADS) por su aproximación a la planificación espacial y territorial desde el análisis de las características de los recursos, la interacción de ellos con su contexto y de las funciones del territorio se presenta como método de planificación adecuado para el ejercicio de planificación en Dragash y PNS. El ADS ha sido adaptado desde su aplicación en China, en la provincia de Ningxia

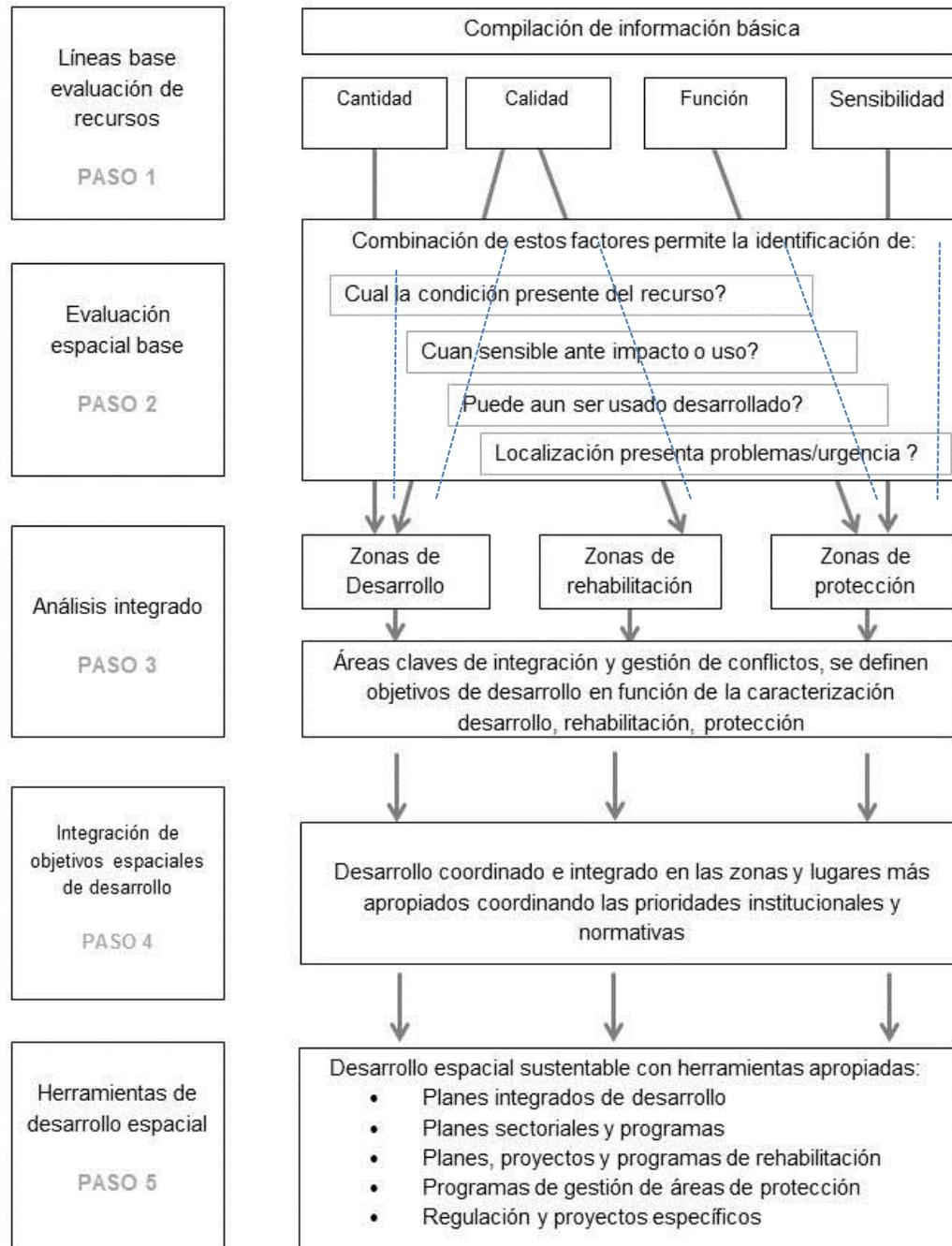
(IFANOS, 2005) con el objeto de guiar la planificación de los territorios en cuestión con el objetivo común de ofrecer un marco de sustentabilidad, ausente a la fecha del encargo.

El diseño del concepto se basa en la necesidad de captar, analizar y proveer de información y guía, respecto del territorio y sus recursos, a los tomadores de decisiones, planificadores y gestores de políticas, involucrados en la planificación del territorio. El supuesto principal es que la información sobre el estado presente de la base de recursos, es clave para la planificación espacial y que la sustentabilidad ambiental es central, siendo los recursos naturales la base para satisfacer las necesidades económicas y sociales. El bienestar humano depende de los diversos servicios ⁵⁸ que ofrecen los recursos naturales y sus ecosistemas y la preservación de estos servicios críticos se hace parte integral de los marcos de desarrollo nacionales, en particular, porque el deterioro de los ecosistemas pone en jaque a las economías extractivas y afecta críticamente a los más pobres. La caracterización - cuantificación y localización - que deviene de la evaluación del estado de dichos recursos permite formular y coordinar objetivos de desarrollo espacial. El supuesto aquí es que cualquier uso de suelo posee un impacto espacial, utiliza las propiedades de dicha localización e impacta las zonas vecinas. Dependiendo del tipo de uso los impactos pueden ser adversos e inutilizar dicho territorio por largo tiempo para otros usos, un ejemplo simple es el caso de la erosión. [La Figura 8](#), que sigue a continuación, presenta esquemáticamente las etapas del ADS en su versión adaptada a Kosovo.

Para cada etapa del proceso se produce cartografía vinculada a bases de datos geo-referenciadas y conocimiento experto actualizado para lo cual se utiliza sistema de información geográfico y análisis especializado integrado según necesidad en cada tema de estudio. Se utiliza también la consulta comunitaria para identificar ciertos recursos en el espacio. Desde la etapa 2 en adelante el análisis y resulta de la integración de las variables de datos e información relevante para cada resultado, lo que se puede verificar en los esquemas de análisis que se proveen en los anexos.

⁵⁸ *Millennium Ecosystem Assessment (MA). 2005. Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis, Island Press, Washington.* 155pp. <http://www.unep.org/maweb/documents/document.356.aspx.pdf>

Figura 8 Atlas de Desarrollo Sustentable – Concepto



Fuente: elaboración propia, en base a ADS Dragash y PNS, Diciembre 2014.

Paso 1: Se refiere a la compilación de información básica como la topografía, modelo del territorio, usos del suelo, geología, clima, recursos naturales, biodiversidad, población e infraestructura, así como los recursos económicos, administrativos y sociales. Este paso provee la información básica general relevante para detectar los principales desafíos y problemas del territorio. Cada recurso y característica presentada se localiza en el espacio y se cuantifica construyendo la primera línea base y base de datos. Las áreas o dimensiones de estudio se clasifican en cuatro categorías generales: la natural, económica, humanas/sociales e institucionales. En la etapa 1 se analizan aquellas que en principio son relevantes para las prioridades de desarrollo. La Tabla 5, que sigue, muestra las categorías generales que se utilizan.

Tabla 5 Dimensiones del Atlas de Desarrollo Sustentable

Tipo de recursos:	Recursos Naturales	Recursos Económicos	Recursos Humanos/Sociales	Recursos Institucionales
Temas claves del ADS:	<ul style="list-style-type: none"> • Ecosistemas y recursos de la biosfera • Agua • Suelos • Recursos minerales 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura económica • Agricultura (alimentos, producción animal y vegetal) • Bosques • Turismo • Energía 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura • Salud • Educación • Población 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración • Gestión Ambiental

Fuente: ADS China, Guyuan Ningxia, “*Showing Sustainability its Place*”

Paso 2: Se refiere a la evaluación espacial de la base de los recursos en los diversos sectores y campos del desarrollo sustentable. Estas evaluaciones surgen de la información capturada en la primera línea de base y de la necesidad de proveer información sobre condición y urgencia de los problemas; desafíos, potencialidades y problemas específicos de desarrollo, se centra en descubrir los problemas que

enfrentan los recursos y la base de recursos económicos y calidad de vida. Se busca responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la condición presente de un determinado recurso?
- ¿Qué problemas y restricciones existen? y ¿en qué localizaciones ellos son más urgentes?
- ¿Cuán sensibles son los recursos ante impactos adversos o ante su uso?
- ¿Cuáles son las oportunidades de desarrollo aún disponibles y dónde se encuentra?

La producción de este análisis sobre el estado de los recursos, y respectivos mapas, conlleva incorporar la caracterización respecto de la cantidad, calidad, función o vulnerabilidad de cada recurso, respondiendo a preguntas generales en cada caso, tales como:

- La **disponibilidad** o cantidad de los recursos básicos. ¿cuán poco o mucho, cuan fácil o difícil es el acceso a ellos?
- ¿La **calidad** de los recursos básicos-presenta buen o mal estado?
- ¿Las **funciones** o servicios que dichos recursos ofrecen a la sociedad, naturaleza de la economía – cuanto se requieren, para qué y dónde?
- ¿La sensibilidad o **vulnerabilidad** de un recurso en relación al estrés, impactos o usos inadecuados, los que pueden afectar negativamente sus funciones, calidad, cantidad, disponibilidad: cuan sensible o fuerte este es?

Para cada recurso se evalúa la extensión y distribución/localización espacial (geográfica) de estos cuatro factores. Solo cuando alguno de estos cuatro factores es altamente relevante para el desarrollo, dichas áreas o localizaciones son designadas como zonas. Esta evaluación es la base para la formulación de objetivos de desarrollo sustentable apropiados.

Paso 3: Se refiere al análisis integrado que permite definir los objetivos de progreso que logran guiar el desarrollo espacial en relación a que acciones podrían

conducir más adecuadamente a incrementar la sustentabilidad. El análisis provee información crítica respecto de:

- ¿Qué problemáticas deben ser abordadas y resueltas lo antes posible, y dónde?
- ¿En qué sectores y dónde hay problemas, déficits y sobre explotación?
- ¿Qué recursos deben ser rehabilitados y en qué lugares?
- ¿Qué recursos requieren protección y dónde?
- ¿Cuáles son los mejores lugares para desarrollos futuros?
- ¿Cómo resolver de mejor manera los conflictos de desarrollo?
- ¿Cómo coordinar mejor, entre varios sectores y demandas de desarrollo?

Los objetivos de desarrollo dependen de la combinación, en una localización determinada, de los cuatro factores arriba indicados (disponibilidad, calidad, función, vulnerabilidad). En particular, en este modelo del método ADS se definen tres tipos diferentes de objetivos de desarrollo sustentable: Restauración, Protección y Utilización:

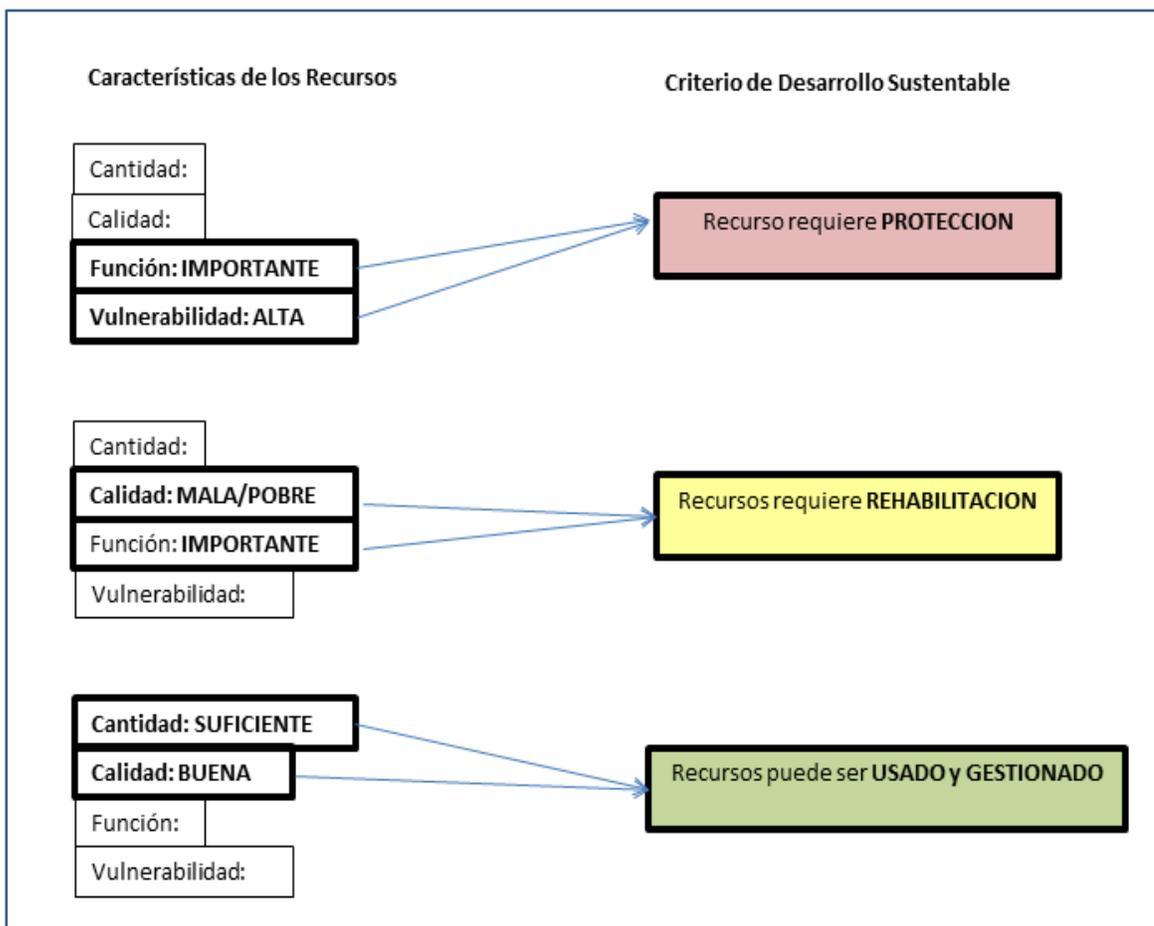
Objetivos de Restauración: Recursos con funciones importantes que se encuentran en mal estado (poluido, degradado o insuficiente) necesitando rehabilitación/mejora o recuperación inmediata. Este puede ser el caso de suelos degradados, aguas contaminadas, conexiones de caminos en mal estado, o colegios mal equipados y basura. El impulso de desarrollo es el de restaurar el recurso de manera que su servicio a la sociedad, la naturaleza y/o a la economía sea óptimo.

Objetivos de Protección: Recursos que son altamente vulnerables/sensibles y de gran importancia para el medio ambiente, o para la sociedad, y por tanto, requieren protección, lo que se define con la visión de asegurar la disponibilidad del recurso para las futuras generaciones.

Objetivos de Utilización (o desarrollo): Se refiere a recursos disponibles en abundancia que se encuentran en buen estado y que en consecuencia se pueden utilizar de manera sustentable. El sobreuso ha de ser evitado, el umbral de sensibilidad

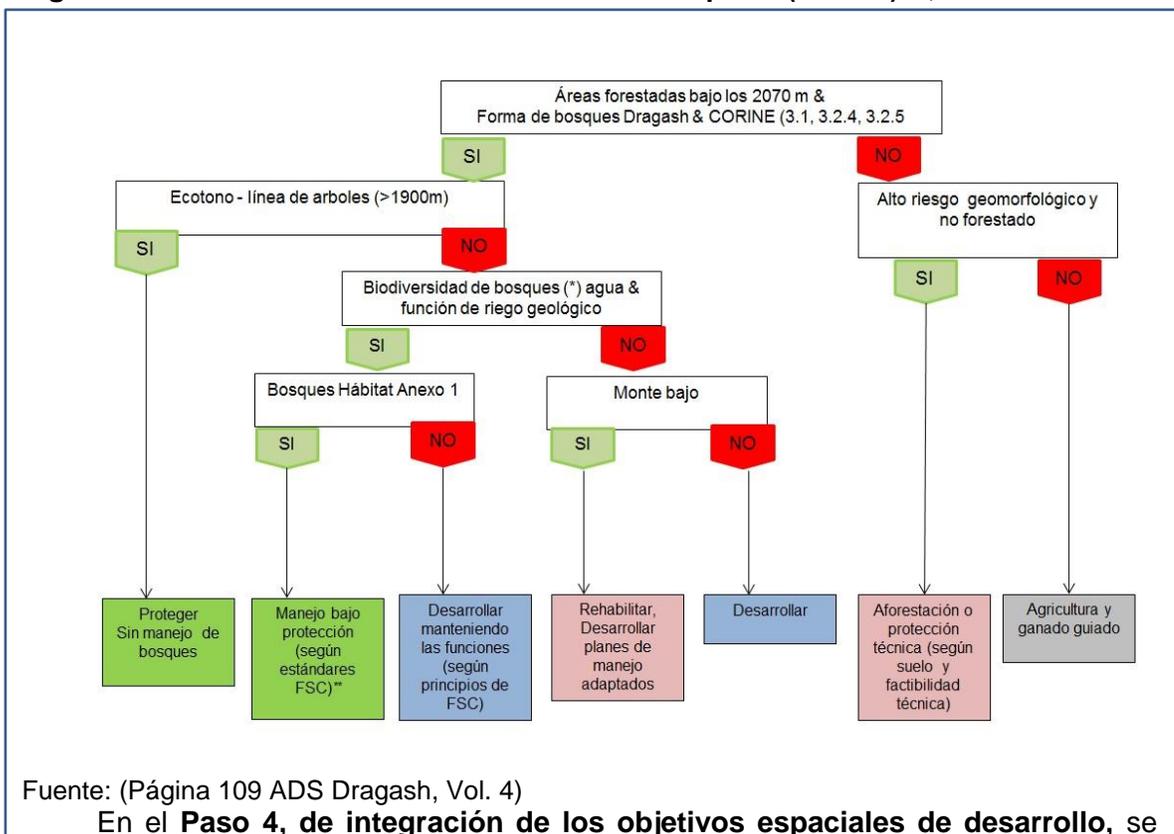
no debe ser excedido y su uso ha de ser para el mejor beneficio de la sociedad. El uso sustentable considera la coordinación y resolución de conflictos, dichos conflictos pueden aparecer si las distintas demandas sobre ciertos recursos específicos están en conflicto entre ellas. En dichos casos un compromiso o acuerdo racional y justo ha de encontrarse. La Figura 9, que sigue, grafica el uso de los criterios de sustentabilidad.

Figura 9 Objetivos de desarrollo espacial: Desde la evaluación de recursos (Paso 2), hacia las Guías de Desarrollo



Fuente: ADS Dragash, 2013

Figura 10 **Árbol de decisiones - recurso “bosques” (Paso 3)** ^{59, 60}



procede a realizar recomendaciones considerando los resultados del paso 3 anterior.

⁵⁹Explicación CORINE:

Superficie artificial

3.1 Bosques

3.2.4 Bosques en transición

3.2.5 Bosques en transición/matorrales

(*) Solo se considera la Directiva Hábitat⁵⁹ – Anexo 1 plataformas sin monte bajo

CORINE (*Coordination of Information on the Environment*), desarrolla la creación de una base de datos sobre la cobertura y uso del territorio en la Unión Europea, dirigido por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). Tiene como objetivo la captura de datos numéricos y geográficos para crear una base de datos europea a escala 1:100.000. Proyecto de fotointerpretación [que](#) facilita la toma de decisiones en materia de política territorial dentro de la Unión Europea”, [en línea], UE [consulta 01 Junio 2014] - *EU (1985): CORINE land cover - Coordination of Information on the Environment (Official Journal L 176, 6.7.1985)*. <http://www.eea.europa.eu/publications/CORO>

⁶⁰ (***) *Forest Stewardship Council (FSC)* organización internacional sin fines de lucro establecida en 1993 con el fin de promover el manejo responsable de los bosques del mundo, para lo cual establece estándares, certificación y etiquetado para productos del bosque, [en línea] <<https://ic.fsc.org/>> [consulta 01 Junio 2014]

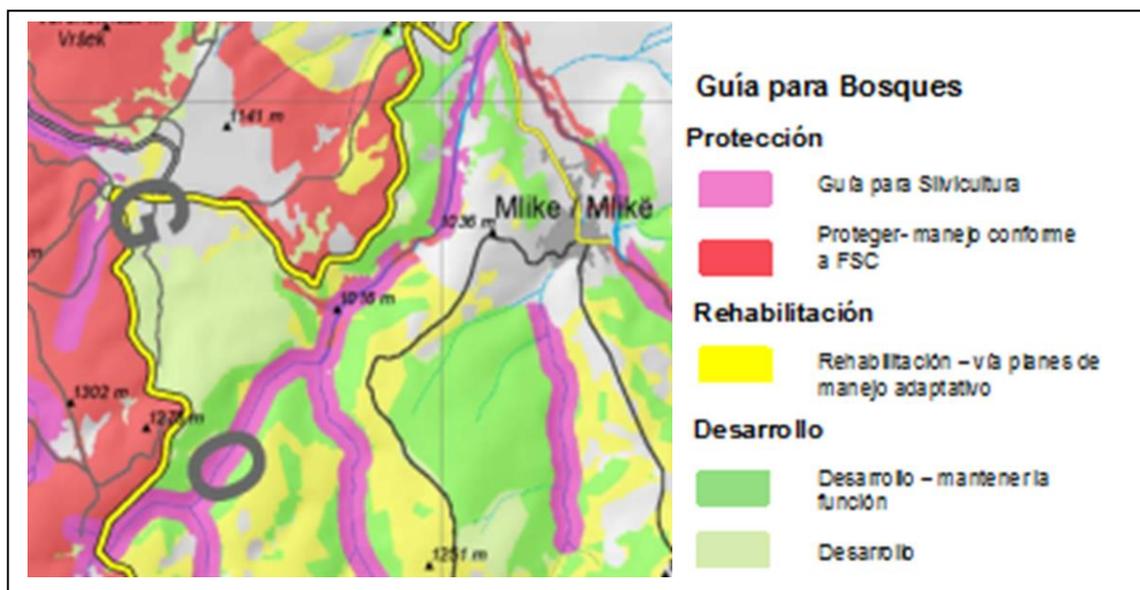
Este es un proceso de integración de los objetivos de desarrollo espacial y de la normativa superior vigente que rige, respecto del uso o no uso de los recursos, requiere tomar decisiones sobre las prioridades institucionales y normativas. Entre estas prioridades se encuentran las estrategias superiores, nacionales o regionales de planificación. Las limitantes técnicas juegan un rol importante; he aquí dos ejemplos: 1) Áreas susceptibles de erosión, no son adecuadas para usos de suelo que favorecen la erosión, el pastoreo, por ejemplo, aun cuando haya una decisión política para que estos usos de suelo ocurran; 2) Suelos con excelentes propiedades para la agricultura son también excelentes para bosques, pero el sector agrícola puede poseer prioridad.

La integración del marco normativo, el conocimiento científico y análisis del estado de los recursos, y la definición del tipo de desarrollo posible se realiza a través del uso de “árboles de decisiones”. La [figura 10](#) ofrece un ejemplo de uno de los “árboles de decisiones” del caso Dragash producido para deducir diferentes zonas para el tema/recurso “bosques”. El “árbol de decisiones” constituye el análisis integrado de las distintas dimensiones (su localización, cantidad, su estado y los posibles conflictos de su uso debido a restricciones normativas o a su estado) de los recursos (naturales, económicos, humanos e institucionales) existentes. Los tres tipos de zonas que se definen, corresponden a los tres tipos de criterios de sustentabilidad presentados en la Figura 8, paso 3; proteger, rehabilitar y desarrollar o usar (sustentablemente- con mirada a largo plazo). Los resultados del árbol de decisiones aplicado, luego se plasman en la Guía Recurso Bosque y su mapa correspondiente. La [figura 11](#) muestra un extracto de dicho mapa- guía sobre recursos bosque del ejemplo Dragash.

Cabe decir, que la legislación y estándares que presenta el árbol de decisiones, integran por ejemplo, análisis técnico en la materia y el uso de criterios de sustentabilidad respecto de bosques. Por ejemplo, si cumple positiva o negativamente

con el criterio de localizarse a cierta altura, si pertenece al tipo de bosque de la Directiva HABITAT⁶¹.

Figura 11 Fragmento del ADS Mapa Guía para el recurso “Bosque”



Fuente: ADS Dragash Vol. 4

La evaluación conjunta de los distintos sectores o guías sectoriales deviene finalmente en “guías integradas” de desarrollo, las que a su vez forman parte importante de la Evaluación Ambiental Estratégica. Una recapitulación de las guías integradas son luego plasmada en guías síntesis, en el caso de Kosovo, dos son las guías elegidas: la de “resistencia espacial⁶²” y la de “estructura funcional”, contribuyendo con la suma de las prioridades para el desarrollo sustentable. En

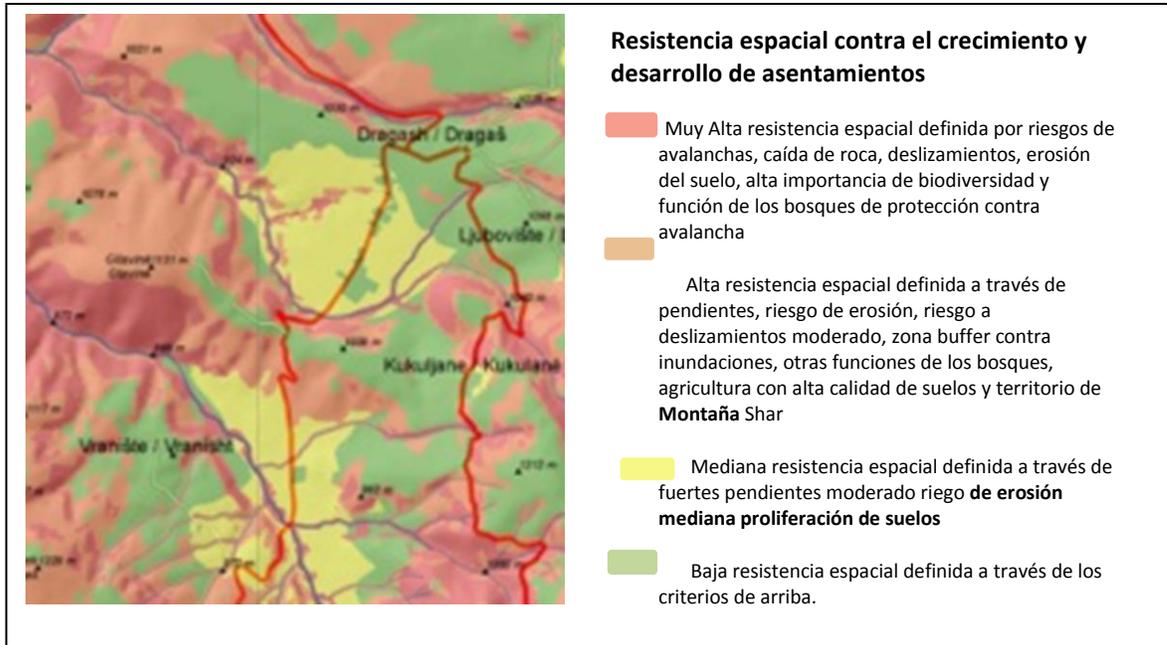
⁶¹ EU (2007): *The Habitats Directive - Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora - Consolidated version 2007* (http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm)

⁶² Resistencia espacial definida como: la sumatoria de pendiente, severidad de riesgo natural, valor de la biodiversidad, usos de suelo especiales, funciones del bosque, fecundidad del suelo, áreas de protección natural (parque nacional). A mayor resistencia, mayor son los conflictos de los usos de suelo.

definitiva, luego de haber equilibrado los conflictos, usando el árbol de decisiones, los resultados son integrados en los Mapas de “Guías Integradas” a la definición de objetivos generales de desarrollo para una región determinada. De este modo, sigue la integración del conocimiento científico y técnico para cada sector de recursos que se desea integrar, estas definiciones se plasman en objetivos y guías técnicas respecto de cada recurso y en zonificaciones que representan la expresión espacial de las condicionantes de los objetivos y condición específica. Estas evaluaciones devienen en “guías” (conceptos) y en “mapas guías” (mapas/zonificaciones).

A modo de ejemplificar el trabajo de integración “Guías Integradas”, se muestra a continuación un segmento del mapa Guía Integrada de Resistencia Espacial y Estructura Funcional del caso de Dragash: la **Resistencia Espacial** es generalmente definida como muy alta, alta, mediana y baja, e indica la sumatoria de pendiente, severidad de riesgo natural, biodiversidad, usos de suelo especiales, funciones del bosque, fecundidad del suelo, áreas de protección natural (parque nacional). A mayor resistencia, mayores son los conflictos de los usos de suelo, los que deben ser considerados en planificación de la infraestructura, asentamientos y otros usos productivos. Es muy probable que una superposición de Mapas Guías revele áreas donde distintas zonas entregan guía/ orientación que genere conflictos. Es por ello que el Mapa de Resistencia Espacial ha sido elegido como la síntesis que señala en qué zonas se puede esperar conflictos entre usos. Este mapa informa / sirve de base para la toma de decisiones del Plan de Desarrollo Municipal, tales como la zonificación de áreas de usos de suelo y de aptitud productiva, así como las estrategias e instrumentos de gestión que le siguen, [figura 12](#).

Figura 12 Fragmento de Mapa de Resistencia Espacial, Paso 5



Fuente: ADS Dragash Vol. 4

Adaptación del método desde su aplicación original

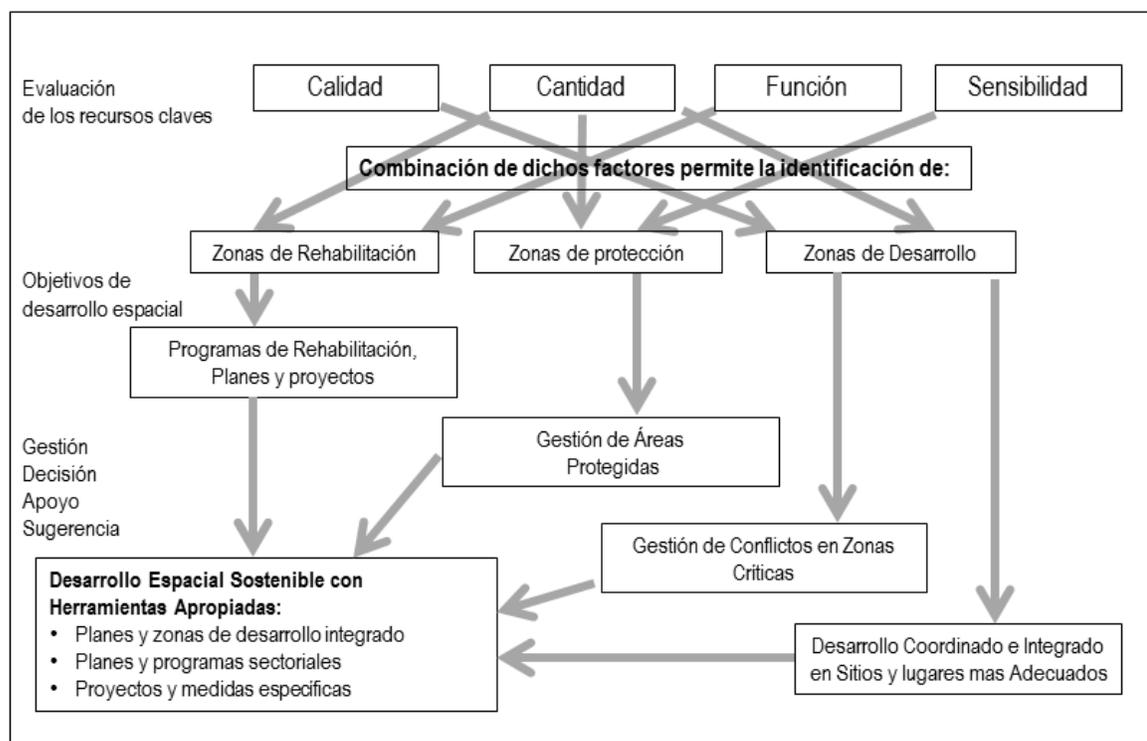
El método en su versión original, aplicado a Ningxia, Provincia de Guyuan Ningxia, ha sido descrito y presentado por los autores (IFANOS CONCEPT & PLANUNG, 2005;)⁶³, en solo 3 pasos generales; Paso 1 de análisis de la base de recursos espaciales, incluida la sensibilidad contra impactos adversos. Paso 2 de guías de desarrollo espacial respecto de acciones para avanzar hacia a sustentabilidad, en esta etapa se incluye la definición de objetivos de desarrollo espacial, y una tercera etapa. Paso 3 consistente en la producción de herramientas específica de gestión, tales como planes nacionales de ecología, regulación para el sector turismo, regulación respecto de sectores específicos. La [figura 13](#) que sigue muestra el método en su versión original de tres pasos.

La adaptación del método, para su aplicación en Dragash, no modificó el método en sí, simplemente separó las etapas del proceso de aplicación en un número de secuencias más específicas, separando primero la línea de base de la evaluación espacial-análisis de cada sector identificado; luego, la segunda etapa del método original fue desagregada en dos, aislando el análisis integrado por áreas problema respecto de las guías síntesis de desarrollo espacial integradas. La razón de estas modificaciones y adaptaciones tiene que ver con varios elementos: la escala, el nivel de detalle y el tipo de problema de desarrollo al cual debía contribuir, más general en China y muy específico en Kosovo. La escala de trabajo; Dragash y Parque Nacional Shar requerían de un nivel de detalle mayor y se debían abordar muchos más sectores específicos apareciendo muchas más variables y capas de información y tipos de análisis. Separar estas etapas de manera distintiva proveía más claridad al proceso de análisis, léase claridad de la aplicación de los diversos *árboles de decisión*. Por su parte, el caso de Guyuan posee una superficie de 16.783 km² y una población de 1.868.500 habitantes, dicho caso buscaba responder a preguntas de desarrollo territorial de carácter regional en una escala 1:550.000 donde la precisión y la especificidad eran bastante irrelevantes, versus los casos en Kosovo (Dragash y Parque Nacional) trabajados a una escala muy detallada y para los cuales la precisión,

⁶³ *Showing Sustainability its Place - Atlas to Guide its Sustainable Development for a Chinese District Journal of Spatio-Economic Development Record (SDR) Vol.15 No.3, p 13-19.*

justamente milimétrica, respondían al tipo de problema a resolver- por ejemplo, límites de las áreas protegidas e impacto en la propiedad privada, localización específica de los recursos económicos y su respectivo mapeo y su vínculo con áreas de degradación o erosión, así como la detección precisa de los problemas de infraestructura básica como la de saneamiento. Por su parte, los objetivos de planificación en Ningxia se referían a encontrar los patrones de restricciones más importantes para los usos de suelo en función de un territorio con baja capacidad de carga ecológica debido a riesgos naturales, ¿dónde mejorar y desarrollar sistemas de manejo agrícola y cómo deben ser manejados?

