

# Dinámica de institucionalización en Iparralde: el movimiento social a favor de un departamen- to vasco\*

(Dynamics of institutionalization in Iparralde: the social movement in  
favour of a Basque department)

Ahedo, Igor  
Univ. del País Vasco  
Fac. Ciencias Sociales y de la Comunicación  
Dpto. Ciencia Política y de la Administración  
Apartado 644  
48080 Bilbo

---

*A pesar de que la exigencia de institucionalización ha sido una constante en Iparralde desde el momento en que son abolidas las tradicionales instituciones vascas, solo en la década de los noventa logra convertirse en una reivindicación central en el sistema político de este territorio. En este trabajo analizaremos la estructura de oportunidad política que ha posibilitado el surgimiento de un movimiento social departamentalista, en paralelo a la consolidación de una formación (Abertzaleen Batasuna), que ha logrado acabar con la histórica contradicción entre la fortaleza del abertzalismo en el ámbito cultural, social y económico por una parte, y su extrema debilidad política y electoral por otra.*

*Palabras Clave: Iparralde. Departamento Vasco. Policy networks. Movimiento social. Nacionalismo.*

*Iparraldean, euskal erakunde tradizionalak kendu zituzten une tik instituzionalizazioaren eskaera etengabea izan bada ere, lau-  
rogeita hamargarreneko urteetan besterik ez da erreibindikazio nagusi bilakatu lurralde horretako sistema politikoan. Lan hone tan,  
departamenduaren aldeko gizarte mugimendua sortzea ahalbide tu duen aukera politikoaren egitura aztertuko dugu, talde politiko  
bat (Abertzaleen Batasuna) sendotzearekin batera gertatu dena. Talde horrek kontraesan historiko bat haustea lortu du: kultura,  
gizarte eta ekonomiaren eremuan abertzaletasunak zuen indarra alde batetik, eta politika eta hauteskunde mailan erakutsi ahule-  
zia izugarria bestetik.*

*Giltza-Hitzak: Iparraldea. Euskal Departamendua. Policy networks. Gizarte mugimendua. Abertzaletasuna.*

*Bien que l'exigence d'institutionnalisation ait été une constante en Iparralde depuis le moment où ont été abolies les traditions  
institutionnelle basques, ce n'est qu'au cours des années quatre-vingt-dix qu'elle réussit à devenir une revendication centrale dans  
le système politique de ce territoire. Dans ce travail nous analyserons la structure d'opportunité politique qui a permis l'apparition  
d'un mouvement social départementaliste, en parallèle à la consolidation d'une formation (Abertzaleen Batasuna), qui a pu en finir  
avec la contradiction historique entre la force de l'abertzalisme dans le milieu culturel, social et économique d'une part, et son extrême  
faiblesse politique et électorale d'autre part.*

*Mots Clés: Iparralde. Département Basque. Policy networks. Mouvement social. Nationalisme.*

\* Este trabajo, que completa una aportación presentada en el Congreso Vasco de Sociología, se enmarca dentro de un Proyecto de Investigación Doctoral cuyo autor cuenta con la Beca de Formación de Investigadores del Gobierno Vasco.

## 1. POLICY NETWORKS: EL CONSEJO DE DESARROLLO Y EL CONSEJO DE ELECTOS

Los territorios vascos de la Región de Aquitania carecen de una estructura institucional específica, compartiendo, junto al Bearn, el Departamento de los Pirineos Atlánticos<sup>2</sup>. Estos territorios, que dependen administrativamente de las Sub-prefecturas de Baiona y Oloron, han jugado tradicionalmente un papel periférico en la economía francesa, presentando un rol históricamente rural, relativamente pobre y con una incapacidad de crear puestos de trabajo suficientes que contrarresten el saldo migratorio negativo de la población autóctona. Existe un cierto desarrollo pesquero y agrícola, así como una dedicación al turismo residual dentro de un contexto rural. El desarrollo industrial ha estado dinamizado por el puerto de Baiona, con lo que se ha generado un polo económico en torno a la Aglomeración Baiona-Angelu-Biarritz (BAB), donde se concentra el 70% de la población de la costa labortana y más de la mitad de la población del País Vasco continental. Como consecuencia de esta situación de infra-desarrollo económico, a principios de los noventa, y bajo el auspicio de las autoridades estatales, se inicia un proceso que concluye con la puesta en marcha de dos organismos de carácter para-institucional: El Consejo de Desarrollo (Julio de 1994) y el Consejo de Electos (febrero de 1995). Estos dos organismos —el primero aglutina a la práctica totalidad de los actores sociales, culturales, económicos y políticos de Iparalde, y el segundo a los cargos electos municipales, departamentales, regionales y estatales— se convierten en auténticas redes de acción política cuya primera función es la elaboración de un diagnóstico de la situación de los territorios. Como resultado de este trabajo se concreta el Esquema de Ordenación Territorial del País Vasco (1997), en el que se presentan un conjunto de medidas que garantizarían el desarrollo coherente del “Pays Basque”. La realización de este diagnóstico supone un auténtico ejercicio de ingeniería política, ya que en su origen goza del consenso de la práctica totalidad de los actores, e incluso recoge postulados de los sectores euskaltzales. A partir de ese momento se inicia un proceso que concluye con la aceptación de este Esquema por parte de las autoridades departamentales, regionales y estatales, sin que, a pesar de ello, se comprometan recursos económicos para garantizar la puesta en marcha de las medidas contempladas. De esta forma, la policy network se ve incapacitada para iniciar la fase de implementación de las políticas propuestas, con lo que se retroalimentan las posiciones de aquellos que consideran imprescindible la división del actual Departamento de los Pirineos Atlánticos y la creación del Departamento Vasco (“Euskal departamentua” o “Departament Basque”).

