

EL ACUERDO MOPU-DATAR: ORDENACION Y COOPERACION TERRITORIAL EN EL PIRINEO

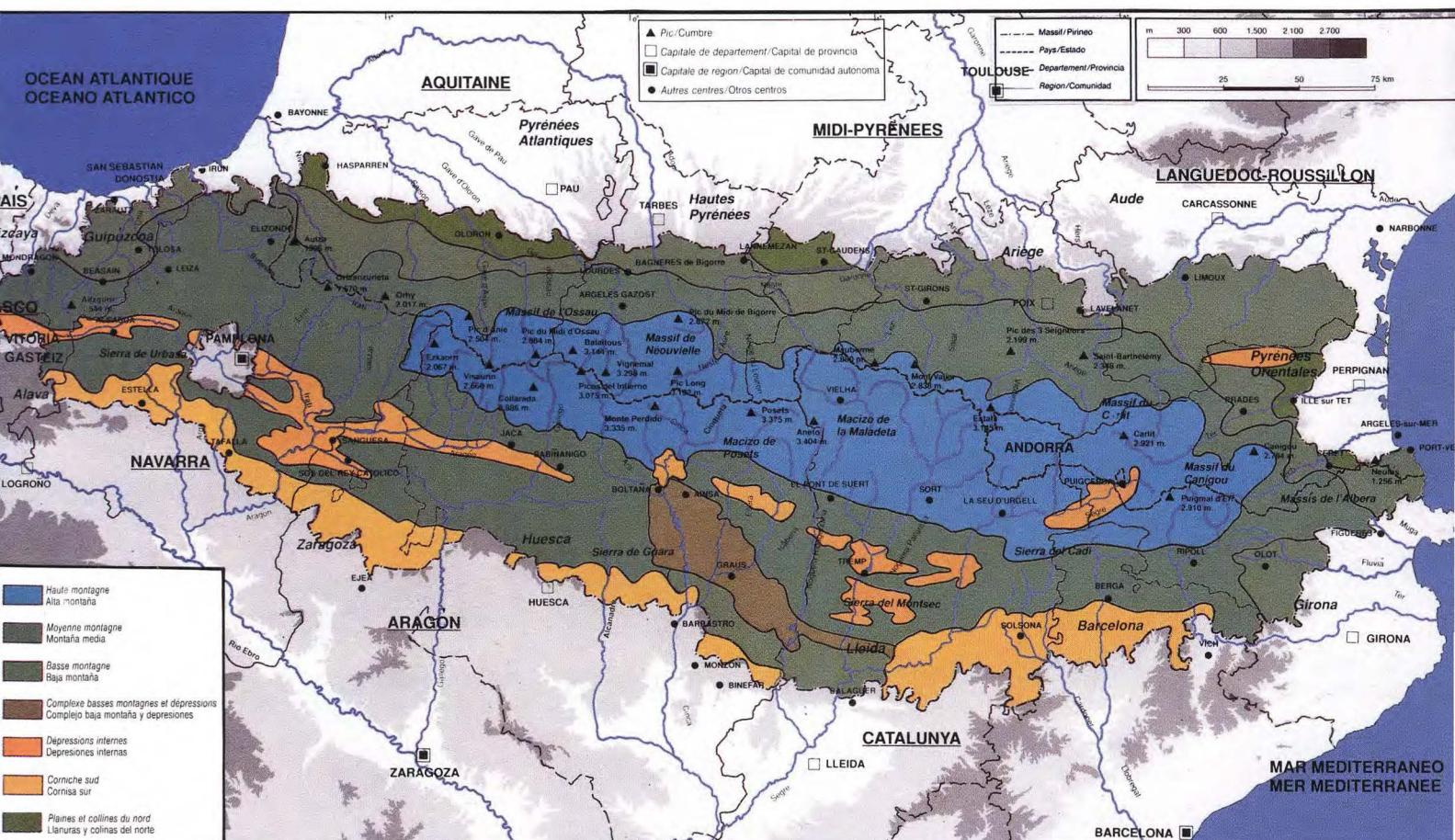
En junio del presente año, en el marco del Coloquio hispano-francés "Los Pirineos: Montaña de Europa", se dio a conocer una publicación realizada conjuntamente por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) y la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), en colaboración con las Regiones afectadas, titulada "El Pirineo: presentación de una montaña fronteriza".

El Pirineo, Europa, montaña, frontera, publicación y coloquio, suponen una referencia importante, no sólo en la dinámica interna del Acuerdo MOPU-DATAR, sino también en el modo de hacer y entender la ordenación de este territorio "problema".

Reflexionar sobre esta experiencia, y explicitar los contenidos, estructuras y métodos con que se ha llevado a cabo constituyen los objetivos de estas notas.

El acuerdo MOPU-DATAR: un marco de referencia para la ordenación y cooperación territorial en el Pirineo

En enero de 1985, los Estados español y francés firmaron un Acuerdo de Cooperación en materia de Ordenación del Territorio, conocido como Acuerdo MOPU-DATAR, en razón de las instituciones responsables de llevarlos a cabo. Se inscribe en, el más amplio, Acuerdo de Cooperación Cultural, Científica y



Las unidades morfológicas.