Figura 13 Concepto ADS versión aplicada al Distrito de GuYuan Región autónoma de NingXia, China



Fuente: *Showing Sustainability its Place - Atlas to Guide its Sustainable Development for a Chinese District. Journal of Spatio-Economic Development Record (SDR) , 2008. Vol.15*

Resultados de la aplicación del método en Dragash y PNS, Kosovo

El ADS fue aplicado, como antesala del proceso de planificación espacial y del desarrollo del Municipio de Dragash y Parque Nacional Shar. El método se presentó como una oportunidad para el proceso de planificación espacial, debido a su aproximación a la planificación desde el análisis de los recursos, en particular los naturales, y, porque se alineaba con el razonamiento, respecto de la protección de estos, el uso sustentable de los servicios ecosistémicos, y la reducción de riesgos naturales eran los mayores desafíos para establecer un modelo de desarrollo territorial sustentable. Este mostró opciones para cubrir tres aspectos del proceso de planificación para los cuales existen vacíos importantes en Kosovo, **la información – base de datos- el análisis y conocimiento científico –** y su **inclusión en el diseño de políticas** que son en suma, el factor clave de un proceso de planificación para el desarrollo sustentable. La aplicación en Kosovo ofrece una guía concreta,- de cómo integrar estos tres elementos generando recomendaciones de uso del espacio que integran la dimensión ambiental y los recursos naturales. No solo en su estado actual, sino en su capacidad y funcionalidad futura. Los resultados de la aplicación son positivos, innovadores en Kosovo y la región, permitiendo cumplir con el objetivo central del encargo en cuanto a planificación del desarrollo, con enfoque en el territorio y en un marco de sustentabilidad.

Su aplicación en Dragash y Parque Nacional fue con un nivel alto de detalle, con una escala de construcción de bases de datos geo referenciada cada 5 metros, ya que se debía dar una respuesta precisa a preguntas de localización y de usos de suelo que afectan a la libre utilización, o no, de dichas propiedades. La delimitación del Parque Nacional y la necesidad de producir un plan de manejo de cada zona de uso específico, así como delimitación de zonas de riesgo físico o de capacidad productiva, así lo demandó. El ADS en ambas aplicaciones permitió:

- Generar una línea de base sólida, para todos los sectores de los recursos estudiados, es decir, naturales, económicos, humanos e institucionales

- Producir análisis consistente aportando una mirada nueva a los problemas de la región, en parte, desmitificando ciertas creencias y conocimiento local no informado, como la capacidad de carga de las áreas de pastizales, de los bosques y de los recursos hídricos, así como de aspectos del manejo productivo de ciertos recursos que amenazan la estabilidad de los servicios ecosistémicos.
- Generar una aceptable cuantificación y localización de los recursos.
- Promover un mejor entendimiento sobre su manejo y utilización en general.
- Ocasionar la posibilidad de cuantificar los procesos productivos que de ellos pueden derivarse, sin ambiciones exageradas, pero con visión objetiva.
- Elaborar de manera ejecutiva instrumentos de gestión en distintos sectores, avanzando respecto de las estrategias en las que resultó el PDM, dichos instrumentos resultan ser, junto con el propio Atlas (ADS), el mayor legado del programa PNUD Dragash. Estos, en su mayoría aprobados por la autoridad correspondiente llámese Asamblea Municipal y/o Ministerio de Planificación Espacial y Medio Ambiente, para su implementación en lo que dura el PDM, es decir, en los 10 años entre el 2013 y 2023. Se aclara que el programa PNUD Dragash no tuvo como objetivo la implementación del PDM. Sin embargo, a petición de la agencia donante, el PNUD estableció programas y proyectos que harían seguimiento a algunos instrumentos, tales como la estrategia de desarrollo local, a través de un programa que cubriría toda la región sur de Prizren en los tres años a seguir.

La siguiente [tabla 6](#) muestra los resultados en cada etapa del proceso, así como los instrumentos de gestión producidos a partir del ADS, para ambas aplicaciones; Parque nacional Shar y Dragash:

Tabla 6 Productos de la Aplicación del ADS en Kosovo

PARQUE NACIONAL SHAR: Etapas, Contenido y Resultados del Atlas de Desarrollo Sustentable			
Etapa 1 Línea Base (Compilación y producción de bases de datos y mapas escala 1: 30.000)	Etapa 2 Análisis (Compilación de estudios específicos y 1ª fase analítica, plasmado en textos y mapas escala 1: 30.000)	Etapa 3 y 4 Guías (Análisis integrado: conocimiento científico, línea base, análisis y normativa vigente. Mapas escala 1: 30.000)	Etapa 5 Instrumentos de Gestión (instrumentos específicos producidos a partir de los análisis y guías de las etapas anteriores)
1. Vista general 2. Geología y recursos minerales 3. Suelos 4. Recursos hídricos 5. Clima 6. Usos de suelo 7. Biosfera- vegetación 8. Biosfera - fauna 9. Clima Anexos: -Comunidades de plantas -Especies de plantas amenazadas -Aves y mariposas -Anfibios y reptiles	1. Biodiversidad: vegetación y flora, fauna 2. Localización y propiedad del suelo 3. Análisis del recurso hídrico Generación del recurso hídrico , amenazas y calidad 4. Riesgos naturales -Erosión -Avalanchas -Deslizamientos, caída de roca 5. Condición de los bosques y agricultura -Función de los bosques -Capacidad productiva de los suelos 6. Ganado y aptitud para cultivos 7. Potencial turístico 8. Anexos -Modelo erosión, de avalancha y riesgos -Análisis de criterios para funciones del bosque -Suelos y recomendaciones para la agricultura	-Conservación de la naturaleza - Zonificación del parque nacional - Bosques - Agricultura - Recursos hídricos -Guía integrada “Estructura Funcional y Turismo”	- Plan de Manejo ⁶⁴ y Plan de Negocios ⁶⁵ del Parque Nacional Montaña Shar, república de Kosovo, dic. 2013. - Zonificación del PNS y delimitación del mismo - Contribución Económica de los Ecosistemas dentro y alrededor del Parque Nacional Montaña Shar, a la Economía en Kosovo ⁶⁶

Fuente: Elaboración propia a partir de ADS PNS y ADS Dragash

⁶⁴ <http://www.ifanos-concept.eu/live/hrdpmp/hrdpmaster/ifanos/content/e55099/e59599/SDAforSNPVol1-5-Draft.pdf>

⁶⁵ <https://mega.co.nz/#!!Q43TIDb!WVpHlTsrF5L067leCmuPASGE2gvGwewKBaosNv8CSLs>

⁶⁶ https://mega.co.nz/#!Ac5RUlIb!A7k_uXMXci68AqpiFNRciB8kxw7HLJyMTUmoora5nuE

MUNICIPIO DE DRAGASH: Escala Municipal: Etapas, Contenido y Resultados del Atlas de Desarrollo Sustentable			
Etapa 1 Línea Base (Compilación y producción de bases de datos y mapas escala 1: 30.000)	Etapa 2 Análisis (Compilación de estudios específicos y 1ª fase analítica, plasmado en textos y mapas escala 1: 30.000)	Etapa 3 y 4 Guías (Análisis integrado de conocimiento científico, línea base, 1er análisis y normativa vigente en textos y mapas escala 1: 30.000)	Etapa 5 Instrumentos de Gestión (instrumentos específicos producidos a partir de los análisis y guías de las etapas anteriores)
1. Vista general 2. Población, asentamientos e infraestructura 3. Geología y recursos minerales 4. Suelos 5. Clima 6. Recursos hídricos 7. Usos de suelo 8. Biosfera- vegetación 9. Biosfera - fauna 10. Distribución del agua Anexos: -Comunidades de plantas -Especies de plantas amenazadas -Aves y mariposas -Anfibios y reptiles	1. Biodiversidad: vegetación y flora; - fauna 2. Extensión Parque Nacional Shar - estructura de propiedad, topografía 3. Recursos hídricos: regeneración, amenazadas, calidad 4. Riesgos naturales: - erosión; avalanchas -deslizamientos e inundaciones 5. Agricultura y bosques: - condición del bosque -funciones del bosque - función productiva de los suelos - Ganado y aptitudes para cultivos 6. Desechos sólidos 7. Herencia cultural y potencial turístico 8. Salud, servicios médicos y protección civil 9. Educación 10. Economía, infraestructura, energía y transporte	G1 Conservación naturaleza G1-2 Zonificación Parque nacional G.2 Bosques G.2-2 Agricultura G3 Agua y saneamiento G4 Asentamientos G5 Caminos y transporte G6 Educación G7 Salud G8 Turismo Guías integradas: GI .1 Resistencia especial GI.2 Estructura funcional	<ul style="list-style-type: none"> ○ Plan Desarrollo Municipal ○ Evaluación ambiental estratégica ○ Zonificación áreas urbanas, zonas buffer y áreas verdes para su protección ambiental base para planes regulatorios urbanos ○ Estrategias de desarrollo sectorial específicas para 11 sectores: Agua y saneamiento, basura, educación, salud, vivienda, asentamientos urbanos, manejo forestal, biodiversidad flora y fauna, energía, des. económico, turismo y cultura ○ Plan de Gestión de la basura ○ Plan maestro de agua potable y saneamiento ○ Plan ambiental local ○ Plan de desarrollo económico a partir de los recursos endógenos ○ Estrategia de turismo y guía de patrimonio y herencia cultural ○ Plan de eficiencia energética

Tabla (6 cont.) Productos de la Aplicación del ADS en Kosovo (Fuente: ADS PNS y ADS Dragash)
 Fuente: Elaboración propia a partir de ADS PNS y ADS Dragash

Reiterando, el ADS en Dragash permitió avanzar el proceso de planificación, más allá del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) propiamente tal, hasta la etapa de generación de instrumentos muy específicos para orientar la materialización de las guías estratégicas ofrecidas por el conjunto ADS-PDM, estos instrumentos no habían sido visualizados en el momento del encargo del PDM debido a la falta de especificidad de las bases de datos originales y a la falta de análisis científico e integrado. Los resultados de todo el proceso de planificación, tanto el ADS, como el Plan de Desarrollo Municipal, luego de su aprobación oficial (enero de 2014) han sido publicados en el sitio oficial del Municipio de Dragash y en el sitio del PNUD Kosovo⁶⁷. Por su parte el proceso de planificación del Parque Nacional Shar, con el enfoque de orientar la toma de decisiones respecto de la zonificación del Parque Nacional y de definir la pertinencia de extender o no el área protegida hacia el Municipio de Dragash, también resultó ampliamente aceptado por la autoridad, quien una vez producido el ADS completó el documento Plan Espacial Parque Nacional Shar y promulgó la Ley Parque Nacional Shar una vez obtenidos los resultados del análisis y propuestas de zonificación del ADS, e incluyó la propuesta de límites ofrecida por el ADS. En dicho caso, el Atlas se concentró en las siguientes áreas temáticas: biodiversidad de flora y fauna, bosques, suelos, aire, agua y clima, además de usos del suelo turísticos e infraestructura en general. En el Parque Nacional Shar, el ADS, aunque desarrollado con menor base de datos debido a los objetivos diferentes, ya mencionados, permitió la producción de al menos tres instrumentos críticos para el futuro desarrollo del Parque.

Una muestra del tipo de análisis y de mapas en las tres etapas del proceso y de los árboles de decisiones que conjugan el uso del marco regulatorio existente se presentan en [anexo 1](#) y [anexo 2](#) respectivamente para Dragash y Parque Nacional Shar.

⁶⁷ <http://www.ifanos-concept.de/live/hrdpmp/hrdpmaster/ifanos/content/e55099/e59551/SDA-Dragash2013maps-s.pdf>

Problemas en la aplicación del método y criterios para evaluar su aplicación

Los problemas que enfrentó la aplicación del método en Kosovo no fueron menores, ellos fueron sobrellevados debido a dos factores; en primer lugar, gracias a un equipo de expertos sénior capaces de innovar y resolver creativamente los problemas técnicos encontrados, y en segundo lugar, porque se contaba con los recursos que permitían que dicho equipo operara con cierta flexibilidad en la resolución de conflictos. Los problemas se pueden resumir en los siguientes:

✓ Costo y Tiempo; dependiendo del contexto, costo y tiempo pueden ser factores críticos. En el caso de Kosovo, el costo era significativo debido a la casi nula base de datos fiables y actualizada, hubo que subcontratar un número significativo de estudios específicos para llenar vacíos de conocimientos bastante básicos y para poblar bases de datos que, generalmente, los organismos públicos han de mantener, tales como número de conexiones al servicio de agua potable, monitoreo de la calidad del agua, usos del suelo, estado y cantidad de los recursos/catastros de bosques, pastizales, áreas de erosión, entre otros. A mayor el vacío de información, mayor el tiempo que demora el estudio y mayor el costo, y a medida que se evaluaban los problemas –se avanzaba en el análisis, mayor era el nivel de precisión que se requería. El trabajo realizado en Dragash y Parque Nacional enfrentó el problema de desarrollo como una dificultad integral y la abordó con líneas de base, análisis, estrategias, planes, y otros instrumentos más específicos. A modo de simple referencia, el costo del programa de Dragash y Parque Nacional implementado en 4 años, fue equivalente al costo del Programa Kosovo del programa UN HABITAT para realizar trece planes de desarrollo municipal en Kosovo en un período similar⁶⁸. Entonces, costo y tiempo son factores pesados a la hora de implementar el método, ya que compromete un conjunto mayor de especialidades y expertos. Por su puesto, este aborda un conjunto amplio de

⁶⁸ Este análisis de costo comparativo no implica un juicio sobre si un programa es mejor que otro, cada uno de estos enfrentaba desafíos distintos y respondía a objetivos de complejidad diferente. Ambas aproximaciones plenamente justificadas tanto por la autoridad nacional, como por las agencias de cooperación correspondientes.

materias que no aborda el programa UN HABITAT, el cual no es materia de análisis en este caso.

✓ El análisis espacial bajo el modelo de integración de variables; léase uso de los árboles de decisión, clasificación de los recursos en categorías de cantidad, calidad, función y sensibilidad; es complejo y requiere de expertos entrenados en planificación espacial integrada, además de un equipo amplio de expertos. En el caso de Dragash y parque Nacional Shar hubo que contratar al menos once expertos para cubrir un nivel de experticia ausente en Kosovo, además de un conjunto equivalente de expertos nacionales, ya que el propio Municipio o Ministerio no los poseía. Las especialidades que no poseían expertos nacionales dicen relación con los temas siguientes: Biólogos y ecólogos, ingenieros en saneamiento básico y planes de sistemas de servicios, ingenieros de sistemas y desarrollo económico local, planificadores espaciales, expertos en herencia cultural y turismo, planes de manejo de áreas protegidas, planes de negocios y financieros de áreas protegidas, análisis económico de los ecosistemas, energía eólica.

✓ Proceso continuo: Cabe decir, que no solo se requiere de expertos altamente capacitados en la mayoría de los casos, sino que de asesoramiento para llevar el proceso como un todo y no como una suma de partes. Ello pone en jaque a la administración municipal y la administración del Parque Nacional, ya que en ninguno de estos niveles se poseen las capacidades requeridas, no solo para cubrir las especialidades mencionadas en el párrafo anterior, sino que para simplemente guiar el proceso y para posteriormente implementarlo. El proceso ha de implementarse con un proceso conjunto de construcción de capacidades, cosa que el programa realizó, con medianos resultados.

✓ En particular, el método pudiera tener un “talón de Aquiles”: las muy bajas capacidades de mantener sistemas de bases de datos y de información geográficos. A pesar de los 3 años de entrenamiento entregado a las distintas autoridades en lo que duró el programa PNUD, no es posible asegurar que al nivel de las administraciones

municipales, esta capacidad haya sido generada. Distinto el caso de la autoridad nacional, ya que los expertos nacionales del programa luego pasaron a ser contratados, en algunos casos, por la autoridad de planificación nacional.

✓ La nula interacción de los órganos del sector público entre sí, la falta de colaboración entre ellos y, como se ha dicho, la incapacidad para compartir información básica relevante.

✓ La resistencia política a discutir los hallazgos y a socializar estos. El alto nivel de políticos involucrados o altamente interesados en la generación de negocios en distintos sectores; el de la energía y de la producción de hierbas o de productos de los bosques, por ejemplo, generaba resistencias enormes a la socialización de los hallazgos de cada etapa del proceso de planificación. Mientras más se conocía el territorio, mayores las resistencias de los actores políticos, no así de la comunidad en general.

El lado positivo de la falta de información generalizada es que se tuvo que acudir a un conjunto amplio de actores, incluidas las comunidades locales, socializando por tanto, el conocimiento nuevo. Se acudió a la propia comunidad para conocer detalles de los procesos productivos y usos del suelo y de los recursos, en particular para documentar los aspectos culturales; socio-culturales y étnicos, así como de herencia cultural que influyen el comportamiento humano en su relación con los recursos. Esta aproximación permitió, asimismo, entender y demostrar que la escala y volumen de los recursos locales productivos eran limitados. En consecuencia, cualquier estrategia debía incluir las escalas y cadenas de valor de la macro región que le sigue, entre otros ejemplos de los beneficios de la interacción con la comunidad y actores locales.

5.2 Vínculos de la metodología ADS con el enfoque de desarrollo sustentable, evaluación del método a partir de pautas de criterios de sustentabilidad

A efectos de revisar el carácter del ADS en tanto a su potencial para promover el desarrollo sustentable es pertinente discutir la relación de la metodología con algunas de las pautas de criterios de sustentabilidad de la planificación espacial que se presentaron en el marco conceptual, a saber: i) el enfoque general de la ETE; ii) el enfoque de sustentabilidad de Campbell (Campbell, 1992, 1996); iii) los criterios de Neil Adams (ADAMS, 2006) y finalmente la pauta de criterios de sustentabilidad de los sistemas de planificación desarrollada por el proyecto SPECTRA (NADIN, V. *et al.*, 2007). Si bien cada una de ellas deviene de un contexto y escala específica de análisis, la ETE por ejemplo aplica al conjunto de objetivos de la UE entera, vale la pena hacer el paralelo desde estos distintos enfoques, ya que no existe un solo conjunto de criterios válido universalmente reconocido.

- ❖ Alineamiento con las definiciones de la ETE de desarrollo para la sustentabilidad:

El ADS se alinea con los tres principios permite poner en práctica decisiones respecto de **poli centrismo**, ya que analiza y elabora sobre la organización de los recursos humanos y sociales, entre ellos la infraestructura, la salud, la educación y las características de la distribución en el espacio de los recursos económicos. Promueve **nuevas formas de gobernanza** en la medida en que aboga por el uso transparente de la información sobre el estado y valor de los recursos y grafica al detalle la localización de estos. Desde esta perspectiva promueve el dialogo al comunicar información detallada y con base científica respecto de los conflictos respecto de los recursos en sus cuatro dimensiones ([tabla 5](#)). Finalmente se puede con cierta certeza asegurar que **fomenta el fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo**, ya que este posee un enfoque en los ecosistemas.

- ❖ Vínculo con los conceptos de sustentabilidad redefinidos por Campbell:

El ADS promueve la resolución de conflictos, debido a que el método analiza y evalúa las condiciones del desarrollo económico, social y las del medio ambiente y los recursos. Al evaluar su estado, calidad, cantidad, función y vulnerabilidad (paso 2 del ADS), permite poner al descubierto las llamadas tensiones entre el desarrollo económico y la protección ambiental, y las tensiones entre protección ambiental y la equidad social, a las que se refiere el enfoque de Campbell.

- ❖ Conformidad con los aspectos claves de la planificación espacial para el desarrollo sostenible, según Adams:

- ✓ *Poseer un marco estratégico para la asignación de recursos e inversiones;* el ADS provee información sustantiva sobre toda la base de recursos con las cuales se puede orientar la toma de decisiones de manera estratégica, y al ofrecer especificidad sobre localización, calidad y estado permite evaluar rápidamente las inversiones que devienen del marco estratégico;
- ✓ *Una perspectiva de largo plazo, generalmente 20 años;* Si, el ADS concentra su análisis en la mirada del ciclo de vida de los ecosistemas y esta es una mirada de largo plazo;
- ✓ *Se vincula e integra políticas públicas y privadas;* si, el análisis integrado (pasos 3 y 4 del ADS) es justamente esto, integración de los marcos legales y regulatorios que afectan a los recursos y su potencial uso o desarrollo. Ello tanto para el ámbito de las políticas públicas como privadas. Puede revisarse en los esquemas de análisis presentados también en anexos 1 y 2;
- ✓ *Vincula la planificación del uso del suelo con políticas de desarrollo económico y otras políticas;* si, el enfoque sobre qué es lo que puede ser usado y o gestionado está orientado al logro del bienestar social y económico;

- ✓ *Logra una distribución más balanceada del desarrollo económico*; el ADS permite generar información sustantiva para la toma de decisiones para balancear el desarrollo económico. El instrumento es una guía para la toma de decisiones por parte de los actores, habría que evaluar el PDM a efectos de confirmar si estas decisiones políticas así fueron tomadas. En todo caso las estrategias de desarrollo económico que resultan del análisis integrado del ADS así lo promueve;
- ✓ *Explica la dimensión espacial de las políticas nacionales*; efectivamente el ADS en su etapa de análisis integrado sobrepone los conflictos de uso de los recursos , su estado y funcionalidad con las propias políticas y su dimensión espacial;
- ✓ *Hace propio el concepto de un desarrollo equilibrado y poli céntrico*; si, el ADS hace suyo el concepto de desarrollo equilibrado desde la perspectiva de los ecosistemas y de las funciones de estos, desde los servicios que presta y su estado, e informa en consecuencia la toma de decisiones de organización espacial de las estructuras para un posible poli centrismo, véase estructura funcional propuesta en el PDM Dragash, [anexo 1](#);
- ✓ *Identifica temas ‘conflictivos’*; el análisis de temas y conflictos nace al abarcar las cuatro áreas de recursos y al sobrepone el estado, calidad, cantidad, función y sensibilidad de estos con las políticas y regulaciones;
- ✓ *Fortalece las capacidades de gobernabilidad regional/ local*; efectivamente, el ADS al generar líneas base detalladas, al transparentar y poner sobre la mesa los distintos posibles conflictos, y al ofrecer respuesta específica del dónde y se puede desarrollar, proteger o recuperar ([Figura 9](#)) informa las decisiones con base en evidencia científica y apoya la gobernabilidad;
- ✓ *Centra el enfoque en el espacio, lugar y temas de distribución espacial*; Si, el ADS se concentra en la comprensión del impacto de las políticas y decisiones en el espacio;
- ✓ *La región es un foco de planificación espacial*; si , efectivamente, a pesar de su aplicación en un ámbito local, revisa el rol del territorio respecto de su región mayor y la coherencia con el plan regional o espacial de nivel superior;

- ✓ *Planificación espacial ofrece un mapa de ruta para el desarrollo regional futuro; si desde la perspectiva de asegurar el rol del espacio a planificar el ADS permite la visión y aplicación regional, como método puede aplicarse a cualquier escala, no es un plan en sí pero alimenta la construcciones de planes con evidencia concreta y por tanto su uso si contribuye al mapa de ruta de la región;*
- ✓ *Evaluación y monitoreo se basan en evidencia rigurosa; si, el ADS se construye sobre evidencia rigurosa, y requiere de un monitoreo y evaluación de rigor científico.*

- ❖ Conformidad respecto de la definición de criterios de sustentabilidad de los sistemas de planificación del estudio SPECTRA:

Aun cuando los criterios que define SPECTRA están sugeridos para evaluar los sistemas de planificación, estos se utilizan en contraste con el método ADS a su vez que con el propio PEK. Ello con el objeto de verificar si tanto el ADS contiene elementos que permitirían al sistema de planificación, y por extensión al instrumento PDM, alcanzar ciertos rasgos de sustentabilidad, así como verificar si el instrumento de carácter regional el propio PEK contiene rasgos evidentes respecto de estos criterios, ya que la sustentabilidad de un territorio local depende del enfoque de sustentabilidad de la macro región administrada por el conjunto de políticas que se le asocian entre ellas el PEK. Ambas son evaluaciones generales y una apreciación por parte de la maestrando, la que además toma en consideración las apreciaciones de expertos nacionales e internacionales, obtenida a través de entrevistas realizadas a estos efectos (véase [anexo 4](#)).

Un análisis de mayor precisión requeriría la revisión con nivel de estadística alto y la aplicación de indicadores para responder a la evaluación de cada criterio, sin embargo, en ambos casos no se trata del sistema de planificación propiamente tal. En algunos casos uno podría argumentar en el sentido positivo o negativo de la evaluación, por ejemplo ninguno de los dos instrumentos explicita la protección de los

derechos humanos básicos, por tanto no se evaluó este criterio, ninguno de los dos lleva implícito un plan de gestión de la basura ni de su minimización y reciclaje, aunque ambos en teoría declaran promover la gestión de la basura. En el caso del ADS, el nivel de análisis permitió la producción de un plan de manejo de la basura, en el caso del PEK, esta información es inexistente en el pero el gobierno si elabora un plan de gestión de la basura de manera independiente, habría que analizar en detalle si dicho plan está vinculado al plan espacial y sus directrices, uno podría pensar que así es, pero en la práctica su implementación es inexistente.

La lista de chequeo corrida en la [Tabla 7](#) siguiente, a modo de evaluación rápida, muestra que el ADS si posee cualidades en tanto integración de los conceptos y principios de sustentabilidad que se evalúan.

Tabla 7 principios de sustentabilidad para evaluar la planificación espacial (proyecto SPECTRA)

Principios	Criterios	Presencia en	
		Método ADS	Plan PEK
GENERALES			
Perspectiva de futuro y equidad intra-generacional	<ul style="list-style-type: none"> ○ Principio precautorio (Sin decisiones irreversibles) ○ Considera los impactos de largo plazo y cumulativos en la toma de decisiones 	<p>Si</p> <p>En ambos casos el método sugiere la toma de medidas antes de que ocurra daño ambiental o a los recursos. Por ejemplo al integrar el concepto de Resistencia espacial que conjuga un conjunto de criterios que asocian el territorio a riesgo. Considera los impactos de largo plazo en la medida que evalúa el estado de los recursos y su sensibilidad, función, cantidad y vulnerabilidad</p>	<p>No. Plan para el 2020, lo que es corto plazo, hace mención omisa del concepto de equidad intrageneracional. No hay un balance de recursos</p>
Equidad entre grupos sociales	<ul style="list-style-type: none"> ○ Compromiso con la equidad a niveles local, nacional e internacional 	<p>Si</p> <p>Las recomendaciones de ordenamiento a partir del análisis de recursos posee enfoque de equilibrio. Por ejemplo los resultados de las propuestas de las estrategias de infraestructura, salud y educación, superan el criterio de cuotas y permite argumentar y proponer estas de equidad en el acceso a las infraestructuras</p>	<p>Si, a nivel conceptual</p>
Autosuficiencia local/regional	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reduce los efectos de las externalidades (asegura compromiso con la equidad y que los impactos ambientales y el costo de proteger en medio ambiente no afectan negativamente ni de manera injusta otro sector socio económico o geografía) ○ Uso de recursos cercanos de preferencia a recursos lejanos 	<p>Si</p> <p>La evaluación del estado de los recursos permite promover estrategias de desarrollo endógeno ya que se ha documentado científicamente el estado de los recursos.</p> <p>Si,</p>	<p>No</p> <p>No es preciso en explicitar como las regiones se hacen cargo de su autosuficiencia.</p>
Prevención y reducción de	<ul style="list-style-type: none"> ○ Desastres naturales ○ Desastres causados por acciones 	<p>Si con gran nivel de detalle</p> <p>Si con gran nivel de detalle</p>	<p>Parcialmente; sugiere a</p>

Principios	Criterios	Presencia en	
		Método ADS	Plan PEK
riesgos	humanas		prevención
MEDIO AMBIENTE			
Mantenimiento de las capacidades de los sistemas naturales	<ul style="list-style-type: none"> ○ Protección absoluta de capital natural crítico ○ Protección y mejoramiento de la calidad de los suelos y su estabilidad ○ Protección y mejoramiento de biodiversidad y hábitats claves ○ Respeto por la capacidad de los sistemas naturales 	Si El ADS busca dar respuesta detallada a todos estos criterios avanzando en estrategias y acciones específicas con localización y cuantificación de dichas acciones	No No No No
Minimización del consumo de recursos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uso eficiente de los recursos renovables ○ Desarrollo mínimo de los recursos no renovables ○ Eficiencia energética ○ Minimización de la basura/reciclaje y re uso 	Si El ADS permite avanzar en todos estas áreas con metas específicas	No No No -
Mejoramiento de la calidad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reducción de las emisiones de polución (protección de la calidad del aire y del agua, minimización del ruido) ○ Protección y mejoramiento de las amenidades ambientales/ estéticas ○ Protección de la herencia cultural y natural 	Si El enfoque de análisis detallado del estado de los recursos y de las causas de su degradación permite avanzar en establecer metas concretas, cuantificables en estas áreas. Reducción de la contaminación del aire y polución están detalladamente cuantificados.	- No Si, política general
ECONÓMICOS Y DE SOCIEDAD			
Protección y desarrollo del	<ul style="list-style-type: none"> ○ Promoción y desarrollo de las conexiones entre calidad ambiental y 	Si El enfoque de desarrollo endógeno y de uso	No

Principios	Criterios	Presencia en	
		Método ADS	Plan PEK
sistema económico	<ul style="list-style-type: none"> o vitalidad económica o Satisfacción y protección de las necesidades (cobijo, comida, agua potable, etc.) o Provisión de oportunidades de negocios y de emprendimiento 	<p>sustentable de los recursos permite hacer este vínculo de manera directa y así se desprende de las estrategias de desarrollo económico que resultan de la aplicación del ADS en este caso</p> <p>Si- la comprensión del estado, calidad, cantidad y función de los recursos permite poner en valor su potencial económico</p>	<p>Si</p> <p>No</p>
Desarrollo del sistema humano social (educación, democracia, derechos humanos)	<ul style="list-style-type: none"> o Protección de derechos humanos básicos o Asegura salud y seguridad o Mejora las condiciones de vida local o Satisface los estándares económicos y de vida a los que la población aspira 	<p>Si</p> <p>En general el uso sustentable de los recursos y el análisis de los recursos económicos permite formular estrategias y acciones para fomentar la economía y programas de protección de los distintos grupos sociales</p> <p>No, las políticas locales en Kosovo no están vinculadas a las estrategias país de superación de la pobreza. Pero si permite visualizar las necesidades y estándares requeridos. Sugiere un conjunto de herramientas en la estrategia de desarrollo local para alcanzar dichos equilibrios.</p>	<p>-</p> <p>No</p> <p>No</p> <p>No</p>
Desarrollo de las capacidades del sistema político	<ul style="list-style-type: none"> o Desarrolla un sistema de gobierno abierto, inclusivo y transparente (incluyendo procesos de toma de decisiones transparentes y participación) o Subsidiaridad (asigna competencias al nivel más adecuado) 	<p>Si</p> <p>La transparencia del uso de la información sobre el estado del espacio y de los recursos promueve el debate franco y abierto sobre su uso. Mejora la Gobernanza y es útil para la alimentar la participación ciudadana</p> <p>Si, permite identificar modelos de gestión y sugerir mecanismos para que la autoridad actúe respecto de los problemas del territorio y su gente</p>	<p>No</p> <p>No</p>

5.3 Aporte del Atlas de Desarrollo Sustentable a los instrumentos de planificación espacial y a la implementación del desarrollo sustentable

Evaluar la aplicación del método y sus resultados en Kosovo requiere revisar si se alcanzaron los resultados esperados de su aplicación y evaluar si se consiguió responder a los desafíos del encargo, a saber: la demanda de producir un análisis consistente en la cuantificación precisa del estado y calidad de los recursos naturales, con importante nivel de análisis y con enfoque científico. A su vez, proveer al municipio con instrumentos adecuados para promover el desarrollo a partir de la conservación y protección de la naturaleza, el análisis del estado del medio ambiente y de los recursos naturales a partir de estudios específicos, e informar las decisiones de usos de suelo y de desarrollo a partir de dichos estudios. La respuesta es sí, todos dichos resultados se cumplieron, y el método permitió dar respuesta a todas las preguntas de investigación y de planificación que el encargo hacía, en particular, el desafío mayor y más importante de integración de la dimensión ambiental y de los recursos naturales, sociales, culturales y económicos en su conjunto en las decisiones de planificación espacial.

Asimismo, una vez aplicado el método, este permitió rápidamente la generación de instrumentos de gestión, que aunque en su mayoría no planificados, resultaron evidentes debido a las capacidades que el programa había instalado- expertos de alto nivel y expertos nacionales que trabajando juntos lograron concretar los instrumentos requeridos.

Ahora bien, respecto de si el método aportó metodológicamente en relación a los métodos en uso en Kosovo y a la planificación espacial, sin duda que lo hizo, ya que generó conocimiento nuevo- las nuevas bases de datos en conjunto con el análisis, tanto para cada sector, como el análisis integrado, produjeron información relevante del territorio, información nueva, desconocida respecto de las bases de datos históricas y obsoletas que poseía la administración pública

6 ANALISIS Y DISCUSION

6.1 El impacto del marco del contexto europeo y de la ex-Yugoslavia en la planificación espacial y desarrollo sustentable

Como se ha explicitado en capítulos anteriores, el contexto europeo imprime a los países en proceso de ascenso a la UE una fuerte presión respecto de tener que adecuarse a un marco explícito de institucionalidad ambiental y territorial, a pesar de ser de carácter indicativo. La presión y movilización de los países en ese sentido está fuertemente influenciada por la necesidad de acceder a recursos financieros disponibles para ello⁶⁹ (OECD, 2011). Este contexto demanda una mayor coherencia de los instrumentos de política de desarrollo y territorio para la consecución de los equilibrios territoriales, demanda ajustar los instrumentos y marcos políticos para las definiciones actuales de sustentabilidad, así como el desarrollo de instrumentos efectivos para su implementación.