2. Colectividad Territorial de rango constitucional, similar a las provincias del Estado Español, pero con menor poder competencial.

## 2. EL MOVIMIENTO SOCIAL POR EL DEPARTAMENTO: INTERPRETACIONES DEL TERRITORIO

La exigencia de creación de un departamento propio es una constante desde el triunfo de la Revolución, y va expresarse en las últimas décadas a través de diferentes interpretaciones de los actores respecto de la función del territorio a institucionalizar<sup>3</sup>: *territorio sujeto* de una determinada cultura e identidad vasca (concepción que es desarrollada por los abertzales, que como veremos se van a convertir a finales de los noventa en el centro de la demanda departamental); *territorio actor* del desarrollo (planteamiento que conecta con los postulados de la una burguesía modernizante representada por la Cámara de Comercio e Industria de Baiona, la cual reivindica la necesidad de creación de un departamento como forma de garantizar un desarrollo autónomo que acabe con la dependencia de Pau<sup>4</sup>); *territorio agente* de actores políticos que pretenden expandir su poder en Iparalde (es el caso del Partido Socialista, que va a apoyar la reivindicación departamental como una forma de garantizar su presencia en una arena política dominada históricamente por la derecha; esta es también la interpretación de algunos notables de derecha —sobre todo en la UDF—, que apuestan por esta institución ya que en sus formaciones, el ámbito local es la base para acceder a los círculos de poder en las estructuras del partido o en la administración nacional); o, finalmente, el *territorio objeto* de gestión (que conecta no tanto con la idea departamental, como con otras posibilidades de desarrollo institucional ligadas a la cooperación inter-municipal).

## 3. LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA

Aunque esta reivindicación va a estar presente a lo largo de los doscientos últimos años, sólo recientemente ha pasado a ser asumida de forma mayoritaria por la población. En efecto, y a pesar de que en 1981 el candidato a la Presidencia de la República, F. Mitterrand, se comprometió en sus “110 Propositions pour La France” a la creación del Departamento vasco, sólo el 20% de la población apoyaba esta demanda. Por el contrario, dos décadas después, el 66% es favorable a esta institución<sup>5</sup>.

Las razones que explican este cambio cualitativo y cuantitativo sólo pueden encontrarse analizando la dinámica desarrollada por un amplio movimiento social a favor del departamento, que recoge las tres primeras concepciones del territorio señaladas, y se favorece de la estructura de oportunidad política que se abre a nivel nacional a mediados de los noventa, y a nivel local con la cre-

3. Jean Daniel CHAUSSIER: “*Quel territoire pour le Pays Basque? Les cartes de l'identité*”, París, L'Harmattan, 1996.

4. Capital del Departamento de los Pirineos Atlánticos.

5. Sondeo de CSA para *La Semaine du Pays Basque*, 29-9-2000.

ación y posterior estancamiento de las policy networks apuntadas.

Entre las condiciones que posibilitan el desarrollo de este movimiento encontramos aquellas que se derivan de la naturaleza del sistema político francés. Por una parte, en la década de los ochenta comienza un proceso de descentralización en Francia –uno de los Estados más unitarios de Europa– que ha ido cambiando la mentalidad de la ciudadanía. Las colectividades territoriales han pasado a ser consideradas por la población como el marco de las políticas de desarrollo y ordenación de un territorio que cuenta con un gran peso de pequeñas comunidades, y se caracteriza por la consiguiente polarización entre los grandes núcleos urbanos (aglomeraciones) y una constelación de poblaciones rurales infra-desarrolladas.

Por otra parte, el marco local se ha convertido para algunas formaciones de la derecha –sobre todo la UDF– como la plataforma y reducto del poder de sus grandes electos –notables que median entre el centro parisino y los territorios periféricos–; algo que explica el contraste entre la postura favorable de muchos electos locales de estas formaciones hacia algunas reivindicaciones identitarias por una parte, y los planteamientos fuertemente centralistas de sus direcciones, por otra.

Finalmente, la victoria de los socialistas en las elecciones legislativas de 1997 posibilita un nuevo impulso al proceso de descentralización que se concreta en dos medidas: la política de cooperación intercomunal, y el inicio de conversaciones con los electos corsos. En primer lugar, los socialistas trasladan al conjunto de Francia la dinámica iniciada en Iparralde, proponiendo la nueva figura administrativa del “pays” para aquellos territorios que presentan una homogeneidad cultural, económica o social. Estos “pays”-es carecen de legitimidad democrática, ya que son dirigidos por un Consejo de Electos cuya función, como ocurrió en Iparralde (1997), es la elaboración de un Esquema de Ordenación del Territorio a financiarse el año 2003 en el marco de los Contratos Plan Estado-Región<sup>6</sup>. En segundo lugar, en septiembre de 1999, Jospin inicia una ronda de conversaciones que concluye a finales de este año con la elaboración de un Proyecto de Ley que podría permitir en el futuro, y previa reforma de la Constitución, la cesión de poderes legislativos y reglamentarios a la Asamblea Corsa en el marco de sus competencias.