MIGUEL ANGEL LOPEZ TOLEDANO

Técnica entre la República Francesa y el Reino de España de 1969.

El Subcomité para la Ordenación del Territorio, que desarrolla el referido Acuerdo, y que es presidido alternativamente por el Subsecretario del MOPU y por el Delegado de la DATAR, definió como objetivos del mismo:

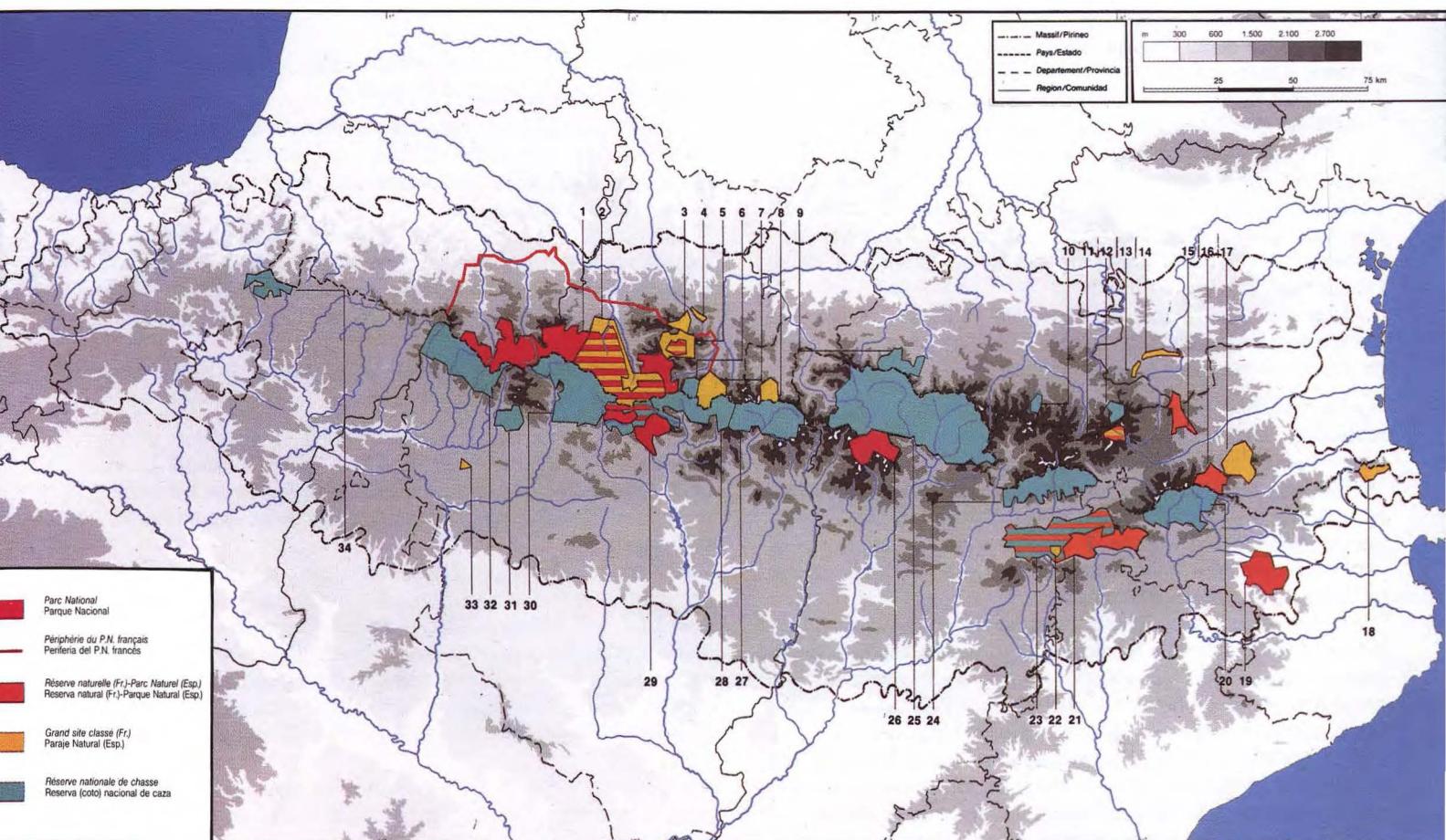
- Contribuir a una mayor articulación del sistema de transporte entre Francia y España.
- Contribuir al desarrollo integral del Pirineo.
- Fomentar la colaboración entre las regiones francesas y españolas.

• Fomentar la coordinación de las Administraciones central y regional.

• Fomentar la coordinación de las actuaciones de los dos países en los organismos internacionales en materia de ordenación del territorio.

- Fomentar el intercambio de información territorial.
- Y, constituyó, para su realización, dos Grupos de Trabajo:
- Infraestructuras y comunicaciones.
- Desarrollo integral del Pirineo.

La coordinación de estos Grupos se realiza a través del Instituto del Territorio y Urbanismo del MOPU y el Comissariat à



Los espacios protegidos.

