

Ordenación del territorio, identidad y contra-poder en Iparralde

(Land planning, identity and counter-power in Iparralde)

Ahedo Gurrutxaga, Igor
Villabaso, 28 - 2. B. 48002 Bilbao. cpbahgui@lg.ehu.es

Las dinámicas de ordenación del territorio que se ponen en marcha en Iparralde en los 90 posibilitan un reconocimiento del espacio de intervención local entre los actores que se une al papel central jugado por los nacionalistas, y a la crisis de las estrategias de desarrollo, explicando la puesta en marcha de organismos que tratan de explicitar la diferencialidad vasca, en un contexto de falta de reconocimiento institucional.

Palabras Clave: Iparralde. Identidad. Nacionalismo. Ordenación del territorio. Políticas públicas. Movimiento social.

90eko urteetan abian jarritako lurralde antolamenduko dinamikek tokiko interbentzioaren gunea aintzat hartzea bideratu dute aktoreen artean. Horrek, abertzaleek jokaturiko paper nabarmenarekin eta garapen estrategien krisiarekin batera, argitu egiten du euskal berezitasuna zehazteari ekingo dioten erakundeak abian jarri izana, aitorten instituzionalik ez den testuinguru batean.

Giltza-Hitzak: Iparraldea. Nortasuna. Nazionalismoa. Lurralde antolamendua. Politika publikoak. Gizarte mugimendua.

Les dynamiques de l'aménagement du territoire qui se mettent en marche en Iparralde dans les années 90 permettent une reconnaissance de l'espace d'intervention locale entre les acteurs qui se joint au rôle central joué par les nationalistes, et à la crise des stratégies de développement, expliquant la mise en marche d'organismes qui tentent d'explicitar la différentialité basque, dans un contexte de manque de reconnaissance institutionnelle.

Mots Clés: Iparralde. Identité. Nationalisme. Aménagement du territoire. Politiques publiques. Mouvement social.

Una simple mirada a la evolución de Iparralde durante las dos pasadas décadas permite constatar el profundo cambio político que se está gestando en estos territorios. Un cambio que se asienta sobre varios elementos: 1) el redescubrimiento de la diferencialidad local; 2) el desarrollo de la identidad vasca; 3) el despertar de la demanda institucional, derivada de la integración de Iparralde en el Departamento de los Pirineos Atlánticos tras la Revolución; 4) una Centralidad nacionalista cuya influencia cualitativa va mucho más allá del 10-15% de los votos cosechados en los diferentes comicios. En este sentido, las tres primeras variables –diferencialidad, identidad e institucionalización– solo pueden entenderse gracias al papel jugado por estos sectores hasta los noventa. Y, en paralelo, la estabilización de estas tres nuevas variables retroalimenta las posiciones y discursos del nacionalismo.

UN PROCESO AUTO(SU)GESTIVO

Sin embargo, todos estos cambios solo se entienden si tenemos en cuenta el *sui generis* modelo de **participación y movilización** local que, paradójicamente, ponen en marcha las autoridades del Estado para hacer frente a la profunda desvertebración local. En este sentido, la dinámica *Euskal Herria 2010* que se inicia en 1992 posibilita un proceso auto(su)gestivo (VILLASANTE, 2001) que abre las puertas a una dinámica que desde 2003 trata de superar la falta de reconocimiento local a partir de una estrategia de contra-poder cuya primera piedra se ha concretado recientemente con la creación de la Euskal Herriko Laborantza Ganbara:

- **Auto:** porque todos los actores locales (desde la Administración a los electos, pasando por los representantes de la sociedad civil) consensúan un diagnóstico de la realidad local desde el que se delimitan una serie de propuestas concretas que deberían garantizar el desarrollo local: el informe *Euskal Herria 2010*.
- **Gestiva:** porque las propuestas locales son elaboradas desde un amplio y complejo sistema participativo sobre el que se asienta la estrategia de Ordenación del Territorio en Iparralde; y porque la puesta en marcha de estas propuestas concretadas en el Esquema de Desarrollo es negociada con las autoridades del Estado, Región y Departamento por una red que representa los intereses de todos los actores a través de una estructura bicéfala en la que la sociedad civil (Garapen Kontseilua) propone y el cuerpo electivo (Hautetsien Kontseilua) decide: dos organismos sin poder para implementar las propuestas, pero que expresan la unidad territorial y diferencialidad de Iparralde.
- **Sugestiva** porque todos los actores integran el marco desde el que trabajan: el territorio vasco. Así, una realidad institucional etérea como es Iparralde, carente de reconocimiento, toma cuerpo ante la ciudadanía. Se logra primero el

auto-reconocimiento interno de todos los actores. Más adelante, el Estado asume la especificidad local concediendo importantes recursos financieros para la puesta en marcha de las propuestas de Ordenación y Desarrollo elaboradas por los actores (Hitzarmen Berezia). Pero este reconocimiento no se explicita en desde el punto de vista político-institucional. En definitiva, los propios actores observan los límites de la estrategia participativa de ordenación, incapaz de concretarse hasta las últimas consecuencias, de forma que se asume la necesidad de edificar –por su cuenta– el aparato institucional que garantizaría la implementación de las propuestas diseñadas (AHEDO, 2005a).