De esta forma, a mediados de la década de los noventa confluyen en Iparralde una serie de factores que van a sentar las condiciones para el resurgimiento de la dinámica departamentalista: (a) el reforzamiento ante la población del papel de las unidades descentralizadas (y más concretamente de los departamentos) como agentes de desarrollo

local; (b) el cambio en algunos de los notables de derecha que pasan a concebir un nuevo departamento como marco desde el que reforzar su poder local y en consecuencia su posición de mediación con el centro; y (c) el impulso descentralizador de los socialistas que se concreta con el compromiso explícito de la diputada socialista y miembro del Gobierno, Nicole Péry, con la creación de un departamento Pays Basque.

Paralelamente, y a nivel local, la apertura de la Estructura de Oportunidad Política se refleja en varias cuestiones. 1) Por una parte la dinámica desarrollada por las redes de acción colectiva antes apuntadas fortalece al movimiento departamentalista, ya que la imposibilidad de poner en marcha o gestionar la mayor parte de las propuestas ante la falta de financiación muestra los límites del marco administrativo a gran parte de los actores<sup>7</sup>. 2) A su vez, la dinámica que concluye con la creación del Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos va a generar nuevas oportunidades de acceso para determinados sectores que, como es el caso del nacionalismo, van a pasar de una situación marginal en la arena política a ser un actor determinante en la dinamización y el desarrollo de estos territorios. 3) En tercer lugar, el movimiento por el departamento cuenta en su seno con influyentes aliados: la sección del País Vasco del Partido Socialista –entre ellos su secretario F Maitia y la mencionada diputada N. Péry–; importantes electos del RPR –como el diputado M. Inchauspé– y gran cantidad de consejeros municipales de la UDF; parte del mundo sindical (el sindicato abertzale agrícola ELB que cuenta con el 52% de los votos de Iparralde, el sindicato de artesanos “Ofizialeak” y la sección “Pays Basque” del CFDT); del ámbito empresarial (Cámara de Comercio e Industria de Baiona); y sobre todo del cultural (Euskal Konfederazioa, AEK, EHE, Seaska,...). 4) Finalmente, la división de las élites del territorio –entre aquellos que apoyan el departamento y quienes lo rechazan– genera una situación que favorece la dinámica del movimiento social<sup>8</sup>.

Sin embargo, el elemento que determina el poder del movimiento a favor del departamento es el cambio de posición de los abertzales en torno a esta figura. El movimiento nacionalista en Iparralde ha jugado históricamente un papel marginal en la vida política, a pesar de su fortaleza y capacidad referencial a nivel cultural y lingüístico. Entre las razones que han minimizado

7. En este sentido, a pesar de que Iparralde es “pays” desde 1997, hasta finales del 2001 no se han concretado las partidas financieras para el desarrollo del Esquema de Ordenación.

8. Hasta ahora la formación que mayor homogeneidad ha mostrado en el rechazo de esta institución es el RPR, cuya Presidenta y alcaldesa de Donibane Lohitzune, Alliot Marie, ha conseguido que, oficialmente, el partido rechace la creación del Departamento. Esto ha provocado, además de la dimisión de algunos consejeros municipales (v.g. Richard Beitia), importantes conflictos internos en el seno del partido en Iparralde. El caso más llamativo ha sido la salida del RPR de su Secretario, Max Brisson, por negarse a aceptar la decisión de su Presidenta de no compartir listas con Abertzaleen Batasuna en las elecciones municipales en Biarritz.

6. Mecanismo de contractualización entre el Estado y las Regiones que posibilita la financiación de los proyectos de desarrollo de estas últimas.

su poder político a lo largo de las décadas de los 70 y 80, se encuentra la desunión crónica. Así, hasta la creación de Abertzaleen Batasuna (AB) encontramos hasta cuatro formaciones nacionalistas, además de las secciones del PNV y EA (para una población de 260.000 habitantes y un electorado de entre 5.000 y 8.000 votantes). Varios factores determinaban esta división: el primero es un factor táctico, concretado en la posición ante la lucha armada (mientras que el sector representado por EMA apoyaba a Iparretarak (IK), Euskal Batasuna la rechazaba, aceptando, por el contrario los postulados de ETA); el segundo es un factor estratégico en base la posición ante la construcción europea y a las etapas para la consecución de sus objetivos (recogiendo planteamientos federalistas, Europa era considerada por algunos dirigentes nacionalistas históricos –agrupados entorno a Enbata– como el marco futuro que permitiría la reunificación de las siete provincias, previa consecución de un departamento vasco. Por el contrario, otros sectores rechazaban este planteamiento por idealista, mostrando un claro escepticismo sobre las posibilidades que se ofrecían desde la Unión Europea, apostando por la consecución de un Estatuto de Autonomía como primer paso a la independencia).

Sin embargo, el movimiento inicia a comienzos de los 90 un proceso de agrupamiento que concluye con la consolidación de Abertzaleen Batasuna como movimiento político que aglutina a las diferentes tendencias. Este grupo rechaza en un primer momento la demanda departamental, apostando por un Estatuto de Autonomía que supone la ruptura del marco jurídico francés. Sin embargo, en 1997, y en una magistral jugada, el movimiento abertzale, sin abandonar sus últimas reivindicaciones, decide volcar sus esfuerzos en la consecución del Departamento y la oficialización del Euskera. De esta forma AB plantea una estrategia con diferentes fases y objetivos: en un primer momento, situar a esta formación en el centro de la reivindicación; en un segundo momento, generar un amplio movimiento que socialice la demanda intentando lograr una mayoría social departamentalista; y, en un tercer momento, generalizar una dinámica de desobediencia civil que haga imposible el mantenimiento del statu quo<sup>9</sup>.