1. Parc National des Pyrénées Occidentales
2. Gavarnie/Oesa
3. Vallée de Lesponne
4. Vallée de Campan
5. Néouvielle/Tourmalet
6. Réserve du Moudang
7. Vallée du Riuomajou
8. Vallée du Lys
9. Mont Valier
10. Réserve du col de Gos
11. Lac des Rouillouses
12. Réserve d'Orlu
13. Défilé de Pierre-Lys
14. Gorges du Rébenty
15. Réserve de Nohède
16. Canigou
17. Massif du Canigou
18. Massís de l'Albera
19. Zona volcánica de la Garrotxa
20. Fresser y Setcases
21. Cadi-Moixeró
22. Massís del Pedraforca
23. Cadi
24. Cerdanya
25. Alto Pallars/Aran
26. Aiguës Tortes y lago Sant Maurici
27. Benasque
28. Los Circos
29. Ordesa
30. Vihamastra
31. Garcipollera
32. Los Valles
33. San Juan de la Peña
34. Quinto Real

l'Aménagement des Pyrénées de la DATAR, e integra, en una primera etapa, a responsables de las Administraciones sectoriales del Estado, y ahora, como se indicará más adelante, ha incorporado a responsables de las Administraciones Regionales.

Una primera etapa: conocer para actuar mejor

Los objetivos referidos anteriormente llevan implícitas tres líneas esenciales de la comprensión del territorio pirenaico con que se iniciaron los trabajos por ambos Estados:

- Superación tanto de la barrera física que supone este impresionante macizo, como de su situación de periferia de los dos Estados (sur del norte y norte del sur), agravada por su condición de frontera. (Grupo de Infraestructuras y Comunicaciones).
- Conciencia de la identidad natural del territorio pirenaico, superadora del hecho fronterizo que requiere ser definida tanto en términos espaciales, como en sus problemas y oportunidades. (Grupo de Desarrollo).
- Convicción de que no son suficientes acciones voluntaristas de un único agente, sino que es necesaria la apertura y colaboración institucional, tanto hacia dentro (Estados-Regiones), como hacia el exterior (Estado-Regiones-Organismos Internacionales).

Desde estas líneas, los centros directivos encargados de la coordinación de los Grupos de Trabajo iniciaron sus acciones que, si bien se establecieron con objetivos y métodos similares, se desarrollaron independientemente en cada Estado buscando, a posteriori, la síntesis en reuniones conjuntas.

Durante dos años se trabajó tanto en análisis de corte sectorial: infraestructuras de transporte, itinerarios internacionales, red viaria básica, recursos hidráulicos y energéticos, espacios naturales, patrimonio cultural, turismo y desarrollo, aspectos socioeconómicos; como más integral: Reconocimiento territorial de zonas piloto en el Pirineo Oriental y en el Occidental.

Al concluir esta etapa, mediados de 1988, se pusieron de manifiesto los siguientes extremos que exigían una actualización de los conceptos, estructuras y métodos:

- La dificultad de encontrar un ámbito territorial que diera respuesta satisfactoria a: la unidad natural del macizo; la diversidad territorial, económica y cultural de los espacios internos que del Atlántico al Mediterráneo se articulan en valles norte-sur; la diversidad de competencias, políticas e instrumentos de intervención europeos, estatales, regionales, locales, vecinales y privados, que deben ser aprovechados en favor del territorio de una manera sinérgica.
- La necesidad de superar concepciones y decisiones voluntaristas, ordenancistas o de modelo final, incorporando estrategias y metodologías de consenso, tanto en la elaboración y definición de los problemas y oportunidades de territorio pirenaico, como de cada uno de sus espacios singulares.
- La constatación del hecho fronterizo como limitador del desarrollo pirenaico en la medida que ha fomentado la organización espacial y de las infraestructuras mirando a las centralidades y llanuras de cada vertiente estatal, pero que desde la

perspectiva del Mercado Único Europeo y de la Europa sin fronteras abre nuevos marcos de referencia para su desarrollo. Ello requiere integrar tanto la visión endógena del territorio pirenaico como la exógena y generadora de nuevas oportunidades.

- Un escenario económico con características de "fragilidad": baja densidad de población a excepción de sus extremos; despoblamiento acentuado, fuerte peso de un sector agrícola poco productivo; y, de "renovación de la alta montaña", principalmente en las cabeceras de los valles, en base a su riqueza natural y a un turismo multiestacional.
- Unos espacios de singular y elevado valor, natural y cultural, relativamente preservados, pero con riesgos de deterioro tanto por la presión exógena que demanda el consumo de sus riquezas naturales, como por el abandono de prácticas tradicionales de uso del suelo en el sector agrario.
- La madurez alcanzada en la definición de las necesidades de infraestructura de transporte, tanto de ámbito internacional para unirse a los espacios productivos y potenciales "clientes" del Sur y del Norte de la nueva Europa, como de la red básica, o de articulación Este-Oeste que supere los tradicionales aislamientos de los valles pirenaicos.
- La necesidad de presentar el territorio pirenaico resaltando la unidad del macizo, más allá de la división fronteriza entre Estados, pero poniendo de relieve la diversidad de su cultura y territorios como una oportunidad para su desarrollo.

