

# 18

Soziologiazko Euskal Koadernoak  
Cuadernos Sociológicos Vascos

## 2005

### GOBERNANZA Y TERRITORIO EN IPARRALDE

*Igor Ahedo  
Eguzki Urteaga*

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LEHENDAKARITZA

PRESIDENCIA

# GOBERNANZA Y TERRITORIO EN IPARRALDE

*Igor Ahedo  
Eguzki Urteaga*

# 2005

**EUSKO JAURLARITZA**



**GOBIERNO VASCO**

LEHENDAKARITZA  
Azterlan eta Lege Araubide Zuzendaritza  
*Prospekzio Soziologikoen Kabinetea*

PRESIDENCIA  
Dirección de Estudios y Régimen Jurídico  
*Gabinete de Prospección Sociológica*

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2005

## OTROS NÚMEROS DE ESTA COLECCIÓN

1. **La actitud emprendedora en la CAPV • *Kualitate Lantaldea***
2. **Institucionalización política y reencantamiento de la socialidad. Las transformaciones en el mundo nacionalista • *Begoña Abad, Javier Cerrato, Gabriel Gatti, Iñaki Martínez de Albeniz, Alfonso Pérez-Agote, Benjamín Tejerina***
3. **La cultura del trabajo y la actitud emprendedora en el ámbito profesional de la CAPV • *Miguel Ayerbe, Esther Buenetxea***
4. **La población vasca ante el periodo de tregua de ETA 1998-1999 • *Gabinete de Prospección Sociológica***
5. **Ikastola edo eskola publikoa: euskal nazionalismoaren hautua • *Txoli Mateos***
6. **Análisis postelectoral de Elecciones Autonómicas 2001 • *Gabinete de Prospección Sociológica***  
*Belén Castro Iñigo, Miguel Angel García Montoya, Amaya Zárraga Castro*
7. **Acción colectiva y sociedad de movimientos. El movimiento antimilitarista contemporáneo en el País Vasco-Navarro • *Jesus Casquette***
8. **El sector de la Cooperación al Desarrollo en la CAPV en el bienio 1999-2000 • *Varios autores***
9. **Euskal eskolaren muin eta mamiaren bila: ikerkuntza-prestakuntza prozesu bat • *Maite Arandía, Idoia Fernández, Pilar Ruiz de Gauna, José Luis Marañón, Juanjo Gómez***
10. **La familia en la C. A. P. V. – 1997 • *Kualitate Lantaldea***
11. **La familia en la C. A. P. V. – 2002 • *Gabinete de Prospección Sociológica***
12. **El Concierto Económico Vasco: historia y renovación. Las valoraciones de la población de la C. A. P. V. al respecto • *Varios autores***
13. **Gaztetxoak eta Aisialdia: Etorkizuna aurreikusten (2001-2002) • *Kontxesi Berrio-Otxoa, Jone Miren Hernández, Zesar Martínez***
14. **Nuevos procesos de jubilación en las sociedades industriales contemporáneas: El caso vasco • *Paulina Osorio Parraguez***
15. **Integración socio-cultural y adaptación psicológica de los inmigrantes extranjeros en el País Vasco • *Nekane Basabe, Anna Zlobina, Darío Páez***
16. **Jolasgaraia: gaztetxoak, hizkuntzak eta identitateen adierazpenak • *Jone Miren Hernandez***
17. **¿Sirven los grupos de trabajo autónomos para cambiar las organizaciones? • *Aitor Aritzeta***

Prospekzio Soziologikoen Kabineteak ikerlan hau argitara emateko erabakiak ez dakar berekin inolako erantzukizunik bertan agertzen diren edukiekiko.

La decisión del Gabinete de Prospección Sociológica de publicar el presente estudio no implica responsabilidad alguna sobre su contenido.

---

Edición:	1ª Mayo 2005
Tirada:	500 ejemplares
©	Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco Presidencia
Edita:	Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián, 1. 01010 Vitoria-Gasteiz
Fotocomposición:	Composiciones RALI, S.A. Particular de Costa, 8-10, 7.ª - 48010 Bilbao
Impresión:	Estudios Gráficos Zure, S.A. Carretera Lutzana-Asua, 24 A - Erandio-Goikoa (Bizkaia)
I.S.S.N.:	1575-7005
D.L.:	BI-2080/99