Esta postura de Abertzaleen Batasuna conecta en el tiempo con el trabajo que desarrolla la Asociación de Electos a favor de un Departamento Pays Basque (AED), la cual inicia una consulta en la totalidad de los consejos municipales de Iparralde logrando el posicionamiento favorable de la mayoría de los mismos<sup>10</sup>. Paralelamente, esta aso-

ciación realiza una importante labor de difusión de la demanda, concitando el apoyo del Biltzar de Alcaldes y del Consejo de Desarrollo a la creación del departamento vasco.

Sobre estas bases, el 30 de enero de 1999, Abertzaleen Batasuna congrega a 6.000 personas en las calles de Baiona en la primera gran manifestación a favor de esta institución, con lo que a nivel público logra convertirse en el referente de la demanda. Paralelamente, desde esta formación comienzan a establecer contactos con el resto de actores, dándose forma definitiva al movimiento social que cristaliza en el “*Llamamiento de los 100*”. De esta forma, la totalidad de actores que hemos mencionado comienza una dinámica de movilización cuyo punto álgido es la celebración de la manifestación más numerosa celebrada en las calles de Baiona desde el final de la ocupación nazi: 13.000 personas exigen un departamento vasco el 9 de Octubre de 1999.

#### 4. LA IDENTIDAD DEL MOVIMIENTO DEPARTAMENTALISTA

Todo movimiento social trata de crear esquemas que permitan interpretar la realidad a partir del grupo<sup>11</sup>. Estos marcos señalan el “ellos y el nosotros” y son la fuente de la identidad de grupo. Sin embargo, dos de estos esquemas son los más efectivos: el “marco maestro”, o conjunto de ideas fuerza sobre las que trabaja el movimiento; y el “marco de injusticia”, que señala los agravios y genera solidaridad. En cualquier caso, en nuestro caso, debemos diferenciar las organizaciones del movimiento –por ejemplo AB– del propio movimiento departamentalista. El “marco maestro” del “*Llamamiento de los 100*” trata de conectar con las tres interpretaciones del territorio que hemos analizado: (a) una interpretación instrumental que se concreta en la fórmula Departamento=desarrollo=empleo, (b) una adaptación identitaria que vincula el vasquismo y su cultura con la solidaridad y el dinamismo social, y (c) una visión de la democracia que exige el respeto de las decisiones de los electos. Este último elemento se relaciona con la historia y las tradiciones del territorio, posibilitando el alineamiento de marcos; se fundamenta en una tradición de agravio representada por el incumplimiento de las promesas del poder (en 1981 con Mitterrand, y en 1995 con Jospin) y se refleja en el constante llamamiento a la satisfacción de los compromisos (“*Hitza Hitz*”). Pero, a su vez, se vincula con la cultura política de un territorio en el que el poder municipal y la cooperación territorial han estado siempre presentes –incluso antes de la Revolución–: de ahí la importancia concedida a los posicionamientos favorables de las comunas o del Biltzar de Alcaldes. Este agravio –representado en

9. Abertzaleen Batasuna: *Asamblea General de Octubre de 1998*.

10. 83 de los 101 Consejos Municipales en los que se realizaron las votaciones se posicionaron a favor –entre ellos algunos tan significativos como los de Baiona o Hendaia–, lo que supone que los municipios favorables suman el 52,2% del total, representando el 54,9% de la población

11. Sidney Tarrow: *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

el incumplimiento de los compromisos— se une al análisis del subdesarrollo del territorio, a la dualización entre una costa desarrollada y un interior “que desaparece”, a la “situación agónica del Euskera”, y a la dependencia de Pau, para establecer el marco de injusticia que trata de movilizar la sensibilidad de la población<sup>12</sup>.

Todos estos marcos de acción son asumidos por las organizaciones del movimiento. Sin embargo, los abertzales tratan de asimilar estos constructos dotándolos de un contenido explícitamente nacionalista que ahora no genera el rechazo de antaño: el marco maestro de la demanda asocia el departamento con la capacidad de decidir en el futuro, incluso la forma de relación con el resto de colectividades que constituyen Euskal Herria (territorialidad), o con el Estado Francés (primero autonomía amplia y después independencia); el marco de injusticia evoca el agravio del Estado hacia este territorio, la represión histórica de su cultura y lengua, y la situación de los presos; por último el alineamiento de marcos se realiza en base a las instituciones abolidas con la Revolución y a los derechos históricos de estos territorios<sup>13</sup>. A pesar de las diferencias, la capacidad de este actor de consensuar dinámicas a corto plazo con otros actores, incluso aceptando la confluencia de diferentes identidades nacionales —vasca y francesa— en el movimiento, impide la eclosión y desaparición del mismo<sup>14</sup>.