El diseño de una nueva estrategia: conceptos y métodos de la ordenación del territorio pirenaico.

Este estado de cosas exigió del Subcomité la reflexión sobre los contenidos y métodos con los que continuar sus trabajos, dado que las líneas de acción iniciales se habían visto superadas y enriquecidas.

Así, se diseñó una nueva estrategia que acentuara la necesidad de actuar desde el conocimiento para dar respuesta a los problemas y oportunidades planteadas; tuviera un cierto sentido de globalidad; y se realizará con la coparticipación de los agentes implicados.

En su desarrollo, se estableció un programa de actuación a corto plazo consistente en:

- Asociar de un modo permanente a la dinámica de los Grupos de Trabajo del Acuerdo MOPU-DATAR a responsables de la Administración regional como copartícipes de las tareas, y analizar fórmulas de participación de otras colectividades territoriales.
- Delimitar un ámbito, que responda tanto a la unidad natural del macizo como a su diversidad territorial e institucional. Revalidar los trabajos con el mayor número de agentes responsables del desarrollo del Pirineo y debatir desde ellos las estrategias y líneas de acción de programas operativos para su desarrollo integral e integrado. En este sentido se programó el Coloquio hispano-francés, referido en la introducción de estas notas.
- Considerar como eje del desarrollo pirenaico no sólo su perspectiva endógena meramente superadora de la frontera y periferia entre dos Estados, pero generadora de una cierta

"isla" en el espacio europeo, sino como un territorio con entidad propia, abierto a la pluralidad de sociedades y mercados; esto es, un espacio de singular valor natural y cultural con vocación internacional.

- Acometer acciones en infraestructuras de transporte que inviertan la tradicional tendencia de consideración periférica, en cada Estado, del espacio pirenaico, sirviendo de motor de desarrollo. Así, además de los pasos internacionales existentes en Irún-Hendaya y La Junquera-Port-Bou, se programan con carácter internacional el eje Pau-Zaragoza por Somport y, con carácter más interregional, los de Puigcerdá-Bourg-Madame y Valle de Arán.

- Acometer un diagnóstico integrador para la totalidad del ámbito territorial superadora de la mera superposición de visiones de ambas vertientes estatales y de los discursos sectoriales, encontrando los problemas y oportunidades globales y singulares en su nueva perspectiva.

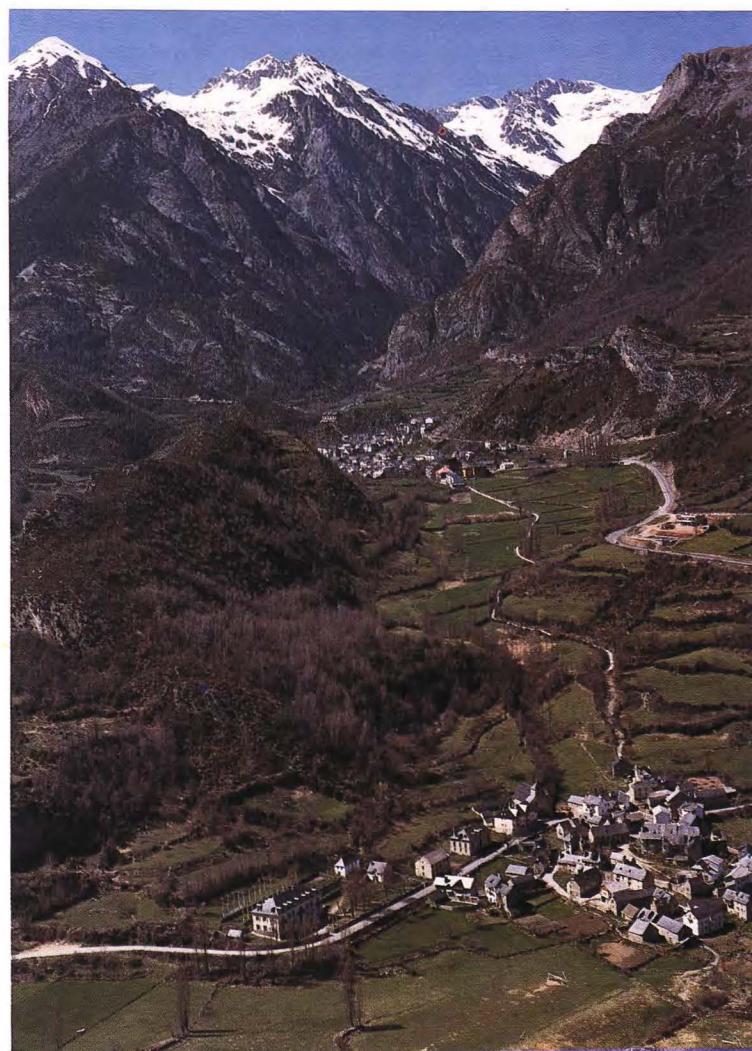
- Acometer una base cartográfica común del ámbito territorial que diseñada y realizada en común por Estados y regiones testimonie socialmente los contenidos referidos anteriormente con una comprensión y lectura común de los elementos físicos, toponimias e infraestructurales que han ido reflejando la historia de este singular territorio.