# ÍNDICE

<b>GLOSARIO</b> .....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11

## PRIMERA PARTE

### LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

<b>1. OPORTUNIDADES EN LOS AÑOS 1990</b> .....	15
1.1. Iparralde como territorio de oportunidades .....	16
1.1.1. Las políticas de desarrollo y de ordenación territorial .....	16
1.1.2. Las estrategias de institucionalización .....	17
<b>2. DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA GOBERNACIÓN</b> .....	19
2.1. La primera descentralización .....	19
2.1.1. Principios de la Administración territorial y del proceso de descentralización .....	21
2.2. La nueva gobernación territorial .....	25
2.2.1. Las leyes sobre los pays-es .....	27
2.2.2. La singularidad del País Vasco .....	30
<b>3. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA GOBERNACIÓN EN EL PAÍS VASCO</b> .....	33
3.1. Redes de quasi-institucionalización .....	33
3.1.1. El Consejo de Desarrollo del País Vasco .....	34
3.1.2. El Consejo de Electos del País Vasco .....	35
3.2. Los primeros instrumentos de territorialización de las políticas publicas en el País Vasco .....	36
3.2.1. El Esquema de Ordenación .....	36
3.2.2. La Convención de Desarrollo, la creación del Pays País Vasco y el Contrato de Plan Estado-Región de Aquitania .....	38
<b>4. LA CONVENCIÓN ESPECÍFICA</b> .....	43
4.1. El contenido de la Convención .....	43
4.1.1. La lengua vasca .....	44
4.1.2. La cultura .....	45
4.1.3. El medio-ambiente .....	46
4.1.4. La agricultura .....	46
4.1.5. La pesca .....	47
4.1.6. La industria y la formación profesional .....	47
4.1.7. Las infraestructuras y el urbanismo .....	47
4.1.8. Las relaciones transfronterizas .....	48
<b>5. BALANCE DE LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS</b> .....	49
5.1. Un balance sectorial .....	49
5.1.1. Lengua vasca .....	49

5.1.2. La cultura . . . . .	52
5.1.3. El medio ambiente . . . . .	53
5.1.4. La cooperación transfronteriza . . . . .	54
5.1.5. Las infraestructuras y los desplazamientos . . . . .	56
5.1.6. El desarrollo económico . . . . .	56
5.1.7. La dinámica urbana . . . . .	57
5.1.8. La enseñanza superior . . . . .	58
5.1.9. La organización territorial . . . . .	59
<b>6. LA POLÍTICA LINGÜÍSTICA . . . . .</b>	<b>63</b>
6.1. La creación del Consejo de la Lengua Vasca . . . . .	63
6.2. La constitución del Consejo de la Lengua . . . . .	66
6.3. La composición del CLB . . . . .	66
6.4. El funcionamiento del CLB . . . . .	67
6.5. Las acciones del CLB . . . . .	67
6.6. Perennización pública de la dinámica de concertación . . . . .	68
<b>7. GOBERNACIÓN Y TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN INTERCOMUNAL . . . . .</b>	<b>73</b>
7.1. La cooperación intercomunal . . . . .	73
7.2. Estructuración infra-territorial en el País Vasco . . . . .	75
7.3. Dinámicas territoriales en Iparralde . . . . .	76
7.4. Los cinco territorios de desarrollo . . . . .	77
7.4.1. Zuberoa: 35 comunas . . . . .	77
7.4.2. Garazi-Baigorri-Iholdi-Amikuze: 70 municipios . . . . .	78
7.4.3. Bidache-Labastide-Hasparren-Espelette-Ustaritz- Saint-Pierre d'Irube: 36 comunas . . . . .	78
7.4.4. Cuenca de la Nivelle-Bidasoa . . . . .	79
7.4.5. Bayone-Anglet-Biarritz-Boucau . . . . .	80
7.5. Fórmulas de articulación de los proyectos locales . . . . .	80
<b>8. LAS POTENCIALIDADES DE LA GOBERNACIÓN . . . . .</b>	<b>83</b>
8.1. El reconocimiento de los actores . . . . .	83
8.2. El conocimiento mutuo . . . . .	84
8.3. La concertación permanente . . . . .	85
8.4. La negociación regular . . . . .	85
8.5. La decisión asumida . . . . .	86
8.6. La aplicación efectiva . . . . .	87
8.7. La evolución compartida . . . . .	88

## SEGUNDA PARTE

### LA DEMANDA INSTITUCIONAL

<b>1. EL PRIMER CICLO MOVILIZADOR . . . . .</b>	<b>91</b>
<b>2. EL NUEVO CICLO MOVILIZADOR . . . . .</b>	<b>95</b>
2.1. La recomposición estratégica . . . . .	95

2.1.1.	El fin del ciclo movilizador de los años 90 . . . . .	95
2.1.2.	La etapa de reestructuración (2000-2002). . . . .	96
2.1.3.	Un jarro de agua fría: las elecciones legislativas de 2002 . . . .	101
2.2.	La apertura de las oportunidades . . . . .	102
2.2.1.	El nuevo proceso descentralizador . . . . .	102
<b>3.</b>	<b>PROPUESTAS DE INSTITUCIONALIZACIÓN . . . . .</b>	<b>105</b>
3.1.	El Consejo de Electos . . . . .	105
3.1.1.	El conocimiento y el reconocimiento territorial . . . . .	105
3.1.2.	Afirmación de la estrategia . . . . .	106
3.1.3.	Respuesta a las aspiraciones de reconocimiento. . . . .	108
3.2.	La respuesta del Gobierno . . . . .	110
3.2.1.	Las Assises des Libertés Locales de Salies-de-Béarn . . . . .	111
3.2.2.	No a la modificación de la Constitución . . . . .	113
3.2.3.	No a la Institucionalización del País Vasco . . . . .	114
3.2.4.	La crisis de los Consejos . . . . .	118
3.3.	La Plataforma Batera . . . . .	119
3.3.1.	Las demandas de Batera. . . . .	121
3.3.2.	La Cámara de Agricultura para Iparralde . . . . .	123
3.3.3.	La Universidad de pleno ejercicio . . . . .	125
3.3.4.	La movilización institucionalista . . . . .	127
3.3.5.	Hacia una nueva estrategia . . . . .	130
3.4.	Otras propuestas . . . . .	135
3.4.1.	Departamento Pays Basque-Adour. . . . .	135
3.4.2.	Asambleas territoriales . . . . .	136
3.5.	Propuestas de la Administración. . . . .	138
3.5.1.	Les Pyrénées-Atlantiques européennes . . . . .	138
3.5.2.	La estrategia territorial de los Pirineos-Atlánticos . . . . .	140