## 5. REPERTORIO DE ACCIÓN DEL MOVIMIENTO DEPARTAMENTALISTA

La manifestación del 9 de octubre supone el punto álgido de una dinámica que se había centrado en medios convencionales de acción política: votaciones en los consejos municipales, Biltzar de Alcaldes y Consejo de Desarrollo; información y propaganda a la ciudadanía por medio de diferentes dossiers sobre las potencialidades económicas, sociales y culturales de un futuro departamento; dinámica de movilización con la manifestación de Abertzalen Batasuna primero y del “*Appel des 100*” después; reuniones con los representantes del Estado... Sin embargo, el movimiento social —no solo los abertzales— realiza a finales de los noventa un llamamiento a la desobediencia civil como forma de presión al Gobierno. Así, el testigo es recogido por el movimiento demo —*Demokrazia Euskal Herriarentzat*—, que a lo largo de 1999 realiza decenas de acciones, alguna de las cuales tendrá repercusión a

nivel nacional<sup>15</sup>. Este grupo desarrolla hasta el máximo las potencialidades de la acción disruptiva: se presenta como un claro desafío a las autoridades que ven deslegitimada su capacidad de represión como consecuencia del apoyo popular a la demanda<sup>16</sup>; genera altos niveles de incertidumbre en el Estado, que pronto se ve en la necesidad de responder —aunque siempre negativamente— a las interpelaciones del movimiento; genera una solidaridad entre los actores que apoyan la demanda, muchos de los cuales, a pesar de reconocer la ilegalidad de los actos, los observan con simpatía.

A pesar de que Iparretarrak ha rechazado de forma explícita la reivindicación departamental por considerarla insuficiente, frecuentemente va a vincular la violencia armada con el proceso institucionalizador. Sin embargo, no va a ser la violencia que se desarrolla en estos territorios la que más va a interferir en las relaciones internas del movimiento departamentalista. En este sentido, la tregua de ETA y el pacto de Lizarra-Garazi van a tener consecuencias directas en la dinámica que estamos analizando. Por una parte, el cese temporal de los atentados de ETA —que se acompaña con una tregua de Iparretarrak— posibilita un clima de distensión que hace más fácil a los partidos franceses justificar su trabajo conjunto con los abertzales. Este clima de confianza, que venía gestándose años atrás, se refuerza en este período manteniéndose incluso durante un tiempo tras la ruptura de la tregua de ETA. Por otra parte, el proceso de Lizarra va a tener una doble consecuencia. Primeramente, Iparalde pasa a formar parte de la dinámica soberanista desde el momento en que el Acuerdo es refrendado en Donibane Garazi por dos actores fundamentales en este territorio: ELB y AB<sup>17</sup>. Sin embargo, y en un segundo momento, tras la ruptura de la tregua, se observa que las consecuencias del conflicto entran de lleno en este territorio.

12. *Appel des 100: Allocución en fin de Rassemblement pour le DPB du 9 octobre 99.*

13. Abertzaleen Batasuna: *99-1-30-eko Manifiaren Mintzaldia. Prise de parole de la manif du 99-1-30.*

14. Resulta gráfica, a este respecto, la cabecera de la manifestación del 9 de octubre. En ella, además de ikumiñas y simbología nacionalista vasca se podían observar las bandas con los colores de la bandera francesa que portaban bastantes de los electos. Algo nunca visto a este lado del Bidasoa.

15. Desde mayo de 1999 hasta finales de 2000 los Demos han realizado al menos 30 acciones que han contado con cobertura informativa: las más significativas son el robo de las sillas correspondientes a los 21 electos de Iparalde en el Consejo General de los Pirineos Atlánticos en Pau (14-3-2000); el robo del libro de actas del Biltzar en el que consta la petición de un Departamento Vasco realizada por los hermanos Garat a finales del siglo XVIII (19-6-2000); y las siete acciones anunciadas de antemano públicamente y que se desarrollaron con motivo del referéndum por el departamento convocado por AB (septiembre de 2000).

16. Varios Demos tratarán de forzar su detención y encarcelamiento al quebrantar las penas. Sin embargo, las autoridades no actuarán por el desgaste que les supondrían estas medidas.

17. Paralelamente todas las fuerzas nacionalistas inician un proceso de convergencia de las estructuras de ambos lados de la frontera: cambio en la dirección del Ipar Buru Batzar y apertura de su delegación, unificación de Jarrai y Gazteriak en Haika, de Senideak y Gureak, nacimiento del colectivo feminista Eraikizan, nacimiento de LAB en Iparalde, contactos de ELA con el objetivo de crear la estructura en este territorio, proceso Batasuna en Iparalde...

## 6. REALINEAMIENTO DE LOS ACTORES DEL MOVIMIENTO Y RELANZAMIENTO DE LAS "POLICY NETWORKS"

Así, la violencia de ETA –ya que IK, a pesar de volver a las armas, pasa desapercibida en los debates– ha generado un enfriamiento de las relaciones en el seno del movimiento social, así como un realineamiento de los diferentes actores:

- EA y el PNV tratan de poner en marcha una dinámica de movilización contra la violencia de ETA<sup>18</sup> para distanciarse de AB ante el electorado;
- este grupo se encuentra en una delicada situación como consecuencia de las diferentes posiciones que existen en su seno en torno a la lucha armada (ya que mientras algunos sectores consideran necesario condenarla, la mayoría de la militancia opta por no pronunciarse ni a favor ni en contra); respecto de las alianzas municipales con miembros de la derecha (por ejemplo Haika ha llamado a votar en las elecciones municipales de marzo a las listas formadas solo por abertzales, descartando su apoyo en los casos de Biarritz y Angelu); y sobre todo en relación con el proceso de creación de una única organización de la Izquierda Abertzale para las siete provincias de Euskal Herria<sup>19</sup>;
- por su parte, los grandes notables contrarios a esta institución y las direcciones de los partidos a nivel nacional esgrimen la situación de Hegoalde como excusa para rechazar la creación del departamento;
- y, finalmente, el PS decide abandonar el movimiento social hasta que AB no condene la violencia<sup>20</sup>.