El ámbito territorial: una delimitación consensuada y basada en la unidad natural del macizo y en la diversidad de sus territorios e instituciones.

En la vertiente francesa, el territorio pirenaico tiene entidad administrativa propia establecida por Decreto desde 1985 a partir de la Ley de Montaña del mismo año. Esta delimitación incluye tanto a los territorios de montaña propiamente dichos, como las áreas periféricas conformadas por comunas rurales de características socioeconómicas frágiles y asimilables a las de montaña, y los centros cantonales con cuya actividad están estrechamente ligados las comunas de montaña.

La división político administrativa afecta a tres regiones francesas (Aquitaine, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rousillon); seis departamentos (Pyrénées-Atlantiques, Ariège, Aude, Haute Garonne, Hautes Pyrénées y Pyrénées Orientales); 87 cantones y 1.178 comunas con una extensión superficial de unos 20.000 kilómetros cuadrados y una población cercana al medio millón de habitantes.

Del lado español, al no existir un correlato equivalente, el criterio de delimitación que se ha consensuado con las Comunidades Autónomas, se asienta sobre la referencia física del ámbito del macizo pirenaico que engloba los territorios que tieran una presencia superficial de relieves estructurales asociados a la tectónica pirenaica corregidos mediante la exclusión de aquellos territorios cuyas características socioeconómicas se alejan de las zonas de montaña: áreas urbanas de las llanuras litorales, enclaves urbanos como Pamplona y territorios de regadío de las llanuras del Ebro; o las derivadas de la homologación con la delimitación francesa: inclusión de las áreas pre-pirenaicas y algunas zonas densas del área occidental y exclusión de Irún y Fuenterrabía, en paralelo a Hendaya en el lado francés, cuyo carácter socioeconómico nada tiene que ver con el pirenaico.



El Pueyo. Jaca. Huesca.

A efectos de subdivisiones territoriales intermedias entre municipios y provincias que expresen la diversidad del macizo y una cierta articulación territorial, no existe en España un correlato administrativo uniforme con los cantones franceses, excepción hecha de las comarcas catalanas, por lo que se adoptaron éstas y se crearon unidades de base espacial de similar función territorial consensuadas con las respectivas autonomías.

Del lado español, el territorio delimitado, con una extensión próxima a 30.000 kilómetros cuadrados y cerca de medio millón de habitantes, afecta a cuatro Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña); ocho provincias (Guipúzcoa, Alava, Navarra, Zaragoza, Huesca, Lérida, Gerona y Barcelona); 29 comarcas y unidades de base espacial y 555 municipios.

Sobre estos territorios se superponen estructuras e instrumentos de muy variada tradición y competencia de ámbito europeo, estatal, regional, local y privado que, con vocación de desarrollo en su esfera de actuación, son una muestra de la diversidad interna del macizo pirenaico y manifiestan la necesidad de encontrar mecanismos que para la globalidad del ámbito territorial, aseguren la coherencia de acciones y medidas a emprender y garanticen la necesaria unidad de un proceso a lo largo del cual se articulen competencias y responsabilidades de los distintos niveles de la Administración. El elemento aglutinante y unificador en este proceso debería ser el territorio con sus problemas y oportunidades.

El Pirineo: presentación de una montaña fronteriza

Este documento, aludido en el comienzo de estas notas, constituye una de las expresiones más elaboradas y tangibles y, por tanto, criticable, del proceso descrito. Reflexiones previas sobre su papel como aportación instrumental en las artes y técnicas de la ordenación y cooperación en el Pirineo guiaron su concepción. Algunas de ellas son:

- Responder a contenidos previos, en concreto: unidad geonatural del ámbito seleccionado, diversidad de sus territorios, apertura a las perspectivas de la nueva Europa, búsqueda de puntos de encuentro de políticas e instrumentos de intervención. Superar, así, las convencionales y, con frecuencia estériles informaciones discontinuas más o menos seleccionadas, racionalizadas y jerarquizadas.
- Servir como vehículo de la voluntad de la mayor parte de agentes, de tener una comprensión común del territorio pirenaico. Ser algo así como una guía, una directriz, un marco de referencia tanto para debates de globalidad como de fragmento. Contribuir, aun con una explícita planificación integral, a que las acciones de los diversos agentes tengan un efecto sinérgico en el desbloqueo de estrangulamientos y en el desarrollo de oportunidades de su territorio.
- Establecer una opción definida y flexible, evitando tanto excesivas especializaciones tecnicistas como consideraciones ambiguas y subjetivas. Suministrar, así, un marco global donde pudieran insertarse, desde una perspectiva comparada, los estudios y actuaciones más concretos sobre fragmentos de la unidad pirenaica.
- Presentar las características esenciales del macizo pirenaico como una única entidad geográfica, calificándolo internamente como un estudio de base. Este carácter implicaba asumir, desde su inicio una cierta modestia como regla para presentar y describir una entidad que, como conjunto, no había sido tenido en cuenta en las fuentes de información disponibles. Esta elección deliberada determinaba límites de los temas a exponer. Había de limitarse a aquellos aspectos que pudieran ser descritos por indicadores equivalentes a homologables en ambos Estados y en cada unidad espacial de referencia. En definitiva, la unidad de representación debía dominar sobre la búsqueda de la exhaustividad.