## CONCLUSIONES

### LÍMITES DE LA GOBERNACIÓN Y LA TERRITORIALIZACIÓN

<b>1.</b>	<b>LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN IPARRALDE . . . . .</b>	<b>145</b>
<b>2.</b>	<b>LA GOBERNACIÓN EN IPARRALDE . . . . .</b>	<b>149</b>
2.1.	La ruptura del «triángulo de hierro» . . . . .	149
2.2.	Las potencialidades de la gobernación . . . . .	150
2.3.	Los límites de la gobernación . . . . .	151
<b>3.</b>	<b>ESTILOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO . . . . .</b>	<b>153</b>
<b>4.</b>	<b>LOS LÍMITES DE LA REIVINDICACIÓN DEPARTAMENTAL . . . . .</b>	<b>157</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>161</b>

## Glosario

ADPB: Association pour le Département Pays Basque

AED: Association des élus pour un Département Pays Basque

AND: Association pour un Nouveau Département

BAB: Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz

CCI: Chambre de Commerce et d'Industrie

CDPB: Conseil de Développement du Pays Basque

CEPB: Conseil des Elus du Pays Basque

CFDT: Confédération Française et Démocratique du Travail

CFN: Comunidad Foral de Navarra

CGPA: Conseil Général des Pyrénées Atlantiques

CIADT: Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

CLB-HK: Conseil de la langue basque - Hizkuntza Kontseilua

CP: Club de Prospective

CPER: Contrat de plan Etat-Région

DATAR: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action Régionale

EKE: Euskal Kultur Erakundea

ELB: Euskal Herriko Laborarien Bata-suna

EMA: Ezkerreko Mugimendu Abertzalea

FDSEA: Fédération Départementale des Syndicats d'exploitants Agricoles.

GIP: Groupement d'Intérêt Public

INSEE: Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

MOP: Maîtrise d'Ouvrage Publique

PCD: Projet Collectif de Développement

PCDZ: Projet Collectif de Développement Zuberoa

PCF: Parti Communiste Français

PD: Projet de Décret

PS: Parti Socialiste

RPR: Rassemblement Pour la République

SEML: Société d'économie mixte locale

SIVOM: Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

SIVU: Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SUAT: Service d'utilité agricole territorial

UDF: Union pour la Démocratie Française

IUT: Institut Universitaire Technologique

UMP: Union pour la Majorité Présidentiale

UPPA: l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

## Introducción

Este texto parte de la constatación de la poca presencia de trabajos consagrados a las formas de elaboración de las políticas públicas en el País Vasco francés (de ahora en adelante País Vasco). En efecto, la mayor parte de las investigaciones de sociología o de ciencia política que afectan a este territorio han privilegiado el estudio de los movimientos sociales, de la cultura vasca o del nacionalismo. Así, el sociólogo Jokin Apalategi está en el origen de un amplio trabajo sobre el nacionalismo que se ha concretado en numerosas obras. En cierta línea de continuidad, se han realizado algunas investigaciones centradas en los movimientos sociales. Este es el caso del estudio de URTEAGA (1996) sobre el movimiento antimilitarista vasco contemporáneo. De la misma forma, y desde una perspectiva multi-disciplinar, es necesario citar las obras editadas por el antropólogo Pierre BIDART o los trabajos realizados en torno al papel de la iglesia vasca en Iparralde (ITÇAINA, 2000).

Simultáneamente, autores como Jean-Daniel Chaussier han centrado su análisis en la institucionalización del territorio. En su obra *Quel territoire pour le Pays Basque? Les cartes de l'identité*, éste subraya el hecho de que «tras la Revolución, el País Vasco de Francia expresa un deseo de territorialización propia, rechazando su inclusión en el Departamento de los Pirineos-Atlánticos, criticando la inadecuación y heterogeneidad que obstaculiza su propia identidad» (CHAUSSIER, 1996): en consecuencia, la reivindicación vasca asume la forma de un departamento. Y aunque este politólogo nos introduce en el estudio de las políticas públicas que se ponen en marcha en la década de los noventa, éstas son analizadas a la luz de las estrategias llevadas a cabo por muchos actores del territorio.