El concepto de DS y su operacionalización es penetrante en toda Europa; desde la más alta esfera de iniciativas normativas y regulatorias de la UE, hasta los regímenes regionales y nacionales alcanzando las políticas, planes y proyectos locales. El impacto de esta agenda común para la sustentabilidad se puede ver en los sistemas de planificación (en las distintas gradientes institucionales, organizacionales y de decisión) de los estados miembros y de las prioridades de política espacial implementadas a nivel local y regional (Evans, 2011) (NADIN V, 2000). Surge sin duda la pregunta sobre si esta aproximación jerárquica, impuesta a través del territorio

⁶⁹ Kosovo recibió USD 787 millones (OECD, 2011a) en 2009 en fondo de asistencia, lo que equivale al 14% del ingreso nacional bruto (WDI, 2011), y el 81% de esa asistencia provino de 5 agencias donantes. Los instrumentos de asistencia para la pre-ascensión (*Pre-accession Assistance* (IPA II) siglas en inglés) es el principal instrumento financiero para proveer apoyo de la UE a los países beneficiarios para implementar reformas con miras a su acercamiento a la UE. Asistencia bajo el instrumento IPA II persigue los siguientes objetivos: reformas políticas, desarrollo económico y territorial, fortalecimiento de las capacidades para la membresía a la UE, fortalecimiento de la integración regional y cooperación territorial.

europeo es consistente con el carácter local de los problemas, así como de la capacidad de los sistemas locales de implementar estos, en particular en regiones más precarias y aquellas regiones en proceso de inclusión en la UE.

En consecuencia, la aplicabilidad de las iniciativas y de los cambios que han de generarse en los sistemas de planificación espacial en los distintos contextos, se vincula no solo con la experiencia e historia en política de cada país de la UE, sino también en cómo éstos se vinculan dialécticamente con las comunidades específicas y las dinámicas económicas de abajo hacia arriba. En este contexto, existen países con un largo camino por recorrer, como es el caso particular de los países que están recién en vías de incorporación a la UE y cuyo contexto socio político ha sufrido cambios radicales recientemente.

Por otra parte, en planificación espacial también se puede ver que el DS es entendido y aplicado de diversas maneras, dependiendo de la trayectoria y los patrones socio económicos, de la tradición institucional y legislativa (NADIN, 2000), y de la naturaleza de los problemas que han de ser abordados. Existen estados miembros cuyas provisiones de DS están dirigidas a sus instituciones y procesos de planificación de manera sustantiva y otros que van muy por detrás, donde su adherencia a los principios de DS puede ser bastante disfuncional y retórica, y cuya aplicación entrega resultados limitados (VITOCIC, 2009).

Los desafíos de desarrollo y limitaciones comunes que define el contexto histórico a los países de la ex Yugoslavia imponen una dificultad mayor a la hora de implementar los preceptos de DS que preconiza la ETE y sus instrumentos, ya que es en estos países la pérdida de población es elevada. El desafío en esta región está documentado en parte por el informe de la iniciativa ESPON (ESPON 2000) respecto de la región Báltica, que concluye que los países menos poli céntricos de todos son los de esta región (Lituania, Latvia, Estonia), y cuyo problema de demografía decreciente (equivalente) al de la región de los Balcanes, hace que sea más difícil aun el alcance del desarrollo balanceado que pregona la ETE (ADAMS, 2006,). Es más, en algunas

subregiones, las relaciones entre los países vecinos no es ideal para el dialogo que permita operacionalizar la cohesión territorial en tanto a conectividad, cooperación y el fomento del patrimonio histórico y cultural debido a los problemas sociales, conflictos étnicos, corrupción y de capacidad que persisten. Kosovo no solamente tiene problemas importantes de soberanía territorial con Serbia (quien no reconoce su independencia y con el cual poseen territorio en conflicto bélico, que mantiene a la misión de la OTAN instalada aún en el país), sino que posee también problemas de convivencia étnica internos (OSCE, 2010), conflictos por disputas por recursos naturales como el cobre y otros minerales (CVETOVIC, 2000), y de propiedad del suelo. Kosovo y Albania disputan la propiedad, uso y gestión de las aguas de causes importantes que atraviesan ambos territorios. Un caso similar de mayor escala es el conflicto por el agua de la cuenca del Rio Sava (AOLAKHDZID, A, *et al*, 2014)⁷⁰ que involucra a diversos países (Montenegro, Croacia, Hungría, Eslovenia, Bosnia Herzegovina y Serbia).

Este escenario de desarrollo con grandes complejidades y desafíos, hacen difícil la implementación y adopción de los principios y criterios para operacionalizar el DS y sus objetivos a nivel institucional. No se trata solo de un problema de coherencia de los instrumentos, sino que ello también afecta el cómo dichos preceptos son comprendidos por la sociedad. El hecho de que los marcos institucionales, en este caso Kosovo, no estén alineados con los principios de DS y que sus estrategias sectoriales no estén trabajando conjuntamente para integrar dichos preceptos, aleja a los municipios de la posibilidad misma de tomar acción en este sentido, toda vez que el proceso de planificación se estructura de manera jerárquica, siendo el instrumento mayor el que define las obligaciones y roles del espacio local.

⁷⁰ *The Sava River: Transitioning to peace in the former Yugoslavia* Amar Aolakhodžid, Marija FilipoviD, Jana Kovandžid, and Stephen Stec. Online publication date: October 2014. 2014. Environmental Law Institute and United Nations Environment Programme. 27 P

Los vacíos del marco general y de la planificación espacial a nivel nacional afectan el nivel local al quedar incapacitados para operar en un marco distinto (de DS). Se requiere de mucho apoyo y de financiamiento, como en el caso de Dragash y Parque Nacional Shar, para salir del letargo de la falta de comprensión específica sobre el origen de los problemas locales.

Se plantea la cuestión de cómo hacer que la propia cooperación internacional se haga cargo de esta disfuncionalidad o ausencia de integración, y de las consideraciones que demanda el DS. Es la propia UE la que dirige, a través del gran nivel de financiamiento y de la cooperación técnica el proceso de desarrollo de Kosovo. ¿Qué ha de ocurrir para producir los cambios en este sentido? Una posibilidad es que sea la propia comunidad y el conjunto de organizaciones de la sociedad civil vinculada a los temas de desarrollo espacial y ambiental, los que comiencen a demandar dicha coherencia. Para ello existen algunos mecanismos de cooperación entre municipios vagamente explotados como lo son las redes de acción de Agenda 21 y las redes que promueven los programas de Naciones Unidas ART GOLD –(EURADA/ILSLEDA, 2013), entre otras. Otra posibilidad es que las agencias de cooperación bilaterales, más allá de la propia Unión Europea, demanden dicha consistencia de enfoque, como de alguna manera lo viene haciendo aunque de manera tímida al coordinar varios grupos temáticos sectoriales, por ejemplo para el manejo de bosques.

6.2 ¿Cómo acortar la brecha que imponen los desafíos generales del contexto territorial y regional para el desarrollo sustentable?

La experiencia europea esbozada a través de capítulos anteriores, permite suponer que hay al menos dos conjuntos o escalas de medidas necesarias para acortar la brecha hacia el DS. Por un lado la coherencia y solidez del marco institucional para el DS, sin ser menos importante el uso coherente de dichas definiciones a nivel nacional, o dicho de otra forma, coherencia en la aplicación transversal e integrada de las políticas sectoriales a modo de inclusión del medio ambiente y el cambio climático. Y un segundo nivel de acciones relacionado con el contexto de carencias y desafíos específicos que impone el contexto territorial de Kosovo, generalizado para un número no menor de los países de la ex Yugoslavia, se pueden resumir en los siguientes grupos:

- Vacíos de capacidades y de información basada en evidencia científica para la planificación espacial
- Falta de entendimiento respecto del rol de la planificación espacial en incorporar el medio ambiente en general, los ecosistemas y el cambio climático en conjunto con la dimensión social y económica
- Carencia de instrumentos de gestión, control y regulación territorial efectivos
- Pobreza y deterioro espacial y degradación del medio ambiente: los recursos naturales, sociales y culturales
- Práctica de participación ciudadana y manejo transparente de la información y toma de decisiones incipiente

Los casos de aplicación del ADS de Dragash y Parque Nacional Shar muestran que el alto nivel de generalización de los instrumentos actuales de planificación espacial y territorial, se origina efectivamente en el vacío de información espacial que hace que cualquier intento de regulación sea infértil. Ello, por cuanto el entendimiento de la realidad presente, utiliza presunciones basadas en estadísticas obsoletas o

información limitada y no comprobada. Cuando se comenzó el trabajo en Kosovo, por ejemplo, no solo los datos de población eran errados, sino que no se poseía la capacidad de construir una proyección y o escenarios posibles, lo mismo con información de cualquier otro sector. No existía la capacidad de usar aproximaciones fundadas en criterios analíticos fundados en argumentos científicos.

La falta de capacidades técnicas para la planificación espacial en general, y para trabajo intersectorial integrado, es uno de los “cuellos de botella” y motivos por lo cual es probable que el método no pueda institucionalizarse efectivamente en el corto plazo. La aplicación del método ADS en Dragash y Parque Nacional Shar pueden pasar a ser solo un hito, ya que no es seguro que su aplicación pueda sustentarse en el tiempo, no está muy claro que las capacidades nacionales puedan replicar su uso o escalarlo. Del mismo modo, los casos de estudio (Dragash, Parque Nacional Shar) muestran que las posibilidades de abatir la pobreza y el deterioro espacial son exiguas si no se pueden generar escenarios económicos de desarrollo basado en el propio capital natural y social, “los recursos”. Sin dicha información de base no se pueden tomar decisiones para orientar la productividad de los recursos y capacidades que le son propias a los habitantes de estas regiones. A este respecto, la metodología del ADS permite alimentar las estrategias de desarrollo económico, por ejemplo, y de uso de los recursos basada en información científica sobre su estado, cantidad y calidad y requerimiento de protección-si existiese- lo que es una herramienta de gran peso en áreas rurales y territorios urbanos rurales. Y, como se señala ya en la [Tabla 7](#) del capítulo 5, y más adelante en [recomendaciones](#), permitiría abordar las deficiencias de vacíos de información y también de construcción de capacidades en la medida en que su aplicación sea subsidiada por algún órgano competente, sea este la asociación de municipios, una ONG y/o, una Universidad. La falta de capacidades es una brecha subsanable en el corto plazo, si se recurre a apoyo externo. En este sentido, una vez en marcha un mecanismo de apoyo externo, y en marcha un proceso de apoyo continuo, los municipios pueden avanzar en su uso y en enfocar su proceso al abatimiento de los vacíos de información y capacidades.

Respecto de las cuestiones más formales del marco institucional, vale la pena citar un conjunto de recomendaciones de la experiencia de países europeos como el Reino Unido, España y Alemania, con los cuales Kosovo mantiene importante nivel de cooperación (ROYAL COMMISSION ON ENVIRONMENT POLLUTION, 2002; GURRTXAGA, 2009; WERNER, 2003). Estas recomendaciones aportarían coherencia política e instrumental, a la vez que acortaría la brecha de los desafíos que se han expuesto en este documento. La experiencia de Inglaterra ligada a la incorporación del medio ambiente en la planificación espacial, la conectividad ecológica en los instrumentos de planificación territorial en España y en enfoque de Evaluación Integrada en la planificación espacial regional Alemana, permiten ofrecer algunas recomendaciones válidas al contexto de Kosovo, todas ellas están en línea con los preceptos del propio ADS:

- Monitoreo del uso del suelo y cómo este afecta cambios en el medio ambiente
- Planificación espacial en coordinación con las agencias de control de la polución y conservación.
- Reconocimiento de la responsabilidad de las autoridades locales en protección del medio ambiente.
- Racionalización de la planificación ambiental introduciendo estrategias espaciales integradas, cubriendo todos los aspectos del DS.
- Acceso expedito a información actualizada sobre el medio ambiente: toda la información recogida por agencias públicas ha de centralizarse y ha de facilitarse a los actores locales.
- Integración de la planificación de usos productivos, agrícola y forestal, por ejemplo en el análisis integrado de impactos en el medio ambiente.
- Planificación sectorial agrícola y forestal estratégica incorporando los objetivos ambientales de Kosovo.
- Participación ciudadana abierta e informada en el diseño de políticas y en la discusión de proyectos.

- Fiscalización y sanción en el cumplimiento de normas generales de construcción y uso del suelo y ambientales.
- Revisión de los marcos normativos de conservación integrando los criterios de conectividad ecológica.
- Adherencia a los acuerdos internacionales sobre biodiversidad en especial la Convención de Biodiversidad y la Directiva Hábitat.
- Integración y gestión a los programas y acuerdos sobre corredores ecológicos regionales y globales; Red Natura 2000, Cinturón Verde Europeo, Red de Áreas Protegidas.

6.3 Métodos y marcos analíticos de evaluación y planificación ambiental integrada que se alinean con el Atlas de Desarrollo Sustentable

La planificación no ocupa una posición neutral fuera de la lucha entre economía y ambiente, esta generalmente busca establecer equilibrios e integración. Esta visión de integración y de resultado holístico se refiere a procesos de decisiones políticas. La actual tradición de la planificación regional europea que reconoce las inequidades centrales a las tensiones entre economía y medio ambiente es un buen escenario para verificar avances en el uso de métodos y herramientas, algunas de las cuales se ven reflejadas en la planificación espacial. El método ADS es uno que se define en este contexto de evaluación integrada, y para ponerlo en contexto vale la pena revisar los conceptos asociados de “recurso” y de “evaluación integrada”.

La noción de “recurso” aparece como un puente entre los dos mundos en competencia de economía y medio ambiente (CAMPBELL, 2000). En una era de escases de recursos, de persistencia de polución y de degradación y cambio climático, la planificación con centro en los recursos, hace de puente también en el lenguaje entre economistas y conservacionistas, permitiendo el intercambio y uso de valores propios de ser incorporados en un solo concepto: y a la vez ofrece un campo más neutral a ambas disciplinas para reintegrar sus métodos y prioridades.

Un segundo concepto más crítico, que se ha venido usando en este documento y en el método ADS, es el del “análisis integrado”. En el marco de la generación de políticas el PNUMA (PNUMA, 2009) este posee el objetivo de facilitar la toma de decisiones catalizando una aproximación a las dimensiones del desarrollo sustentable. Trae el rigor científico a la toma de decisiones para ofrecer resultados cuantificables, contribuye en evitar las limitaciones de abordar solo un limitado número de desafíos.

La evaluación integrada (EI) es un proceso participativo que combina, interpreta y comunica conocimiento de varias disciplinas de manera tal que la cadena de causas

y efectos que involucran factores sociales, económicos y ambientales asociados con determinadas políticas, planes o programas, puedan ser evaluadas para informar a los tomadores de decisiones. La EI es multisectorial por definición se considera un enfoque poderoso para resaltar las conexiones entre las políticas propuestas y la creación de empleo, generación de ingresos, promoción de negocios, sustentabilidad ambiental y reducción de pobreza, por lo que es considerada un tipo de evaluación estratégica⁷¹.

La metodología general está compuesta por los siguientes elementos y procesos:

Tabla 8 Partes Constitutivas de la Evaluación Integrada (EI)

A. Proceso	B. Contexto político institucional	C. Contenido analítico
Diseño del procesos y vínculos	Análisis institucional	Marco estratégico e identificación de temas de sustentabilidad críticos
Ventanas para las decisiones de políticas	Modelo organizacional del equipo de EI	Tendencias y escenarios
Formulación de una estrategia comunicacional	Involucramiento de los actores sociales y sociedad civil	Identificación de oportunidades y opciones de política alternativa
	.Evaluación y aprendizaje	Análisis de impactos, riesgos y beneficios
		Monitoreo y evaluación

Fuente: *Guidance Manual: Integrated Assessment: Mainstreaming sustainability into policy making, UNEP, 2009.*

Por su parte, algunas de las herramientas identificadas (UNEP, 2009) para realizar una EI son: análisis y mapeo de actores, creación de grupos focales, encuestas a hogares, creación de un marco de sustentabilidad e indicadores, análisis

⁷¹ La OECD se refiere a la EAE como un rango de “aproximaciones analíticas y participativas” que buscan integrar consideraciones ambientales en las políticas, planes y programas, y evaluar las inter conexiones con las consideraciones sociales y económicas”.

de cadenas de causalidades, análisis de causas, análisis de tendencias y la construcción de escenarios.

El conflicto esencial entre desarrollo económico y protección ambiental imprime un desafío mayor a la planificación espacial en regiones como la de Kosovo, los Balcanes y la región báltica. Se ha presentado cómo los países europeos manejan este conflicto, cómo los marcos institucionales buscan asegurar su manejo, cómo la tradición para abordar estos ha cambiado desde el arribo de la UE y su estrategia territorial en las últimas décadas. De una manera u otra la tendencia a la integración en el manejo de los recursos y la relación entre centros urbanos y espacio rural están al centro de esta nueva práctica. Vale la pena aquí señalar que tal como se ha revisado en el capítulo [metodología del ADS](#), este es un método esencialmente de análisis integrado. Ello se hace explícito en las etapas de análisis integrado presentada en [anexos 1 y 2](#).

Un conjunto de buenas prácticas de uso del análisis integrado en planificación espacial se pueden encontrar en diversos documentos, algunos de los cuales son la Guía de Buenas Prácticas de UE y el programa TERRA (TERRA, 2000) de la UE, orientado a financiar proyectos innovadores de ordenación espacial a escala local con centro en los preceptos de la ETE de cooperación entre ciudades y zonas rurales, igualdad de acceso a infraestructura y conocimientos, gestión prudente del patrimonio natural, desarrollo poli céntrico y cooperación urbano rural. Varios de dichos proyectos se centraban en la consecución de un desarrollo sostenible de asentamientos rurales con servicios complementarios con infraestructura adecuada para superar aislamiento y deficiencias estructurales, para lo cual preparaban planes estratégicos y establecían acuerdos con socios locales. Un conjunto de casos con centro en planificación espacial sostenible a partir de la utilización de indicadores, reunió socios del Reino Unido, Suecia, Finlandia y España. Todas las regiones involucradas en dichos ejemplos basaban su desarrollo económico en sus recursos naturales, cuencas hidrográficas y ríos y buscaban la preservación del territorio.

Otro conjunto interesante de casos se encuentran en la experiencia de planificación espacial Española, que en el periodo xxx ha enfocado la planificación espacial regional en torno al manejo de regiones ecológicas. Asimismo un conjunto importante de buenas prácticas se recogen en la planificación regional Alemana⁷², Reino Unido⁷³, Países Bajos (Adamas 2006).

A manera de ilustración general o inventario, se presenta un conjunto de casos de planificación espacial integrada cuyas metodologías integran enfoques particulares en el contexto de los desafíos de sustentabilidad donde puede observarse inventarios de recursos, integración de la conservación y del cambio climático, la cooperación con la sociedad civil, inclusión de ecosistemas, indicadores de sustentabilidad, generación de conocimiento y modelación espacial en función de escenarios de cambio climático y de los recursos naturales.



Caso Makredwitz⁷⁴, Plan de paisaje comunal⁷⁵, Alemania

Se trata de un plan espacial de nivel comunal para un área de 49,5 km² y una población residente de 18.700 habitantes en las montañas de una región en el norte de Bavaria, Alemania (para el enfoque teórico véase *Spatial Development and Spatial Planning in Germany*⁷⁶). Utiliza los principios del ADS en tanto recoge información sustantiva y detallada sobre el territorio y genera un análisis integrado contrarrestando el estado de los recursos con las normas de distintas escalas. Se trata de un ejercicio de planificación de paisaje que alimenta la toma de decisiones respecto de la

⁷² *Regions for the Future*, BBR Federal Office for Building and regional Planning, Research News No1, July 2001. Véase también WERNER, BEMMERLEIN-LUX 2003.

⁷³ *Environmental Planning in the UK*, ROYAL Commission Environment Pollution. *Environmental Planning*, 2002

⁷⁴ Stadt Marktredwitz (2005): Flächennutzungsplan mit Landschaftsplan; Bearbeitung: Büro für Städtebau Dr. H. Holl, Werkgemeinschaft Freiraum (WGF)

⁷⁵ http://www.ifanos-concept.eu/downloads/spatial_planning/index_eng.html

⁷⁶ FEDERAL OFFICE FOR BUILDING AND REGIONAL PLANNING, 2001

planificación urbana y busca proteger con meridiana precisión respecto de los objetos de protección, los recursos naturales.

- Utiliza los principios de la planificación de paisaje para proveer recomendaciones
- Busca asegurar la calidad de vida protegiendo el paisaje y sistemas ecológicos intactos
- Ofrece un inventario comprensivo de la naturaleza y el paisaje
- Plan de paisaje como base para formulación otros planes espaciales y la toma de decisiones para el desarrollo local
- Utiliza un plan de paisaje como base para la agricultura ambiental compatible, bosques y recursos hídricos
- Desarrolla opciones y produce guía para las decisiones respecto de los asentamientos

Figura 14 Protección de especies y hábitats, Plan Maestro Makredwitz



Fuente: Stadt Marktredwitz (2005): Flächennutzungsplan mit Landschaftsplan; Bearbeitung: Büro für Städtebau Dr. H. Holl, Werkgemeinschaft Freiraum (WGF)

Figura 15 Protección de especies y hábitats, Plan Maestro Makredwitz



Fuente: Stadt Marktredwitz (2005): Flächennutzungsplan mit Landschaftsplan; Bearbeitung: Büro für Städtebau Dr. H. Holl, Werkgemeinschaft Freiraum (WGF)

✚ Proyecto LandStraD⁷⁷, escenarios de uso del suelo y asentamientos humanos 2030, Alemania

Se trata de un proyecto del Instituto Federal de Investigación en Construcción, Asuntos Urbanos y Desarrollo Espacial⁷⁸ de Alemania, que busca optimizar el desarrollo de los asentamientos humanos desde la perspectiva del cambio climático. Este posee el objetivo de simular escenarios de desarrollo espacial al año 2030 común a un enfoque en el desarrollo de asentamientos y áreas de transporte en la óptica de reducir y mitigar los impactos negativos de la expansión, dispersión y fragmentación, fragmentación de suelos y vegetación producen sobre el cambio climático, y viceversa.

Esta iniciativa busca el manejo adecuado del uso del suelo a efectos de contribuir a mitigar los efectos de cambio climático y permitir a su vez procesos de adaptación, reduciendo la isla de calor en los centros urbanos, por ejemplo, a través de áreas verdes.

El proyecto utiliza el modelo denominado *Land Use Scanner* para formular escenarios espaciales explícitos, y utiliza sistemas de información geográfica para realizar modelaciones espaciales e introducir información sobre usos de suelo actual, idoneidad física, y regulaciones espaciales para definir mapas de idoneidad. A su vez intersecta información con modelos de cambios de uso del suelo, y simula los cambios de uso del suelo y los impactos de diversas estrategias de cambios de uso de suelo en la reducción de gases efecto invernadero, para de esa manera definir objetivos de adaptación.

⁷⁷ BBSR, www.bbsr.bund.de, *Spatial Development in Germany , Transport and Environment Division*

⁷⁸ *Federal Institute fo Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development*

Adaptación basada en ecosistemas, AbE

En la misma línea de planificación espacial con el objetivo ambiental de planificación para la mitigación y adaptación al cambio climático, se encuentra la AbE, el que se refiere a la planificación espacial basada en el reconocimiento de la necesidad de adaptación a los efectos de cambio climático.

Los ecosistemas se ven afectados por el cambio climático en sus funciones, modificando su capacidad de entregar servicios a la sociedad, tales como alimentos, agua, materias primas, control de plagas y de la erosión de los suelos así como de purificación del agua y del aire. La adaptación a los cambios del clima implica la definición de estrategias para hacer frente a ello a distintas escalas. Adaptación implica ajustes en los sistemas naturales y humanos a los estímulos climáticos reales o esperados, o a sus efectos, que modera el daño o aprovecha las oportunidades beneficiosas (IPCC, 2007).

La adaptación implica un proceso de adecuación sostenible y permanente e implica modificar consecuentemente el comportamiento, medios de vida, infraestructura, leyes, políticas e instituciones en respuesta a los eventos esperados (PNUD, 2008). Las medidas pueden estar dirigidas a reducir la vulnerabilidad frente a condiciones cambiantes o a aumentar la resiliencia⁷⁹.

Se promueve la incorporación de la AbE en la planificación espacial para, lo que incluye la integración de la AbE en las estrategias, los programas y políticas nacionales y regionales de adaptación al cambio climático, como una opción económica y socialmente rentable frente a otras formas de adaptación.

⁷⁹ Resiliencia: Capacidad de un sistema social o ecológico de absorber una alteración sin perder ni su estructura básica o sus modos de funcionamiento, ni su capacidad de auto organización, ni su capacidad de adaptación al estrés y al cambio. (IPCC, 2007). Vulnerabilidad: Grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos adversos del cambio climático, y en particular la variabilidad del clima y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad dependerá del carácter, magnitud y rapidez del cambio climático a que esté expuesto un sistema, y de su sensibilidad y capacidad de adaptación (IPCC, 2007).

Tabla 9 Principios y requisitos de la AbE efectiva

Principio	Requerimientos
Promover ecosistemas resilientes	<ul style="list-style-type: none"> ○ Modelación del cambio climático ○ Revisar los sistemas de planificación ○ Involucrar a las comunidades en la restauración y gestión ○ Ajustar los programas de gestión y las acciones
Mantener los servicios eco sistémicos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Valoración de los servicios eco sistémicos ○ Definir los escenarios de impacto de cambio climático ○ Identificar opciones para la gestión de ecosistemas ○ Involucrar a los usuarios en las acciones ○ Análisis de compensaciones
Apoyar la adaptación sectorial	<ul style="list-style-type: none"> ○ Incluir soluciones en los planes nacionales de adaptación ○ Incorporar servicios eco sistémicos en los marcos de gestión de suelo y bordes costeros ○ Influenciar los planes de desarrollo sectoriales ○ Asegurar pertinencia de la gestión de zonas costeras
Reducir riesgos y desastres	<ul style="list-style-type: none"> ○ Restaurar hábitats claves para reducir vulnerabilidad ○ Involucrar a las comunidades en los esfuerzos de restauración
Complementar infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ○ Re ingeniería de represas, mantener flujos ecológicos en ríos ○ Restauración de los planos de inundación para atenuar inundaciones ○ Reservorios- restauración de bosques cuencas
Evitar la adaptación equivocada	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mejorar el análisis de impactos de las actividades de adaptación ○ Reducir el impacto negativo sobre el ambiente natural ○ Evitar impactos inesperados sobre comunidades y ecosistemas

Fuente: *Ecosystem-Based Adaptation Guidance, Moving from Principles to Practice*⁸⁰ (working document) April 2012. TRAVERS, Aibhe et al. University of Sunshine Coast, Australia, UNEP Division of Environment Policy Implementation

 **OIKOS⁸¹ Un enfoque integrado para la planificación y gestión espacial sustentable**

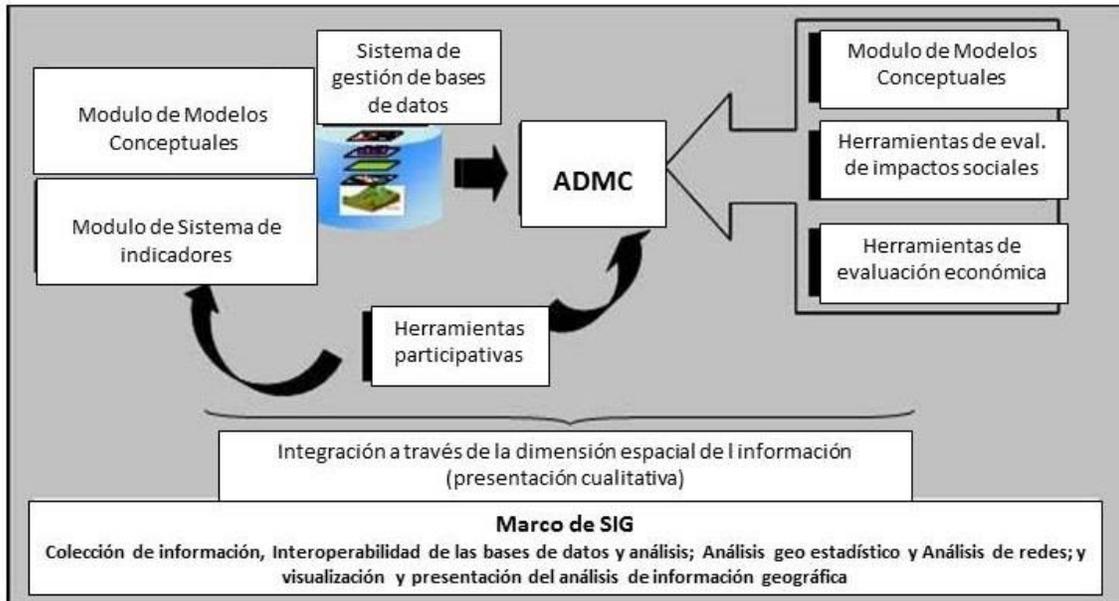
⁸⁰ [Anexo 1](#) ofrece un conjunto de herramientas y cajas de herramientas para facilitar la evaluación de los riesgos de cambio climático

La Estrategia Temática sobre Medio Ambiente Urbano en 2006 en Europa (UE, 2006), contribuye a la construcción de desarrollos urbanos y espaciales sustentables . Oikos surge de la necesidad de producir herramientas e instrumentos con este objetivo. Ello se traduce en trabajar diversos temas como el aire, ruido, olores, basura, seguridad, empleo, seguridad social, rehabilitación urbana y del paisaje rural. Integrando medio ambiente y las dimensiones de sustentabilidad en los procesos de planificación urbana. El programa aborda problemas comunes a muchas regiones, en particular las más pobres, donde se identifican las siguientes limitaciones: comunicación débil con las comunidades, bases de datos incompletas, falta de investigación respecto de las oportunidades y beneficios del desarrollo sustentable en las zonas urbanas, y la falta de claridad del rol que poseen las evaluaciones de sustentabilidad posee para los tomadores de decisión y para otros actores (DOPPELT, 2003).

El modelo OIKOS es un modelo que se basa en el análisis integrado denominado de *multicriterio*, promueve el análisis integral y la evaluación de los factores que influyen las decisiones sobre el espacio. El método se estructura en función de cinco componentes: Un modelo matemático donde se integran los procesos que ocurren en el territorio permitiendo la estructuración de los sistemas que operan; un sistema de Indicadores; la evaluación integral y evaluación de las condicionantes ambientales sociales y económicas y las preferencias de los actores, través del modelo de Análisis para la Decisión Multicriterio (MCDA *Multicriteria Decision Analysis*, por sus siglas en inglés).

⁸¹ OLAZXABAL, M. et al. 2007. *OIKOS: An Integrated Approach Towards Sustainable Spatial Planning and Development, International Conference on Whole life Urban Sustainability and its Assessment, Glasgow, 2007.*

Figura 16 OIKOS IDS Arquitectura del Sistema

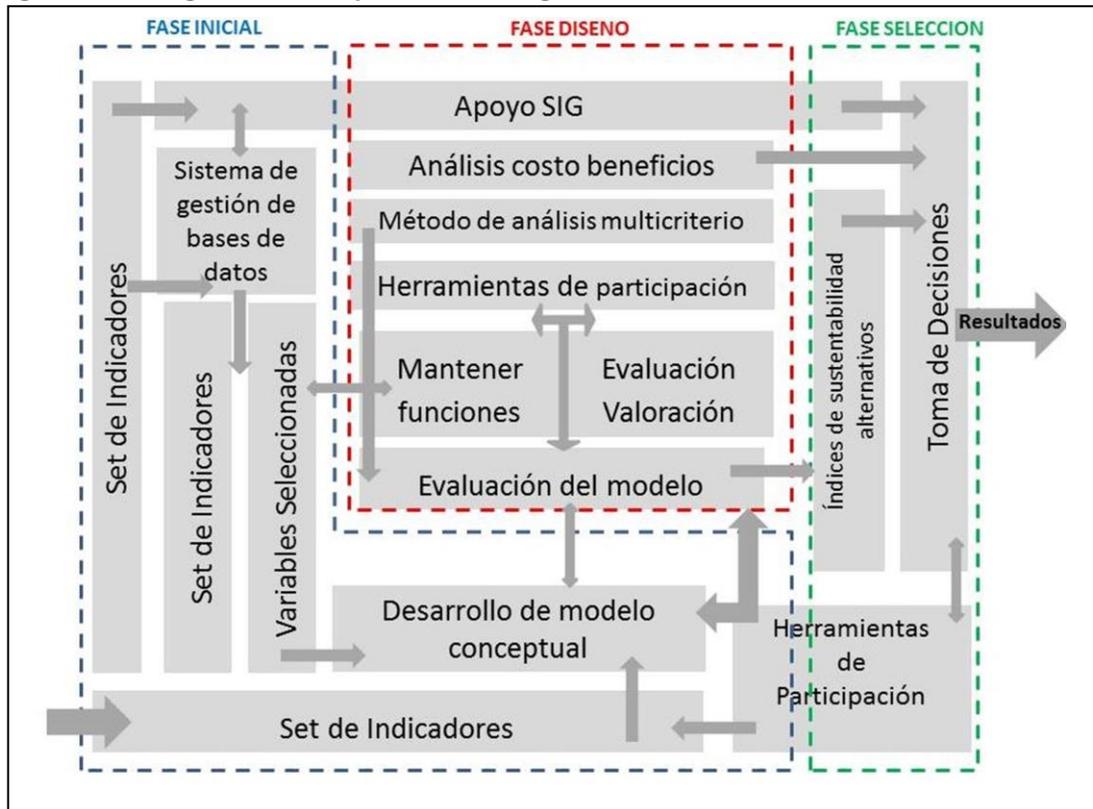


(GARCIA, 2006)

Este modelo se basa en el uso de sistema de información geográfico y en un sistema de manejo de bases de datos; y toma en consideración el marco de planificación institucional que cubre las siguientes funciones:

- Uso de indicadores de sustentabilidad
- Diseño conceptual del modelo
- Desarrollo de escenarios
- Evaluación de sustentabilidad
- Análisis costo beneficio
- Información geográfica
- Monitoreo

Figura 17 Diagrama de flujos metodología OIKOS



Fuente: GARCIA G. *et al.* 2006

Los diferentes estudios de casos, métodos aplicados de análisis integrado y de apoyo a la planificación espacial, muestran la urgencia que existe hoy respecto de la consideración del medio ambiente en la planificación espacial. El ADS está en sintonía con este conjunto de ejemplos. No corresponde una comparación pues cada uno surge de la necesidad de un contexto específico y de objetivos específicos en este ámbito de integración ambiental. Permiten demostrar, como se dijo ya antes, que la tradicional planificación espacial en torno a los usos del suelo es una práctica pasada.