Paralelamente, desde las diferentes administraciones se ha iniciado una nueva fase que pasa por reforzar el papel de las policy networks existentes en estos territorios, dotándolas de recursos

18. Sin embargo, a pesar de la potente campaña mediática, la primera movilización contra la violencia en Iparralde fracasó al no congregarse más que a unas 70 personas.

19. En este sentido, cabe destacar la pluralidad de opiniones que se ha visto reflejada en la existencia de –al menos– tres corrientes internas (además de las estructuras de EB, EMA y HA confederadas en Abertzaleen Batasuna): las corrientes Matalaz y Burujabe (dirigidas respectivamente por el preso de IK condenado a cadena perpetua, Filiph Bidart, y el miembro de la ejecutiva de Abertzaleen Batasuna y del colectivo "Demo", Jean Noël Etxeberri) que se posicionan en contra; y la corriente Batasuna (entre cuyos representantes podríamos encontrar al portavoz de Haika Ives Mantxikote, el concejal de Baiona Xabi Laralde, y el ayudante de Koldo Gorostiaga, Urtzi Urrutikotxea) que apuesta por la ponencia "oficial" de EH.

20. Aparentemente esta posición trata de mostrar una imagen de fuerza del PS, pero detrás de esta postura podría esconderse la incómoda situación que supone para algunos dirigentes de este partido en Iparralde apoyar el Departamento mientras sus compañeros en el Gobierno rechazan por activa y por pasiva sus demandas.

financieros que permitan la puesta en marcha de las medidas propuestas en el Esquema de Ordenación Territorial. De esta forma el 23 de diciembre de 2000 se firma el Contrato Específico entre los representantes del Estado, Región de Aquitania, Departamento de Pirineos Atlánticos y electos de Iparralde, que supone la concesión de 345 millones de euros (de los 395 millones presupuestados)<sup>21</sup>. Con la firma de este acuerdo, por una parte se lanza una preciosa ayuda desde los responsables del Estado hacia el Consejo de Electos de Iparralde –sobre todo si tenemos en cuenta la delicada situación en que se encontraba ante la imposibilidad de implementar las políticas acordadas–; y por otra parte, se intentan acallar los ecos del movimiento departamentalista.

Aparentemente nos encontraríamos ante un posible fin del ciclo de protesta, cuyo resultado debería ser la división del movimiento entre aquellos sectores reformistas que aceptarían las subvenciones concedidas, abandonando la reivindicación departamental; y aquellos que radicalizarían su posición, para perder, de esta forma el apoyo de la mayoría de la sociedad. Esta hipótesis vendría reforzada por ciertas tendencias que manifiestan un posible paso de las formas de acción disruptivas hacia otras formas violentas en determinados círculos abertzales. Así, el motor de la dinámica sería más fácilmente deslegitimado ante la sociedad como primer paso a una nueva situación de aislamiento.

Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en el pasado año 2001 pone en cuestión esta hipótesis. Por una parte, como ya hemos comentado, las redes de acción sobre las que se sustenta el movimiento departamentalista no responden a una causa coyuntural y oportunista; sino que la reivindicación en esos actores es una constante cuando menos desde hace diez años, habiéndose mantenido en condiciones más desfavorables. De la misma forma, la aceptación pública de la demanda presenta una fuerte consistencia que hace difícil un cambio en la correlación de fuerzas a nivel social<sup>22</sup>, con lo que los actores políticos del movimiento siguen contando con un "territorio de caza electoral" del que ya no pueden prescindir. Paralelamente, el movimiento abertzale ha mostrado hasta fechas recientes una impresionante referencialidad, teniendo en cuenta las importantes diferencias estratégicas y tácticas

21. *Egunkaria*, 23-12-2000.

22. Como ya hemos mencionado el 66% de la población de estos territorios apoya la división del actual departamento. Sin embargo, los diferentes sondeos muestran otros elementos de gran importancia: las posiciones en torno a la enseñanza del euskera apuntan que el porcentaje contrario o muy contrario ha pasado de suponer el 50% en 1991 al 13% de 1996; cifra significativamente menor a la de la CFN (32%), por ejemplo (Encuesta socio-lingüística: 1996). De igual manera resulta significativo que el 62% de los habitantes apoye la enseñanza obligatoria –con el consentimiento de los padres– de esta lengua, que el 22% se defina como vasco o que el 48% apoye no solo el departamento, sino un estatuto de autonomía similar al de Córcega (CSA: 2000).

existentes en su seno. Por otra parte, y a pesar de las importantes ayudas concedidas por la administración al desarrollo de Iparralde, los órganos para-institucionales no serán los ejecutores e implementadores de las políticas propuestas en el Esquema de Ordenación, quedando en manos de instituciones públicas y privadas, y sobre todo de la voluntad del Estado.