Estas reflexiones determinaron su configuración en forma de atlas: colección de mapas y fotos que pusieran de relieve una presentación física y espacial, con textos de acompañamiento para ayudar a una lectura de los mismos y estructurado en tres grandes bloques.

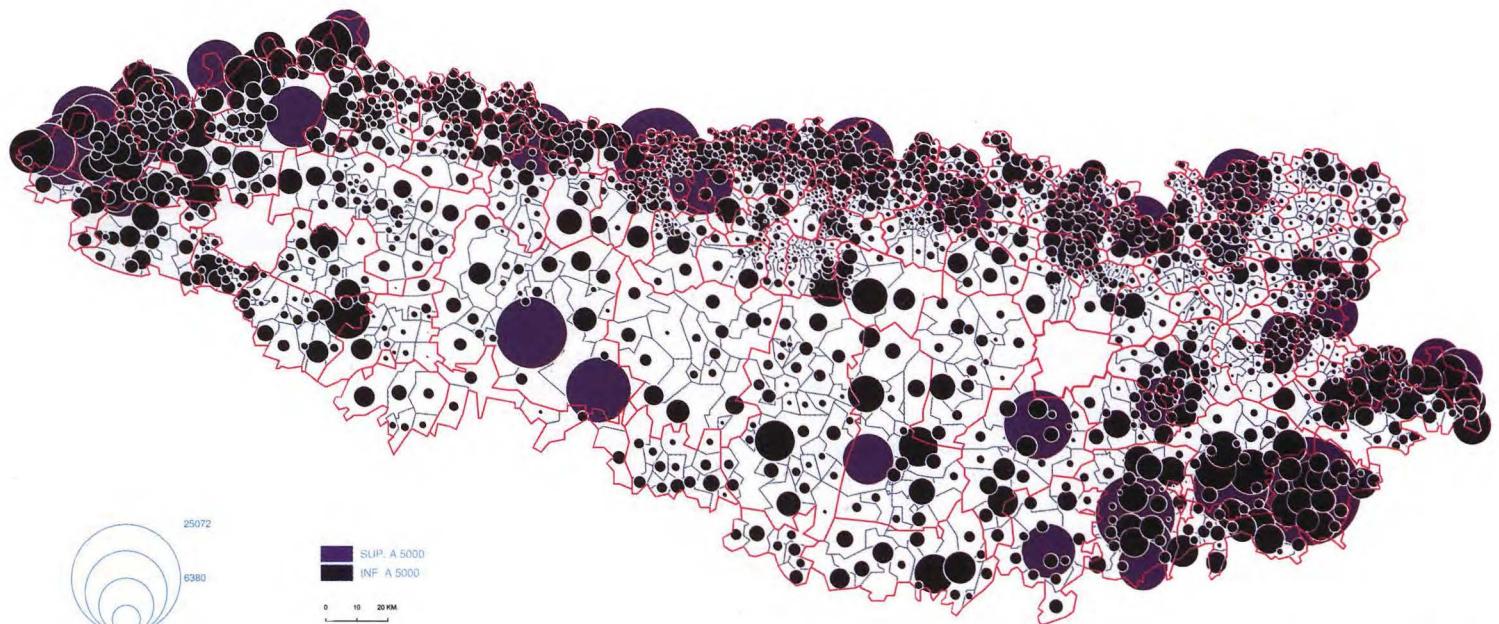
Un primer bloque de presentación física que pusiera en relieve la unidad geográfica del Pirineo. En base a una colección de mapas convencionales de base hipsométrica común realizados expresamente para este análisis.

Sobre ella se destacan: unidades morfológicas: grandes picos, macizos, piedemontes, valles, etc.; climatología: intensidades de la vertiente húmeda y seca; nombres y valles del Pirineo: expresión de su diversa estructuración territorial y cultural; aguas: estructura, caudales para cada vertiente, singularidad de la alta montaña (ibones); infraestructuras del transporte: el gran déficit para salir de su aislamiento; y, espacios protegidos: riqueza amenazada y fragmentada..