6.4 Replicabilidad del Atlas de Desarrollo Sustentable desde la perspectiva del marco institucional, sus políticas, instrumentos y praxis de planificación espacial

El ADS muestra que la brecha que representan los problemas locales que originan su uso, sobre deterioro, pobreza y vacío de instrumentos puede abordarse; cuantificarse, analizarse y evaluarse de manera integrada; y por tanto contribuir a su solución. El ADS contribuye no solo a orientar el uso del espacio, sino que a la formulación de estrategias sectoriales con una expresión espacial que integran diversas áreas de conocimiento, formula conocimiento nuevo y por tanto favorece una toma de decisiones que incorpora la dimensión ambiental, es decir los impactos de las estrategias en el espacio.

El ADS en Kosovo ha contribuido en la construcción del siguiente conjunto de capacidades, las que deben continuar desarrollándose para ampliar las posibilidades de uso y manejo del mismo:

- Creación y mantención de bases de datos, catastros y sistemas de información y monitoreo. En particular dar inicio, a nivel país y local, a la construcción de catastros de los recursos naturales
- Análisis y planificación multisectorial integrada
- Creación de conocimiento científico e investigación
- Herramientas de gestión de los recursos naturales y ecosistemas
- Formulación y adopción de legislación ambiental y espacial
- Participación civil en la gobernabilidad ambiental y territorial
- Valoración económica de servicios eco sistémicos
- Monitoreo y evaluación del desarrollo espacial
- Colaboración institucional multisectorial
- Implementación de acuerdos ambientales multilaterales y legislación ambiental internacional
- De asociación estratégica con el sector privado

El uso del ADS confirma que cuando se utiliza información con base en evidencia científica y actualizada, es posible crear escenarios bastante confiables para desarrollar estrategias integradas. El ADS y sus base de datos sirven como sustento para definir dichos listados, los que han de organizarse y estructurarse en función de cómo ellos sirven para monitorear las estrategias de desarrollo sectoriales e integradas. Los desafíos en este sentido son el de quién y cómo se mantienen dichos datos, y con qué requerimientos tecnológicos

El cómo pasar de la condición actual a un estado de capacidades que permitan el análisis multisectorial e integrado es una discusión sensible al presupuesto de la administración pública en particular de los municipios. Se requiere de un pensamiento innovador de búsqueda de asociaciones estratégicas con el ambiente académico y el sector privado de manera de que los municipios y la administración pública, en general, puedan establecer alianzas estratégicas con dichas instituciones para llenar los actuales vacíos existentes. El debate y discusión en los municipios ha de centrarse en reconocer y establecer consensos respecto de qué capacidades han de llenarse primero, etapas para llenar dichas capacidades, con quién cooperar, con qué metas y cuáles son los plazos. En la discusión han de identificarse las capacidades transversales, cómo definir el cómo utilizar a la sociedad civil, a las ONGs e instituciones locales y nacionales, cuáles acuerdos podrían gestionarse a nivel local y cuáles deben hacerse a nivel nacional con apoyo del gobierno central o de los propios ministerios. Todo ello en el marco de los lineamientos generales que también promueve la ETE de cooperación para el DS y la cohesión espacial. Vale la pena por tanto reiterar las dificultades y desafíos generales que implica el uso del método:

- En regiones pobres y en vías de desarrollo; la falta de bases de datos y estudios científicos a escalas adecuadas constituyen una limitante severa.

- La necesidad de tener que contar con especialistas en todos los sectores, además de planificadores espaciales, de paisaje y rurales en particular.
- Se debe contar con sistemas de información geográficos y capacidades suficientes para su manejo, idealmente para su monitoreo en el largo plazo.
- Dificultad de mantener el enfoque de conjunto cuando se trabaja con bases de datos tan detalladas, debe crearse una estrategia consensuada de cuáles son dichas bases de datos esenciales, y no desviarse de ellas.
- La demanda de procesos participativos implican una gran demora y necesidad de utilizar el proceso como el fin y no como el resultado mismo.

Finalmente, cabe cuestionarse cómo hacer que la construcción de capacidades reciba el énfasis que requiere, y consecuentemente, una priorización económica desde el presupuesto central y en las políticas de gobierno. Un buen augurio es la reciente formulación de la estrategia de la UE para Kosovo para los próximos años en donde la construcción de capacidades es uno de los pilares de la nueva fase de la cooperación para el desarrollo. Usado en una escala nacional, el ADS puede ayudar a Kosovo a identificar áreas que requieren acción prioritaria para el desarrollo, en particular a promover los equilibrios en la relación urbana rural, y alimentar así los procesos de políticas públicas desde la evidencia verificable. A su vez, permitiría la domesticación de las leyes internacionales y su implementación. Un ejemplo de resultado de la aplicación del ADS en Dragash es el compromiso de Kosovo de reducir el consumo de energía en cerca de 9% en un período de 5 años, como parte de un acuerdo tomado con la Unión Europea. Debido al detallado análisis facilitado por el ADS, Dragash pudo cuantificar el uso energético a la escala local detallada y generar un plan de acción para el cumplimiento con dicho compromiso.

Como se ha señalado, uno de los desafíos en tanto a replicación del método se refiere al de permitir que el método ADS sea utilizado por otros gobiernos locales. Ello requiere entregar información simplificada a los gobiernos locales respecto del

esfuerzo, el costo material y técnico de su implementación, por parte de las autoridades centrales. La [tabla 10](#), que se presenta en el capítulo de recomendaciones, ofrece un listado correlacionado de: 1) las acciones de desarrollo que propone el Plan Espacial de Kosovo (PEK), 2) las necesidades de bases de datos, 3) una indicación de la dificultad de obtener dicha base de datos, 4) y quién la posee. Luego se ofrece una correlación con los necesarios procesos analíticos utilizados por el ADS y las guías que este puede ofrecer para la toma de decisiones, asimismo, termina ofreciendo el listado correlacionado de instrumentos de gestión específicos que se pueden derivar directamente del uso de las guías que ofrece el ADS. Esta tabla, si bien extensa, debido al largo listado de acciones que enuncia el PEK, muestra de manera simplificada cómo se puede pasar desde las directrices/acciones que obliga el instrumento de política oficial a la generación de instrumentos de gestión, a través del ADS.

7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis y revisión bibliográfica realizado permite recoger el siguiente conjunto de conclusiones y recomendaciones:

1. Los países de la ex Yugoslavia, en particular Kosovo, se encuentran en gran desventaja para implementar los preceptos de sustentabilidad y cohesión territorial que formula la Estrategia Territorial Europea y los acuerdos de la agenda territorial europea. Los fenómenos de migración, abandono de las zonas rurales, degradación y polución de los recursos naturales además del vacío de capacidades que se documentan los informes revisados, dan cuenta de un escenario altamente complejo para avanzar hacia un desarrollo sustentable.

2. La agenda explícita de los esfuerzos de la asistencia para el desarrollo por parte de la UE y el conjunto de la comunidad internacional en Kosovo, no parecen estar ofreciendo una perspectiva coherente con las definiciones de sustentabilidad propios del marco institucional europeo al respecto. El cambio climático, medio ambiente y recuperación de los ecosistemas, no son una prioridad explícita; y si bien aparecen en el diagnóstico de los informes de las distintas agencias, estas dimensiones no están siendo integradas en las estrategias de desarrollo con enfoque hacia la cohesión territorial europea, y la inversión en ellos es efímera. Con la excepción del caso de estudio de Dragash, son escasas estas inversiones en Kosovo. Prueba de ello, es la aun precaria situación del manejo de la basura y de las aguas servidas, la muy baja atención a los diagnósticos de contaminación de los suelos con metales pesados, la grave polución del aire y ambiente general en torno a las plantas productoras de mineral, y por supuesto la dependencia en casi un 100% de energía no renovable (carbón lignito).

3. Los estudios revisados que analizan el concepto de sustentabilidad y que en especial buscan evaluar la sustentabilidad del desarrollo territorial, sugieren que para medir los avances en este sentido es necesario desensamblar el concepto en partes que sean medibles. Ello es un desafío en sí mismo, sin embargo, existe una amplia

gama de ejemplos de indicadores para su medición⁸², y una creciente práctica de sistemas monitoreo que complementan dichos esfuerzos. Esta práctica de monitoreo habla de una intención respecto de la sustentabilidad, la que en el caso de Kosovo y sus instrumentos están ausentes.

4. La revisión de los antecedentes del contexto europeo respecto del rol de la planificación espacial, así como de las distintas herramientas y métodos de análisis y apoyo a la misma sugieren que el uso del método ADS en Dragash y Parque Nacional Shar en Kosovo están alineados con las tendencias actuales de análisis y evaluación integrada. Es apropiado el uso de cualquier método que permita a la planificación espacial como tal avanzar en la práctica de procesos de integración de las distintas variables del desarrollo sustentable. El método se alinea con las tendencias actuales de incorporar el manejo de recursos, de considerar el estado y potencial de los ecosistemas en conjunto con las dimensiones sociales y económicas. Si bien posee un fuerte énfasis en la dimensión ambiental, ello es adecuado dada la condición de ruralidad (y presión actual sobre el uso de los recursos naturales) de la región en cuestión.

5. En el contexto dado de Kosovo y la región de los Balcanes, la evidencia documentada indica que se requiere del uso de métodos de planificación espacial que efectivamente permitan incorporar los principios de sustentabilidad de manera efectiva en los procesos de desarrollo, y que pongan de manifiesto la implicancias de una planificación espacial que no integra el medio ambiente y los recursos naturales de manera consistente. El caso de estudio demuestra las dificultades que ello implica.

⁸² La Huella ecológica Wackernagel, Mathis and William Rees: Our Ecological Footprint, Reducing Human Impact on the Earth, Philadelphia 1996. Indicadores de sustentabilidad de la OECD: <http://www.oecd.org/dac/indicators/index.htm>. Indicadores de la Comisión para el desarrollo sostenible de UN: <http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/agenda21/issue/sdissue.htm>. Los indicadores Urbanos del Centro de Asentamientos Humanos de UN: <http://urbanobservatory.org>. Entre otros

6. Las buenas prácticas europeas, citadas por distintos autores, incluida la Estrategia Territorial Europea, señalan que las definiciones de las políticas nacionales sobre sustentabilidad son necesarias ya que ellas dirigen la acción en los distintos niveles, permiten proveer coordinación intersectorial e inspiración al proceso de planificación para el desarrollo. En el caso de Kosovo, se comprueba que hay un vacío en este sentido; el desarrollo sustentable no está claramente definido y se usa en los documentos a manera retórica, sin ser este operacionalizado en ninguno de los niveles de planificación ni en las políticas sectoriales, incluida la propia política de medio ambiente.

7. Los métodos de apoyo a la planificación espacial revisados en capítulo 6.2 permiten corroborar que el Atlas de Desarrollo Sustentable es un método alineado con las tendencias en tanto a la búsqueda de coherencia de la planificación espacial con la necesidad de integrar la dimensión del medio ambiente con un enfoque integrado, que sin duda es más complejo pero a la vez es de aquel tipo que permite la integración comprensiva de los efectos sobre el espacio de las políticas de desarrollo en todos los niveles.

8. A nivel de los instrumentos de políticas nacionales y planes de acción, hace falta en Kosovo la definición explícita respecto a la necesidad de integración del medio ambiente y los “recursos” en el proceso de planificación, y la discusión con la sociedad respecto de los alcances del desarrollo sustentable. Si bien es cierto que los usos del suelo son importantes, hay también una necesidad de mecanismo de integración y coordinación transectorial aún inexistentes en Kosovo. Es más, la propia política de medio ambiente no incursiona en establecer el rol de la misma en el desarrollo sustentable, ni en cómo el medio ambiente ha de integrarse en otras políticas.

9. Los instrumentos de planificación espacial, la Ley de Planificación Espacial y el Plan Espacial de Kosovo adoptan una definición débil y estrecha sobre sustentabilidad, referida esta como “*la necesidad de asimilar el potencial crecimiento con un mínimo de impacto y maximización de los beneficios sociales y económicos*” (*Kosovo Spatial Plan*; p58), al mismo tiempo que reconoce la “necesidad de traducir el concepto en acciones concretas y en un modelo de gestión” (*Kosovo Spatial Plan*; p100).

10. La gran expectativa que recae sobre los instrumentos de planificación espacial en Kosovo, el PDM en este caso, respecto de promover el desarrollo sustentable, no está alineada con las capacidades del sistema y de aquellos encargados de operarlo para producir dicha promoción. La generación de conocimiento, el análisis integrado, la integración, coordinación sectorial y el monitoreo son incipientes. Por ello es válido citar para Kosovo las recomendaciones que hace el Grupo de Trabajo GEO en relación a la construcción de capacidades. Este señala entre otras a la coordinación, métodos, informes, evaluaciones, y el monitoreo. Dichas recomendaciones calzan con las necesidades de Kosovo (véase [recuadro 3](#)) y son las que se deben abordar, según la experiencia de implementación del ADS.

11. La aplicación del método ADS en Dragash y Parque Nacional Shar son una apuesta por contribuir a la agenda de sustentabilidad a través de la planificación espacial. Significan una contribución en tanto experimentan, muestran e innovan respecto del sistema de planificación y statu quo, ofreciendo resultados concretos en planificación espacial en un período corto y de largo plazo. Habría que promover esta innovación a nivel de políticas nacionales y sectoriales. Una sugerencia para avanzar en este proceso se ofrece en [Tabla 10](#) que sigue.

12. La institucionalización del método de planificación Atlas de Desarrollo Sustentable es posible, pero implica hacerse cargo de los costos asociados a ello y de una voluntad de coordinación extraordinaria, para el contexto en cuestión. Los costos económicos de construcción de capacidades en este ámbito, y de coordinación, transparencia y compromiso con la visión de desarrollo sustentable, activamente construida, pueden ser mirados en forma aislada como de gran envergadura. Sin embargo, si esta se mira en el contexto de los beneficios de largo plazo del enfoque de sustentabilidad el caso es atendible; lo que involucraría un esfuerzo concertado con el ámbito académico y de la sociedad civil organizada.

13. En Kosovo mismo, es necesario que sea también la propia cooperación internacional, idealmente la propia Unión Europea y aquellos cinco donantes que aportan el 85% del fondo de asistencia para el desarrollo los que entiendan y

concuerdan con la necesidad de abordar el concepto de desarrollo con este enfoque de sustentabilidad, que pregona a nivel de la macro región europea. Todo parece indicar que el tratamiento sectorial de la cooperación se beneficiaría del enfoque holístico de las definiciones contenidas en la Estrategia Territorial Europea y la Agenda Territorial europea. La aplicación de dicha política de manera parcial no parece estar ofreciendo un panorama alentador, por el contrario, aparece contradictorio con los preceptos generales del enfoque de sustentabilidad.

14. La metodología Atlas de Desarrollo Sustentable es replicable, requiere de inversión en construcción de catastros y procesos participativos que integren a su vez el más alto nivel de investigación científica mínima para alimentar la construcción de guías estratégicas integradas. Su replicación sin embargo dependerá más bien, y, como se señala en párrafo anterior, de que cambie la perspectiva de los actores todos, en especial la de la sociedad civil en tanto a demandar la coherencia de los instrumentos sectoriales con las políticas ambientales, en particular las que se refieren a la gestión y manejo de los recursos.

Recomendaciones

Dos tipos de recomendaciones son las que surgen del análisis en este documento. Por un lado la necesidad de construir capacidades, y para lo cual se recogen las recomendaciones específicas efectuadas por el Grupo de Trabajo del Equipo GEO, quienes ya en el 2004 sintetizaron un conjunto de recomendaciones para el incremento de capacidades para permitir a los países el análisis integrado, y avanzar en la planificación espacial para el desarrollo sustentable. Todas ellas calzan a la perfección con la realidad de Kosovo y probablemente con la realidad de toda la región de los Balcanes. Véanse estas en el recuadro 3 que sigue. La segunda recomendación es la que surge de comprender que para avanzar en el uso del método, en línea con la construcción de capacidades es necesario guiar el uso del ADS paso a paso. Dicha guía paso a paso se explicita en el [subcapítulo 7.1](#) que sigue.

Recuadro 3 Criterios para mejorar la eficacia del desarrollo y fortalecimiento capacidades para la EIA

- 1. Mejorar la coordinación** – Identificar, monitorear y, cuando sea posible, mejorar la coordinación y cooperación con iniciativas similares de desarrollo y fortalecimiento de capacidades: En Kosovo es necesario en particular coordinar las estrategias de desarrollo sectoriales con las estrategias de desarrollo medio ambiental y en particular desarrollar evaluaciones ambientales estratégicas de cada una para asegurar la mitigación y compensación de todos los impactos ambientales, sociales y económicos de las mismas. Ejemplo, las obras de infraestructura, la estrategia de desarrollo agrícola.
- 2. Aprovechar las capacidades disponibles** – Identificar y mejorar el aprovechamiento de capacidades disponibles en las organizaciones contraparte y la red GEO: En Kosovo existen capacidades en la sociedad civil y organizaciones sin fines de lucro, por ejemplo, organizaciones de observadores de aves, organizaciones ambientales. Existen Universidades con capacidad instalada para avanzar estudios y bases de datos sobre los recursos en distintas áreas. Por su parte la red Geo ofrece la posibilidad de acceder a bases de datos globales y asistencia técnica para su producción.
- 3. Promover la innovación y la diversidad** – Adoptar una diversidad de enfoques de capacitación y desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la evaluación y la elaboración de informes: En Kosovo, la Asociación de Municipios o similar, en Kosovo sería un buen comienzo para avanzar en la construcción de enfoques alternativos y de la institucionalización de la práctica de la evaluación. La organización pública encargada de la construcción de capacidades poseería la infraestructura operacional al respecto. Las organizaciones civiles, por su parte, pueden contribuir en ofrecer nuevos enfoques de análisis basados en la realidad específica de cada localidad, se requiere de la integración efectiva de dicha participación civil.

- 4. Métodos innovadores** – Incrementar la eficacia del desarrollo y fortalecimiento de capacidades mediante la introducción de herramientas nuevas e innovadoras, métodos de capacitación con enfoque participativo y experimental que hayan tenido éxito en organizaciones contraparte: En Kosovo el PUND probó el enfoque de desarrollo participativo rural de ILSLEDA, así como los promovidos por la cooperación Suiza y Austriaca de cooperación y participación de comunidades rurales, todas ellas exitosas, han de tenerse en cuenta por parte de los municipios y han de establecerse oficinas de participación y cooperación ciudadana a efectos de institucionalizar estas.
- 5. Participación multinivel** – Incrementar la sostenibilidad del impacto mediante la participación activa de públicos para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades tanto en la escala individual como organizacional: En Kosovo, la participación activa de la sociedad civil sigue siendo un desafío mayor debido tanto a una tradición cultural de estructuras muy jerárquicas y de distintos grupos étnicos que se organizaban en torno a clanes familiares, dicha tradición persiste en grupos de comunidades étnicas cerradas. Sin embargo, la inclusión de los líderes de dichas comunidades en procesos de planificación ofrece una oportunidad para la participación multinivel incluida la mujer y grupos minoritarios, trabajo que es promovido por la OSCE.
- 6. Vincular el desarrollo y fortalecimiento de capacidades con las evaluaciones y las elaboraciones de informes reales** – Buscar y crear oportunidades para vincular el desarrollo y fortalecimiento de capacidades con las evaluaciones y las elaboraciones de informes reales: En Kosovo, el aprender a medida que se hace es una estrategia necesaria, sin embargo requiere de una actitud de transparencia por parte de la autoridad en tanto a revelar las EIAs y los planes de mitigación, por ejemplo. Ello es posible en la medida que los distintos grupos y organizaciones civiles así lo demanden.
- 7. Brindar incentivos** – Brindar incentivos a organizaciones y expertos que cubran los requisitos siempre que sea posible a fin de mantener su interés en las evaluaciones y la elaboración de informes GEO más allá de la capacitación: En Kosovo los incentivos han de tratarse con cautela, ya que pueden crear señales distorsionantes. Los bajos sueldos de los funcionarios públicos no pueden compensarse con incrementos artificiales de salarios, si con incentivos de capacitación y perfeccionamiento.

- 8. Fortalecer la capacidad de difundir eficazmente las evaluaciones** – Asegurar que el desarrollo de capacidades fortalezca la capacidad de diseñar y poner en práctica estrategias de comunicación: En Kosovo, ello representa otro gran desafío, como se ha señalado, la transparencia hoy por hoy esta cautiva en los intereses de los grupos políticos asociados a inversiones privadas en distintas áreas y por tanto la comunicación respecto de las evaluaciones y estudios es precaria y a veces no deseada, pues influencia las decisiones de la ciudadanía. Sin embargo, las nuevas generaciones de jóvenes y organizaciones sin fines de lucro son la opción de cambio, estas ya no viven la jerárquica relación con la autoridad y cada vez más demandan conocimiento y transparencia de los estudios y toma de decisiones. La vinculación de los medios de comunicación en el monitoreo del desarrollo sustentable contribuiría a la difusión de los informes y evaluaciones.
- 9. Mejorar el monitoreo, la evaluación y el aprendizaje** – Asegurar la existencia de métodos y mecanismos para monitorear, medir y, cuando así se requiera, elaborar informes acerca de los impactos de corto y largo plazo de los esfuerzos de desarrollo y fortalecimiento de capacidades. Tarea difícil, en Kosovo, sin embargo ya los planes de desarrollo, los planes de biodiversidad y planes de acción sobre cultura y herencia cultural se comienzan a establecer indicadores de gestión y de desarrollo. Paso clave en esta lógica es que los municipios puedan monitorear efectivamente la implementación de sus estrategias. Los sistemas de información y la construcción de capacidades en esta línea, si no está presente ha de subcontratarse con la academia, escuelas y universidades, también a las ONGs.

Fuente: Elaboración propia a partir del informe 2004 del Grupo de Trabajo GEO sobre Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades, Ginebra, Suiza

7.1 Propuesta de una guía rápida para comprender el alcance de la aplicación del Atlas de Desarrollo Sustentable en la escala local

La secuencia propuesta a continuación permite vincular las acciones generales que sugiere el PEK con las demandas de bases de datos específicas y detalladas. Ello permitiría la comprensión de la realidad local con un nivel de detalle adecuado para una planificación significativa: permite visualizar dónde y con quién conseguir la información y bases necesarias, y cuantificar el costo de tener que producirla o contratarla de ser el caso. Identifica quiénes son los actores involucrados en la gestión de la información, permitiendo definir estrategias para dicha gestión dentro del equipo municipal o de planificación. Finalmente, los últimos tres pasos del proceso de planificación (ítems 5, 6 y 7 de la Tabla 10 abajo) simplifican el posible entendimiento de la relación entre el análisis, la información para la toma de decisiones y los instrumentos de gestión a los que se puede tener acceso, una vez ejecutado el proceso de planificación.

Esta sistematización permitiría a los municipios y gobierno central, así como a las agencias de cooperación, evaluar y entender la magnitud del esfuerzo que ha de realizarse para implementar el método – logrando también de paso permitir programar su aplicación en el tiempo, debido a las barreras principales de todo proceso de planificación.

Tabla 10 Diseño de Una Ruta Simplificada Para La Institucionalización del Método ADS

Contenido del PEK

Secuencia paso a paso para explicar la aplicación del ADS

Instrumentos facilitados por el ADS

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
DESARROLLO SOCIAL –EDUCACION						
-Educación a la menor distancia, cumpliendo con necesidades sociales, físicas y culturales	1. Censo de población	Alta	Dirección de Educación Municipal	Análisis/balance demanda oferta educacional	ADS: Guía desarrollo de la Educación Municipal, incluye guía para orientar la oferta educacional	Plan de educación municipal que incluye necesidades técnicas del territorio. Por Ej. Educación técnico agrícola, técnico turismo y cultura
	1.1 Población estudiantil por localidades y género	Alta				
	2. 1. Catastro de edificación de educación	Alta				
- Construcción de nuevas dependencias educacionales	3. Estado de los establecimientos.	Es probable que no exista, a elaborar con Dirección Educación Municipal	Dirección de Educación Municipal	Escenarios de población futura e histórica. Análisis de procesos de migración		Plan de infraestructura municipal
-Entrenamiento del profesorado	4. Calificación del personal de educación	A elaborar con Dirección Educación Municipal a partir del registro de profesores	Dirección de Educación Municipal	Análisis de calidad del profesorado y currículo en función de la estrategia de desarrollo local, en particular si se trata de localidad rural		Plan de gestión de capacidades del profesorado

⁸³ (Nota: los números asignados a los datos solo sirven para establecer un orden en la base de datos, que aquí se señala)

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Provisión de transporte para áreas remotas	5. Catastro de vehículos; 6. disponibilidad de transporte público, horarios y frecuencias	Alta, debe involucrarse al sector privado a cargo de transporte público	Dirección de Educación Municipal para vehículos municipales, Dirección de transporte para vehículos privados	Análisis de oferta y demanda de servicios de transporte	ADS: Guía vialidad y transporte. Guía sobre proyectos viales, mejoramiento vial, gestión de los bordes fronterizos y mantenimiento vial	Plan de gestión de transporte público o incentivo al transporte publico/ privado
DESARROLLO SOCIAL –SALUD						
Mejoramiento de los recursos para la salud, descentralización de los recursos para atención primaria a los municipios	2.2 Catastro de edificación de salud y estado	Probable que no exista, a desarrollarse con el Departamento Municipal de Edificación e Ingeniería	Departamento Planificación y Edificación Municipal	Análisis de los recursos administrativos y humanos sector salud municipal	ADS: Guía para Salud, incluido protección contra fuego /incendios	Estrategia de Salud
	8. Catastro de equipamiento de Salud	Alta	Dirección de Salud Municipal	Análisis de la cobertura de los servicios de salud		Plan de mejoramiento de la infraestructura y la atención primaria
	2.2. Catastro de servicios de salud primaria	Alta	Dirección de Salud Municipal	Análisis de calidad de atención de salud primaria		
DESARROLLO SOCIAL –VIVIENDA						
Desarrollo de medio ambientes sustentables para la vivienda	2.3 Catastro de vivienda y su estado	No existe, ha de contratarse a consultores externos	En general, catastros detallados han de contratarse y desarrollarse. Podrían	Análisis calidad de la vivienda y del estado del medio ambiente urbano	ADS: Guía para los asentamientos humanos ; principios guías para su desarrollo incluida la	Planes de vivienda social y de infraestructura urbana

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión contruidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Uso del suelo mejorado	9. Usos de suelo rural	Baja, catastros predio a predio no existen han de contratarse a consultores externos	pedirse a Universidades como trabajo de los alumnos de práctica	Análisis del uso de suelos y conflictos por el uso del suelo	vialidad, reducción de riesgos, mejoramiento de servicios básicos y regularización de predios.	Planes urbanos y regulatorios
	10. División predial	Baja, Agencia de catastro Nacional no está actualizando información y no la otorga a los Municipios	Agencia de Catastro nacional	Análisis de propiedad para delimitación de las áreas protegidas y áreas especiales	Guía regulatoria para las zonas urbanas y periurbanas	
Vinculación del desarrollo con el transporte urbano	9.1 Localización y concentración de actividades económicas	Alta	Departamento de Desarrollo Económico	Escenarios de desarrollo de centros poblados y centros económicos	ADS: Sobre infraestructura, caminos y tráfico. Guía Estructura funcional del territorio	PDM: Estrategia de desarrollo de la infraestructura vial e infraestructura de servicios
	9.3 Localización de los predios agrícolas	Media, requiere actualización de catastro de propiedades	Departamento de Desarrollo Agrícola, Agencia de Catastro Nacional	Análisis de vialidad existente y demanda futura	ADS: Guía para la agricultura	PDM: Estrategia de desarrollo económico según jerarquía de centros poblados
Promoción del uso del suelo mixto	11. Uso del suelo urbano	Media, requiere actualización de catastro de propiedades. Generalmente Municipios no poseen	Departamento Planificación y Edificación Municipal, o a desarrollarse con encuestas en terreno e interpretación de ortofotos por profesional especializado	Interpretación ortofotos, categorías de uso CORINE	ADS: Guía integrada de resistencia espacial	PDM: Propuesta de ordenanza regulatoria sobre los usos de suelo

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Desarrollo de áreas verdes en asentamientos urbanos	Catastro de los asentamientos urbanos y de las áreas verdes (9., 10.)	No existe	A construir con geógrafos y arquitectos o universidades y /o consultores	Análisis de usos del suelo urbano según categorías definidas en la ley	ADS: Guías de usos de suelo, zonas buffer y áreas verdes de los asentamientos y estructura funcional territorial	
Diseños de calidad	2. Catastro edificación y estado	No existe	A contratar con consultores externos o universidades	Análisis de estándares y tecnologías apropiadas para el ámbito rural en función de eficiencia energética	PDM: Reglamento de construcción	
		No existe	A definir con Ministerio y a escala País según regiones			En PDM: Plan de eficiencia energética en la construcción de la vivienda y en el uso de energía
DESARROLLO ECONOMICO						
Municipio y gobierno deben desarrollar estrategias de empleo, incluyendo grupos específicos (mujer, juventud)	12. Catastro de productividad local, con localización específica de personas y productos y subproductos utilizados en las cadenas productivas:	No existe,	Hay que producir con especialistas desarrollo rural y agrícola. Expertos internacionales en desarrollo agrícola endógeno			PDM: Estrategia de desarrollo económico local
	12.1 Abejas y miel	No existe,	ONGs locales			PDM: Programa de fomento de la competitividad productiva local, a partir de las cadenas de valor
	12.2 Productos del bosque	No existe,	Hay que compilar bases de datos con encuestas en comunidades y ONGs y productores locales	Análisis de recursos para la competitividad territorial en cada una de las cadenas de valor		
	12.3 Hierbas	No existe,				
	12.4 Leche y carnes	No existe,				
	12.5 Leche y productos	No existe,				

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
	lácteos					
	12.6 Papas y cereales	No existe,				
	12.7 Hortalizas y vegetales	No existe,				
	12.8 Turismo, cultura e historia	No existe,	A producir con expertos nacionales y levantamiento en terreno			
	12.9 Oveja, lana, artesanía	Existe	Departamento Agricultura Municipal			
Desarrollo de políticas adecuadas en agricultura, creación de condiciones favorables en el ámbito rural, regeneración de capacidades industriales	9.4. Capacidades agrícolas técnicas locales	No existe,	A desarrollar con departamento de Educación Municipal y agencias de cooperación técnica	Análisis de la demanda de capacidades técnicas locales	ADS: Guía para el desarrollo de la educación orientada a la construcción de capacidades técnicas locales según demanda	
	9.1 Calidad y aptitud agrícola de los suelos	Baja, no existe, base de datos Min Agricultura proveniente de proyecto EULUP escala 1:50.000 puede ofrecer una base general	A contratar con especialistas nacionales en desarrollo agrícola, calidad de los suelos		ADS: Guía para el desarrollo de la agricultura, principios para mejorar la efectividad de los sistemas de ganadería y agrícola	
	9.2 Potencial agrícola, silvo pastoral, 9.3 forestal	Baja, no existe				

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
	10. Geomorfológico, 14. Catastro de irrigación y de red hidrológica	Geomorfología existe en MMA y PES con errores escala 1:25000 ha de ajustarse a escala mayor	Irrigación e hidrología existe parcialmente, ha de construirse con fotointerpretación a escala mayor	Análisis de calidad ecológica del recurso hídrico. Análisis bioquímico de calidad biológica del agua	ADS: Guía para usos de suelo y protección de recursos hídricos, rehabilitación o protección de captaciones de agua, prioridades para reducción de la polución, incluido tratamiento de aguas servidas	
Concentración en áreas de potencial desarrollo y desatendidas como la montaña Shar – Dragash	Línea base de 1. Recursos humanos , 12.8 Sociales, culturales, naturales	En general no existe, ha de crearse a partir de catastros sectoriales	Análisis tendencia población ha de construirse, con expertos internacionales en procesos migratorios. Catastro cultural ha de realizarse con ONGs locales y expertos nacionales	Análisis del estado de los recursos, conflictos en su uso		Plan de manejo Parque Nacional Shar
	12. Economía local	Existe sin localización específica y datos desactualizados	Departamento economía y agricultura; PYMES, ha de construirse con encuestas			En PDM, estrategia de desarrollo económico
	12.8 Patrimonio cultural e histórico	No existe	Ministerio cultura catastro patrimonio de Serbia, ha de construirse con levantamiento de terreno	Análisis del potencial turístico (estructura de los servicios, paisaje, puntos de interés)	ADS: Guías para desarrollo turístico y de la herencia cultural	

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Priorizar inversiones de gobierno en el establecimiento de infraestructura social y reactivación técnica y económica de las capacidades existentes	1. Censo población y tendencia migratoria/ proyecciones y escenarios, 2. Catastros de infraestructura	Existe	Análisis de la tendencia hay que realizar por procesos migratorios	Tendencia población y Análisis de la demanda de servicios básicos: vivienda, salud, educación, transporte y comunicaciones	ADS: Guía de Asentamientos, diferenciando tipos y correspondiente infraestructura	Planes urbanos
Estimular la agricultura y manejo de animales de manera de reducir la migración campo ciudad	12. Catastro de productividad local, con localización específica de personas y productos y subproductos utilizados en las cadenas productivas:	Limitada, ver celdas anteriores		Análisis del potencial agrícola y sustentabilidad del fomento agrícola	ADS: Definición de zonas diferentes para agricultura y ganado y usos de bosque	PDM: Estrategia de desarrollo agrícola y economía local
Medidas para promover la inversión privada en centrales hidroeléctricas y recursos energéticos	15. Potencial hidroeléctrico encauses naturales locales	Existe	Ministerio de Economía y Energía	Eval. Amb. De obras de infraestructura asociada	ADS: Identificación de mejores localizaciones y conflictos de estas con otros usos	
Gestión de la construcción ilegal	2. Catastro de edificación	No existe				Plan de fiscalización municipal y recaudación de impuestos. Incentivos a la regularización
Gestión del suelo agrícola, riego y manejo forestal	9.1 Calidad y aptitud agrícola de los suelos	Baja	B ase de datos Min Agricultura proveniente de proyecto EULUP		ADS: Guías para desarrollo de la agricultura, principios para mejorar la efectividad	PDM: Estrategia de desarrollo agrícola y