De esta forma, la hipótesis central es que 1) la puesta en marcha de un proceso participativo para diseñar un proyecto de desarrollo y ordenación del territorio posibilita un auto-reconocimiento de los actores locales; 2) este auto-reconocimiento permite la consolidación de una identidad hasta ese momento en crisis; 3) la adhesión al territorio germina un compromiso por el futuro que lleva a los actores a explorar nuevas vías cuando la administración no facilite o impida/retrase la puesta en marcha de las propuestas consensuadas participativamente; 4) finalmente, los límites del diseño de ordenación participativo –centrados en la incapacidad de los actores locales para ejecutar sus propuestas– posibilita la asunción de una estrategia que pasa por la auto-edificación de las instituciones que la administración se niega a reconocer.

En última instancia, la falta de voluntad de las autoridades para otorgar *poder* (una institución) al territorio explica que en 1992 apuesten por la participación (gobernación por medio del Garapen Kontseilua y el Hautetsien Kontseilua) como forma de consensuar las estrategias de desarrollo y ordenación del territorio. Pero, paradójicamente, los límites de la participación, centrados en la inexistencia de estructuras capaces de concretar políticamente las propuestas de desarrollo, genera un amplio consenso sobre la necesidad de edificar un contra-poder propio.

EL PUNTO DE PARTIDA

Iparralde se sitúa en el extremo sur-oriental de Francia y cuenta con una población cercana a los 262.000 habitantes (en 1999), distribuidos en las tres provincias históricas de Lapurdi (*Labourd*), Baja Navarra (*Basse Navarre*) y Zuberoa (*Soule*). Carece de reconocimiento institucional al formar parte del Departamento de los Pirineos-Atlánticos, junto a los territorios del *Béarn* (de cultura occitana).

Además de su falta de reconocimiento, otros elementos explican la profunda crisis local que se hace evidente en los años 80: 1) la grave desvertebración territorial entre una costa terciaria que acumula la riqueza y un interior agrícola que languidece; 2) una profunda crisis económica provocada por la falta de perspectivas de desarrollo

endógeno; 3) un grave problema social vinculado a unas pautas demográficas basadas en altas tasas de inmigración, y una importante emigración de población autóctona joven (HEMEN, 2002); 4) una creciente debilidad cultural y de la lengua vasca, cuyo uso había retrocedido a pasos acelerados, sobre todo las décadas anteriores (URTEAGA, 2004); 5) finalmente, una fuerte polarización poblacional, de forma que sólo 10 de los 158 municipios vascos cuentan con más de 3.500 habitantes, y 6 de ellos se ubican en la costa.

Sin embargo, en ese periodo, Iparralde también presenta una fuerte personalidad que se refleja en la *bicefalia del departamento* en el que se inserta. Los elementos más característicos de este territorio, y diferenciadores respecto de la parte bearnesa serían 1) una autonomía local concretada en la existencia de tres asambleas provinciales en Lapurdi, Baja-Navarra y Zuberoa hasta 1789, fecha en la que son abolidas tras la Revolución; 2) una lengua propia, el euskera, frente a la presencia histórica del gascón en el *Béarn*; 3) un sistema político sea dominado por el centro-derecha, frente al poder socialista en el *Béarn*; 4) una histórica demanda de reconocimiento institucional, presente desde 1792, y reafirmada cíclicamente en 1836, 1945, 1963, 1981, 1999 y 2003 (CHAUSSIER, 1997; AHEDO, 2003; AHEDO & URTEAGA, 2005).

LOS ACTORES DEL TERRITORIO

Diferenciaremos, a continuación, los actores institucionales, políticos y sociales que intervienen en este territorio, tratando de presentar las relaciones que entre ellos se establecen hasta el inicio de la dinámica participativa que se abre en 1992.