Siguiendo la pista del análisis desarrollado por Chaussier, hemos tratado de dar un salto en el estudio de este territorio. Así, en el libro *Iparralde entre la frustración y la esperanza: políticas de desarrollo e institucionalización*, AHEDO (2003), combina el estudio de los movimientos sociales con el de las políticas públicas. Más concretamente, se analiza la forma en que interactúan las estrategias de institucionalización con las políticas de desarrollo que se inician en los 90 de la mano de las autoridades. Y, sobre todo, se muestra la forma en que el nacionalismo y el movimiento departamental se ve afectado y afecta a las estrategias de regeneración del espacio vasco. Así, se pasa paulatinamente del debate sobre el *cómo* garantizar el desarrollo del País Vasco (francés), al *quién* debe dinamizarlo.

Precisamente, este Cuaderno se inserta dentro de esta reflexión. En él, trataremos de combinar estas dos dimensiones de análisis que permiten un acercamiento a los debates claves del territorio –políticas públicas de desarrollo y acción contenciosa en demanda de la institucionalización local–, fundamentalmente en el periodo 2000-2004. Pero también avanzaremos un nuevo paso abordando dos implicaciones que subyacen a la dinámica que presentamos.

Por una parte, apuntaremos las fórmulas desde las que se aborda el desarrollo en el País Vasco. Un modelo original que permite la concertación entre los representantes de los diferentes niveles de la administración, los electos y los actores sociales, que «sentados en la misma mesa» se ven ante la obligación de consensuar una estrategia de desarrollo a largo plazo que tiene implicaciones en varios ámbitos como la política lingüística, el medio-ambiente, etc. En este sentido, el País Vasco (francés) se convierte en la punta de lanza de un modelo *sui generis* de definición de las políticas públicas sobre la base de una estrategia de gobernación sin parangón a este lado de la frontera. Un modelo que se pone en marcha con la creación del Consejo de Desarrollo (CDPB) y el Consejo de Electos (CEPB) en 1994 y 1995 respectivamente, pero que se complementa con la puesta en marcha de otras estructuras como el Consejo de la Lengua Vasca o los diferentes organismos implementadores. En definitiva, creemos que este análisis puede enriquecer la -en la mayoría de los casos- deficitaria participación social que se observa en la definición de las políticas públicas supra-municipales en la CAPV y la CFN.

Por otra parte, en este Cuaderno se muestra como una evidencia creciente la paradoja sobre la que se asientan las políticas públicas y la estrategia de gobernación en este territorio: mientras que ambas se fundamentan en una lógica espacial vasca, de forma que las políticas públicas son *territorializadas* a escala local, el territorio continúa careciendo de *reconocimiento* institucional.

El cruce de ambas dimensiones evidencia, como veremos, un callejón sin salida que explica las posiciones que actualmente están asumiendo los actores que intervienen en Iparralde. Así, a pesar de las potencialidades de la gobernación, este modelo se ve limitado ya que las redes locales carecen de competencias en la implementación de las políticas definidas. De la misma forma, esta falta de capacidad ejecutiva se une a la creciente visualización del espacio vasco, de forma que el debate institucional recobra una fuerza desconocida. Así, desde el comienzo de este siglo, saltan las barreras a la demanda departamental, de forma que todas las instituciones locales reclaman al Estado francés una respuesta que zanje el debate definitivamente. Y como esta respuesta no llega, los sectores institucionalistas radicalizan su discurso.

En consecuencia, los dos ejes sobre los que asentamos nuestro trabajo -gobernación y territorialización- son tanto una fuente de dinamismo local, como el espejo en el que los actores ven reflejados sus límites.

*Primera Parte*  
*Las estrategias de desarrollo*

## 1. Oportunidades en los años 1990

Cuando menos hasta la década de los noventa, cualquier descripción del sistema vasco (francés) debe partir de su identificación como un espacio fuertemente desvertebrado y limitado. Una des-estructuración que se manifiesta en un modelo de desarrollo económico que presenta grandes diferencias entre la costa -donde se concentra la mayor parte de la industria y de los servicios- y el interior -eminente-mente rural y con un modelo en declive-. Nos encontramos, a su vez, con una estructura dependiente del sector terciario, basada en micro-empresas, con un alto grado de subordinación al exterior y una débil capacidad de regeneración endógena (HEMEN, 2002; CDPB, 2003).

Desde el punto de vista cultural, este territorio va a presentar una especificidad que se deriva de la existencia de una lengua propia. Sin embargo, y al igual que sucede en el ámbito económico, la fortaleza del euskera y las modalidades de desarrollo cultural van a diferenciarse entre el litoral y el mundo agrario, en función de la mayor o menor permeabilidad de cada uno de estos espacios respecto de las influencias externas. Además, este panorama cultural se encuentra también fuertemente condicionado como consecuencia de la pérdida de peso del mundo rural o la llegada de oleadas de inmigrantes (franceses) sin ningún tipo de ligazón sentimental al territorio, más allá de los paisajes y el clima. Finalmente, la lengua vasca conoce dificultades, fundamentalmente derivadas de la falta de una política de normalización lingüística, provocada, a su vez por su inexistencia institucional.