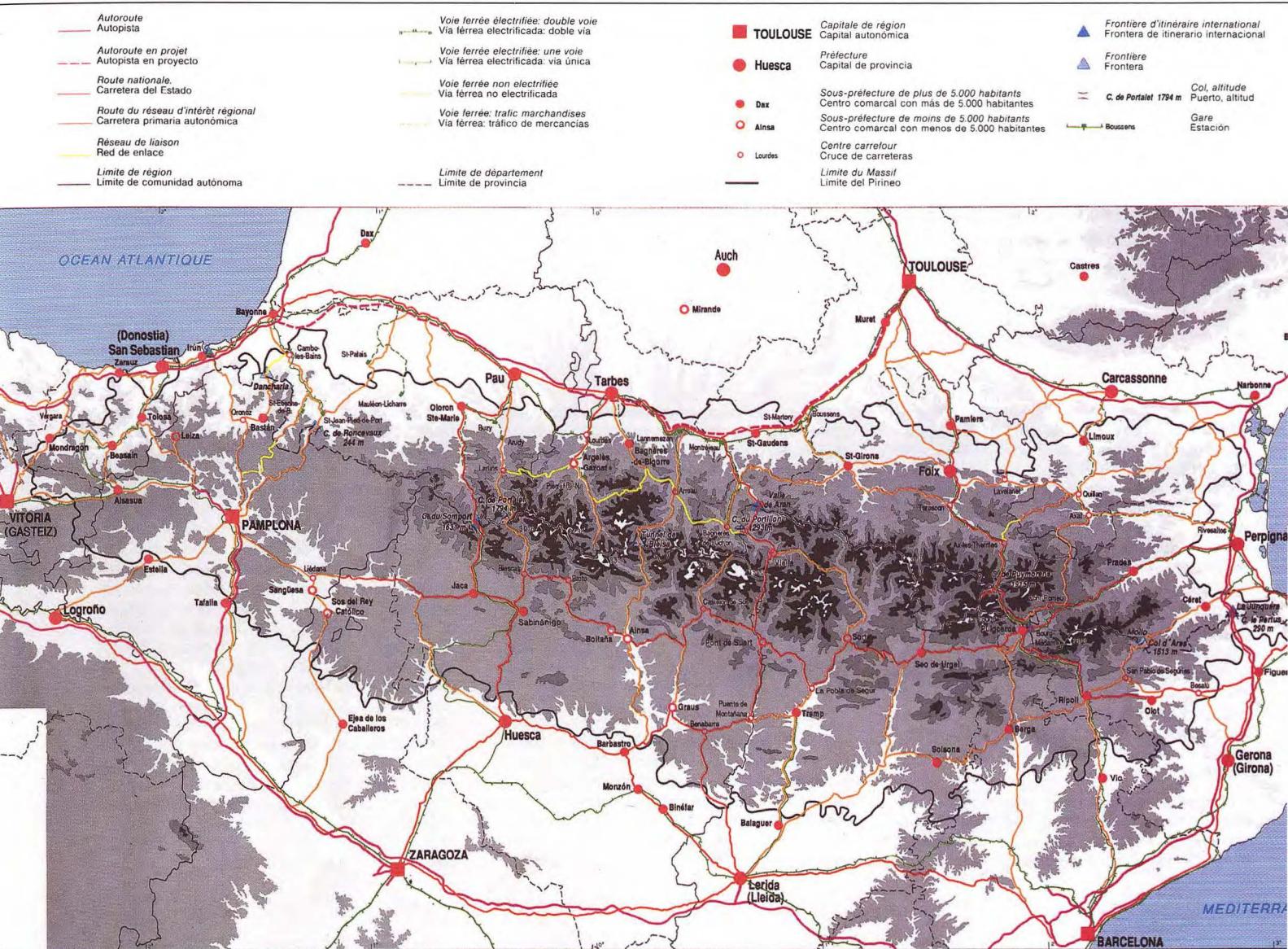
Se completa singularmente este primer bloque con la distribución de la población que manifiesta en su entidad como los efectos de las diferentes concepciones sobre el territorio, realizado en cartografía automática por su relación con el bloque siguiente; y, el patrimonio cultural sobre la base de una reproducción parcial de un mapa del siglo XVII que muestra las rentas tradicionales de conexión entre parejas de valles a ambos lados de la frontera, que se completa con fotos y textos de especialistas sobre los fenómenos más destacados, destacando su importancia pero huyendo de interpretaciones subjetivas como de las "nubes de puntos" de monumentos y elementos que suelen conformar la representación convencional de este patrimonio.

Un segundo bloque pone de relieve la diversidad socioeconómica de los diversos territorios internos en base a mapas automáticos. Conforman una primera fotografía de esta realidad pirenaica abierta para configurar un programa de actualización permanente y de inicio de la configuración de una base de datos transfronteriza homologada en sí misma y homologable con las de los Estados y entes europeos.

En una primera etapa, para la realización de estos documentos cartográficos, se estableció un fondo común simplificado que fue digitalizado a partir de los fondos de límites administrativos de los Institutos Geográficos de los dos países. A su vez, se reprodujeron en superponibles para adaptarse a la escala del bloque anterior. Cuando la disparidad entre el tamaño de los cantones franceses y de las comarcas o unidades españolas reducía la significación de los mapas, se duplica el mismo a escala comunal/municipal más comparable.



La distribución de la población.



Las infraestructuras de transporte.

En una segunda etapa metodológica, cronológicamente sucesiva, se seleccionaron las fuentes de información disponibles en cada Estado que permitieran cubrir un significativo espectro de variables susceptibles de ser homologables. En un total de veinte presentan un recorrido por la población y sectores económicos y sus estructuras acompañando cada mapa con textos independientes en cada vertiente.