Actores institucionales

El modelo institucional en Francia se caracteriza por un sistema de círculos concéntricos que fluyen desde el centro a la periferia a través de un modelo jerárquico y centralizado en cuyo núcleo se encuentra París como representación del poder Estatal. Sin embargo, el centralismo francés no impide que se edifiquen una serie de estructuras descentralizadas: la región como marco privilegiado para el desarrollo de las políticas económicas; el departamento como escenario para la implementación de las estrategias sociales; el municipio como eje de la política local.

Sin embargo, estas estructuras descentralizadas también se configuran como el marco para la territorialización del poder del Estado. Así, las Regiones y los Departamentos también son estructuras desconcentradas, dirigidas por un prefecto y sus respectivos subprefectos (cada departamento se divide en varias circunscripciones en las que éste sería el máximo representante estatal), siendo éstos los garantes del poder del Estado en la periferia. Así, Iparralde no solo no existe institucionalmente, sino que está dividida internamente: la

sub-prefectura de Baiona aglutina a los cantones de Lapurdi y Baja-navarra; la sub-prefectura de Olorón Saint Marie aúna los municipios de Zuberoa junto a otros del Béarn.

Actores políticos

Varios son los elementos que caracterizan las relaciones entre actores en el sistema político de Iparralde. Por una parte, el pequeño peso de la mayor parte de los municipios determina la posición de sus representantes, subordinados en la mayor parte de los casos a los grandes electos. Así, el sistema político francés posibilita que determinados políticos acumulen varios cargos de responsabilidad política. Este elemento, unido al carácter periférico de Iparralde y a la existencia de una cultura diferenciada a la del resto del Estado posibilita una caracterización de los notables como mediadores entre el centro y la periferia: mediadores culturales ya que traducen el discurso del Estado a la realidad local; mediadores económicos ya que gracias a su acceso a los círculos de poder garantizan el desarrollo de su comunidad. Por otra parte, el hecho de que no exista ningún marco de poder local que aglutine al conjunto del territorio explica que los representantes políticos lo sean de su municipio, cantón o a lo sumo circunscripción, dificultando la puesta en marcha de estrategias coherentes para el conjunto de Iparralde.

A pesar de que estos electos van a abrazar el discurso jacobino desde la década de los cincuenta, también es cierto que determinados políticos van a vincularse con la cultura vasca: la necesidad de lograr el apoyo en su feudo les obliga a ser empáticos con sus electores, muchos de ellos euskaldunes (pero también realistas en el centro) (FOURQUET, 1988). De la misma forma, la tradicional relación de los sectores democristianos con la cultura vasca permite que cuando la dinámica participativa se ponga en marcha, estos sectores asuman parte de los postulados de los nacionalistas. Finalmente, el nacionalismo manifiesta en este periodo una profunda debilidad derivada de la crisis identitaria vasca, de su fraccionalismo y de la extensión de discursos y pautas de actuación del sur al norte.

Desde la década de los sesenta y siguiendo las fórmulas institucionales pre-revolucionarias, en Iparralde existen dos Biltzar (que se unifican en 1994) en los que participan todos los alcaldes. Sin embargo, hasta fechas recientes, ambos organismos han reproducido las relaciones clientelares de los electos hacia los notables, y de ambos con respecto a la administración; razón por la cual se convertían en "cortafuegos" de las demandas de institucionalización (CHAUSSIER, 1994).

Actores sociales

El tejido asociativo del norte de Euskal Herria destaca por su riqueza y variedad. Desde el punto de vista económico, el actor principal es la Cámara

de Comercio e Industria de Baiona, nacida en torno al puerto de la localidad labortana. Este organismo se posiciona desde 1836 por la creación de un departamento específico que incorporase también los territorios del norte de Baiona (históricamente Landeses). Su estructura interna asume desde los noventa la territorialidad vasca, de forma que la CCI de Pau integra a los actores económicos bearneses (el Departamento de Pirineos Atlánticos es, pues, el único caso en Francia en el que coexisten dos Cámaras consulares) (CHAUSSIER, 1997). Por otra parte, y teniendo en cuenta la situación marginal de Iparralde, se entiende que de la mano de sectores vasquistas y democristianos nazca en los setenta los colectivos Hemen y Herrikoia, con el objetivo de dinamizar la economía vasca y el empleo, especialmente en el interior.

En el ámbito económico también destaca la presencia de sindicatos franceses como la CGT o la CFDT. En el espacio agrícola, sin embargo, al FDSEA se enfrenta un colectivo vasco, ELB, que desde la década de los 80 conoce un crecimiento exponencial que le permite alcanzar la mayoría absoluta en Iparralde en 2001. En cualquiera de los casos, la representación de este sindicato se ve limitada ya que la Cámara de Agricultura de Pau se elige en el conjunto del Departamento (SISTIA-GUE, 1999).