Políticamente, el País Vasco va a constituirse como un bastión de la derecha, donde la izquierda trata de implantarse con bastantes dificultades hasta fechas recientes (AHEDO, 2005; BRIGÑON, 2005). El papel de los notables dentro del entramado político determina un tipo de relación mutuamente dependiente entre el espacio local y el central, sobre la base de la doble ligazón de estos electos con su territorio de referencia y con los círculos de poder estatales. A su vez, la limitación temporal y territorial del poder del notable condiciona la puesta en marcha de las políticas públicas. La necesidad de revalidar su poder le incita a dinámicas corto-placistas, contradictorias con la filosofía de unas estrategias de desarrollo que se sitúan en el medio plazo. El carácter territorial de su poder, por otra parte, le obliga a maximizar sus resultados en el cantón, municipio, o a lo sumo circunscripción en la que es electo, imposibilitando una lógica territorial de escala vasca, vertebradora del País Vasco (FOURQUET, 1990). Los límites, finalmente, se aprecian en la exasperante estabilidad del sistema, asociada a altas tasas de absentismo político y desmovilización social. A este respecto, la tardía expresión política del nacionalismo se ha visto sacudida, y profundamente debilitada, como consecuencia de una serie de luchas intestinas en cuyo epicentro se encuentra la extensión de estrategias, discursos y pautas de la CAPV y la CFN hacia el norte.

Por último, la configuración institucional y administrativa es el más evidente testimonio de la desvertebración de dicho territorio, que carece de reconocimiento oficial, estando dividido internamente en dos estructuras desconcentradas (sub-prefecturas) que potencian la polarización entre la costa y el interior. En cualquiera de los casos, Lapurdi, Zuberoa y Baja-Navarra constituyen una realidad notoriamente diferenciada respecto del Béarn, de forma que el departamento de los Pirineos-Atlánticos presenta una estructura bicéfala concretada en la clara división de los organismos territorializados del Estado. Finalmente, los límites de las estructuras intercomunales son claros: o no representan a la totalidad del territorio o sus competencias se reducen al mero diagnóstico, sin capacidad efectiva para implementar políticas (AHEDO, 2003).

### ***1.1. Iparralde como territorio de oportunidades***

A pesar de todo, estos hándicaps del sistema cultural, económico, institucional y administrativo vasco se convierten en la década de los 90 en oportunidades que eclosionan trastocando una realidad que había permanecido inmutable durante décadas.

Como ya apuntamos en un trabajo precedente (AHEDO, 2003) una serie de elementos abren esas *policy windows* (ventanas políticas) que permiten que la apuesta por el desarrollo del País Vasco se incorpore a la agenda de las autoridades y de los actores: (a) la consolidación del proceso de construcción europeo abre las puertas a nuevas formas de relación transfronteriza entre este territorio y la CAPV y la CFN, explicitando unos intereses locales (en muchas ocasiones) diferenciados de los del Bearn y Aquitania; (b) la aceptación por parte de la ciudadanía del papel de los departamentos y de los órganos de cooperación intercomunal como instrumentos clave en el desarrollo local y la ordenación territorial rompe la lógica de *laissez faire* que había caracterizado a la actitud de la mayoría de los actores durante décadas; (c) la consolidación del proceso de descentralización puesto en marcha por los socialistas en los años ochenta, que dota de mayores competencias a las colectividades territoriales, genera paulatinamente ciertas expectativas de desarrollo institucional; (d) la paulatina entrada en el escenario político de un cuerpo electivo modernizante comienza a romper con las anteriores relaciones clientelares; finalmente, (e) la asunción por parte de las autoridades de una situación tan crítica permite que cuajen las dinámicas de reflexión que posibilitan que Iparralde comience a renacer de su a-historia (CHAUSSEIER, 1997).

#### ***1.1.1. Las políticas de desarrollo y de ordenación territorial***

Sobre estas bases, a principios de 1992, y bajo el auspicio de las autoridades estatales, se inicia la política de ordenación territorial que cristaliza en la puesta en mar-

cha de un organismo cuasi-institucional bicéfalo formado por el Consejo de Desarrollo (Julio de 1994) y el Consejo de Electos (febrero de 1995). Estas dos para-instituciones –la primera aglutina a la práctica totalidad de los actores sociales, culturales, económicos y políticos del País Vasco, y la segunda a los cargos electos municipales, departamentales, regionales y estatales– se configuran conjuntamente como la *policy network* –red de políticas públicas– responsable de la regeneración del espacio vasco. Para ello, estas dos estructuras establecen desde su constitución unas ricas relaciones intergubernamentales junto al resto de niveles de la administración: Estado, región de Aquitania y departamento de los Pirineos-Atlánticos.