Los mapas cartográficos representan valores diferenciados para cada unidad espacial agrupados por clases según su desviación respecto de la media. Estos mapas cobran su mayor sentido en una idea de conjunto, ya que la metodología elegida acentúa los contrastes. Las comparaciones son más instructivas que los análisis de detalle en el interior de cada unidad espacial, aunque siempre sea representado éste. Una última observación conviene introducir: el carácter de la representación gráfica elegida hace aparecer el Pirineo como un elemento aislado de todo territorio circundante. Por ello, en la interpretación de sus informaciones, no debe olvidarse este entorno y muy en concreto, los relativos a cada Estado o en las regiones y comunidades en que se inscribe el ámbito consensuado.

Un tercer bloque cierra esta publicación a modo de epílogo en su doble objeto de síntesis de lo expuesto (recopilación) y de dejar una impresión más profunda (percepción) articulándolo en torno a los siguientes ejes:

- El Pirineo, una barrera menos evidente desde su interior y ante las perspectivas de la nueva Europa.
- El Pirineo, un territorio diverso: clima, estructura económica y cultural que por su complementariedad suponen una auténtica oportunidad ante su inserción en el conjunto europeo.
- El Pirineo, un espacio sensible con una economía frágil que sitúa esquemáticamente una alternativa de desarrollo pirenaico: conservar y dinamizar para contrarrestar el declive demográfico, insertando a la vez estas actividades en una puesta en valor del

patrimonio natural, que se está convirtiendo en una oportunidad esencial de crecimiento.

• El Pirineo: la tentación de la periferia que con la intensificación de los intercambios internacionales tienen ciertas oportunidades suplementarias para conservar una situación relativamente privilegiada.

• El Pirineo y la renovación de la alta montaña en ruptura con la negativa evolución anterior, apareciendo un nuevo modelo de vida que se difunde a partir de los centros dinámicos de los altos valles y se desborda hacia los dos lados, asociados en un movimiento que ignora la frontera.

A modo de epílogo

Este proceso puede revelarse como una experiencia de:

• La globalidad y singularidad de la realidad territorial que desde el hilo conductor de su dinámica histórica puede ser aglutinante, comprensivo de criterios y acciones abiertas hacia un futuro más amplio en un sistema socioeconómico cada vez más internacionalizado y generador de nuevas oportunidades.

• La posibilidad real de consenso entre agentes diversos sobre una manera de entender y hacer en el territorio que sin olvidar las dificultades de instrumentación y compatibilización ha generado entre Estados y regiones una dinámica abierta y cooperante en torno a una línea común.

• La creencia fundada de que existen herramientas útiles y utilizables en el arte y técnica del hacer territorio.

• El reto hacia el diseño de instrumentos operativos de intervención y consenso y gestión territorial en el marco de las políticas y competencias de las diversas instituciones.

Miguel Ángel López Toledo
Subdirector General del
Instituto del Territorio Urbanismo.
MOPU

THE MOPU-DATAR AGREEMENT: LAND PLANNING AND CO-OPERATION IN THE PYRENEES

In June of this year, a publication appeared which had been drawn up on a joint basis by the Spanish Ministry of Public Works and Urban Planning (MOPU) and the French "Délegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale" (DATAR), in collaboration with the affected regions, and which bears the title of "The Pyrenees: Presentation of a Frontier Mountain Range"

It is result of a land-planning cooperation agreement, known as the MOPU-DATAR Agreement, which was signed by Spain and France in January 1985 and the aim of which is to contribute to the overall development of the Pyrenees and to put together a better transport system, as well as to foster collaboration between the regions of both countries and co-ordination between different Administrations.

One of tasks undertaken was to define the extent of the area involved, and the definitive boundaries were marked on a consensual basis. On the French side, which since 1985

has had its own administrative body, the agreement affects three regions (Aquitaine, Midi-Pyrénées and Languedoc-Roussillon); six "départements" (Pyrénées Atlantiques, Ariège, Aude, Haute Garonne, Hautes Pyrénées and Pyrénées Orientales); 87 cantons and 1,178 communes, with a surface area of around 20,000 square kilometres and a population of close on half a million. On the Spanish side, where there is no special administrative body, it affects four Autonomous Regions (The Basque Country, Navarra, Aragón and Catalonia); eight provinces (Guipúzcoa, Alava, Navarra, Zaragoza, Huesca, Lérida, Barcelona and Gerona); 29 areas and 555 municipalities.

Apart from the marking of the boundaries and the objective, which has already been partly attained, of achieving the coparticipation of the regional governments and other territorial bodies, a short-term programme has been drawn up which consists, on the one hand, of regarding the development axis of the Pyrenees not only as the endogenous prospect of

merely overcoming the frontier barrier between the two countries, but also the view of the area as a self-contained unit with a unique natural and cultural value and international vocation, and on the other hand, of undertaking activities in the field of transport infrastructure which will serve as the driving force for planning. In this sense, apart from the existing international connections of Irún-Hendaye and La Junquera-Port Bou, there are also plans at an international level for Somport on the Zaragoza-Pau axis and, at an interregional level, for those of Puigcerdá-Bourg Madame and the Arán Valley.

This process, which is still at the development stage, has served to show the real possibilities of consensus between various different agents, the well-founded belief that there are useful means to set about the development of the area, the design of operative ways of administrating and undertaking projects on the land, as well as the realization of the fact that this area forms a clearly-outlined, comprehensive whole.