Los colectivos que trabajan en defensa de la lengua y culturas vascas se han articulado tradicionalmente a través de diversas plataformas como Ikas, Dehiadar o Euskal Konfederazioa (ORONOS, 2001). Aunque varias de sus demandas se han visto satisfechas, lo cierto es que en las cuestiones capitales (oficialización del euskera, enseñanza bilingüe) los avances han sido limitados por la férrea postura de la administración (AHEDO, 2005b). Desde los noventa, existen dos colectivos oficiales que tratan de promocionar la cultura vasca. Por una parte, la mayoría de los actores culturales trabajan de forma concertada con la administración y el cuerpo electivo en el Euskal Kultur Erakundea (EKE); de la misma forma, los electos se integran en el Sindicato Intercomunal de Defensa de la Cultura vasca.

ORDENACIÓN, PARTICIPACIÓN Y TERRITORIO

Como decimos, el punto de partida del proceso de ordenación participativa del territorio se encuentra en la profunda desvertebración cultural, social, económica y administrativa de Iparralde. Así, en 1992 confluyen una serie de factores que posibilitan la puesta en marcha de una estrategia de concertación en la que participan 500 representantes locales que consensúan un diagnóstico desde el que se erigen unas políticas públicas que afectan al conjunto del País Vasco con el objetivo de garantizar su desarrollo.

La reflexión “Euskal Herria 2010” es financiada por las autoridades estatales con un millón de francos, siendo supervisada por una *red* que pre-

senta un complejo esquema organizativo, interrelacionando a) los representantes estatales como iniciadores, b) los cargos electos como dinamizadores, y c) las “fuerzas vivas” con función de asesoramiento. Concretamente, estos tres tipos de actores se organizan en dos sub-redes jerárquicamente ordenadas: a) un *grupo de pilotaje*, formado por los consejeros generales, consejeros regionales, senadores, presidentes de los dos Biltzar del País Vasco, los presidentes de las cámaras consulares, y el presidente de la Agencia de Desarrollo ADEPAB; y b) un *grupo transversal* que aglutina a los representantes del grupo de pilotaje, a los del Estado, y a personalidades cualificadas y miembros de los diferentes grupos de trabajo sectoriales. Su papel es validar el conjunto de trabajos realizados a lo largo de la dinámica.

Tras más de un año de trabajo, el Informe *Euskal Herria 2010* es presentado en un foro en la Cámara de Comercio e Industria de Baiona ante la presencia de los tres ministros del Departamento de los Pirineos Atlánticos. Las más de 300 páginas redactadas se dividen en tres documentos consensuados en base a las aportaciones realizadas por una decena de grupos de trabajo constituidos por 500 representantes locales:

- Un *diagnóstico* en el que se define el contexto económico, cultural, social y administrativo de estos territorios;
- Un estudio sobre los *rasgos estructurales* más importantes del sistema vasco, tanto coyunturales como aquellos que se prevé pueden llegar a cobrar especial relevancia medio plazo;
- Y un *análisis prospectivo* en el que se plantean diferentes escenarios de futuro para Iparralde atendiendo, bien a la realidad y tendencias observadas en los precedentes estudios, bien a las posibilidades que podrían abrirse de mediar una política de ordenación global y participativa. A este respecto, cabe destacar que se definen 6 escenarios de futuro. El primero sigue las tendencias de 1992 hasta el 2000, los tres siguientes las extienden hasta el 2010, presentando un futuro desolador. Finalmente, los dos últimos son escenarios voluntaristas y presentan un futuro más estable si se logra poner en marcha una estrategia de desarrollo e insertar a Iparralde en el proceso de construcción europea.

Estos tres documentos, en consecuencia, siguen una misma lógica discursiva fundamentada en el análisis de la realidad primero, en la identificación de las variables más destacadas respecto al desarrollo y ordenación local después, y finalmente en la presentación de los posibles escenarios de futuro que se derivan del cruce de las conclusiones preliminares.

En última instancia, y ante la dramática situación económica y cultural que diagnostican en el Informe *Euskal Herria 2010*, estas personalidades

asumen una serie de cuestiones que habían defendido, hasta ese momento en solitario, los sectores nacionalistas: a) se admite la unidad territorial y la especificidad de Iparralde, aunque se encuentre dividido administrativamente en dos sub-prefecturas (sub-delegaciones de Gobierno) e integrado en el seno del Departamento de los Pirineos-Atlánticos junto al *Béarn*; b) se apuesta por la profundización de la cooperación transfronteriza junto a la CAPV y Navarra; c) se acepta el papel de la identidad local como factor de cohesión, generador de solidaridades y garantía del desarrollo, apostándose por la promoción de la cultura y el euskera; y d) se exige la puesta en marcha de mecanismos de representación institucional para el País Vasco (CP, 1993).