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS economía local
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Congelar el uso del suelo en categorías de suelo agrícola, asegurando su vocación agrícola y establecimiento de un fondo agrícola para incrementar el área agrícola per cápita	9.2, 9. 3 .Localización de los predios agrícolas y 10. División predial	Baja	escala 1:50.000 puede ofrecer una base general		de los sistemas de ganadería y agrícola	
Urbanización de villorrios con toda la infraestructura necesaria	2. catastro de edificación, 9. Usos de suelo rural, 10. Usos de suelo urbano	Baja	Ídem 2, 9 y 10. arriba	Análisis de la calidad de los asentamientos	PDM: Guía para la estructura espacial de los asentamientos humanos	PDM: Plan de inversiones físicas municipal
DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA						
Mejoramiento de la infraestructura física, alcantarillado, agua potable	16. Catastro infraestructura sanitaria agua y alcantarillado; captaciones de aguas, pozos y canales	No existe para villorrios con servicio auto gestionado	Construir con ingenieros locales en terreno y SIG	Análisis cumplimiento de los estándares de infraestructura y calidad de los servicios, estándares de calidad del agua	ADS: Guía para el mejoramiento de mejoramiento dela infraestructura sanitaria.	PDM: Plan maestro de servicios de agua potable y alcantarillado
	Dotaciones de agua potable, alcantarillado, aguas lluvias y estado	No existe para villorrios con servicio auto gestionado	Construir con terreno, encuesta casa a casa			

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Asfaltado de caminos y mejoras del sistema de ferrocarriles, reduciendo las distancia funcional entre los asentamientos	17. Catastro de vialidad	Existe	Dirección de infraestructura y urbanismo municipal, Ministerio de MA y PE	Análisis caminos expuestos a deslizamientos o remociones en masa	ADS: Estrategia / guía vialidad y transporte. Guía sobre proyectos viales, mejoramiento vial, gestión de los bordes fronterizos y mantenimiento vial	PDM: Plan de inversiones físicas municipal y de vialidad
Gestión de la información y tecnología de las comunicaciones, modernización de servicios de telefonía, distribución de la red de internet, diversificación y mejoramiento de la calidad general de las comunicaciones	18. Catastro de telecomunicaciones	No existe	Compañías de telecomunicaciones privadas			
Suministro de energía eléctrica ininterrumpida	19. Catastro de servicios de energía eléctricos	Existe	Compañía eléctrica estatal			PDM: recomendaciones para el mejoramiento del suministro
Mejora de suministro de agua potable en las áreas urbanas	16. Catastro infraestructura sanitaria agua y alcantarillado; captaciones de aguas, pozos y canales	No existe para villorrios con servicio auto gestionado	ídem 16 y 16.1			Plan maestro de agua potable y saneamiento de los asentamientos humanos

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS						
Evaluación de la situación de los asentamientos informales en todas las ciudades	1. Censo de población, 2. Usos de suelo, 2. 1. Catastro de edificación de educación	Existe	MMA y PE	Análisis del estado de los asentamientos informales	ADS: Guía de resistencia espacial contra el crecimiento y desarrollo de asentamientos. Guía para la estructura funcional óptima. Plan de regularización de los asentamientos informales y plan municipal de fiscalización de las obras de construcción	PDM, Planes regulatorios urbanos y planes urbanos
Prevención de los asentamientos informales y de la construcciones ilegales	1. Censo de población, 2. Usos de suelo, 2.2. Catastro de servicios de salud primaria	Existe	MMA y PE			
Prevenir las construcciones ilegales en suelos clase iii y iv (potencial agrícola)	1, 2, 2.2, 9. Usos de suelo rural 9.1 Calidad y aptitud agrícola de los suelos	Existe	MMA y PE			
Regulación de los asentamientos informales proveyendo infraestructura técnica y social resolviendo temas de propiedad y mejorando la gobernanza	1, 2, 2.2, 9 y 9.2 Potencial agrícola, silvo pastoral	Existe	MMA y PE			
DESARROLLO DEL MEDIO AMBIENTE						
REDUCCION DE LA POLUCION AMBIENTAL						

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Inhibir la explotación de las riberas de ríos por parte de operadores no autorizados así como de la descarga en ellos de basura de cualquier tipo.	14. Red hidrológica e hidrografía	No existe	Contratar empresa privada levantamiento general	Sensibilidad y capacidad de carga eco sistémica para el uso extractivo	ADS: Guía para la conservación de la naturaleza; zonas de conservación en distintas categorías, zonas de rehabilitación ecológica, zonas de desarrollo. . Zonificación Parque nacional Shar.	Plan de fiscalización municipal de uso de fertilizantes y químicos. Y de otorgación de patentes comerciales
Uso de fertilizantes y pesticidas químicos y en conformidad a la ley minimizando la polución superficial y subterráneas de las aguas	9.1, 10 y 14 ; Suelos, permeabilidad, e hidrografía	No existe	Contratar con ingenieros locales	Estado y calidad del agua en ríos y afluentes		
Estandarización de los vertederos de basura y medios de protección efectivos en vertederos de basura de alto riesgo y eliminación de vertederos ilegales	9.1, 9.2 Usos de suelo urbano y rural, 20. Catastro de servicios de la basura	Existe	Empresas de servicios de la basura estatales regionales	Análisis de composición de la basura.		
Iniciar purificación química y biológica del agua dentro de cada recinto industrial	16. Catastro infraestructura sanitaria agua y alcantarillado; captaciones de aguas, pozos y canales	No existe para villorrios con servicio auto gestionado	Construir con ingenieros locales en terreno y SIG	Proyección de consumo y descarga	ADS: Guía para los recursos hídricos y el saneamiento	Plan maestro de servicios de agua potable y alcantarillado

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Plantas de tratamiento de aguas servidas para asentamientos	16.1 Dotaciones de agua potable, alcantarillado, aguas lluvias y estado	No existe para villorios con servicio auto gestionado	Construir con terreno, encuesta casa a casa	Análisis económico y de factibilidad financiera		
PROTECCION DE LA FLORA Y FAUNA						
Uso racional de recursos, protección de la biodiversidad y valores naturales. Incrementar el parque nacional Shar incluyendo el territorio de Dragash. Protección de especies endémicas	13. Recursos naturales	Escasa, mala calidad, o no existe	Catastro de Yugoslavia de hace 30 años. Ha de contratarse con expertos nacionales e internacionales	Análisis de la biodiversidad, flora, vegetación y fauna	ADS: Guía para la conservación de la naturaleza; zonas de conservación en distintas categorías, zonas de rehabilitación ecológica, zonas de desarrollo. . Zonificación Parque nacional Shar.	Plan de acción local para el medio ambiente y para la biodiversidad. Plan de manejo del Parque Nacional. Plan financiero y de negocios Parque Nacional
	13.1 Clima	Existe parcialmente en centro meteorológico Universidad Pristina	Universidad Pristina, catastro en terreno. Simulación de vientos ha de hacerse con experticia internacional - de requerirse.	Definición de objetivos de conservación, protección y desarrollo en el territorio municipal		
	13.2 Biodiversidad fauna, mamíferos, aves y mariposas	No existe	Universidad Pristina, catastro terreno y encuesta comunidad, ONG de aves, científicos nacionales e internacionales	Análisis de tipos de hábitats eco sistémicos		
	13.3 Biodiversidad vegetación (plantas especies y comunidades) y flora	No existe	Universidad de Pristina, catastro terreno y terreno con expertos internacionales con experticia suficiente	Análisis de la biodiversidad, flora, vegetación y fauna		

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
Protección, integridad y manejo sustentable de los recursos forestales y bisques	9.3 Catastro de bosques, contenido calidad y relevancia biológica y eco sistémica	Baja, no existe	A contratarse con expertos nacionales en agricultura forestal	Relevancia ecológica y eco sistémica del recurso bosque	ADS: Guía de manejo forestal; protección para conservación de funciones eco sistémicas, de manejo bajo estándares FSC, rehabilitación para mejorar productividad y zonas de desarrollo sin restricciones	
Protección del medio ambiente contra los impactos de las construcciones e infraestructura	Evaluaciones ambientales estratégicas de proyectos.	No existen		Análisis de los impactos cumulativos sobre el medio ambiente	ADS: guía de conservación de naturaleza, biodiversidad, flora y fauna	Plan de acción local para el medio ambiente
PREVENCIÓN DE LAS INUNDACIONES						
Minimizar inundaciones y sus consecuencias, (sistema de alerta temprana, construcción de protecciones e infraestructura)	Suelos y nivel de erosión según clases y altitud	No existe	Con expertos nacionales y SIG	Análisis de riesgos incluidos avalanchas Análisis de riesgos de inundaciones	ADS: Protección de suelos, reforestación, aforestación, recuperación de áreas erosionadas	Plan de Manejo de áreas de bordes de ríos contra las contracciones y medidas contra la erosión, embancamientos.
PROTECCION DE LA BELLEZA DEL PAISAJE Y PRESERVACION DE LA HERENCIA CULTURA						
Creación de cinturones verdes alrededor de áreas de con problemas ambientales, protegiendo flora y fauna	Esto es gestión y planificación. Ver arriba, flora fauna recursos naturales y asentamientos humanos. Geografía,			Análisis espacial de los usos de suelos y conflictos de usos	ADS: Guías integradas de resistencia espacial y ADS: Guías integradas de estructura funcional	

1. Desafíos y acciones que propone el Plan Espacial de Kosovo Fuente PEK	Secuencia en la aplicación del ADS Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación del ADS					7. Instrumentos de gestión construidos a partir del ADS para Dragash y PNS
	2. Información requerida ⁸³	3. Probabilidad de obtener dicha información	4. Quién posee la información	5. Procesos analíticos Que ofrece el ADS	6. Guías para la toma de decisiones que ofrece el ADS	
	geomorfología					
- Protección de la herencia cultural a través de inventarios de sitios y objetos, definición de la herencia cultural y promoción a través de gestión de la información	Catastro del patrimonio histórico y cultural	No existe, hay que crear	Contratar con Universidades y ONGs locales	Catastro del patrimonio histórico y cultural		Plan de gestión de la herencia cultural, y patrimonio arquitectónico Estrategia y guías de turismo local
- Inclusión funcional de la herencia cultural en el turismo						

Fuente: Elaboración propia, Marzo de 2014

Esta tabla guía el proceso de aplicación del método, a la vez que orienta la necesaria coordinación, permite orientar el uso de capacidades existentes y definir el conjunto de aquellas nuevas. Orienta del mismo modo la participación multinivel a través de las distintas agencias públicas y agencias de conocimiento privadas o de la sociedad civil. Y particularmente abre también la dimensión del necesario monitoreo, evaluación y procesos de aprendizajes involucrados. Cada municipio puede a partir de esta secuencia de información-procesos analíticos-guías e instrumentos de gestión, simplificar el avance del proceso de planificación y avanzar en las secciones que estime necesarias.

8 BIBLIOGRAFIA

ADAMS (a), N. *National Spatial Strategies in the Baltic States*. En su: Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union. Hampshire, Ashgate, 2006, Capítulo 8.

ADAMS (b), Neil, ALDEN, Jeremy, HARRIS, N. *Regional Development and Spatial Planning in a Enlarged European Union*. Reino Unido, Ashgate Publishing, 2006. 298p.

ADAMS, N. y HARRIS, N. *Best Practice Guidelines for regional Development Strategies, INTERREG IIIC Project outcomes*. Cardiff: Universidad de Cardiff, 2005. 65p.

ALBRECHTS, L. *From Traditional Land Use Planning to Strategic Spatial Planning*. En su: The Changing Institutional Landscape of Planning. Aldershot, Ashgate, 2001, pp. 83-101.

ALESSA, N., Lilian, KLISKEY, A. Andrew, BROWN, Gregory. *Social-ecological hotspots mapping: a spatial approach for identifying coupled social-ecological space*. Landscape and Urban Planning. 85: 27-39, mar. de 2008.

ASAMBLEA General de las Naciones Unidas [en línea]. (55º, 2000, Nueva York, Estados Unidos de América). 55/2 Declaración del Milenio. Naciones Unidas. 2000. 10p. <http://un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> [consulta: 10 de mayo de 2015].

BANK, P. *Preliminary Short Environmental Assessment of Small Hydropower Plants, Along Brod and Restelica River, SHPP*. [Informe]. Dragash, 2012.

BASSI, Samuela, GEERAERTS, Kristof, FARMER, Andrew. *Environment situation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Institute for European Environmental Policy (IEEP)*, London, European Parliament, 2008. 16p.

BEMMERLEIN-LUX *et al.* *SHOWING sustainability its place. Atlas to guide its sustainable development for a Chinese district Guyuand Ningxia por*”. Journal of Spatial-Economic Development Record. Vol 15(3): pp 13-19, 2008.

BEMMERLEIN-LUX *et al.* *SUSTAINABLE Development Atlas, framework for a comprehensive and balanced rural development for the Municipality of Dragash / Dragaš Kosovo por Florian Bemmerlein-Lux “et al”*. Pristina, UNDP Kosovo, 2013. 249p.

BÖHME, Kai. *Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice*. Stockholom, Nodriego, 2002. 367p.

CAMPBELL, S. *Integrating Economic and Environmental Planning: The regional perspective. En: Joint Association of Collegiate Schools of Planning and Association of European Schools of Planning International Congress*, Oxford, England, Julio 1991. 11p.

CAMPBELL, Scott. *Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable development. Journal of the American Planning Association*. 62(3): 296-312, 1996.

CBD, Convention on Biological Diversity. [en línea] <https://www.cbd.int/intro/default.shtml> [consulta: 15 de febrero de 2015].

CENTRE FOR URBAN POLICY STUDIES, University of Manchester, Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield . RTPI. *Measuring Outcomes of Spatial Planning in England*. 2008

CHALLENGES in the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making por Dolf de Groot “et al”. *Ecological Complexity*, 7: 260-272, 2010.

CITARELLA, Francesco *Sustainable Development Planning in Kosovo. Salerno University. ERSA Conference, Vienna, Austria. Regional Science Association*, 2006, ersa06, 296p.

COMISIÓN EUROPEA Estrategia Territorial Europea, Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de UE [Informe]. Postdam : Comision Europea, 1999.

COUNCIL OF EUROPE, *Committee on the Environment. Environmental Impact of the war in Yugoslavia on south –east Europe. Regional Planning and Local Authorities*, 2001.

COUNCIL of EUROPE, *Committee on the Environment. Regional Planning and Local Authorities. Environmental Impact of the War in Yugoslavia on south –east Europe*, 2001.

CVETOVIC, Bora. *The Environmental Impact of the NATO Bombing in Yugoslavia y, Ecological Consequences of the Kosovo intervention. The Green East-West Dialogue. Draft Report. En: Conference on the Balkan Stability Pact and the Environmental Consequences of the Kosovo intervention: 10 a 12 de marzo de 2000. Sofía, Bulgaria.*

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE: Planificación ecológica del territorio, guía metodológica. Santiago de Chile. MS Comunicaciones Ltda. 2002. 93p.

DOPPLET, B., *Leading Change Towards Sustainability: A change-management Guide for Businesses, Government and Civil Society*. Greenleaf Publishing, 2003.

DRAGASH MUNICIPALITY. Art Gold UNDP. *Dragash Municipal Guideline for International Cooperation 2011-2013*. 2010.

DRAGASH MUNICIPALITY. *Local plan of action on biodiversity in Dragash municipality 2011-2015*. Dragash, 2010. 16p.

DÜHR, Stefanie, COLOMB, Claire, VINCENT, N. *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*. Reino Unido, Routledge, 2010. 460p.

DULI, R., y BEMMERLEIN-LUX, F. *Capacity assessment and capacity development. Institutional structure and human resources in Dragash Municipal administration*. Dragash, UNDP Kosovo, oct. 2012. 63p.

EC, EUROPEAN COMMISSION, The EU compendium of spatial planning systems and policies. [Informe]. Luxembourg, European Communities, 1997.

EC, EUROPEAN COMMISSION. *European Sustainable Cities Report*. [Informe]. Brussels, European Commission, 1996.

ECOSYSTEMS and Human Well-Being: Synthesis por Robert T. Watson "et al". [en línea]. Island Press, Washington, 2005. 155p.
<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>.

ESER, Thiemo W.; KONSTADAKOPULOS, Dimitrios; *European Planning Studies*, 2000, vol. 8, issue 6, p 783, ISSN 09654313. ISBN 09654313. DOI: 10.1080/713666438.

EU, *European Commission, The EU compendium of spatial planning systems and policies*. [Informe]. Luxembourg, European Communities, 1997.

EU, EUROPEAN COMMISSION. *Instruments for Pre-Accession Assistance (IPA II), Indicative Strategy paper for Kosovo (2014-2020)*. [Informe]. Brussels, European Commission, 2014.

EU, EUROPEAN COMMISSION. *Instruments for Pre-Accession Assistance (IPA II), Indicative Strategy paper for Kosovo (2014-2020)*. [Informe]. Brussels, European Commission, 2014.

EU, European Union. *Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions*. [en línea]. Ministers of Spatial Planning and Territorial Development, 2008.
<http://www.eu-territorial-agenda-eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>
[consulta: 10 de marzo de 2015].

EU, European Union. Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions. [en línea]. Ministers of Spatial Planning and Territorial Development, 2008. <http://www.eu-territorial-agenda-eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf> [consulta: 10 de marzo de 2015].

EU-CHINA , 2005. Environmental Cooperation Programme. Integration Environment & Energy, Assignment Completion. Nuremberg, 2005. 141p.

EU-CHINA Environmental Cooperation Programme. Integration Environment & Energy, Assignment Completion. Nuremberg, 2005. 141p

EURADA/ILSLEDA. , 2013. Support to local economic development through upgrading of enterprises in key value chains, Dragash. Kosovo, 2013. 16p.

EURADA/ILSLEDA. Support to local economic development through upgrading of enterprises in key value chains, Dragash. Kosovo, 2013. 16p.

EURONEWS: Kosovo: el éxodo de una generación sin futuro. [en línea] <http://es.euronews.com/2015/02/17/kosovo-el-exodo-de-una-generacion-sin-futuro/> [consulta: 14 de mayo de 2015].

EUROPEAN COMMISSION. Kosovo 2013 Progress Report accompanying the document Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and main Challenges 2013-2014. [Informe]. Brussels, 2013. 55p.

EUROPEAN COUNCIL OF SPATIAL PLANNERS. Try it this way, sustainable al local level. [Informe]. Brussels, European Council of Spatial Planners, 1996.

EUROPEAN COUNCIL OF SPATIAL PLANNERS. Try it this way, sustainable al local level. [Informe]. Brussels, European Council of Spatial Planners, 1996.

European Expert Group on the Urban Environment. Sustainable Cities Report, the Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability by the [Informe]. Brussels, European Commission.

FALUDI Regional Studies Publication details, including instructions for authors and subscription information: <http://www.tandfonline.com/loi/cres20> From European spatial development to territorial cohesion policy Andreas Faludi a a OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies , Delft University of Technology , Oostplantsoen

FALUDI, A. (2000) The application of the European Spatial development Perspective. Evidence from the north-West Metropolitan Area, *European Planning Studies*, vol.9, no5, pp.663-675.

FALUDI, A. Regional Studies Publication details, including instructions for authors and subscription information: <http://www.tandfonline.com/loi/cres20> From European spatial development to territorial cohesion policy Andreas Faludi a a OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies , Delft University of Technology , Oostplantsoen 114, Delft, NL-611 WL, the Netherlands E-mail: Published online: 23 Jan 2007.

FALUDI, Andreas. *European Spatial Planning: Past, Present and Future*. En: MATERN, A., LOWIS, S. Y BRUNS, A. (Eds.). *Integration - Aktuelle Anforderungen und Strategien in der Stadt-, Raum- und Umweltplanung Hamburg. Hannover, 2009* . pp. 9-26.

FALUDI, Andreas. Spatial Planning Traditions in Europe: their Role in the ESDP Process. International Planning Studies. 9 (2/3): may. 2004.

FAO, Netherlands. *Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land (1999, Maastricht, Netherlands). Cultivating our Futures. International Institute for Sustainable Development, 1999.*

FEDERAL OFFICE FOR BUILDING AND REGIONAL PLANNING, *Spatial Development and Spatial Planning in Germany*, PUBLISHED BY Federal Office for Building and Regional Planning, Bonn, 2001. 79 p.

FEDERAL OFFICE FOR BUILDING AND REGIONAL PLANNING, *Spatial Development and Spatial Planning in Germany*, published by Federal Office for Building and Regional Planning, Bonn, 2001. 79 p.

FLORES, M. y SELIMI, E. *The economic contribution of ecosystems in and around Shar National Park. UNDP Kosovo, 2013. 67p.*

FLORIDA, R. *The Rise of the creative class. Nueva York, Basic Books, 2002. 469p.*

GARCIA, G., URZELAI A. y SANTA COLOMA, O., 2006. *Development of an Integrated Decision Support System for Sustainable Spatial Planning and Management*. En: *International Conference on Informatics for Environmental Protection: 6 a 8 de septiembre de 2006. Graz (Austria). 4p.*

GIBBS, D. *Regional Development Agencies and Sustainable Development*. Regional Studies. 32(4): 365-368, 1998.

GOETZ, Klaus y HIX, Simon. *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. Abingdom, Oxon, Frank Cass Publishers, 2001. 260p.

GOULET, Raphael. *Green Paper on Territorial Cohesion, the way ahead*. Inforegio. 28:, dic. 2008.

GOVERNMENT of Kosova, *Ministry of Environment and Spatial Planning*. *Spatial Plan of Kosova, Spatial Development Strategy 2010-2020+*. *Institute of Spatial Planning, Pristina*, 2010. 192p.

GOVERNING Sustainable Cities por Bob Evans “et al”. Londres, Earthscan, 2005.

GROOT de, S., Rudolf, WILSON, A., Matthew, BOUMANS, M., Roelof. *A tipology for the classification description and valuation of ecosystem functions, goods and services*. Ecological Economics. 41(3): 393-408, jun 2002.

GROOT de, S., Rudolf. *Function and analysis and valuation as a tool to assess land use conflicts in planning for sustainable, multi-functional landscapes*. Landscape and Urban Planning. 75: 175-186, mar 2006.

GROUP *Millennium Ecosystem Assessment*, Washington, Covelo, London. *Island Press*. 2005.

GURRUTXAGA, M. y LOZANO, P. La Integración de la Conectividad Ecológica en los Instrumentos de Ordenación y Planificación Territorial: una revisión. Researchgate. 49: 45-66, 2008.

HARCOURT W, *The millennium development goals, a missed opportunity?* [en línea] Palgrave macmillan Vol. 48, 2005
<http://www.palgrave-journals.com/development/journal/v48/n1/full/1100117a.html>
[consulta: 08 marzo 2015]

HARRIS, N., HOOPER, A., BISHOP, K. *Constructing the practice of Spatial Planning: a national spatial planning framework for Wales*. Environment and Planning C: Government and Policy, 20(4): 555-572, 2002.

HEALEY, P., *The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe*. International Journal of Urban and Regional Research, 28(1): 45-67, mar. 2004.

HEALY, P., MOTTE, A., NEEDHAM, B. *European Developments in Strategic Planning*. European Planning Studies, 7(3): 339-355, 1999.

ICSU, UNESCO, UNU. *Ecosystem Change and Human Wellbeing Research and Monitoring Report*. [Informe]. Paris, UNESCO, 2008.

IFANOS & PLANNUNG, *Sustainable Development Atlas for Guyuan District, Ningxia Region China por I, GdbR Germany, SDI Group EMCP, Chinese Academy of Science*. 2005.

IIDS y PNUMA. Módulo de Capacitación 5: Análisis integral de tendencias y políticas ambientales. En su: Manual de Capacitación para la realización de evaluaciones ambientales integradas y la elaboración de informes. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2007. pp. 241-351.

IRASTORZA V. Pedro, Integración de la Ecología del Paisaje en la planificación Territorial, Aplicación a la Comunidad de Madrid, Tesis Doctoral, Ingeniero de Montes, Madrid, mayo de 2006

KLANJESEK, Rudi. *Socioeconomic Development after the Breakup of Yugoslavia*. En su: *20 Years Later, Problems and Prospects of Countries of former Yugoslavia, Slovenia, Center for Study of Post-Yugoslav Societies, Faculty of Arts, University of Maribor*, 2013.

KUHN, Stefan. *Measuring progress towards Sustainability* [Informe]. *ICLEI-International Council for Local Environmental Initiatives*. 2007, p (sin publicar)

KUIPER, R. y NORDIN, N. Further Support to Land Use: *Project Completion Report. Hamburg, GFA Consulting Group*, 2012, Vol. 1. 68p.

Law No. 03/L-106. On Amending Law on Spatial Planning No.2003/14. Kosovo. 10th November 2008. 9p.

Law No. 03/L-230. On Strategic Environment Assessment. Kosovo. 30th September 2010. 19p.

Law No. 03/L-233. Law of Nature Protection. Kosovo. 30th September 2010. 92p.

Law No. 03/L-25. Law on Environmental Protection. Kosovo. 26th February 2009. 47p.

Law No. 04/L-086. On National Park "Sharri". Kosovo. 13rd December 2012. 7p.

Law No. 2003/14. Law on Spatial Planning. Kosovo. 3rd July 2003. 15p.

MESP, *Ministry of Environment and Spatial Planning GOVERNMENT of Kosova. Spatial Plan of Kosova 2010-2010. Institute of Spatial Planning, Pristina*, 2012. 118p.

MEYER, B. y GRABAUM, R. MULBO: *Model framework for multicriteria landscape assessment and optimisation. A support system for spatial land use decisions. Landscape Research*. 33(2): 155-179, abr 2008.

NACIONES UNIDAS, Convenio para la Diversidad Biológica, 1992, [en línea] , Nairobi, PNUMA, <<https://www.cbd.int/intro/default.shtm>> [consulta: 15 de febrero de 2015].

NACIONES UNIDAS, Indicadores para el desarrollo sostenible [en línea] <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1629&str=indicators> [consulta: 10 de enero de 2015]

NADIN, V. *et al.*, 2007 *Centre for Environment and Planning, University of West of England SPECTRA: Sustainability, Development and Spatial Planning: An Examination of the Capacity of spatial planning systems in Europe to develop and implement policy for sustainability. [Informe]. Bristol, 2000.*

NALAS, *Network of Associations of Local Authorities of South East Europe. The legislation and analysis of the implementation of spatial and urban planning in Albania, Kosovo, Macedonia, Moldova, Republica Sprska and Turkey as compares to the case of Denmark. Slovenia, 2009. 140p.*

NARANG, S. y REUTERSWARD, L. *Improved governance and sustainable urban development Strategic planning holds the key. European Journal of Spatial Development. [http://www.nordregio.se/EJSD/-ISSN 1650-9544](http://www.nordregio.se/EJSD/-ISSN%201650-9544) – April 2006. 11p.*

NEEDHAM, Barrie. *Faculty of Policy Sciences, University of Nijmegen. Spatial planning as a design discipline: a paradigm for Western Europe? PO Box 9108, 6500 HK, Nijmegen, The Netherlands: Received 26 May 1999; in revised form 12 October 1999. Environment and Planning B: Planning and Design 2000, volume 27, pages 437 ^ 453*

OECD. Indicadores de sustentabilidad. [en línea] <http://www.oecd.org/dac/indicators/index.htm> [consulta: 10 de enero de 2015]

OECD. Kosovo Aid Effectiveness 2011. En su: Progres in implementing the Paris Declaration, Better Aid. OECD, 2012.

OFFICE of the Prime Minister, *Republic of Kosovo. Action Plan of the Economic Vision of Kosovo 2011-2014. 2011. 52 p.*

OLAZABAL, M., URZELAI, A., GARCÍA, G. y HERRANZ, K., 2007. OIKOS: *An Integrated Approach towards Sustainable Spatial Planning and Development. En: International Conference on Whole life Urban Sustainability and its Assessment. 2007. Glasgow. 15p.*

OSCE. *Kosovo Communities Profiles. [Informe]. Pristina, OSCE, 2010.*

PINTER. L. "et al". Análisis integral de tendencias y políticas ambientales Modulo 5 *En: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Manual de Evaluacion Ambiental Integrada, 2007.*

PIRES, Artur da Rosa, *The fragile foundation of European Spatial planning in Portugal. European Planning Studies, 13(2): 237-251, 2005.*

PNUMA. GEO-5 Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, Resumen para Europa [en línea]. 2012. http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/RS_Europe_sp.pdf.

PNUMA. GEO-5 Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Kenya, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2012. 528p.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN MIDELPAN-CDG. El ordenamiento territorial ambientalmente sustentable. [en línea]. Santiago, 1996. <http://gestionintegrada.ieut.cl/wp-content/uploads/2011/08/WERNER-BEMMERLEIN-LUX-ZUNIGA-POT-Chile.pdf> [consulta: 10 de enero de 2014]

REC KOSOVO. *Local Biodiversity Action Plan Dragash*. [Informe]. Pristina, Rec, 2010.

ROYAL Commission Environment Pollution. *Environmental Planning, Summary of the Royal Commission on Environmental Pollution's Report. The Stationary Office*, 2002. 28p.

SIDA. Development of SIDA Strategic Environmental Interventions, Study report Kosovo 2009-2013. [Informe]. Stockholm. Sweedish International Development Agency, 2009.

SPACE for people, *plants and livestock? Quantifying interactions between multiple landscape functions in a Dutch region* por Louise Willemen, Peter Verburg, Lars Hein, Martinuns van Mensvoort. *Ecological indicators*. 10: 62-73, ene 2010.

SPATIAL characterization of landscape functions por Louise Willemen, Peter Verburg, Lars Hein, Martinuns van Mensvoort. *Landscape and Urban Planning*. 88: 34-43, oct 2008.

STEINER; Agim. *Speech at Nature UN Environment Programme*, Basel, Switzerland, 2013.

STRATEGIC *Environmental Assessment, Municipal Development plan Dragash* por Peter Bank "et al". *Municipality of Dragash, Kosovo*, 2012. 108p.

TERRA, Un laboratorio experimental de ordenación territorial por LYST, s.a. Consultores en desarrollo y tecnología "et al", [informe] Madrid, 2000. 93p

TERRA, Un laboratorio experimental de ordenación territorial por LYST, s.a. Consultores en desarrollo y tecnología "et al", [informe] Madrid, 2000. 93p.

TEWDWR-JONES, M. *Spatial Planning Principles, Practice and Culture*. *Journal of Planning and Environment Law*, 55(5): 560-569, may. 2004.

THE SAVA River: *Transitioning to peace in the former Yugoslavia* por Stephen Stec. "et al" [en línea]. *Environmental Law Institute and United Nations Environment Programme*, 2014. 27p.

TOL, Richard. *New Estimates of the damage cost of climate changes Part 1: Benchmark Estimates*. *Environmental and Resource Economics*, 21(1): 47-73, ene. 2002.

TOWARDS *a decision support tool to assess costs and benefits of tourism development scenarios Application of the tool at Greater Giyani, South Africa* por R. de Groot, Rene Henkens, Valentina Tassone, Stelios Grafakos, Joke Luttk. Alterra Research University, ene. 2005.

TRIVERS, Aibhe et al. *Ecosystem-Based Adaptation Guidance, Moving from Principles to Practice (working document) April 2012*. University of Sunshine Coast, Australia, UNEP Division of Environment Policy Implementation

TROY, A. y WILSON, M. *Mapping ecosystem services: Practical challenges and opportunities in linking GIS and value transfer*. *Ecological Economics*. 60: 435-449, dic 2006.

UNCED, CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Agenda 21. [en línea]. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible, 14 de junio de 1992. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/> [consulta: 10 de mayo de 2015].

UNDP a. *Sustainable land use management and conservation of biodiversity in Dragash/ Municipality. 2010 Project Summary*. Consulta [en línea] http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/operations/projects/environment_and_energy/sustainable-land-use-management-and-conservation-of-biodiversity.html [consulta: 10 de mayo de 2015].

UNDP Kosovo. *Dragash Municipal Guidelines for Decentralised Cooperation 2011-2012*. Pristina, Kosovo, UNDP, 2013, 2nd edition. 110p.

UNDP Kosovo. *Human Development Report on Social Inclusion*. Pristina, Kosovo, UNDP Policy and Research Unit, 2010. 109p.

UNEP, ENVSEC *.Environment and Security Initiative*, [en línea] http://www.unep.org/disastersandconflicts/portals/155/dnc/docs/qpr/BPR_Dec_14_Chapter_05.pdf [consulta: 15 de febrero de 2015].

UNEP, *United Nations Environment Programme, Global Biodiversity Outlook, Convention on Biological Biodiversity, Secretariat of the Convention of the Biological Biodiversity, Montreal 2001*

UNEP. *Guidance Manual: Integrated Assessment: Mainstreaming sustainability into policy making*, UNEP, 2009. 65 p

UN-HABITAT. Indicadores urbanos. [en línea] <http://urbanobservatory.org>. [consulta: 10 de enero de 2015].

UN-HABITAT. Municipal Spatial Planning Support Programme. [en línea], http://www.unhabitat-kosovo.org/enus/MuSPP3_Municipal_Spatial_Planning_Support_Programme_phase_3, [consulta: 10 de noviembre de 2014].

UN-HABITAT. *The State of European Cities in Transition. Taking stock after 20 years of reform. Nairobi, UN-HABITAT, 2013. 250p.*

UNITED NATIONS, *Convention on Biological Diversity, Programme of Work on Protected Areas, Global Implementation*, [en línea] <https://www.cbd.int/qbo1/qbo-pdf.shtml> [consulta: 10 de febrero de 2015].

UNITED NATIONS, *Millennium Development Goals, UN Millennium Declaration 55-2, Resolution adopted by the general Assembly, September 2000*: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/ares552e.pdf>

UNITED NATIONS, *Millennium Ecosystem Assessment (MA). 2005. Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington. 155pp. <http://www.unep.org/maweb/documents/document.356.aspx.pdf>

UNITED NATIONS, Rio+20, *outcome document, The Future We Want*. 2012, Brazil http://www.uncsd2012.org/content/documents/774futurewewant_english.pdf. 53p.

UNITED NATIONS. *Sustainable Development, Knowledge Platform*. [En línea]. *United Nations Department of Economic and Social Affairs*, 2015. <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal> [consulta: 10 de mayo de 2015].

UNIVERSIDAD DE CHILE, GTZ y Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Proyecto OTAS. Bases para el ordenamiento territorial ambientalmente sustentable de la región metropolitana de Santiago, 2005. 127p.

VOIT, M. y ZUNIGA, M. *Municipal Development Plan for the Municipality of Dragash/Dragaš 2013-2023*, Pristina, UNDP Kosovo, 2013. 360p.

WACKERNAGEL, Mathis y REES, William. *Our Ecological Footprint, Reducing Human Impact on the Earth*. New Society Publishers, Philadelphia, 1998. 176p.