La primera función de la red local, como veremos, es la elaboración de un diagnóstico de la situación en dicho territorio. Como resultado de este trabajo se concreta el *Esquema de Ordenación y de Desarrollo Territorial del País Vasco* (1997), en el que se presentan un centenar de propuestas concretas que garantizarían una evolución coherente y positiva del sistema vasco. La realización de este diagnóstico supone un auténtico ejercicio de ingeniería política, ya que goza del consenso de la práctica totalidad de los actores, e incluso recoge postulados de los sectores *euskaltzales* –hasta ese momento marginados de círculos de reflexión–. Desde entonces se inicia un proceso que concluye con la aceptación del Esquema por parte de las autoridades departamentales, regionales y estatales. Para dar cuerpo a esa dinámica, las 157 comunas del País Vasco constituyen a partir de 1997, y tras el visto bueno prefectoral, el *pays Pays Basque*: lo que supone su primer reconocimiento *político-administrativo*. Sin embargo, ninguna de estas estructuras posee competencias para implementar las propuestas diseñadas, lo que restringe el éxito de la dinámica.

### 1.1.2. Las estrategias de institucionalización

Lo limitado de esta «concesión» estatal y, sobre todo, la falta de concreción de mecanismos y recursos económicos para implementar las propuestas del Esquema, provocan a partir de 1997 una cierta crisis en la legitimidad de las políticas de concertación, con lo que se refuerza a los colectivos departamentalistas que despiertan de su letargo al calor del proceso. Unos grupos que interactúan con la *network* local de forma tan complementaria –al participar en el Consejo de Desarrollo– como contradictoria –ya que en última instancia, su acción deslegitima a estas redes al negarles su capacidad para llevar a buen puerto las estrategias de regeneración territorial–.

En consecuencia, a partir de ese momento se observa una clara apertura de la estructura de oportunidad política a escala local, que contrasta con el absoluto cierre de las autoridades en el ámbito nacional: lo que, en última instancia, incentiva al movimiento pro-departamento País Vasco. Así, en 2000 asistimos al clímax de un ciclo de protesta (TARROW, 1997) caracterizado por: (a) una clara intensificación del conflicto gracias a la presión continuada de los nacionalistas, los representantes del PS y determinados electos del centro-derecha por una parte, y de los sectores eco-

nómicos vanguardizados por la CCI y los sindicatos ELB y CFDT por otra; (b) una profunda difusión sectorial de la demanda, que pasa a ser apoyada por el Biltzar (Asamblea) de Alcaldes primero, por la mayoría de los consejos municipales después, y por el Consejo de Desarrollo finalmente; (c) la superación de los límites geográficos de la acción contenciosa, que se extiende también a un ámbito como el rural, que tradicionalmente se sitúa al margen de estas dinámicas; (d) la aparición de contra-movimientos como expresión de la fortaleza de los sectores escisionistas; (e) la ampliación de los repertorios de acción del movimiento social, que protagoniza desde acciones convencionales y masivas, hasta estrategias de desobediencia civil; (f) la aparición de marcos (*frames*) de significado compartidos que vinculan la dimensión económica, política e identitaria en la misma reivindicación (aunque la argumentación económica presente, por entonces, un mayor peso); y (g) el aumento de interacción entre los disidentes y las autoridades, aunque sea para que éstos expresen su rechazo a la institucionalización del País Vasco (AHEDO, 2003).

De esta forma, entre 1997 y 2002 cristaliza una dinámica dual –políticas públicas de desarrollo y estrategia reivindicativa de un movimiento social pro-departamentalista–, a pesar de la cual la totalidad de los actores sociales, culturales, económicos y políticos de este territorio llegan a una serie de consensos. Entre ellos destaca (a) la necesidad de superar las tendencias conservadoras por parte de los cargos electos, (b) la obligación de continuar con los mecanismos de concertación entre éstos y los demás responsables socio-económicos y culturales, (c) el intento de superar las lógicas localistas planteando políticas públicas desde una perspectiva territorial vasca, (d) la asunción del papel de la lengua vasca y el sentimiento de pertenencia como factor de cohesión social y regeneración local, y (e) el acuerdo sobre la puesta en marcha de estructuras institucionales representativas del territorio que posibiliten la concreción de los anteriores acuerdos.

## 2. De la descentralización a la gobernación

Resulta paradójico observar cómo uno de los Estados más centralizados del mundo presenta una dinámica constante de reflexión y reforma de su modelo de organización territorial, hasta el punto de que se haya edificado un complejísimo modelo multi-nivel, que sin embargo, no ha afectado todavía a los principios republicanos según los cuáles la soberanía del pueblo reside en la ciudadanía, y por emanación, en la Asamblea Nacional; con lo que se niega capacidad legislativa a los niveles sub-estatales.

A continuación analizaremos dos procesos de descentralización puestos en marcha en Francia, protagonizados respectivamente por los socialistas en 1982 y en 1995-1999. Así, mientras que el primero se centra en la consolidación de las regiones, el segundo se fundamenta en la cooperación inter-comunal. De la misma forma, abordaremos los rasgos diferenciales de la dinámica que se inicia en Iparralde en 1992. Previamente, habremos de adelantar las características que diferencian dos procesos como descentralización y desconcentración, los rasgos de una colectividad territorial, y los mecanismos de contractualización desde los que se posibilita la financiación de las políticas de desarrollo local.