Sobre esta base, entre 1994 y 1995 se constituyen el **Consejo de Desarrollo (CDPB)** y el **Consejo de Electos (CEPB)** como organismos responsables de la dinamización de las estrategias de Ordenación y Desarrollo: el primero aglutina a la práctica totalidad de los actores sociales, culturales, económicos y políticos del País Vasco, y asume una función centrada en la elaboración de propuestas; (CDPB, 1994); el segundo se constituye por la totalidad de cargos electos de este territorio, arrogándose la capacidad de decisión, pero no de implementación de las políticas públicas (que queda en manos de las instituciones municipales, departamentales, regionales y estatales) (CEPB, 1995).

Un ejercicio de ingeniería política, ya que surgen del consenso entre los dos sectores que habían mostrado mayores reticencias a dinámicas de este tipo. Los nacionalistas rechazaban esta estructura para-institucional al considerar que pretendía enterrar la promesa de Mitterrand (realizada en 1981) de crear un departamento vasco, y al entender que carecían de rango institucional. Pero finalmente la aceptan al incorporarse la dimensión identitaria, olvidada hasta esa fecha por la mayoría de los cargos políticos, y porque, por su peso en los organismos sociales y culturales, logran la dirección del CDPB. Por su parte, los grandes electos se habían posicionado históricamente en contra de este modelo, porque veían en ésta una estructura sustitutiva de la voluntad popular expresada en las urnas. Pero la asumen en los 90, ya que estas redes surgen de un consenso para aparcar la reivindicación departamentalista, y por que el CDPB se supedita jerárquicamente a un CEPB que controlan.

La primera función de esta *policy network* bicéfala es la re-elaboración del diagnóstico de la situación de los territorios vascos. Y como resultado de este trabajo se concreta el **Esquema de Ordenación Territorial** (1997), en el que, tras la participación de dos centenares de representantes políticos, sociales, culturales y económicos, se definen 96 medidas concretas que garantizarían el desarrollo coherente de Iparralde. Sin embargo, la falta de mecanismos y competencias propias de implementación obliga a ambas redes a negociar con las

autoridades la concesión de recursos que garantizaran la puesta en marcha de las propuestas diseñadas. Y a pesar de que el Proyecto de Desarrollo es asumido en las tres instancias territoriales (Departamento, Región y Estado), ninguna de ellas va a conceder las partidas suficientes para financiar los programas –hasta la firma del *Hitzarmen Berezia* a finales de 2000–.

De esta forma, la reacción lógica de los sectores más comprometidos con las políticas públicas pasa por retomar la –hasta ese momento– latente reivindicación institucionalizadora. Así, se rompe el inicial consenso que permitió el visto bueno de los grandes notables al inicio de la dinámica de desarrollo. En consecuencia, desde mediados de 1997 hasta 2001 se asiste a una profunda crisis de las estrategias de desarrollo, debido a la ruptura de los lazos de confianza y a la imposibilidad práctica para poner en marcha las propuestas del Esquema de Ordenación. Paulatinamente, el centro del debate político va basculando del *cómo* garantizar el desarrollo (política pública), al *quién* debe dirigirlo (reivindicación institucional) (AHEDO & URTEAGA, 2004).

En este sentido, la dinámica que se pone en marcha debe ser abordada desde dos puntos de vista: a partir de sus implicaciones para el nacionalismo, y desde la perspectiva de su contenido.

Por una parte, la estructura bicéfala que conforman el CDPB y el CEPB permite la participación de todos los actores junto a los electos y la administración. Gracias a esta fórmula de gobernación, los nacionalistas ven como se abren las posibilidades para su intervención directa en los debates políticos de este territorio, y pueden establecer una cierta alianza con los sectores no nacionalistas que apuestan por la institucionalización vasca.