Los resultados de las pasadas elecciones municipales y cantonales en Iparralde (marzo de 2001) han dejado patentes dos cuestiones determinantes para el futuro de esta reivindicación: la consolidación del nacionalismo como opción política y electoral, y la existencia de una mayoría departamentalista no solo a nivel municipal, sino también departamental. Así, por primera vez en los últimos treinta años, un nacionalista (Jean Michel Galant) ha resultado elegido en el Consejo General de los Pirineos Atlánticos, mientras que otro miembro de AB ha logrado la alcaldía de una población de más de 3.500 habitantes. Se rompe, por tanto, con la tradicional hegemonía de los grandes partidos estatales y de los notables en el sistema político local, demostrando lo erróneo del discurso sobre la supuesta incapacidad de los abertzales para optar a cargos de responsabilidad. Así, más allá de las razones que han permitido aupar a Galant al Consejo General (propias, como su popularidad y representatividad desde el punto de vista agrícola en un cantón evidentemente rural como Baigorri; y ajenas, como la incapacidad de los dos candidatos de derechas para consensuar una lista común), el elemento más significativo se encuentra en que su elección hace evidente la centralidad de la formación nacionalista, y sobre todo, el fin de la marginalidad de las ideas que representa. Paralelamente, esta formación ha obtenido representantes en municipios de gran simbolismo, y hasta este momento vetados, como es el caso de Baiona (dos consejeros municipales de AB, a los que se deben sumar otros dos representantes del PNB, elegidos en la lista mayoritaria de Jean Grenet). Desde el punto de vista cuantitativo, el nacionalismo ha mantenido la tendencia de incremento de votos iniciada en la pasada década, lo que se ha reflejado en el aumento de concejales. Por otra parte, en paralelo a Abertzaleen Batasuna va consolidándose una corriente nacionalista de centro-derecha que puede conectar con la tradición democristiana existente en estos territorios; sensibilidad de ciertos sectores de la población que, aunque hoy en día apoyan a partidos franceses –sobre todo UDF–, presentan un importante componente euskaldun. De ahí que si el PNB y EA son capaces de elaborar un discurso propio –que vaya más allá de su obsesión por diferenciarse de AB tratando de absorber a esa parte del electorado que rechaza la violencia–, y si logran conectar con ciertas élites políticas, haciendo que su vasquismo se concrete en un compromiso político, podrán pasar a ocupar a medio plazo una destacada posición de fuerza en Lapurdi, Zuberoa y Behe-Nafarroa.

En segundo lugar, estas elecciones han mostrado el poder de la reivindicación departamentalista. Un análisis de los representantes cantonales elegidos en marzo de 2001 muestra que la mayoría de los nuevos consejeros generales<sup>23</sup> son favorables al departamento –sentándose las bases para que en 2004, cuando se renueve la otra mitad de consejeros (en cantones mayoritariamente departamentalistas), la práctica totalidad de los representantes de Iparralde en Pau apoyen esta demanda–.

Finalmente, los meses posteriores a estos comicios vuelven a constatar la fortaleza de las posiciones departamentalistas en el seno de la sociedad del norte de Euskal Herria. Buena prueba de ello son los resultados obtenidos por la lista pro-departamento presentada con motivo de las elecciones senatoriales del pasado mes de octubre. Estas elecciones –en las que participa únicamente el cuerpo electivo, con una circunscripción departamental única–, permiten realizar una doble constatación. Por una parte, a pesar de que el movimiento abertzale hubiera decidido replegarse tácticamente en la dinamización de esta reivindicación durante más de medio año, la voluntad de los electos de las diferentes formaciones se ha mantenido inmutable. De esta forma, aunque la lista departamentalista no ha logrado representación en la Cámara Baja francesa, los más casi 200 cargos electos que la apoyaron la han convertido en la más votada de Iparralde. En segundo lugar, y más allá de los buenos resultados cosechados, la importancia de esta candidatura reside en el hecho de que todos sus componentes, a excepción de los abertzales, rompían la disciplina de partido al enfrentarse abiertamente con las candidaturas oficiales del su respectiva formación (PSE, RPR, Verdes, y UDF). Lo que refleja en última instancia que los cargos electos prioritan la clave institucionalizadora sobre la partidista por primera vez en la historia de Iparralde.

Nos encontramos, por tanto, en un punto de inflexión que determinará la consecución de los objetivos del movimiento en función de una serie de variables internas y externas. Entre las internas cuenta con una importancia (a) capital la capacidad del movimiento social para hacer valer la nueva mayoría departamentalista en las diferentes instituciones (como se ha reflejado en las elecciones senatoriales, y como, probablemente se demuestre en los comicios legislativos previstos para junio de 2002); (b) su poder para mantener la presión en torno a la demanda contrarrestando los efectos desmovilizadores de las ayudas concedidas (en este sentido, en enero el llamamiento de los 100 ha decidido abandonar su concepción inicial de plataforma de colectivos y personalidades para constituirse como un movimiento social tradicional, con sus estructuras, grupos locales, etc...);

23. En estas elecciones, además de la totalidad de Consejeros Municipales –concejales– se ha renovado la mitad de los cargos en el Consejo General de los Pirineos Atlánticos (y en concreto 11 de los 21 consejeros de Iparralde).

y (c) la capacidad del nacionalismo representado por Abertzaleen Batasuna para mantener su cohesión interna y su centralidad en el movimiento.