### 2.1. La primera descentralización

En la actualidad, cuando nos referimos a Estados unitarios –como Francia– estamos englobando una amplia categoría que incluye formas de organización territorial que están bastante alejadas entre sí. El elemento que los caracteriza es la existencia de un único centro de poder que adopta todas las decisiones políticas y detenta el monopolio de la creación de las normas jurídicas, aplicables a todo el territorio y a todos los ciudadanos (GARCÍA, 1997). Pero esta definición de Estado unitario puro se ve matizada en la práctica ya que, de una u otra manera, la mayoría se han visto obligados a realizar procesos de descentralización.

En una primera aproximación podemos destacar tres argumentaciones desde las que se replantea la distribución territorial del poder: las *motivaciones de carácter democrático*, las histórico-políticas y las administrativas. Las primeras implican un acercamiento de las decisiones políticas a la ciudadanía con el objetivo de lograr una mayor capacidad democrática; en consecuencia, la distribución del poder se constituye como forma de control sobre sí mismo, de carácter vertical, y su expresión más acabada es el federalismo. Las *motivaciones histórico-políticas* son aquellas que derivan de la existencia de colectividades con fuerte personalidad política dentro de un determinado Estado-nación. Sin embargo, por su carácter disgregador, no son incentivadas por los Estados, y éstos aceptan soluciones específicas a las de-

mandas periféricas en forma de regímenes especiales de autogobierno únicamente cuando no es posible otra alternativa. Pero la más común de las *motivaciones* en los procesos de redefinición de la distribución territorial del poder suelen ser las *técnico-administrativas*. Teniendo en cuenta la complejidad de la vida moderna, así como el enorme cúmulo de decisiones que deben ser tomadas, lo más aconsejable es la existencia de algún tipo de distribución territorial del poder. De esta forma, y a partir del criterio de eficacia, se ceden poderes desde el centro a una diversidad de ámbitos territoriales de decisión. En cualquier caso, este tipo de unidades descentralizadas no responden a una lógica del reparto vertical del poder, como en los dos primeros casos, sino que son niveles territoriales de administración carentes –en principio– de poder político (RIBÓ y PASTOR, 1999).

A la hora de acercarnos al proceso de regionalización francés tenemos que aproximarnos a las características y evolución del mismo. El punto de inflexión más importante se produce tras el establecimiento de la V República. Así la constitución de 1958 –que da carta de naturaleza a la nueva República– señala en su título XII cómo *las colectividades territoriales de la República son únicamente los municipios, los departamentos y los territorios de ultramar*. De esta forma, cualquier otra colectividad territorial debería ser creada por ley. A pesar de ello, el artífice de esta Constitución, el General De Gaulle, intenta iniciar un proceso de regionalización que superase los estrechos límites marcados tras la Revolución. Dos intentos se suceden en 1964 y 1969. En esta última fecha, el General presenta un proyecto de descentralización regional que también pretendía mejorar la funcionalidad del Senado, y que somete a Referéndum, condicionando su continuidad al frente de la Presidencia de la República a su aprobación. En el fondo del proyecto presentado se intentaba dotar a las Regiones de personalidad jurídica, ampliando a éstas el carácter de «colectividad territorial». La Región, según el proyecto de De Gaulle, debía ser administrada por Consejos Regionales no elegidos directamente por el pueblo, compuestos por la Asamblea de Electos en esta región, por los consejeros regionales territoriales elegidos por los consejeros generales y municipales y por consejeros regionales socio-profesionales designados por organismos representativos. Así, el consejero regional debía definir las perspectivas de desarrollo de la región a partir de las orientaciones del Plan Nacional, siendo responsable de la ejecución de programas plurianuales concernientes a la Región. En cualquier caso, como consecuencia del sentimiento centralista existente entre la población, y de la consideración de este referéndum como un plebiscito sobre la figura del General, el proyecto es rechazado, lo que supone la dimisión del Presidente. A pesar de todo, su cese no finaliza el debate, sino que a partir de este momento se enriquece por medio de numerosos estudios y publicaciones (TAJADURA, 1997).

De esta forma, teniendo en cuenta las necesidades antes descritas, en gran parte derivadas de la crisis del Estado de bienestar, en la década de los setenta se inicia un proceso de regionalización que permite la definitiva instauración, con la Ley Pompidou de 1972, de una estructura administrativa intermedia entre los departamentos y el Estado: las regiones. Esta ley participa de la concepción según la cual la re-

gión no debe atacar a la institución departamental, respondiendo a una lógica centralizadora que se acompaña de un refuerzo del Estado en estos territorios por medio de unos Prefectos regionales caracterizados como representantes del centro. Nos encontramos, pues, ante la más clara manifestación de lo que podría denominarse como un *regionalismo funcional* (PALARD, 1994).

Con esta ley, la región aparece como *un establecimiento público territorial, dotado de órganos de gestión*, con lo que se aprecia un retroceso respecto del proyecto de ley de 1969, no sólo por la naturaleza jurídica concedida, sino también por sus competencias y organización. Así, esta estructura aparece como un mero órgano desconcentrado al servicio de un modelo centralista de Estado.