WERNER G., F.A. BEMMERLEIN-LUX (2003): *Environmental protection in Germany and the specific role of spatial planning - An introduction*. *Journal of Spatio-Economic Development Record (SDR)* 9 p.

WHITAKER, Crystal. *Cultural and Heritage Assets in Dragash/ Dragaš Municipality*. UNDP Kosovo, 2012. 72p.

WILLIAMS, Richard. H. *European Spatial Policy and Planning*. Londres. Chapman, 1996. 304p.

9 ANEXOS

Anexo 1 Planos y análisis en las tres etapas de aplicación del método ADS, Dragash (muestra)

A continuación se presenta un conjunto de planos preparados específicamente para este documento a partir de los planos formato jpeg, tamaño carta, del ADS de Dragash. El objetivo es presentar el nivel de detalle planímetro que se logró debido a la combinación escala de trabajo y bases de datos suficientes para dicha escala. La secuencia muestra extractos de una sección de los planos de todo el territorio. Dos planos de la línea base, dos planos de la etapa de análisis integrado, dos plano de guía integrada y dos planos de guías integradas, respectivamente de "Resistencia Espacial, y de Estructura Funcional".

En mismo anexo 1, se presentan el análisis integrado y recomendaciones del mismo que acompaña las distintas etapas del ADS Dragash, asimismo al final de este anexo 1, dos planos del propio ADS de Dragash en tamaño A3 mostrando el territorio completo de Dragash a modo de referencia, se trata de las dos guías integradas antes mencionadas de Resistencia Espacial y de Estructura Funcional.

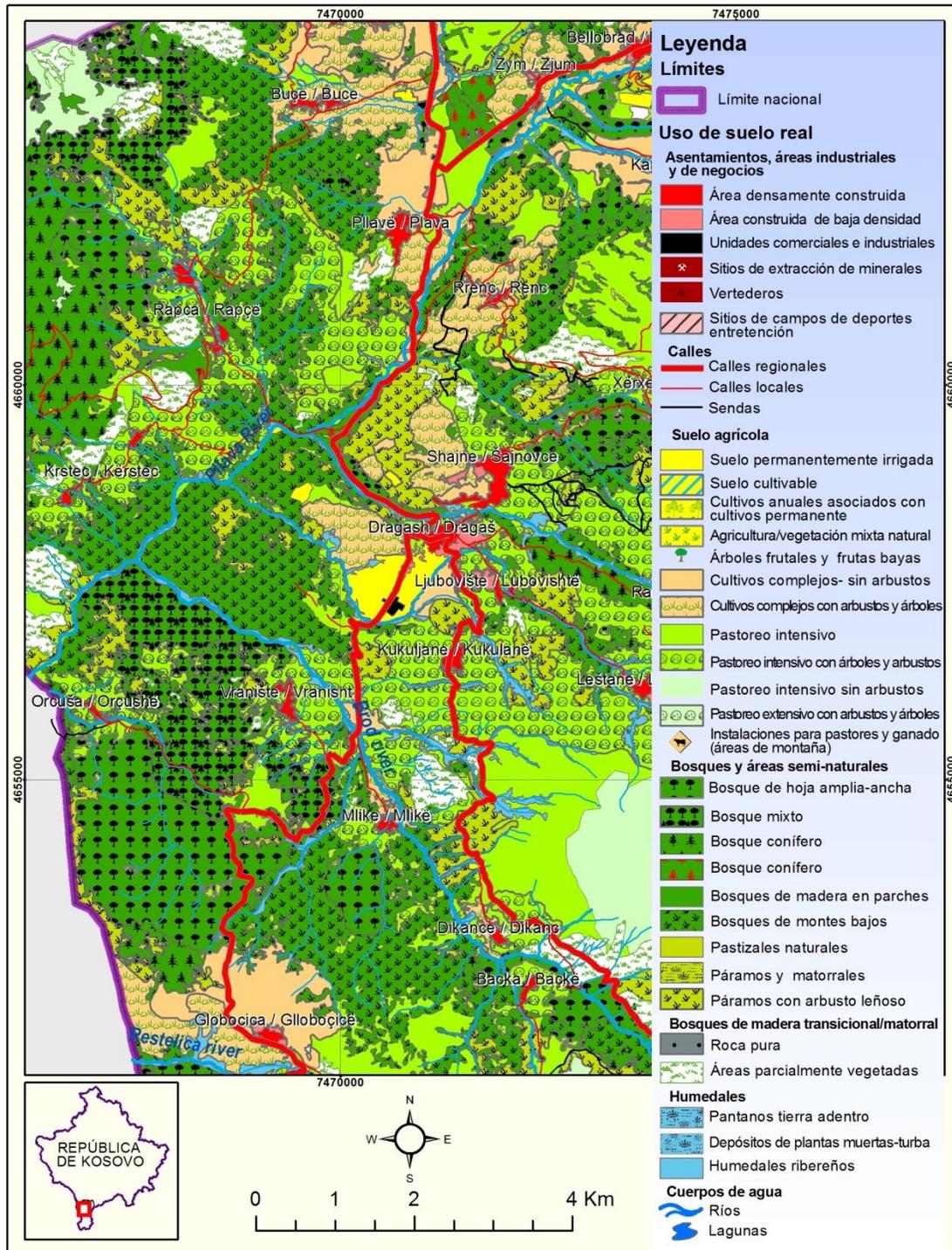
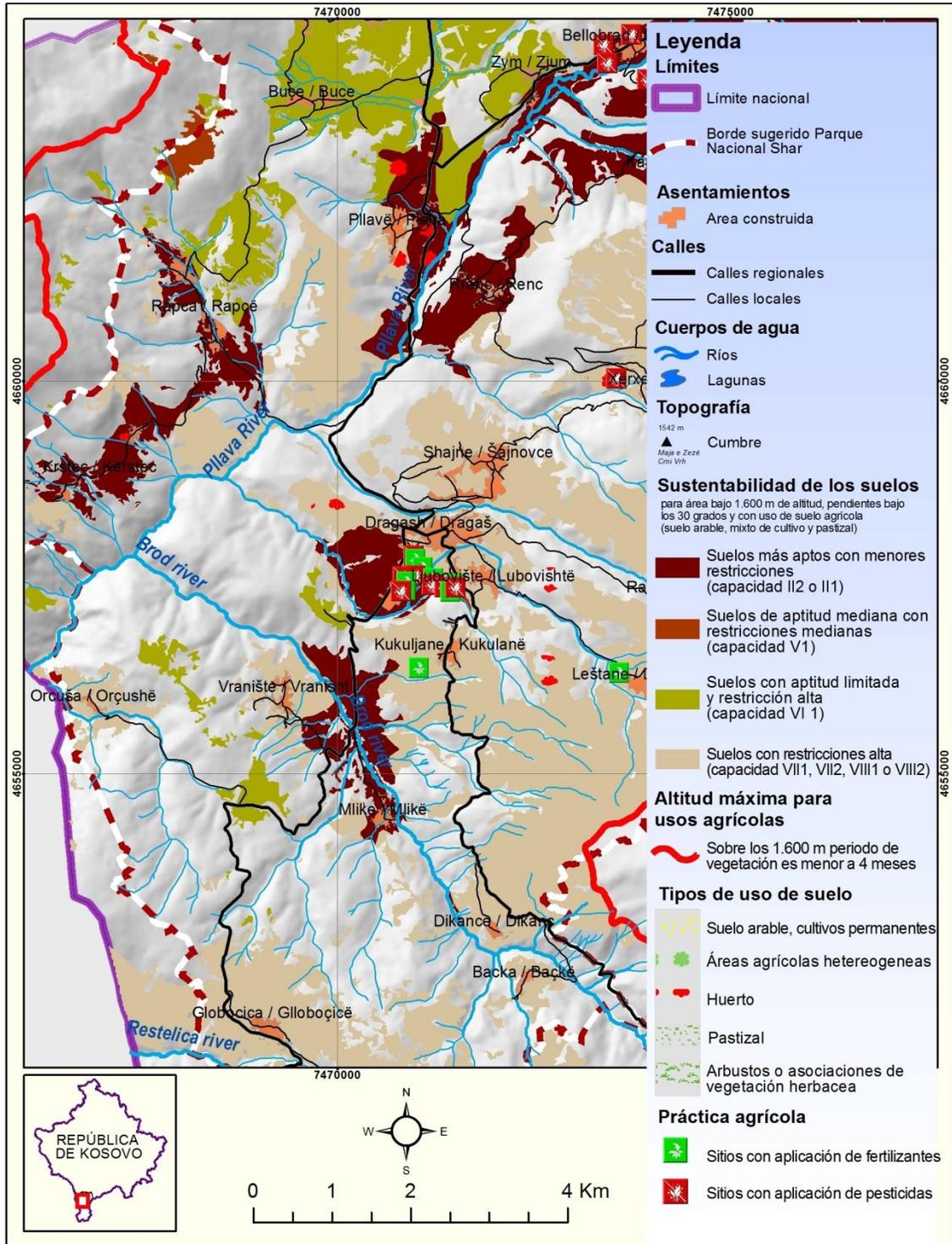


Figura 18 Extracto del Plano Base Usos de Suelo Real Dragash-ADS

Fuente: Elaboración propia a partir del ADS Dragash, Vol. 2 Línea Base, plano B7



Recuadro 4 Etapa 2 ADS Análisis Integrado : Agricultura, Capacidad Productiva Suelos

Contenidos: Sustentabilidad de los suelos de acuerdo a:
 Fecundidad II2 – III1 (mejor) to VII1 - VIII2 (restricciones mayores)
 Pastizales intensivos
 Pastizales extensivos

Mensaje principal:

De ocho clases de fecundidad no hay clase I, pero si clase II, clase III, clase v y clase VI, clase VII (Elezi, 2011).

Aptitud con restricción menor: Fecundidad clase II y III. Todas las variedades de culturas agrícolas han sido cultivadas en estos suelos, con bajo o alto potencial de mecanización.

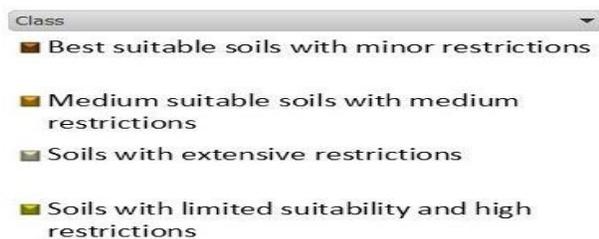
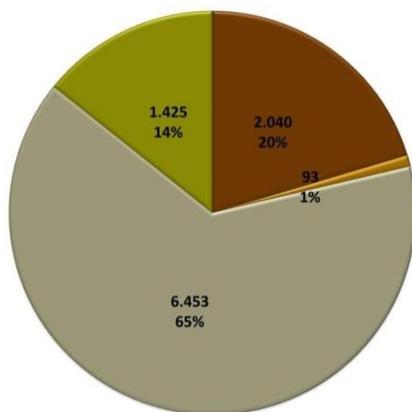
Aptitud con restricciones expresas: Fecundidad clase V (clase IV está ausente). Todo tipo de culturas agrícolas pueden ser cultivadas en estos suelos, pero con poca posibilidad de mecanización.

Aptitud con muchas restricciones: Fecundidad clase VI. A pesar de que estas tierras poseen restricciones importantes, son usadas tradicionalmente como alimento para el ganado Aunque estas tierras tienen muchas restricciones, tradicionalmente se han usado para la producción de heno y/o como pastizales extensivos.

Aptitud con restricciones extensivas: fecundidad clase VII y VIII. No es posible cultivar y generalmente se usa como pasturas verdes.

Habitualmente la productividad del cultivo en el territorio del municipio es muy extensivo en casi todos los tipos/ clases de suelos. Ello debido a la limitada aptitud (capacidad productiva) y topografía que impone considerables restricciones en la productividad agrícola / mecanización. Adicionalmente, hay un bajo nivel de inversión, bajo nivel de maquinaria, y orientaciones no basadas en el mercado (producción principalmente para las necesidades locales).

Aptitud de los suelos (en ha)



Según municipio de Dragash Departamento Agricultura (2011) la siguiente información fue documentada

Campo arable	Campo	Pastizales	Pastizal de montaña	Total
3.596,79	5.196,20	26.042,00	6.424,76	41.259,75
9%	13%	62%	16%	100%

Fuentes de datos y confiabilidad: Municipality of Dragash Departamento de Agricultura, 2011, Elezi, 2011,

Recomendaciones para el mejoramiento de las bases de datos:

Los sitios con aplicación de fertilizantes y pesticidas son solo rudimentarios (base de información de las comunidades – incompleta).

Recuadro 5 Etapa 3 ADS Análisis Integrado: Guía para Agricultura

Fuente ADS Dragash G2.2 Vol 4

Contenido del mapa guía:

Áreas sin bosques que son:

- Aptas para agricultura, culturas especiales y pastoreo intensivo- desarrollo posible (mejores suelos bajo los 1300 m)
- Aptas para pastura intensiva, incluido producción de heno- desarrollo posible (entre 1300 y 1600m)
- Aptas para pastura extensiva, incluida la producción de heno – desarrollo posible (entre 1300 y 1600m)
- Apta para la gestión extensiva de pastura - protegida para pastura (sobre 1600m)
- No apta para ningún tipo de pastura y/o manejo de pastura (solo vegetación escasa o peñascos)

Mensaje principal:

La mayor parte del paisaje de Dragash es el resultado de cientos de **años** de prácticas de uso del suelo que, son a la vez, el origen de la biodiversidad existente y del atractivo de su paisaje. Cambiar los patrones de uso del suelo interferirá con la biodiversidad. En general, y salvo algunas excepciones que pudieran ocurrir debido a condiciones climáticas específicas, la agricultura es solo competitiva hasta los 1300m. Pastizales intensivos y árboles frutales son pertinentes hasta los 1600m. Generalmente, las áreas sobre esta altura son solo óptimas para pastura extensiva cuando las condiciones climáticas así lo permiten (**período** de vegetación).

Es necesario mejorar el desempeño de los sistemas de agricultura y ganado del Municipio, principalmente en términos de empleo e ingreso de la población, a través del mejoramiento del uso de recursos naturales de manera compatible con el medio ambiente, su organización en cadenas de valor, y el incremento de capacidades de competitividad mientras que se mantiene un medio ambiente sustentable y equidad social y de género en el largo plazo.

De manera de promover el desarrollo de la productividad agrícola en Dragash se hace importante considerar de muy cerca las potencialidades y limitaciones de las condiciones ambientales y sus oportunidades. .

Tabla 11 Porcentaje y tamaño de distintas áreas guías para agricultura, Dragash

Categorías:	% y tamaño del área municipal		Comentario
Área agrícola de la municipalidad	%	ha	
Desarrollo agrícola bajo 1300m	7,24%	3.157,15 ha	Normalmente, estas áreas tienen mejores suelos y son adecuadas para la agricultura, cultivos especiales y pasturas intensivas
Desarrollo de sistemas de pastura entre 1300 y 1600m	37,60%	16.384,57 ha	Adecuado para pastura extensiva e intensiva, incluyendo producción de heno, agricultura intensiva no es competitiva económicamente
Desarrollo de gestión para pasturas extensivas	11,88%	5.178,76 ha	Grandes áreas sobre 1600m con diferentes características de suelo, pero períodos restringidos de vegetación son solo adecuados para pastura (y en algunos casos favorables para producción de heno – área de pastura de verano incluida la producción de heno – desarrollo posible (entre 1300 and 1600m)
Proteger a través del manejo de pasture extensiva,	7,38%	3.217,65 ha	Áreas de humedales y de paramos a lo largo de zonas de riachuelos de montañas altas solo para pasture extensiva y controlada.
Área protegida – sin pastura	5,06%	2.203,98 ha	Inadecuado para cualquier pastura y gestión de pasture (solo vegetación dispersa o acantilados) – riesgos de erosión por pastura.
% del territorio municipal y tamaño en ha			
Áreas con alto riesgo geológico, cercanas a asentamientos	1,22 %	1,22 %	En estas áreas debe considerarse la aforestación con prioridad – se requieren estudios de viabilidad
Áreas con alto riesgo geológico a más de 500m de asentamientos	5,21 %	5,21 %	En estas áreas debe considerarse la aforestación – se requieren estudios de viabilidad

**) El término "protegido" no quiere decir que el área esté o vaya a ser protegida por Ley, sino que cumple con el criterio para continuar con el mismo manejo para conservar su funcionalidad.*

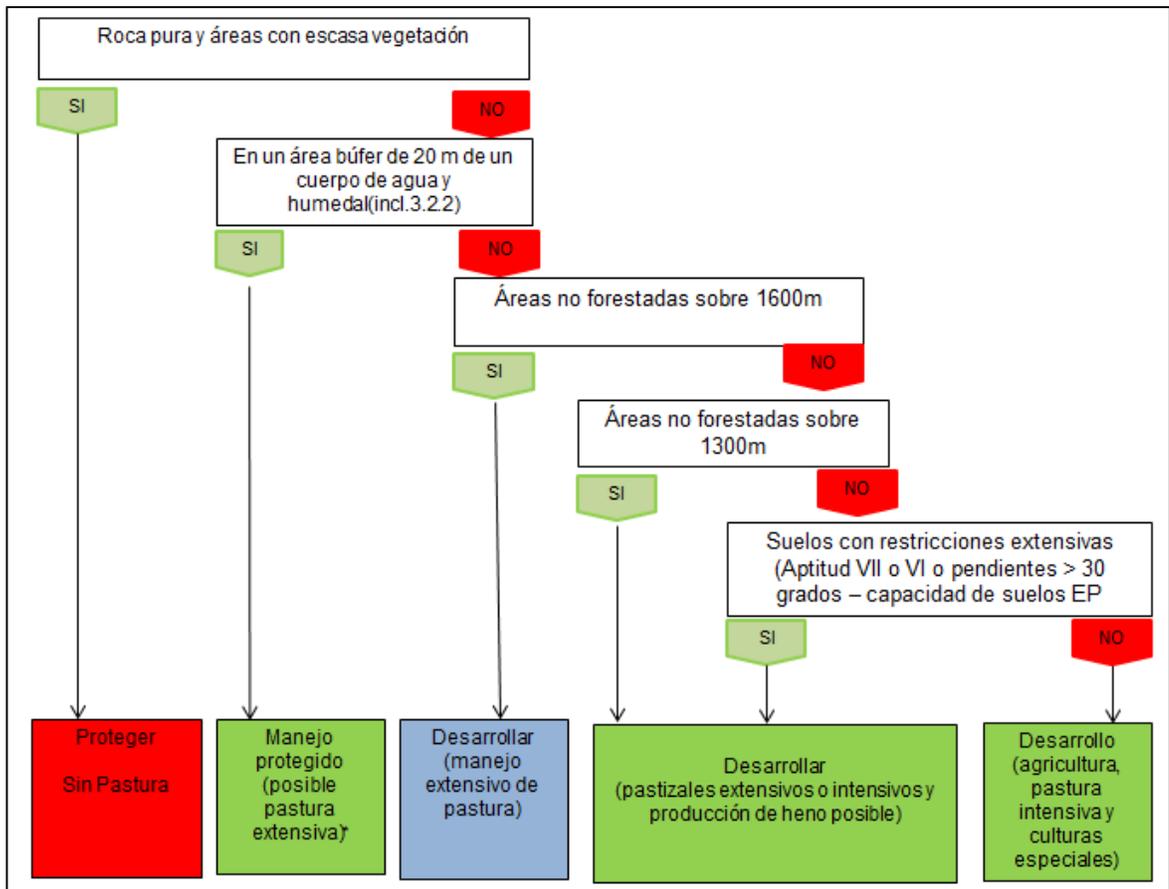


Figura 20 Guía y criterios de decisión para las guías en agricultura

Fuente: ADS Dragash, Vol. 4.

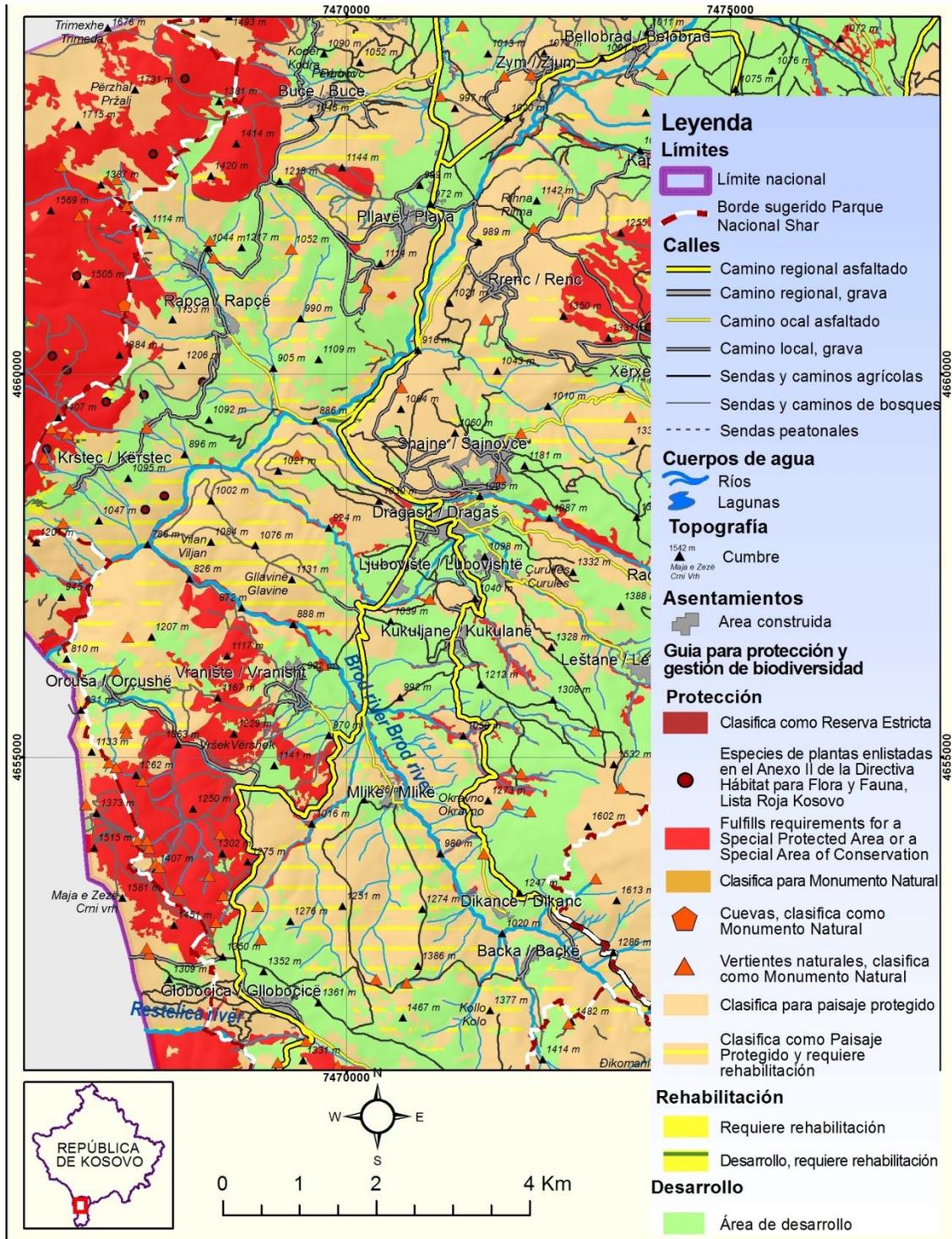


Figura 21 Extracto del Plano Guía Conservación de Naturaleza, Dragash-ADS
Fuente: Elaboración propia a partir del ADS Dragash, Vol. 4 Mapas Guías, plano G1-1

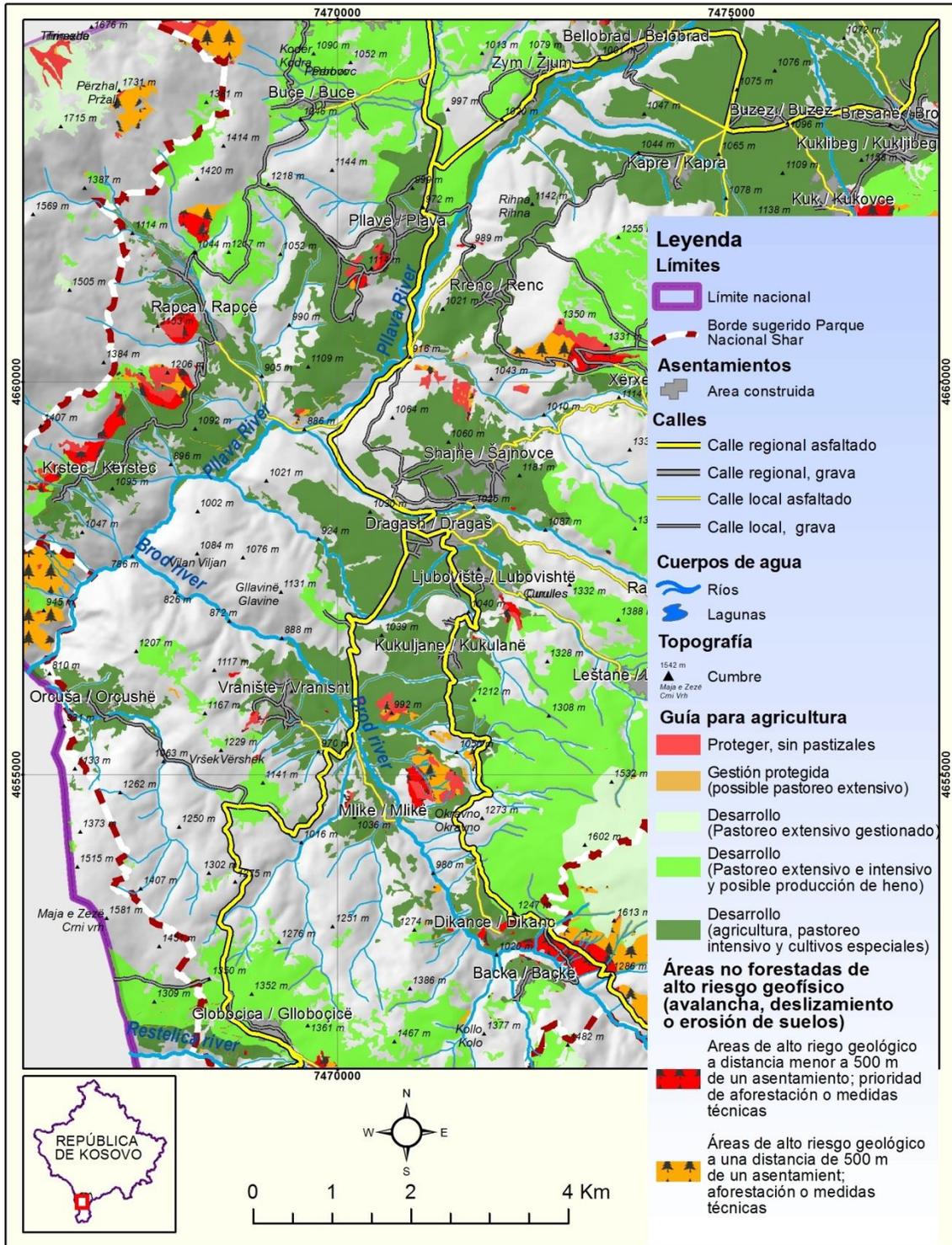


Figura 22 Extracto del Plano Guía Agricultura, Dragash-ADS

Fuente: Elaboración propia a partir del ADS Dragash, Vol. 4 Mapas Guías, plano G2-2

Guías Integradas de Desarrollo

Mapas para el Paso 4 son las guías consolidadas para el desarrollo, ellos integran los hallazgos más relevantes de los mapas guías y son la base estratégica para el Plan de Desarrollo Municipal (PDM).

Tabla 12 Resistencia espacial contra el crecimiento y desarrollo de los asentamientos

Contenido de los mapas guías:

Áreas con muy alta, alta, mediana y baja resistencia espacial

Mensaje principal:

36,77% del territorio municipal posee una muy alta resistencia espacial. Estas áreas son la **montaña**, regiones sub alpinas y alpinas con alto riesgo de avalanchas, caídas de rocas, deslizamientos en masa, gran importancia para la biodiversidad. Una gran parte del planeado Parque Nacional Shar posee este tipo de alta resistencia.

46,66% del municipio posee alta resistencia espacial. Áreas caracterizadas por pendientes altas, riesgo de erosión, servicios ecosistémicos de áreas de bosques, y tierras agrícolas con suelos de gran fertilidad. Áreas importantes del Parque Nacional Shar poseen esta condición.

3,75% del municipio posee resistencia espacial mediana. Estas áreas se caracterizan por pendientes medianas, riego moderado de erosión de suelos, y suelos agrícolas con mediana fertilidad. La Mayor parte del área con resistencia espacial media, pertenece a la región de Opoja.

12,88% del municipio posee baja resistencia espacial correspondiendo a la región de Opoja y algunas de la región Gora, y corresponde a las áreas preferenciales para cualquier desarrollo de asentamientos. Esto asegura bajos riesgos ambientales.

Guías para decisiones:

Los siguientes mapas de análisis proveen la información requerida para la las Guía de Desarrollo:

A1.1 y A1.2 Análisis de biodiversidad

A3 Análisis de recursos hídricos – regeneración, amenazas y calidad

A6 Análisis de residuos sólidos

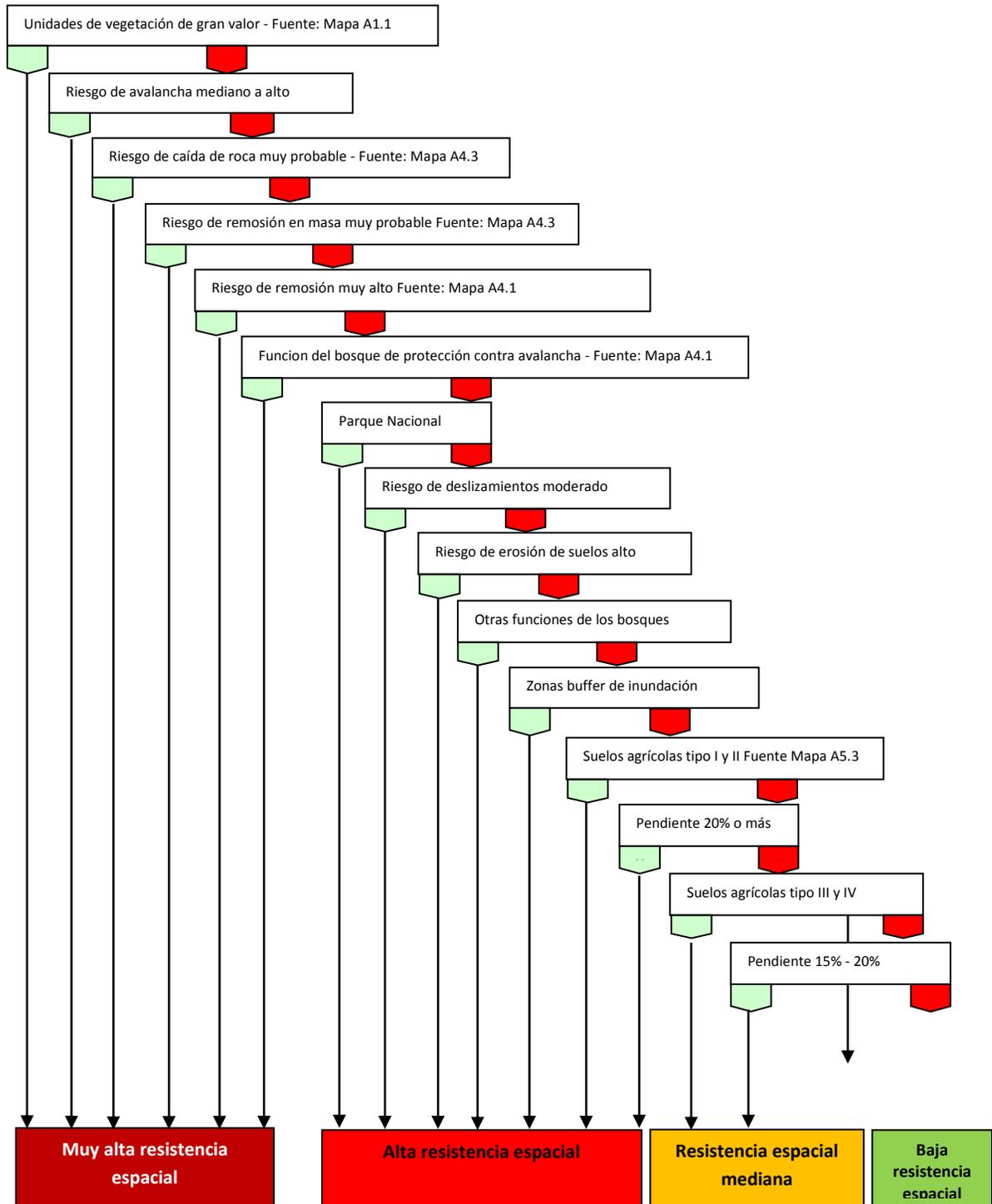
A7 Análisis de herencia cultural y potencial turístico

A10.1 Análisis de la economía, infraestructura y energía- caminos y transporte

Fuente: ADS Dragash Vol. 4, mapa IG1

Figura 23 Criterios de decisión para la Resistencia especial general, ADS Dragash