A este respecto, la extensión de Batasuna a las siete provincias de Euskal Herria ha supuesto la escisión del nacionalismo de izquierdas en estos territorios. Desde el momento en el que se comienza el debate en el seno de EH se vislumbran en AB cuatro tendencias diferenciadas en dos sectores: por una parte Batasuna, la mayor parte de cuyos militantes proviene de Segi, asume el planteamiento oficialista de la ponencia Bateginez; por otra parte, Burujabe, Matalaz, y “los 46”, rechazan la conveniencia y oportunidad del debate en un momento marcado por la confrontación electoral que se avecinaba, por un proceso de reflexión interna en AB que debía asentar sus ejes de trabajo durante los próximos años, y por la extrema fragilidad interna del movimiento como consecuencia de las diferencias sobre la violencia. Ninguna de estas tres últimas corrientes rechaza la filosofía que se esconde tras el proceso Batasuna, y cuando menos dos de ellas se pronuncian claramente por la creación a medio plazo de una única organización de Izquierdas y Abertzale para el conjunto de Euskal Herria. Sin embargo, y habida cuenta de las circunstancias, plantean la necesidad de detener el proceso en el norte a la espera de condiciones mejores.

Pero la dinámica no se interrumpe, y la asamblea celebrada en noviembre de 2001 sirve para certificar la escisión de una organización nacida para lograr la unidad abertzale. Muchos de los más activos militantes de Iparralde abandonan AB, constituyendo desde ese momento Batasuna. Por su parte, la mayoría de la militancia acepta una moción sustentada sobre dos ejes: la configuración de AB como movimiento político –lo que supone la desaparición efectiva de las organizaciones matrices EB, EMA y HA–, y una estrategia política fundamentada en la reconducción del proceso de Lizarra-Garazi, y consecuentemente, en la petición de una tregua a ETA.

En cualquier caso, a pesar de las consecuencias traumáticas de toda escisión, los últimos acontecimientos pueden servir para reforzar al nacionalismo progresista. Por una parte, la salida de los militantes de Batasuna ha posibilitado un nuevo consenso de mínimos en AB, que esta vez sí contenta a las tendencias enfrentadas hasta ese momento. La apuesta por retomar el proceso de Lizarra-Garazi es aceptada unánimemente por su militancia; la petición de una tregua a ETA reduce la incomodidad de los militantes históricos (“los

46”), y supone la visualización de un sentimiento compartido por el conjunto de su militancia, a pesar de que públicamente no había sido reconocido hasta ese momento. Sin embargo, esta petición no conlleva una condena de la violencia, sino más bien la toma en consideración de una vía hasta ese momento no explorada y que no tuvo tiempo de expresar toda su potencialidad.

Abertzaleen Batasuna, de esta forma, refuerza su unidad interna y sienta las bases para acercar a un importante sector de la población abertzale y progresista de Iparralde que hasta ese momento observaba expectante la evolución de los acontecimientos sin atreverse a dar el definitivo salto en las urnas. De ahí que no deba ser tomado como un *farol* su aspiración de alcanzar en las próximas elecciones legislativas la cota del 20% de los votos.

Batasuna, por su parte, goza de unas condiciones técnicas y militantes inmejorables para extender el discurso soberanista en Iparralde. Su sola presencia en territorio francés constituye un auténtico *hordago* para las autoridades del centro, que ven como esa Caja de Pandora de la que hablaba el neo-jacobino Chevènement ya ha comenzado a abrirse. El trabajo de Batasuna puede ser esencial si logra demostrar la capacidad solidaria del abertzalismo, dejando claro en Iparralde que Euskal Herria no tiene por qué esperar a las respuestas del Estado para ir construyendo una alternativa de futuro. En este sentido, es esencial el papel que está jugando Udalbiltza, y sobre todo el Proyecto Zuberoa 2010, ya que muestra en la práctica la esencia del concepto de territorialidad, así como los efectos de la falta de institucionalización.

Sin embargo, tampoco hemos de obviar la importancia de las variables externas, no tanto en la continuidad del movimiento departamentalista, como en lo que respecta a la consecución de la reivindicación. En este sentido, consideramos que dos elementos van a determinar el éxito o fracaso del movimiento. Por una parte, encontramos la posición del Gobierno Francés respecto a las presiones de Madrid –hasta ahora única excusa planteada a los electos para no reconocer el Departamento–. En este sentido, parece contradictorio que el Partido Socialista, con Leonel Jospin a la cabeza, mantenga una posición aperturista en lo que respecta a los conflictos periféricos corso y canaco, y que, por el contrario, se cierre en banda ante las demandas de la sociedad vasca. Por otra parte, no hay duda de que el conflicto político en Hegoalde puede determinar el futuro de estos territorios, de manera que la reconducción de la situación a los parámetros anteriores a la ruptura de la tregua podría favorecer las posiciones departamentalistas. En este sentido, la tregua de ETA que exige AB en la actualidad podría contribuir a relajar un contexto local cada vez más alterado como consecuencia de la actuación de esta organización en el entorno más cercano al país vasco de Francia (campos de tiro en el sur de las Landas, robos de dinamita, tiroteos en Pau...). En definitiva, la exportación de determinados instru-

24. En cualquier caso, este escenario optimista podría trastocarse si el nacionalismo de izquierdas (AB y Batasuna) no logra consensuar un el papel que debería jugar cada organización. En este sentido, un escenario de competencia electoral entre ambas formaciones podría suponer la ruptura definitiva de los lazos que hasta este momento se mantienen, generando altos niveles de confusión –cuando no frustración– entre los sectores nacionalistas de Iparralde.



mentos de actuación a los territorios vascos de Aquitania (cuya expresión más evidente fue la Cumbre de Jefes de Estado de Biarritz de septiembre de 2001) como el riesgo de tensar en exceso a una

sociedad que difícilmente puede aceptar la superación de ciertas cotas de violencia sin recluir en las posiciones vasquistas que paulatinamente ha ido asumiendo.