Por otra parte, desde la perspectiva de análisis del contenido, encontramos dos coaliciones dominantes en estas redes: una, que liga el desarrollo de estos territorios con su institucionalización, y que es instrumentalizada por los nacionalistas; y otra, que trata de diferenciar las políticas públicas del debate institucional. Estas dos coaliciones, finalmente, interactúan desde varios modelos entre 1994 y 2005: 1) así, la política de desarrollo se caracteriza entre 1992 y 1997, básicamente, por la lógica de la *negociación* entre todos los actores; 2) entre 1997 y 2000, y ante la falta de respuesta de las autoridades para que sean implementadas las propuestas de desarrollo, se pasa a una lógica de la *movilización* que se expresa en el ciclo movilizador institucionalista del Llamamiento de los 100 (Ehunen Deia); 3) tras la firma de la *Hitzarmen Berezia* por la que se aportan gran cantidad de recursos para la puesta en marcha de las propuestas del Esquema, se da paso a un periodo de *auto-gobierno* en el que se trata de poner en marcha las políticas diseñadas; (4) en 2002, ante el inicio de los debates sobre descentralización que abre el Gobierno Raffarin, ambas redes, tratan de superar los problemas derivados de la falta de instituciona-

lización, con unas propuestas que como veremos, se acercan a las de los sectores pro-departamentalistas. Sin embargo, y ante la falta de respuesta del Estado, en 2003 se activa la estrategia de la *confrontación* por parte de los institucionalistas, lo que se concreta en una huelga de 14 miembros del Consejo de Dirección del Garapen Kontseilua, y en la propuesta de Batera (nueva plataforma que aglutina a un centenar de colectivos) para la puesta en marcha de estas institucionales al margen de la voluntad de la administración (AHEDO & URTEAGA, 2005).

En conclusión, la estrategia de participación orientada al desarrollo y la ordenación del territorio en Iparralde, auspiciada por las autoridades desde 1992, abre las *policy windows* que permiten la incorporación del debate sobre el futuro de estos territorios a las lógicas discursivas de los diferentes actores. Y teniendo en cuenta que son los sectores nacionalistas unos de los más implicados en el proceso, se entiende (1) que asuman la dirección del Garapen Kontseilua entre 1994 y 1997: el órgano de representación de la sociedad civil; y (2) que logren introducir muchos vectores de su discurso al debate local. En consecuencia, tras romper con el aislamiento que los había sumido en la marginalidad desde la década de los sesenta, a finales de los 90, y ante la falta de voluntad de las autoridades para conceder recursos para la puesta en marcha de los proyectos, (3) se sienten legitimados para radicalizar sus estrategias. Así, indirectamente, los nacionalistas asisten a la apertura de una estructura de oportunidad que (4) los sitúa en el centro de una demanda histórica como la de creación de un departamento para este territorio, convirtiéndose (5) en los vertebradores de una amplia coalición de actores, pertenecientes a los más variados ámbitos políticos, culturales y económicos de Iparralde.

TERRITORIO, RECONOCIMIENTO Y CONTRA-PODER

Como hemos comentado, las estrategias participativas de ordenación del territorio posibilitan la eclosión del espacio local como referente de acción de la mayor parte de los actores de Iparralde. Este hecho, unido a los límites de las redes de gobernación (incapacidad para poner en marcha las propuestas consensuadas) precipita una unidad de acción entre los sectores institucionalistas bajo la centralidad de Abertzaleen Batasuna. Así, el *Ehunen Deia* concita en 1999 los esfuerzos de electos socialistas y democristianos, del ámbito económico vertebrado por la CCI, y del movimiento cultural vasco; lo que explica la máxima difusión de la demanda institucional, que es abalada por el Biltzar de Alcaldes, el Garapen Kontseilua y hasta un 66% de la ciudadanía. Se mantiene, así, un ciclo de movilización que decae entre 2000 y 2002: periodo de recomposición de fuerzas caracterizado por la apuesta desobediente de los Demo (DEMO, 2002; AHEDO, 2004), la superación de la lógica partidista con la creación de una candidatura

departamentalista unitaria en las senatoriales de 2000, y la creación de un movimiento social de masas, ADPB, que supera la lógica de plataforma de personalidades del *Appel des 100* (AHEDO, 2003).

Pero el cambio definitivo surge cuando se abren nuevas oportunidades para todos los sectores con el inicio del proceso descentralizador anunciado por Raffarin a finales de 2002. Instantáneamente, los departamentalistas se reorganizan en torno a la plataforma Batera, un aparato movimental mucho más eficaz y vertebrado internamente. Sus reivindicaciones son cuatro: Departamento, Universidad del pleno ejercicio, Oficialización del euskera y Cámara Agrícola para Iparralde.

Por su parte, el Consejo de Electos reacciona inmediatamente ante esta situación, alineándose tímidamente con los institucionalistas. Muestra de ello es la aceptación unánime de la propuesta de Lamassoure, que en un documento destinado al Ministro del Interior, propone la oficialización del euskera, y solicita que Iparralde sea “conocida y reconocida” por el Estado durante el proceso de descentralización (CEPB, 2002); lo que les lleva a asumir por primera vez la posibilidad de creación de un Euskal Herri Departamendua. Finalmente, en este texto, los electos apoyan otra de las demandas de Batera: la creación de la Laborantza Ganbara.