Fuente: ADS Dragash Vol. 4, mapa IG1



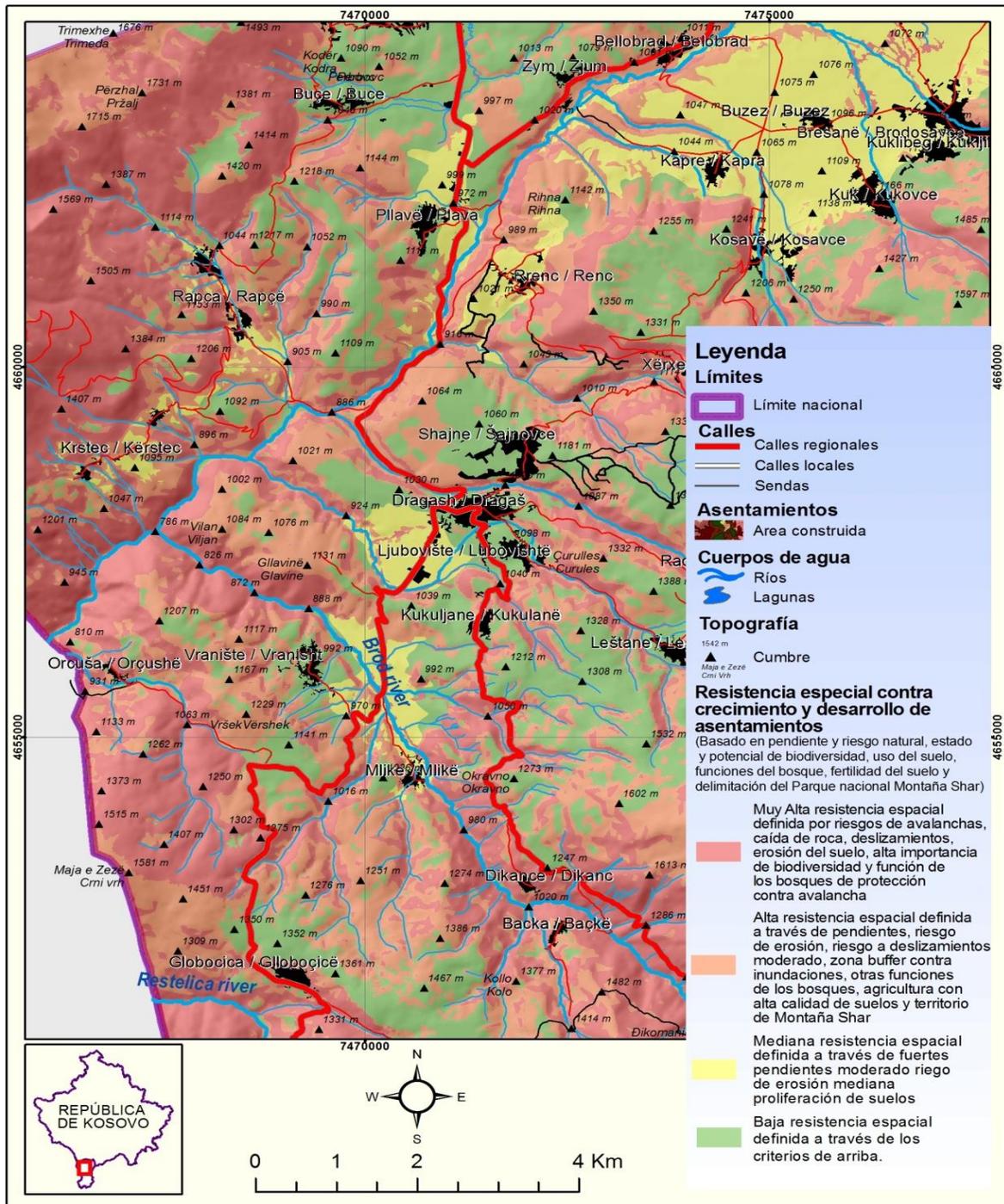
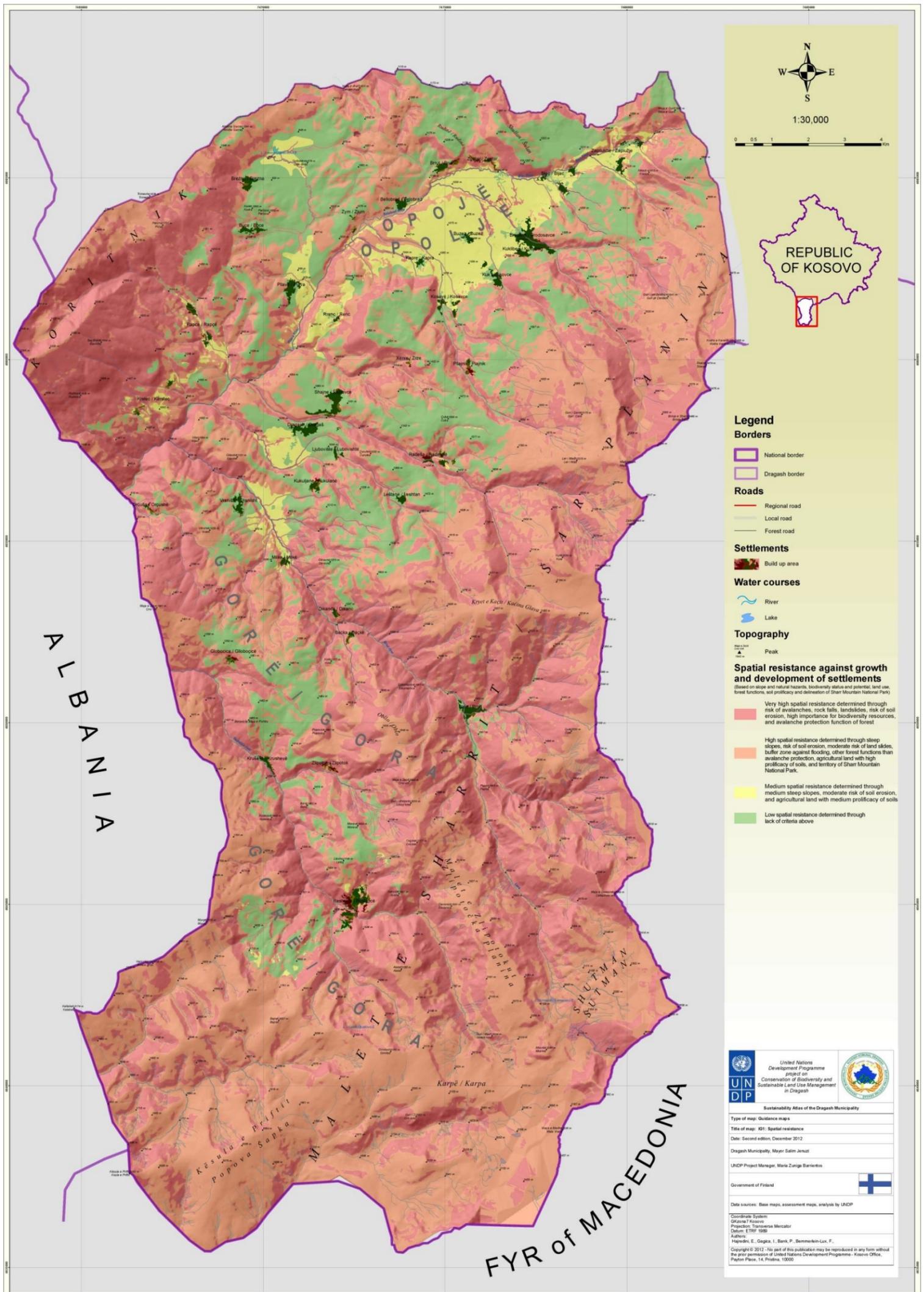


Figura 24 Extracto del Plano Guía Integrada resistencia Espacial, Dragash-ADS

Fuente: Elaboración propia a partir del ADS Dragash, Vol. 4 Mapas Guías, plano 1G1

Figura 25 Resistencia espacial contra el crecimiento y desarrollo de los asentamientos. Etapa 4 ADS Guía Integrada



Fuente: ADS Dragash -IG1 Vol. 4

Recuadro 6 Etapa 4 ADS Guía Integrada Estructura Funcional Dragash- ADS Dragash

Fuente: ADS Dragash Vol. 4

Contenido del mapa guía:

Protección- Parque Nacional Zona 1 Reserva natural Estricta

Regular y manejar usos de suelo para asegurar abastecimiento de agua potable segura y protección de cuerpos de aguas

Manejo extensamente guiado por metas de protección

Manejo considerando metas de protección sectoriales

Desarrollo de acuerdo a guías sectoriales

Mensaje principal:

El mapa ofrece una orientación en relación a las unidades principales y de planificación, las que pueden definirse dentro del perímetro del municipio:

1. El área de protección estricta = Zona 1 de la propuesta extensión del Parque Nacional Shar. El área de protección estricta está dividida en dos áreas:
 - El área al norte alrededor de la cumbre de la **Montaña** Koritnik está formada por pastizales naturales alpinos y subalpinos y bosques protegidos bajo la Directiva Hábitat. Adicionalmente, un número significativo de especies puede ser encontrado en esta localización.
 - El área en la zona sur- este de Dragash que presenta alta densidad de importantes especies y áreas extensivas de pastizales naturales que no requieren manejo alguno.
 - Ambas áreas son sensibles a las influencias humanas. Cubren un total de 5.009,47 ha, o 11,49% del territorio municipal.
2. Una parte significativa del territorio municipal es guiada por requerimientos de proteger y asegurar el recurso hídrico para el abastecimiento de agua potable, así como de proteger todos los cursos de agua natural. Esto incluye:
 - Áreas dentro de un bufer de 300 m alrededor de los cursos de agua, o aguas arriba de las captaciones de agua de ríos para agua potable, los que deben ser regulados y manejados en conformidad. En estas áreas se presentan restricciones específicas para usos de suelo que serán requeridas. Los detalles han de definirse post estudios y planes específicos.
 - todos los cursos de agua naturales
 - Áreas con riesgo de erosión en un bufer de 100 m a lo largo de los cursos de agua. En total, esta categoría cubre 7.085,81 ha o 16,26% del territorio municipal.
 - El área de manejo extensivo guiada por metas de conservación
3. El área de manejo extensivo guiada por metas de protección = Zona 2 de la propuesta de extensión del Parque Nacional Shar.

La mayor parte de estas áreas se caracterizan por pastura inmensas naturales y seminaturales. Solo la franja, a lo largo de la frontera con Albania en el oeste, es formada por bosques.

Esta área cubre un total de 14.578 ha o 33,45% del territorio municipal.

4. El área de uso de suelo intensivo, así como es definido por el marco de desarrollo espacial, debe ser dividido en dos subtipos:
 - El primer subtipo incluye un área donde el desarrollo y guía debiera considerar metas de protección sectoriales. Estas áreas consideran: Zona 3 del parque nacional Shar (excepto áreas importantes para objetivos de provisión de agua potable). Estas áreas se definen bajo las propuestas de desarrollo turístico, implicando que las instalaciones turísticas y los usos del suelo han de ser permitidos. Sin embargo, las actividades serán reguladas por un plan espacial y un plan de manejo del parque Nacional, orientado a la minimización de impactos negativos en el área. Posibles impactos pueden surgir por los asentamientos y las instalaciones de turismo.
 - Zonas donde el desarrollo debe considerar restricciones ambientales específicas. Por ejemplo, manejo forestal conforme a FSC considerando los objetivos de alto valor forestal, valores de protección natural; formas del paisaje, o hábitats de gran valor. La no consideración de estas restricciones puede resultar en impactos ambientales negativos. Esta categoría cubre 10.853.99 ha por 24,91% del territorio municipal.

El resto del territorio bajo estas categorías permite usos intensivos o usos de suelo o desarrollo sin imponer restricciones ambientales más allá de lo permitido por leyes vigentes. Dependiendo del patrón de desarrollo elegido, impactos ambientales individuales pueden ser generados, los que han de evaluarse bajo el estudio de EIA de cada proyecto. Esta categoría es un total de 6.130,63 ha o 14,07% del territorio municipal.

Además de estos criterios generales, el mapa incluye guías importantes de carácter específico:

Infraestructura

- Proyectos de vialidad (guía sobre caminos y vialidad).
- Gestión de residuos sólidos y del agua priorizado (guía de recursos hídrico).
- Prioridades para la generación de energía eólica.

Riesgos geomorfológicos

- Áreas a menos de 500 m de un asentamiento requiriendo la forestación o medidas para control de riesgos de avalancha o deslizamientos.

Desarrollo económico

- Áreas recomendadas para desarrollo turístico.
- Áreas comerciales.
- Centros turísticos.

Paisaje

- Cinturones verdes en las cercanías de los asentamientos.

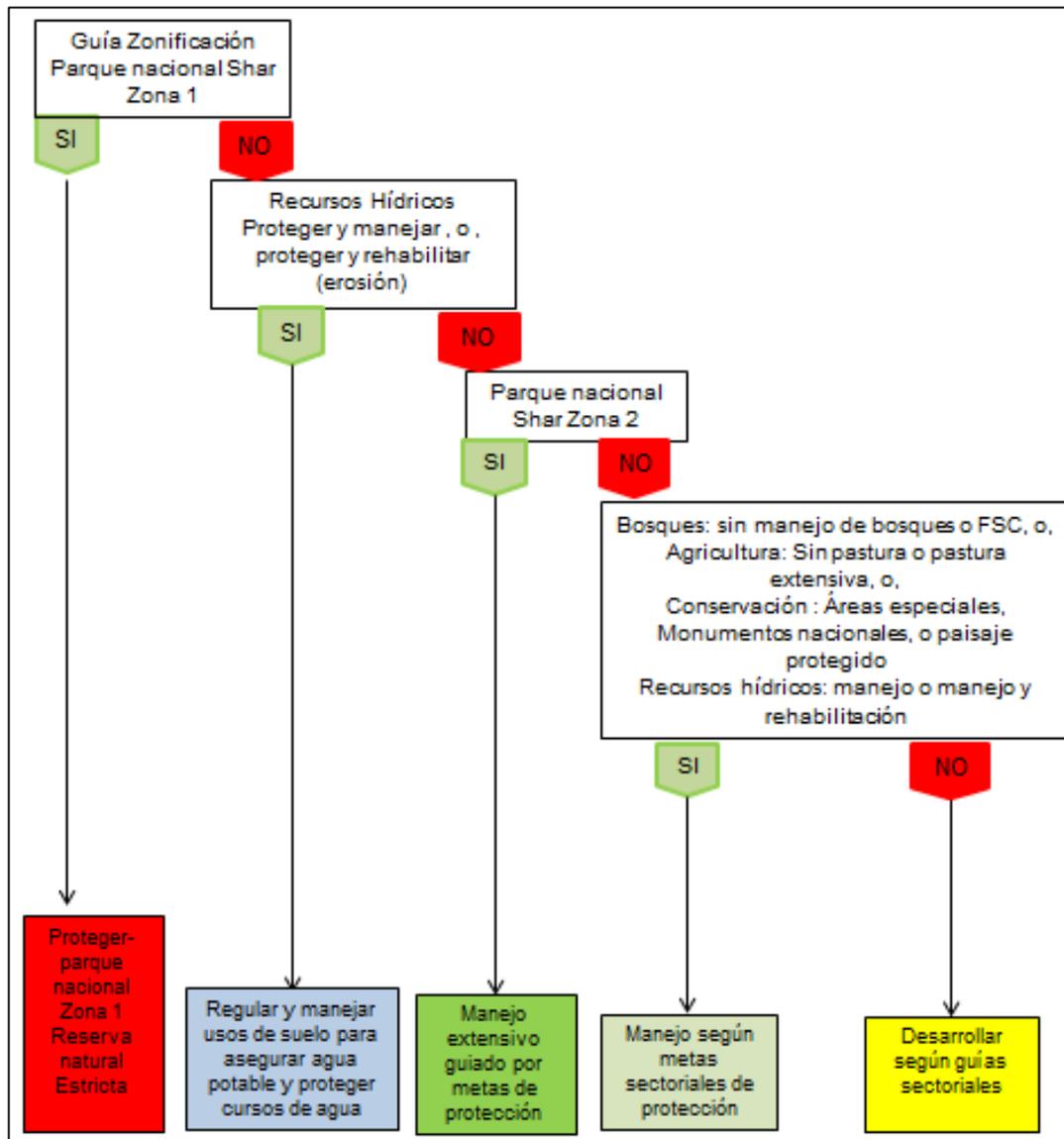


Figura 26 Guía y criterios de decisión para la Estructura Funcional Dragash

Fuente: ADS Dragash Vol. 4 IG2

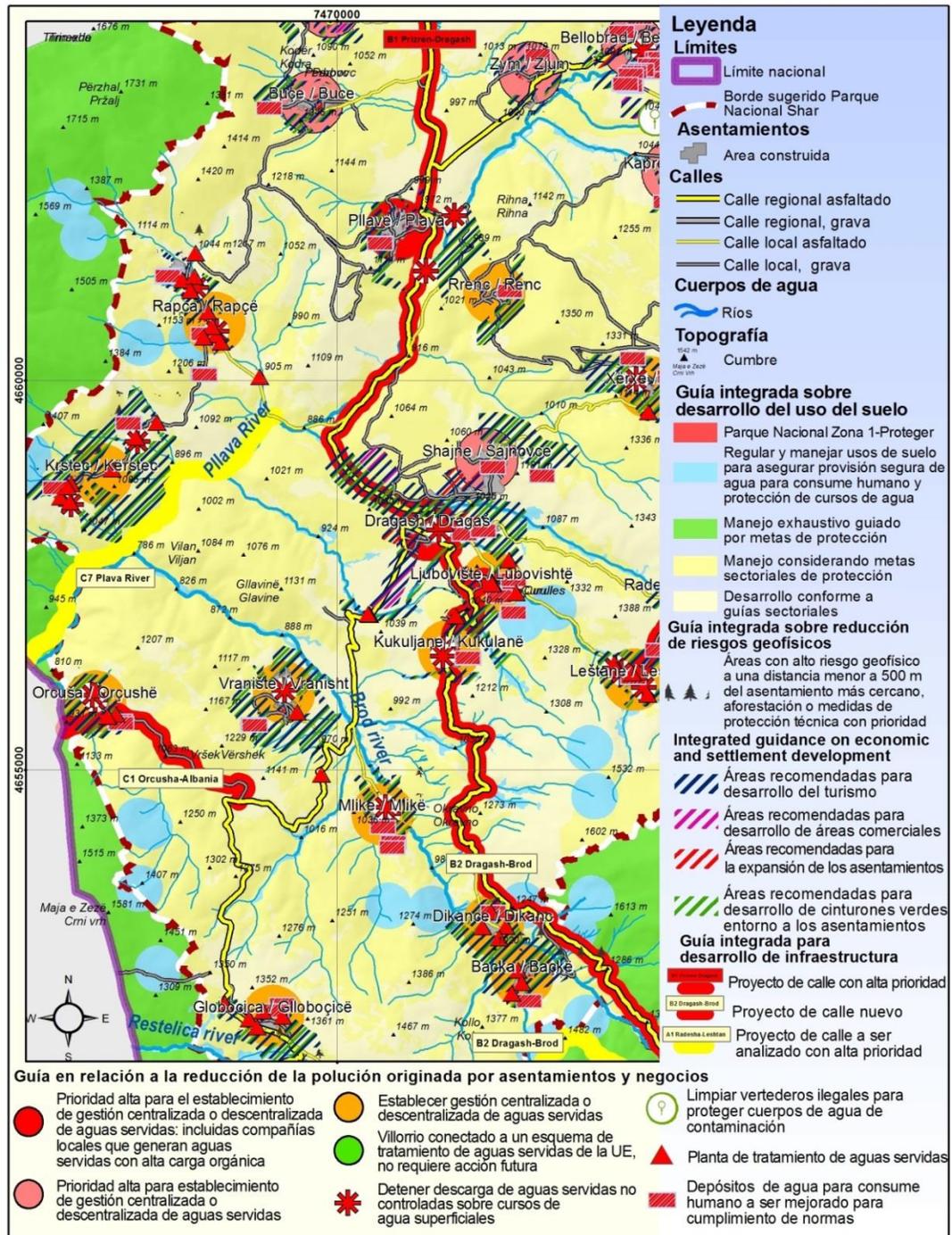
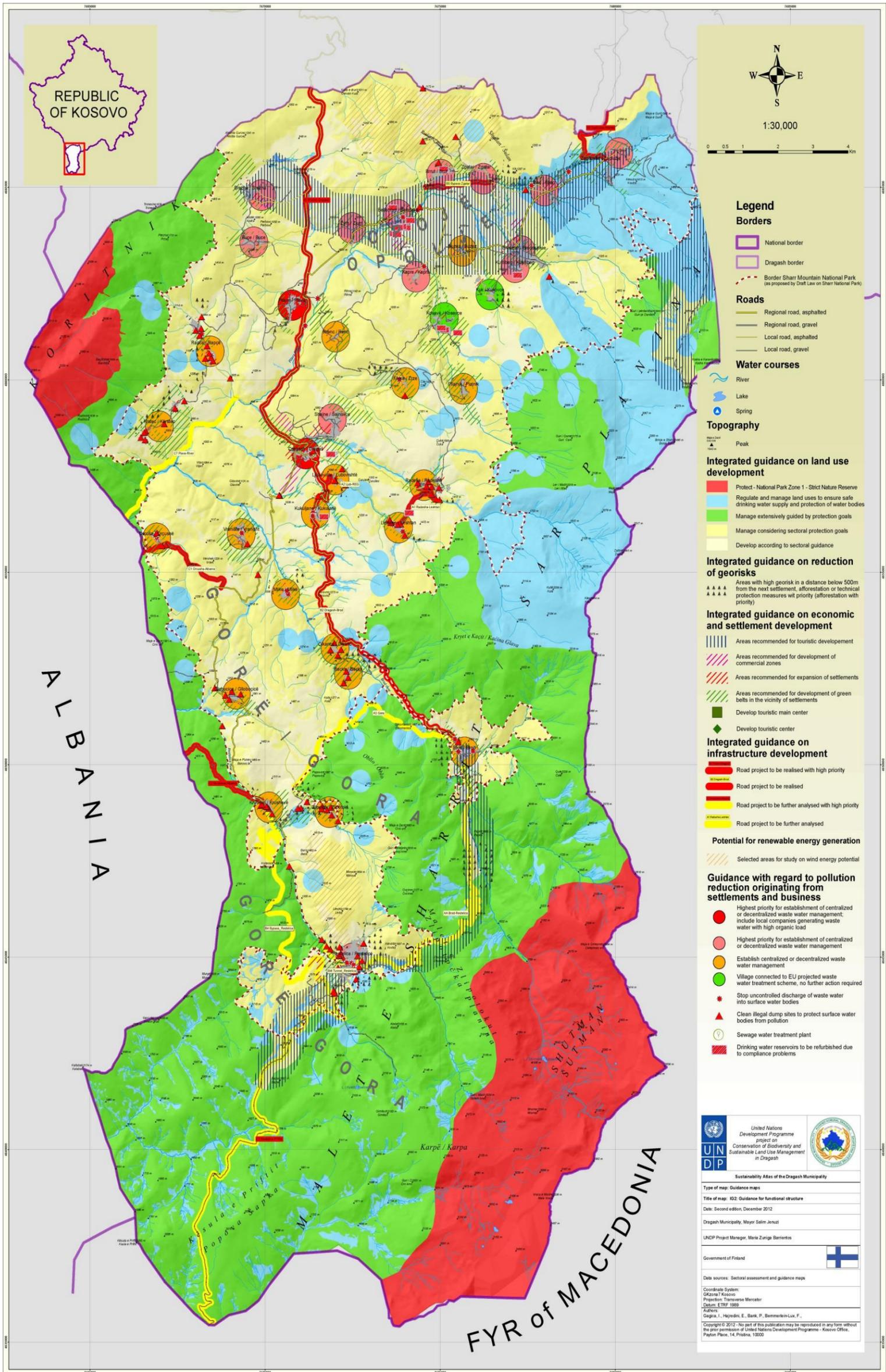


Figura 27 Extracto del Plano Guía Integrada Estructura Funcional, Dragash-ADS

Fuente: Elaboración propia a partir del ADS Dragash, Vol. 4 Mapas Guías, plano 1G2

Figura 28 Guía para la estructura funcional del territorio Dragash. Etapa 4 ADS Guía Integrada
 Fuente: ADS Dragash –IG2 Vol. 4



Anexo 2 Planos de Guías Integradas aplicación del método ADS caso Parque Nacional Shar

El contenido de este Anexo 3 busca presentar extractos del ADS del parque Nacional Shar. Del conjunto de las seis áreas de análisis que contiene el ADS (biodiversidad: flora fauna y vegetación; estructura de propiedad; recursos hídricos; riesgos naturales; bosques y agricultura; y potencial turístico) se ha elegido mostrar los análisis de biodiversidad, seguidos de su correspondiente guía de conservación de naturaleza. Además, se presenta la guía integrada general desarrollada para el parque nacional (guía resumen) denominada de Estructura funcional y Turismo IG1).

Análisis de biodiversidad, vegetación y flora, contenidos del mapa:

Hábitats y especies de plantas ecológicamente importantes (como contexto- el suelo está en uso) considera:

- La vegetación mapeada que se menciona en Anexos 1 de la Directiva Europea de Hábitats (véase vol. II ADS PNS, sección 28 Tabla Comunidades de plantas Parque Nacional EU 2007).
- Áreas específicas con alto potencial para la biodiversidad de plantas (montes bajos, otros bosques viejos con regeneración natural, áreas vegetadas dispersas y rocas de alta montaña y humedales).
- Puntos de Hábitats con una evaluación de las plantas observadas con sus categorías de protección conforme estudios recientes en el Parque Nacional y en relación a parámetros internacionales. Los puntos de especies consideran aquellos que están:
 - En uno de los anexos de la UE.
 - Categorías de la UICN.
 - En algún texto referido a Kosovo con categoría de protección endémica (Kosovo, Balcanes, UE).

El mensaje principal: El mapa destaca el estatus existente (rareza) principalmente de los bosques, zonas de pastizales y humedales. Permite la definición de potenciales áreas protegidas que requieren protección de manera de preservar sus funciones y servicios ecológicos conforme a la Ley de Protección de Naturaleza (reserva estricta, áreas especiales, monumentos naturales y paisajes protegidos) y la zonificación del Parque Nacional como parte del plan de manejo del parque Nacional.

El patrón del mapa muestra claramente que la mayor parte del territorio del Parque Nacional posee alto valor ecológico. Confirma los hallazgos (y agrega detalles

considerables) de la identificación preliminar de Natura 2000- sitios en Kosovo (Mustafa et al. 2009).

Debido a que 8 áreas adicionales de gran valor en el mapa, con símbolos rojos, contienen más de 10 especies importantes que pertenecen a la Directiva de la UE o a la Convención Bern o la lista roja de especies de Kosovo.

Los montes bajos y pasturas extensivas poseen también un alto valor de biodiversidad. Sin embargo, estos tipos de vegetación dependen de usos tradicionales de manejo de los suelos.

La vegetación y recursos florísticos hacen parte de la información para una estrategia de conservación general y han de ser combinados con el análisis faunístico y de funciones ecológicas de los bosques para proveer guía para conservación de la naturaleza, la que a su vez ha de ser usada para los planes de manejo y espaciales del Parque Nacional

La definición de diferentes tipos de áreas protegidas, conforme la ley de Conservación de la Naturaleza y zonificación del Parque Nacional pueden basarse en este análisis.

Tabla 13 Área y porcentaje de tipos de hábitats mapeados, protegidos conforme Directiva Hábitat de la UE flora y fauna

Tipos de Hábitats protegidos según Directiva Hábitat de la UE Flora-Fauna Vegetación	Total en Ha		
	Anexo ⁸⁴ I	Anexo I* (hábitats prioritarios)	
Bosques	2052,1	26,3	2078,4
En % del Parque Nacional	3,9%	0,0%	3,9%
Praderas	1427,5	27,1	1454,6
En % del Parque Nacional	2,7%	0,1%	2,7%
Pasturas	2449,5	1739,0	4188,5
En % del Parque Nacional	4,6%	3,3%	7,9%
Áreas rocosas	753,5	9,6	763,0
En % del Parque Nacional	1,41%	0,02%	1,43%
Arbustos y/o vegetación herbácea	9158,0%		9158,0%
En % del Parque Nacional	0,17%	0,00%	0,17%

⁸⁴ Se refiere a los anexos de la Directiva Hábitat de la UE, para los tipos de hábitats que se mencionan.

Humedales, cuerpos de agua	294,2		294,2
En % del Parque Nacional	0,6%	0,0%	0,6%
Total área mapeada	7068,4	1801,9	8870,3
En % del Parque Nacional	13,3%	3,4%	16,7%

Tabla 14 Área y porcentaje de tipos de vegetación/ usos de suelo con alto potencial para biodiversidad de plantas

Áreas específicas con potencial alto para biodiversidad de plantas	Superficie fuera de los tipos de hábitats en listados en Anexo I Directiva Hábitat Flora y fauna (en ha)	En % del territorio del PNS
Bosques con regeneración natural	15.183,7	28,5%
Montes bajos y áreas arbustivas	4.425,1	8,3%
Vegetación abierta seminatural	17.170,9	32,2%
Caracterizada por roca y grava	5.443,8	10,2%
Área total con potencial alto	42.223,4	79,3%

Tabla 15 Número de especies de plantas importantes

Listas de referencia	No. especies de plantas halladas en el territorio del PNS
Lista roja de la UICN (categorías casi amenazadas o vulnerables)	54
Directiva Hábitat UE Flora-Fauna- Anexo II	174
Directiva Hábitat UE Flora-Fauna- Anexo V	136
Recomendadas para la lista roja de Kosovo, en preparación	990

Fuentes de datos y confiabilidad:

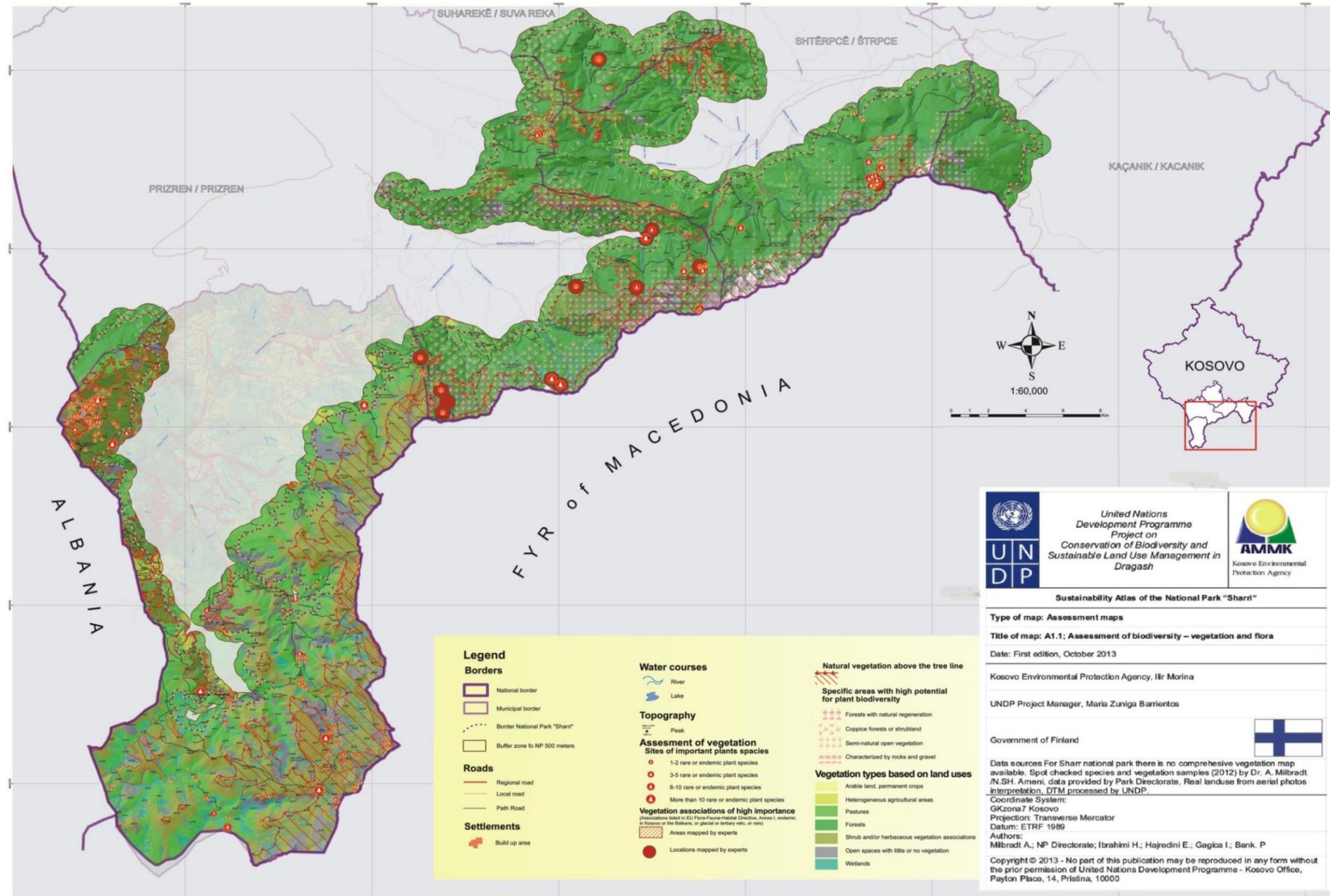
Mustafa B. 2011-2012, Arneni 2011-2012, Millaku F. et al. 2011, Mustafa B. and H. Ibrahim 2009, Pierre Galland et al. 2010, EU 2007, Mustafa B. et al. 2009

Sugerencias para el monitoreo y el mejoramiento de la información:

Restricciones:

La investigación sistemática cubrió solo una parte del Parque Nacional Shar, con un enfoque en las regiones sub alpina y alpina. La información espacial sobre tipos de vegetación (Rexhepi, 1994) fue perdida durante los años del conflicto. A pesar de la necesidad de investigación científica para todo el Parque Nacional Shar, los hallazgos son suficientes para destacar la extraordinaria biodiversidad de esta parte del cordón montañoso Shar.

Figura 29 Análisis de la Vegetación y flora Parque Nacional Shar



Fuente: A1.1 en ADS PNS, Vol. 3

Recuadro 7 Conservación Naturaleza Parque Nacional Shar

Contenido de los mapas guías:

Áreas clasificadas bajo la Ley de protección de Naturaleza pueden ser:

- Reserva estricta*.
- Área especial de conservación y área protegida especial.
- Monumentos naturales.
- Paisaje protegido.

Zonas que requieren rehabilitación (o una mezcla de rehabilitación y desarrollo).

Zonas disponibles para desarrollo

Mensaje principal:

El estatus actual (rareza) de los bosques, áreas de pastoreo o humedales se registra de manera que permite la definición de áreas que requieren protección de manera de preservar sus funciones ecológicas y servicios, conforme la ley de Protección de Naturaleza (reserva estricta, áreas especiales de conservación o protegidas, monumentos naturales y paisajes protegidos). Adicionalmente, los recursos faunísticos forman parte de la información que sustenta la preparación de los planes de manejo del parque Nacional Shar. Los corredores ecológicos juegan un papel importante para permitir libre movimiento de las especies de un sitio a otro y constituyen parte de la red ecológica existente.

Porcentaje y tamaño de distintas zonas guías para conservación de naturaleza, Parque Nacional Shar (PNS)

Categorías de protección: El area cumple con los requerimientos de la Ley de protección de la Naturaleza:	% del Parque Nacional Sharr/Šar y tamaño en ha		Comentario
Reserva estricta	34,46 %	18.358,88 ha	Reserva estricta
Área especial protegida/área especial de conservación	0,06 %	29,77 ha	Foco en estas áreas en Parque Nacional Shar (Zona 1 y Zona 2) y los bosques ribereños
Monumento natural	2,34 %	1.247,59 ha	Principalmente humedales y objetos especiales
Paisaje protegido	53,87 %	28.699,18 ha	Gran parte de las áreas montañosas con pasturas y bosques (incl. monte bajo)
Paisajes protegidos y requerimientos de rehabilitación	5,59 %	2.978,85 ha	Principalmente áreas de monte bajo/áreas erosionadas

Porcentaje y tamaño de distintas zonas guías rehabilitación de naturaleza y desarrollo, Parque Nacional Shar (PNS)

Desarrollo y regeneración	% del Parque Nacional Sharr/Šar y tamaño en ha		Comentario
Desarrollo y rehabilitación	0,08 %	40,94 ha	Principalmente áreas de bosques plantados/áreas erosionadas
Desarrollo	3,41 %	1.816,32 ha	Principalmente áreas con uso agrícola actual y pastura

Es importante notar que el paisaje del Parque nacional Shar es el resultado de siglos de prácticas de usos del suelo que son, a su vez, la causa y origen de la actual biodiversidad y paisajes atractivos. Cambiar el patrón de uso del suelo interfiere con la biodiversidad.

El patrón de distribución de los „hotspots“ de biodiversidad muestra claramente que la biodiversidad más destacada pertenece a las zonas de protección estricta a su vez que paisajes protegidos.

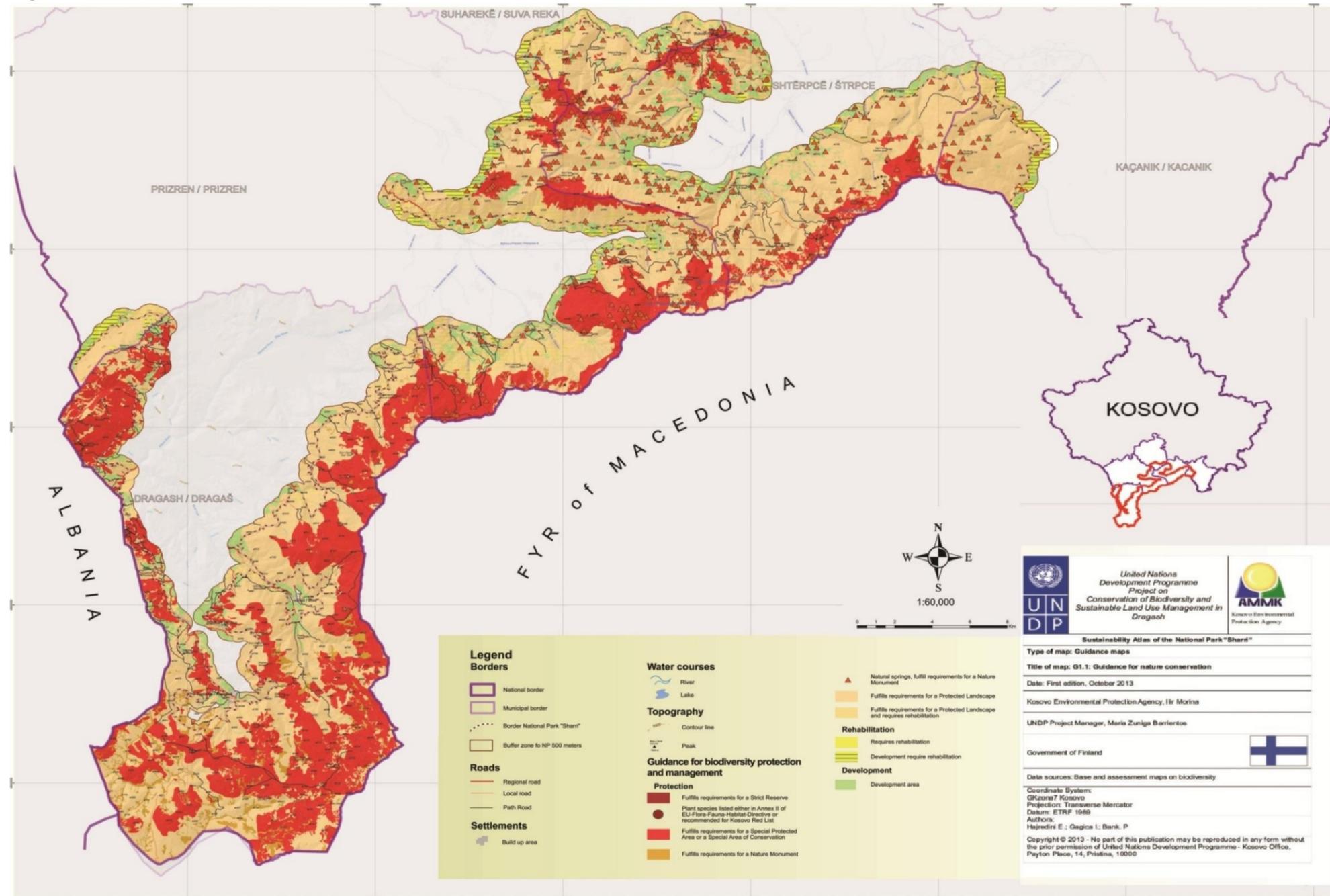
Criterios usados en los mapas guías:

El área evaluada incluye todos los tipos de usos de suelo (Unidades CORINE), áreas industriales y de negocios (unidad 1). Los criterios de decisión se muestran en la tabla siguiente. Estos criterios no incluyen datos faunísticos tales como la gamuza, oso y lince., debido a que su hábitat ya se encuentra incluido en las zonas clasificadas como de vegetación protegida.

Tabla 16 Criterios de decisión para guías de conservación, PNS

Criterio (para unidades CORINE ver Anexo ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.)	Reserve estricta #	SAC-SPA #	Monumento natural #	Paisaje protegido #	Rehabilitación	Desarrollo
Directiva Hábitat (HD) - Anexo 1* sin manejo, y HD-Anexo II & lista libro rojo de Kosovo, con 50 m buffer						
HD-Anexo 1* requiere manejo (a)						
HD-Anexo 1 sin manejo						
HD-Anexo 1 manejo (b) y pastizales naturales CORINE: 2.3.1 – 2.3.4 y 3.2.1 (sobre 2050m)						
Cascadas, manantiales naturales (manantiales no desarrollados), lago natural (20m buffer)						
Humedales (CORINE: 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3) pantanos tierras adentro, <i>peat bogs</i> , Humedales ribereños						
Estructura geológica-, paleontológica-, mineralógica (como – cueva (solo una disponible), abismo, acantilado)						
Cursos de agua natural (20 m Buffer) incluye zonas “hot spot” de insectos acuáticos						
3.3.3 Áreas con vegetación escasa 3.3.2 Roca pura						
Pasturas de alta montaña/Montaña/ alpine 2.3.1 - 2.3.4 y 3.2.1 sobre 1600 m						
Moors and heathland Vegetation CORINE: 3.2.2 and transitional woodland/shrub CORINE: 3.2.4						
Los bosques tienen una función de biodiversidad (más de una corteza y semilla natural, no hay monte bajo)						
Bosques mayores a 35 años (incl. bosques mixtos)						
Woodland patches CORINE: 3.1.5						
Mezcla de vegetación agrícola / natural, Cultivos complejos – con setos/árboles, Cultivos complejos – con setos(CORINE: 2.4.3, 2.4.4, 2.4.5)						
Monte bajo (CORINE: 3.2.5) dependiendo de su condición –Desarrollo de prácticas adecuadas y manejo profesional						
Sitios de extracción mineral, Basurales CORINE:1.3.1, 1.3.2						
Otros bosques (CORINE: 3.1.1, 3.1.3, 3.1.2) y bosques coníferos – plantados (CORINE: 3.1.4)						
Pasturas de alta montaña/Montaña/ 2.3.1 a 2.3.4 bajo 1600m						
Otra tierra Agrícola/pastura (CORINE: 2.1.1, 2.1.2, 2.2.2, 2.4.1, 2.4.2)						
#) = acorde a la Ley de Protección Natural No.03/L–233						

Figura 30 Guía para Conservación Naturaleza Parque Nacional Shar



Fuente: ADS Parque nacional Shar (G1 Vol.4)

Recuadro 7 Análisis Función estructural y turismo

Contenido de los mapas guías:

- Proteger- Parque Nacional Zona 1 reserva natural estricta.
- Regular y manejar los usos del suelo para asegurar la protección de los recursos hídricos.
- Manejo guiado por metas de protección.
- Manejar considerando metas de protección sectorial.
- Desarrollar según guías sectoriales.
- Desarrollo turístico – en áreas prioritarias para el turismo.
- Senderos para senderismo.

Mensaje principal:

El mapa contiene orientación respecto de las unidades estructurales y de planificación principales que pueden definirse dentro de los límites del Parque Nacional Shar:

1. Área de protección estricta = Zona 1 of Parque Nacional Shar
Dividida en dos sub áreas:
 - Basado en los mapas de zonificación y de biodiversidad, se caracterizan por pasturas naturales alpinas y sub alpinas y bosques protegidos bajo la Directiva de la UE. Adicionalmente un número mayor de especies importantes ha de identificarse en estas zonas.
 - Esta área es sensible a las influencias humanas. Cubren un total de 18.358,88 ha, o 34,46 % del territorio del Parque Nacional Shar.
2. Una parte significativa del PNS es guiada por requerimientos de proteger y asegurar la provisión de agua potable, así como de proteger los cursos de agua naturales. Estas incluyen:
 - Áreas en un área buffer de 300 m de fuentes de agua, o aguas arriba de las captaciones de agua de los ríos para provisión de agua potable, las que deben ser reguladas y manejadas en conformidad. En estas áreas, serán requeridas las restricciones específicas para usos de suelo
 - Todos los humedales y cursos naturales de agua.
 - Áreas con alto riesgo de erosión dentro de zonas buffer de 100m a lo largo de los cursos de agua.En total, esta categoría cubre 29.746,69 ha o 55,66 % del territorio del PNS:
3. El área de manejo extensivo guiada por metas de protección = Zona 2 del PNS. Estas áreas se caracterizan en su mayor parte por praderas naturales y seminaturales. Esta área cubre un total de 40.311,90 ha o 75,43 % del territorio
 - El área de uso extensivo conforme se define en el marco general de planificación especial, ha de ser dividido en dos sub tipos: El primer sub-tipo incluye áreas en donde el desarrollo ha de guiarse por metas sectoriales de protección. Estas áreas comprenden:
 - Zona 3 del PNS (excepto áreas relevantes para la generación de recursos hídricos). Estas áreas se definen través de las demandas de usos de suelo turísticos. Sin embargo, todas las actividades han de ser guiadas por el plan de manejo del PNS, el que estará orientado a minimizar los impactos negativos en el área. Posibles impactos pueden ser generados por producción de basura y aguas servidas, infraestructura y vialidad, de las inversiones de turismo, además del ruido y la perturbación de los hábitats naturales de las especies en sus distintos períodos verano-invierno.

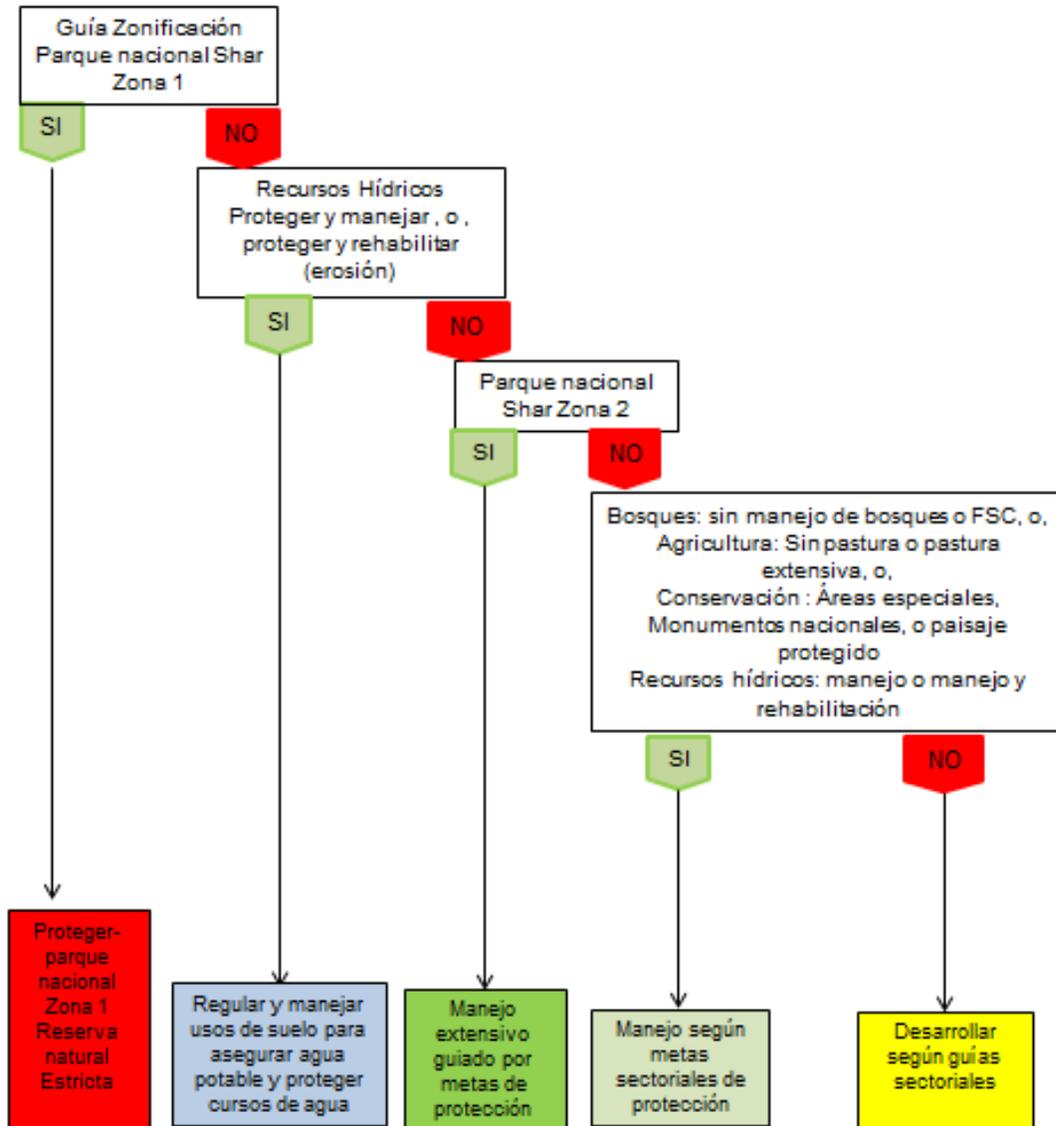
- Zonas en donde el desarrollo ha de considerar medidas ambientales restrictivas específicas, por ejemplo, manejo de bosques conforme a estándares del FSC y considerando objetivos de alto valor para bosques, protección de la naturaleza, tales como formaciones de paisaje o hábitats de valor. El no considerar estos requerimientos podría resultar en impactos ambientales negativos.

Esta categoría incluye 3.769,80 ha o 7,05% del territorio del PNS.

Además de estos criterios generales, el mapa incluye guías importantes en términos de:

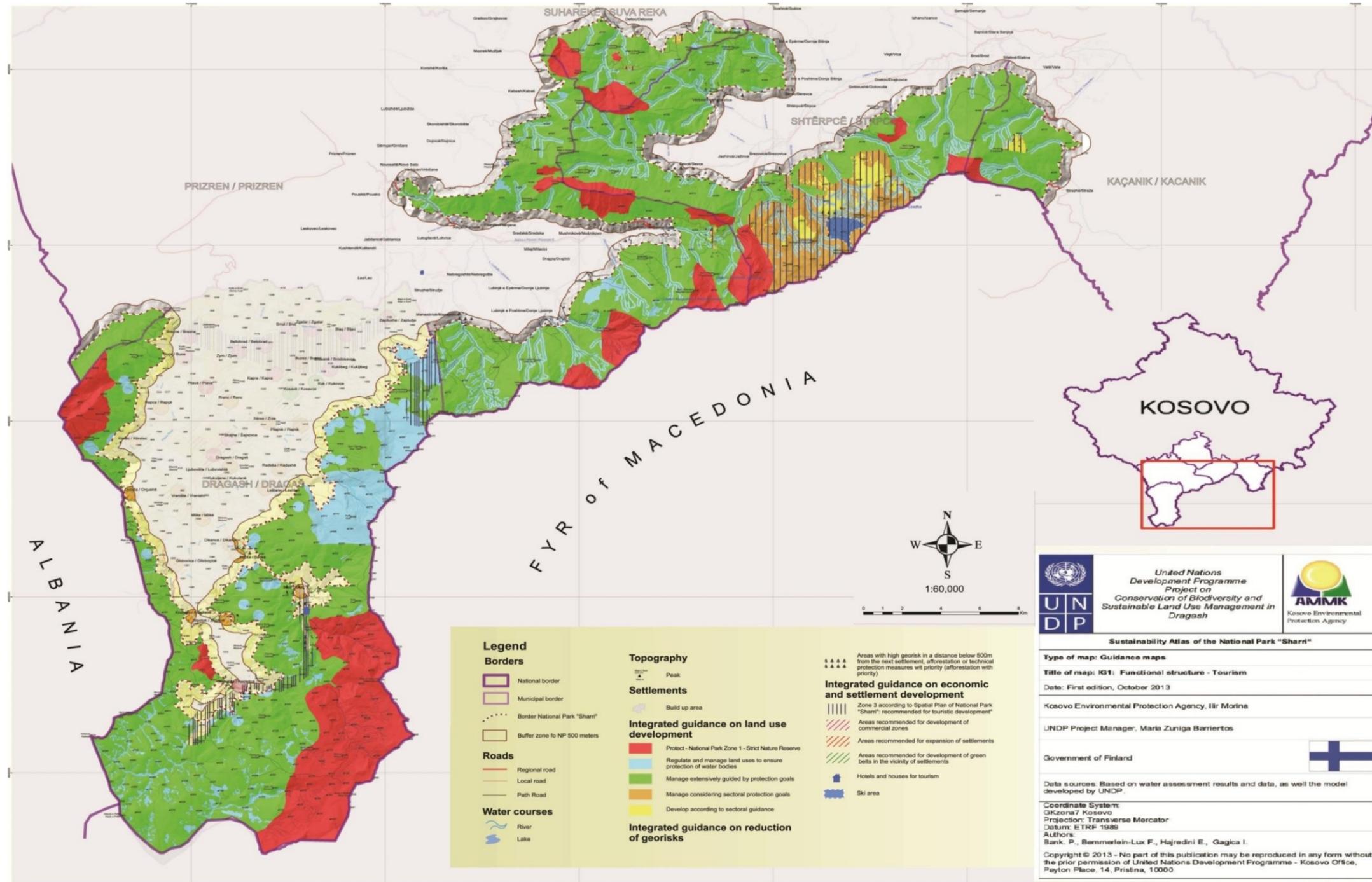
1. Riesgos geomorfológicos:
 - Áreas a una proximidad inferior a 500 m respecto de un asentamiento, requiriendo aforestación o medidas técnicas para el control de avalanchas o riesgos de deslizamientos y remosiones
2. Desarrollo económico:
 - Áreas recomendadas para el desarrollo turístico
 - Centros turísticos

Figura 31 Guía y criterios de decisión para la estructura funcional Parque Nacional Shar



Fuente: ADS PNS Vol. 4, (IG1)

Figura 32 Guía para la estructura funcional Parque Nacional Shar



Fuente: IG1 en ADS PNS Vol.4

Anexo 3

Rol de la maestrando en el estudio de caso y origen del programa PNUD Dragash, Kosovo

El año 2009 la maestrando es invitada, por el PNUD, a postular al cargo de gerente de proyecto en Kosovo para el programa del PNUD y para el municipio de Dragash, el cual estaba financiado por la cooperación finlandesa. Mi experiencia profesional abarca temas de conservación y áreas protegidas⁸⁵, gestión de los recursos hídricos⁸⁶, desarrollo sustentable y gobiernos locales⁸⁷, gestión local urbana⁸⁸, así como la gestión de estudios vinculados a desarrollo territorial y planificación espacial adquirida en paralelo en la consultoría privada⁸⁹, lo cual hizo factible el ejecutar las funciones del cargo. Dicho cargo se vincula con experiencias anteriores de la maestrando en temas de planificación territorial, conservación de naturaleza, áreas protegidas, gestión integrada de recursos hídricos y desarrollo sustentable a través de Agenda 21.

La maestrando es contratada como gerente del Programa PNUD Dragash a fines del 2009, con una primera tarea de completar el período de ajuste y confirmación, validando y/o ajustando los supuestos del pre diseño del programa de 2009 (durante el 2010), con una segunda tarea de diseño del programa de desarrollo PNUD Dragash a implementarse en los 3 años siguientes (2011, 2012 y 2013). Las responsabilidades y funciones del cargo se refieren a las de dirigir el diseño e implementación de todo el programa para el período de 3 a 4 años con una inversión estimada de 4 millones de euros para los cuatro años. Las responsabilidades⁹⁰ incluyen la dirección de todo el

⁸⁵ Coordinadora estrategia regional de áreas protegidas para Sudamérica, The Nature Conservancy,

⁸⁶ Coordinadora del programa regional de gestión integrada de recursos hídricos para Sud América, División de Recursos Naturales CEPAL.

⁸⁷ Coordinadora de programas de Agenda Local 21 y desarrollo sustentable para América latina, ICLEI.

⁸⁸ Directora de Obras Municipales , Curacaví , Chile y Asesora en gestión Urbana Municipio de Santiago de Chile.

⁸⁹ Ifanos Chile 1996 a 2006, Chile.

⁹⁰ Términos de referencia del cargo de gerente de proyecto período 2010-2013:

<https://mega.co.nz/#!MIBlwSKY!K9E8DbAqkpC4b2POpVqHkyvdyZ93pc7lOP7zDhmzVh4>.

proceso de diseño e implementación directa del Programa PNUD Dragash⁹¹ que contemplo a grandes rasgos: consolidar el proceso de planificación concertando a los actores, obteniendo acuerdos en cada etapa del proceso, implementando el plan de trabajo, seleccionando el personal, asegurando la transferencia de capacidades a los actores locales en todo lo que dure el programa a efectos de asegurar la sustentabilidad del proceso y de la inversión. La función de “gerente de proyecto” es la de la gestión diaria del proyecto, asegurando que el programa genere los resultados establecidos en el Documento de Proyecto en el estándar de calidad requerido dentro de las limitaciones de tiempo y recursos. El rol del cargo incluye, además, el manejo de todos los recursos del proyecto, siendo este la primera autoridad en relación a las transacciones de bienes y servicios vinculados al proyecto, junto con la facilitación de las auditorías internas e independientes establecidas.

El proceso de planificación utilizado para el diseño del proyecto de tres años (segunda etapa, 2010 a 2013) siguió la línea del análisis de problemas, el diseño de objetivos a partir de dichos problemas en una lógica de entender los problemas desde sus causas y posteriores efectos⁹². Se definen objetivos de mediano plazo y un conjunto de productos que permitirían subsanar dichos problemas en el nivel más básico de sus causas. Dichos objetivos y productos se evalúan cada año y la tabla de objetivos, productos e indicadores de resultados es ajustada según resultados y realidades del período anterior en un proceso iterativo de consulta con los actores.

Los actores principales son el municipio, en lo que a instrumentos y estrategias locales se refiere, y el gobierno central en lo que a instrumentos y políticas centrales compete; áreas protegidas y política energética. La comunidad juega un rol importante en el proceso de planificación, siendo este uno de los primeros ajustes del programa, comenzado el segundo año de implementación, en donde se introduce el programa de planificación participativo que permite incluir a la comunidad del municipio de Dragash,

⁹¹ Documento de Proyecto:

<https://mega.co.nz/#!0FAw3T5a!h7SVeZavUkxErUtY59JE1m8AExDdd71uaKYttUkPh4>.

⁹² Teoría del cambio, para orientar la gestión por resultados que utiliza normalmente los programas de desarrollo de las Naciones Unidas.

tanto en las etapas de diagnóstico, como en las de planificación. Este fue un proceso complejo que implicó encuentros frecuentes con los distintos actores⁹³.

El equipo de trabajo del proyecto era amplio, al menos 17 profesionales estables, nacionales e internacionales y otros 10 contratados con encargos específicos. El equipo asesor con el cual se estructuraba el conjunto de decisiones más estratégico era conformado por la maestrando como gerente de proyecto y un asesor sénior para cada componente del proyecto.

Vale la pena mencionar el rol de la agencia de cooperación finlandesa en este contexto; una de las agencias de cooperación que invierte parte de su fondo de asistencia internacional en la región de los Balcanes. Finlandia y quien posee una reconocida historia de conservación de naturaleza y protección de bosques, junto con unos de los sistemas de áreas protegidas más sofisticados del mundo, invierte en el desarrollo de los bosques y biodiversidad en Kosovo y decide hacerlo a través del marco de acción de las agencias de Naciones Unidas y en específico a través del PNUD⁹⁴. La elección de Dragash no es arbitraria, la Unión Europea, quien es el principal asesor del Gobierno de Kosovo respecto del proceso de reconstrucción junto con la Misión de Naciones Unidas de Kosovo, crean la Agencia de Privatización de Kosovo que tiene como función privatizar todas las propiedades, incluidas las infraestructuras, que se catalogaban como bienes comunes o por su nombre en inglés SOE (*socially owned enterprises*), un tipo de bien común heredado del régimen Yugoslavo. Entre estos bienes se encontraba aquella parte de la Montaña Shar que se localiza en el municipio de Dragash y que no estaba incluida en lo que se denomina el Parque Nacional Shar, situación que se muestra en la Figura 2. Dragash y la montaña Shar aparecen como tema de gestión territorial estratégica para el gobierno de Kosovo, ante lo cual la Unión Europea recomienda un camino alternativo al de la privatización, debido a su importancia geográfica y ecosistémica. La Unión Europea pide a la

⁹³ Alguna documentación de dicho proceso son: Taller participativo de Visión para Dragash: <http://tinyurl.com/namrpey>, Guía para cooperación descentralizada - planificación participativa en Dragash: <http://tinyurl.com/qzy5uwa>.

⁹⁴ Naciones Unidas desarrolla con cada gobierno un marco de acción para el desarrollo, para las agencias de Naciones Unidas. En dicho marco los gobiernos y las agencias de Naciones Unidas acuerdan un programa de prioridades de asistencia para el desarrollo.

cooperación finlandesa financiar los estudios correspondientes para la gestión territorial de dicha región "Montaña Shar", y esta asocia al PNUD como agencia implementadora.

El gobierno de Finlandia, el PNUD y el gobierno de Kosovo comprenden que el desafío requiere de una aproximación integral, ya que se trata de una región particular; es la región más extrema del país y la más aislada geográficamente – región subalpina de ecosistemas montañosos importantes, la más pobre y la más excluida socialmente del desarrollo, según indicadores de desarrollo humano del PNUD. La región está social y étnicamente fragmentada, ofreciendo el riesgo de perpetuar el conflicto social entre las comunidades pro Serbias y pro Albanesas latentes post Guerra de Kosovo. Los conflictos entre estas dos etnias son centrales al conflicto bélico de la denominada "Guerra de Kosovo" y están latentes, aún hoy, principalmente en la región del norte de Kosovo denominada Mitrovica y por la cual los gobiernos de Serbia y Kosovo mantienen fuertes disputas territoriales. La latencia y permanencia de dicho conflicto bélico en el Norte de Kosovo obliga a que la problemática de la región del Sur, Dragash, deba ser abordada de manera integral y no sectorial. En este contexto se define que el programa de desarrollo para Dragash (Programa PNUD Dragash) a diseñar, debía incluir la definición de los usos del suelo del territorio en paralelo con propuestas de mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo económico de la población que incluyera, además, procesos participativos facilitadores de la reconciliación y convivencia étnica local.

Anexo 4 Entrevista a actores claves

Entrevistas realizadas con posterioridad a la ejecución del ADS y PDM en el período entre Marzo y Junio de 2014, pauta de la entrevista en columna 1:

PAUTA DE PREGUNTAS Y ENTREVISTA A ACTORES CLAVES EN KOSOVO:	MENTOR REXHEPI ⁹⁵	AGIM RADONIQI ⁹⁶	ISHAKU MAITUMBI ⁹⁷	MICHAEL VOIT ⁹⁸
1. Explícite los actuales vacíos para la gestión y administración eficiente del desarrollo urbano	<i>Capacidad financiera Experticia profesional Pobre capacidad de implementación, monitoreo y reporte Falta de transparencia Departamentos municipales ineficientes: inspección Falta de coordinación vertical y horizontal Falta de voluntad política para el cambio</i>	<i>Capacidad de planificación espacial Mejora de las políticas de planificación espacial, urbana y de construcción Migración masiva-despoblación Construcción ilegal, conflictos de propiedad y construcción inadecuada</i>	<i>Importantes vacíos de guía administrativas para el desarrollo urbano y espacial general. Falta de capacidades para gestionar y administrar crecimiento y desarrollo</i>	<i>Vacíos de capacidades Desconocimiento de líneas bases, por ej. Censo poblacional, estado de los recursos Conflictos de poder a nivel local Conflictos de intereses de la autoridad local</i>
8. Mencione los vacíos del marco legal respecto de los instrumentos necesarios para promover el desarrollo urbano sustentable.	<i>Municipios no tienen capacidades para implementar el marco legal</i>	<i>Necesidad de mejorar y desarrollar instrumentos, mejora del vínculo entre planificación espacial y planificación municipal</i>	<i>DS está presente en el marco legal, pero este no se operacionaliza. No se sabe cómo implementar este en la práctica.</i>	<i>No se integran las dimensiones del DS en los instrumentos. Falta la capacidad analítica para integrar las distintas dimensiones. Falta de instrumentos que faciliten dicha integración.</i>

⁹⁵ Oficial de programas, Programa Suizo de Apoyo a la Gobernanza Local y Descentralización LOGOS.

⁹⁶ Director de Planificación Urbana, Ministerio de medio Ambiente y Planificación Espacial, Kosovo.

⁹⁷ Oficial de Programas, UN-HABITAT, Programa MUSPP (*Municipal Urban and Spatial Planning Programme*).

⁹⁸ Planificador urbano, Plan de Desarrollo Municipal de Dragash.

PAUTA DE PREGUNTAS Y ENTREVISTA A ACTORES CLAVES EN KOSOVO:	MENTOR REXHEPI ⁹⁵	AGIM RADONIQI ⁹⁶	ISHAKU MAITUMBI ⁹⁷	MICHAEL VOIT ⁹⁸
9. Mencione, si hubiere, los instrumentos económicos para la promoción del desarrollo urbano.	<i>Los instrumentos están centralizados así como la toma de decisiones</i>	<i>No hay instrumentos suficientes</i>	<i>La ley provee los mapas de zonificación espacial de Kosovo y municipales. No son instrumentos económicos propiamente tales</i>	<i>Aparte del pago de impuesto territorial, el que es inoperante, los municipios no cuentan con mecanismos de gestión económica, ni capacidades para coordinar con el sector privado.</i>
10. Existe comunicación entre las agencias en especial con la oficina nacional de catastro?	<i>No existe</i>	<i>No existe</i>	<i>No existe</i>	<i>Pobre, inadecuada, los sistemas no se comunican</i>
11. Los municipios cuentan con mecanismos para salvaguardar el desarrollo urbano local	<i>Las hay pero faltan capacidades de coordinación y profesionales. Influyen la baja eficiencia de los sistemas de justicia</i>	<i>Falta de capacidades a nivel municipal.</i>	<i>Si, las hay en algunos casos</i>	<i>Fiscalización, monitoreo y evaluación son pobres</i>
12. Como considera usted la legislación actual incorpora los siguientes conceptos:				
L. Gobernanza	<i>La implementación de principios básicos esta ausente</i>	<i>Insatisfactorio</i>	<i>Construyéndose</i>	<i>Transparencia pobre Sistema de responsabilidades incipiente. Corrupción</i>
M. Participación ciudadana	<i>Legislación considera planificación de abajo hacia arriba</i>	<i>Insatisfactorio</i>	<i>Insatisfactorio, con estándares mínimos</i>	<i>Participación en proceso de desarrollo</i>
N. Descentralización	<i>Se requiere mayor descentralización</i>	<i>En proceso de desarrollo</i>	<i>En proceso, sin recursos, en la práctica aún centralizado</i>	<i>Descentralización sin herramientas ni recursos</i>
O. Desarrollo Sustentable	<i>Ley provee instrumentos, no hay capacidades locales</i>	<i>Insatisfactorio</i>	<i>Insatisfactorio. Concepto no se desensambla queda en lo</i>	<i>Débil entendimiento del concepto y como se logra</i>

PAUTA DE PREGUNTAS Y ENTREVISTA A ACTORES CLAVES EN KOSOVO:	MENTOR REXHEPI ⁹⁵	AGIM RADONIQI ⁹⁶	ISHAKU MAITUMBI ⁹⁷	MICHAEL VOIT ⁹⁸
			<i>general. Aporta la EAE</i>	
P. Integración social	<i>No se especifica</i>	<i>En proceso de desarrollo</i>	<i>En proceso de desarrollo</i>	<i>Tratado desde el enfoque de integración étnica.</i>
Q. Globalización	<i>No se especifica</i>	<i>Parcialmente</i>	<i>No se operacionaliza</i>	<i>Insuficiente, no se entiende el impacto</i>
R. Equidad	<i>Participación inclusiva</i>	<i>Insatisfactorio</i>	<i>Faltan mecanismos para acoger a los más pobres, no hay política de vivienda por ej.</i>	<i>Gran exclusión social de los más pobres</i>
S. Desarrollo humano	<i>No se especifica</i>	<i>En proceso de desarrollo</i>	<i>Incipiente, en proceso de desarrollo</i>	<i>Incipiente, por ej. Igualdad de género</i>
T. Desarrollo escala humana	<i>No se especifica</i>	<i>Satisfactoriamente</i>	<i>No se internaliza</i>	<i>No se internaliza</i>
U. Ecología	<i>Estándares ambientales</i>	<i>Insatisfactorio</i>	<i>Recién comenzando a través de los temas de conservación exclusivamente</i>	<i>Se habla del valor de la naturaleza, pero no se sabe cuál es dicho valor ni el estado de ella</i>
V. Integración europea	<i>No se menciona</i>	<i>En proceso de desarrollo</i>	<i>Incipiente</i>	<i>No se menciona a nivel local</i>

Estas entrevistas confirman los supuestos del análisis respecto de los vacíos en el enfoque de desarrollo sustentable, que la maestrando menciona a través del documento.