En cualquiera de los casos, los acontecimientos se precipitan a comienzos de 2003. Tras presentar el CEPB su propuesta en Burdeos, y a pesar de las expectativas generadas, el Estado no responde a la demanda de institucionalización, creación de una Cámara Agrícola o desarrollo universitario. El movimiento consecuente de los sectores departamentalistas es contundente, y en dos frentes. Por una parte, Batera inicia una nueva campaña de sensibilización que se concreta en la celebración de una manifestación en la que participan 6.000 personas en febrero de 2003. A su vez, amplía la estrategia convencional llamando a una nueva manifestación para octubre de ese año. Sin embargo, la ruptura de todos los puentes ya es efectiva, de forma que Batera, tras observar expectante la actividad desobediente de los Demo, decide a iniciar una estrategia no convencional de oposición frontal. En este sentido, 14 de los miembros del consejo de dirección del Consejo de Desarrollo se declaran en huelga de trabajo. Por ser éstos los más dinámicos de los miembros del órgano de concertación, saltan las señales de alarma, ya que de continuar en su actitud podría entrar en crisis la estrategia de desarrollo y participación. Finalmente, Batera anuncia su intención de abandonar a partir de 2004 la dimensión convencional en su estrategia, para adentrarse por las vías, entre ellas las de la desobediencia civil. A esta alternativa, Batera añade otras posibilidades como la convocatoria de un referéndum (cuestión que se está valorando actualmente), o la puesta en marcha de un Consejo General paralelo al de los Pirineos Atlánticos, que se prevé iniciar en 2007 (AHEDO & URTEAGA, 2005).

En consecuencia, como se observa, los actores de Iparralde abandonan la lógica defensiva y reactiva (“¡no a la Cámara Agrícola de Pau!”, “¡no al Departamento Pirineos-Atlánticos!”), trascienden la lógica del demandante (“más recursos para la puesta en marcha del Esquema de Ordenación”), y se embarcan en una estrategia ofensiva y proactiva cuya primera expresión es la creación de la Euskal Herriko Laborantza Ganbara el 15 de enero de 2005 en la localidad Bajo-navarra de Monjolose. Este organismo, que necesita un millón de euros para su funcionamiento¹, asume un modelo organizativo que posibilita la participación de diferentes sectores en el diseño de su estrategia. Así, cuenta con un colegio de agricultores (21 miembros); colegio de ex-agricultores (2 miembros); colegio de las estructuras profesionales (4 miembros); colegio de asociaciones defensoras de consumidores (2 miembros); colegio de asociaciones medio-ambientales (2 miembros); colegio de asociaciones de desarrollo rural (2 miembros). También son invitados a aportar sus opiniones representantes del Estado, Región de Aquitania, Consejo General, Consejo de Electos y de Desarrollo, y miembros de las instituciones de Hegoalde (ELB, 2005).

La puesta en marcha de este organismo, finalmente, ha sido saludada, además de por varios consejeros generales y regionales socialistas, verdes y democristianos... por el Presidente del Biltzar de Alcaldes de Iparralde. De esta forma, se manifiesta un profundo cambio socio-político en Iparralde, ya que la institución que en los 80 explicitaba las relaciones clientelares entre los pequeños y grandes electos y la administración (posicionándose por ello en contra de las propuestas institucionalistas), a mediados de 2000 se alinea con los colectivos que apuestan por una estrategia constituyente en clave de contra-poder. De esta forma, la estabilidad local se ve complejizada por las contradicciones internas en los diferentes actores locales, divididos en su rechazo o apoyo a las demandas institucionalistas²: se configura, de esta forma un nuevo –y amplio espacio–, vertebrado por una identidad vasquista, que goza del apoyo del abertzalismo, pero que se opone a los baluartes del nacionalismo francés, recluidos en los grandes notables y la administración.

CONCLUSIONES

Así, aunque la dinámica participativa de ordenación del territorio pretendía un consenso sobre las fórmulas de desarrollo local, pero sin cuestionar el *statu quo* administrativo, la realidad ha sido otra: 1) las estrategias de participación han posibilitado que se rompan las lógicas aislacionistas de

1. Actualmente los baserritarras de Iparralde destinan vía impuestos una cantidad similar a la Cámara de Pau.

2. Significativo es el caso de los socialistas, ya que mientras sectores capitaneados por Espilondo rechazan visceralmente la puesta en marcha de este organismo, otros militantes como el Consejero General y Regional, Maitia, trabajan codo con codo en Batera.

los actores; 2) de la concertación y “la asunción del otro” se ha pasado a un consenso sobre las prioridades de Iparralde; 3) y la clarificación de las expectativas de ordenación local ha topado con la realidad: la falta de recursos otorgados por las autoridades para la concreción de las propuestas; 4) no extraña, en consecuencia, que los actores pasan de pensar en el *cómo* al *quién* debe pilotar el futuro de Iparralde; 5) de esta forma, confluyen las fuerzas de todos los actores en una dinámica asentada en la centralidad abertzale y en el reverdecimiento de la identidad vasca, considerada por todos como un factor de desarrollo local; 6) pero el rechazo absoluto de la administración coincide con un descenso en el ciclo movilizador, lo que explica que Batera radicalice sus posiciones; 7) de esta forma, se deja de mirar a París, y se comienza a pensar en la correlación de fuerzas a nivel local para concretar las propuestas; 8) siguiendo el destello de las acciones de los Demo, que tratan de concretar sus demandas simbólicamente, ELB junto a Batera da un salto: de la concreción simbólica a la concreción práctica. Y la mejor muestra de que el contra-poder comienza a estabilizarse es la reacción airada del Prefecto, así como la respuesta de la Administración, que ha reforzado económica y materialmente a la Cámara Agrícola de Pau para que actúe más eficientemente en Iparralde. Por último, 9) puede destacarse el sustancial cambio que se ha dado, no solo desde el punto de vista identitario y territorial –incremento del deseo de aprender euskera, aumento de las relaciones con el sur, vertebración interna de Iparralde–, sino también en el mismo sistema social. Así, los actores de Iparralde se han dividido en dos amplios espacios, vertebrado el primero por las autoridades; y el segundo por los abertzales.

En definitiva, en Iparralde ha sido una estrategia participativa de ordenación la que ha posibilitado que el territorio se haga real para los actores; que este territorio se recubra de la identidad y cultura local; que los actores apuesten por su diferencialidad; y que, cuando la administración no responda a sus demandas, éstos se decidan a concretar sus propuestas desde una lógica de contra-poder local. Participación, ordenación del territorio y poder van de la mano en Iparralde.

BIBLIOGRAFÍA

- AHEDO & URTEAGA (2004): *La nouvelle Gouvernance en Pays Basque*. París: L'Harmattan.
- AHEDO & URTEAGA (2005): *Gobernación y Territorio en Iparralde*. Cuadernos de Sociología. Eusko Jaurlaritzia.
- AHEDO (2003): *Entre la frustración y la esperanza. Políticas de desarrollo e institucionalización en Iparralde*. Oñate: IVAP.
- AHEDO (2004): *El movimiento Demo y la nueva cocina vasca (desobediente)*. Irun: Alberdania.
- AHEDO (2005a): “Nationalism in French Basque Country”, en *Regional & Federal Studies*, 2005:1, pp. 3-18.

- AHEDO (2005b): "El euskera desde fuera en Iparralde", en *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 2005. (en prensa).
- CDPB (1994): *Statuts, Conseil de Développement du Pays Basque*.
- CEPB (1995): *Conseil des Elús du Pays Basque. Statuts*.
- CEPB (2002): *Contribution aux Assises des Libertés Locales*. Novembre 2002
- CHAUSSIER J. D. (1994): "La Mission Ravail au Pays Basque (1982). Pouvoir du discours identitaire ou discours du pouvoir sur l'identité?", en *Le Bulletin du Musée Basque*, nº 138. Baiona.
- CHAUSSIER (1997): *Quel territoire pour le Pays Basque: les cartes de l'identité*. Paris: L'Harmattan.
- CP (1993) *Pays Basque 2010, le Pays Basque en Perspective*. Baiona.
- DEMO (2002): *Demokrazia Euskal Herria-rentzat / Démocratie pour le Pays Basque*. Baiona: Gatuzain.
- ELB (2005): *Euskal Herriko Laborantxa Ganbara*.
- FOURQUET (1988): *Planification et développement local au Pays Basque*. Baiona: Ikerka.
- HEMEN (2002), *Ipar Euskal Herria: Haren biztanleria eta ekonomia. 1980-2000*. 2002 iraila.
- ORONOS (2001): *Le mouvement culturel basque 1951-2001*. Saint-Sébastien: Elkar.
- SISTIAGUE (1999): *E.L.B., Ipar Euskal Herriko laboriariari oihartzuna*. Baiona: Gatuzain.
- URTEAGA (2004): *La politique linguistique au Pays Basque*. Paris: L'Harmattan.
- VILLASANTE (2001): *Prácticas locales de creatividad social*. El Viejo Topo: Barcelona.