Sin embargo, en 1981 se inicia un segundo proceso de descentralización con la llegada de los socialistas al poder, cuyo resultado en sólo 10 años son más de 71 leyes y 748 decretos de aplicación; no en vano el Ministro de Interior es Ministro de Interior y Descentralización entre los años 1981 y 1986 (TAJADURA, 1997).

Pero también es un proceso que, en palabras de algunos autores, supone la *consagración de los grandes notables* (LOUGHLIN, 1999). Así, a pesar de que Francia ha sido uno de los países más centralizados de la Unión Europea, cuando menos desde el punto de vista constitucional y formal, históricamente ha existido una rica relación entre el nivel local y estatal, regida por un sistema complejo de vínculos entre el prefecto y sus administradores dependientes del centro por una parte, y los políticos locales por otra. Como veremos, este proceso funciona en los dos sentidos: los notables garantizan la lealtad de la población, mientras que el Estado asegura la canalización de los recursos hacia la localidad. Como señala LOUGHLIN (1999), este sistema de relaciones imbricadas entre los niveles central y local se ve reforzado por el *cumul des mandats*, que permite a los políticos ocupar de forma simultánea cargos en ambos niveles. Finalmente, con la descentralización de 1981, el poder de los grandes notables se ve, en cierta manera, reforzado por la transferencia de competencias del prefecto a los responsables de los Departamentos y de las Regiones, en manos de estos electos.

### ***2.1.1. Principios de la Administración territorial y del proceso de descentralización***

#### **2.1.1.1. Descentralización y desconcentración**

A la hora de analizar la organización territorial en el Estado francés debemos diferenciar el proceso de descentralización de la desconcentración. Mientras que el primero es un fenómeno institucional y político, el segundo es interno a la administración. Ambas técnicas, por tanto, se diferencian: (a) por su naturaleza, ya que los órganos desconcentrados son el reflejo e instrumento del poder central, frente a los descentralizados que gozan de identidad propia, y (b) por la implicación adminis-

trativa que suponen: Estado en la desconcentración, y administración local en la descentralización.

En este sentido, la desconcentración no erosiona el poder central, sino que lo racionaliza y territorializa; no es más que una ordenación territorial del poder estatal por medio de los agentes e instituciones desconcentradas, las cuales se encuentran en una situación de subordinación jerárquica a cuya cabeza se sitúa el Estado: *la relación que se establece entre autoridad superior central y autoridad desconcentrada es una relación de orden, que implica obediencia del subordinado local. Esta subordinación se caracteriza por un poder jerárquico que permite al superior disponer de enormes prerrogativas sobre las personas y los actos desconcentrados* (Iriondo, 1997: 89). En estos órganos, el control del centro se establece de forma férrea, tanto por medio de mecanismos «a priori» –aprobación y autorización previa–, como «a posteriori» –poder de reformar, suspender o anular, tanto por motivos de legalidad u oportunidad, las decisiones y actos de estas unidades–.

Por contra, como señala Iriondo (1997), *por medio de la descentralización se confieren o transfieren a una o varias colectividades territoriales competencias hasta entonces ejercidas por el poder central. Con la descentralización, la división del trabajo administrativo reposa sobre una verdadera concepción democrática del poder, al permitir a los interesados la dirección de sus trabajos de forma más o menos autónoma*. Supone, por tanto, (a) dotar a las unidades descentralizadas de personalidad jurídica, (b) reconocer que comparten intereses específicos, y (c) permitir que sean gestionadas por órganos elegidos por los ciudadanos para cada marco territorial, de forma «autónoma» y sin ser sometidos al férreo y absoluto control por parte del Estado Central.

Sin embargo, en el Estado Francés, el marco de la descentralización presenta una serie de rasgos específicos que lo delimitan claramente.

- a) Por una parte, la descentralización en Francia impide la delegación del poder normativo a las colectividades territoriales<sup>1</sup>.
- b) Por otra parte, estas medidas preservan el carácter unitario del Estado –que continúa siendo el único soberano, respetándose al legislador nacional la capacidad de determinar la extensión de las competencias de estas colectividades descentralizadas–. La descentralización permite la transferencia de competencias que hasta ese momento pertenecían exclusivamente al centro, pero sin que esto suponga un cuestionamiento de la autoridad del Estado, sino más bien la aceptación por parte de éste de la necesidad de un cierto reparto del poder.
- c) A su vez, el concepto de descentralización se ve limitado en la medida que permite la auto-administración de estos entes, pero no su autogobierno.

<sup>1</sup> A excepción de algunos Territorios de Ultra-Mar y la colectividad corsa que pudiera haber prosperado de haber sido aceptado el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno de Jospin (GOBIERNO, 2000), y en caso de que se satisfagan los compromisos de la nueva dinámica descentralizadora iniciada por Raffarin, que detallaremos en la parte final de este trabajo

- d) Se impide cualquier tipo de tutela entre estas colectividades, reservándose exclusivamente para el Estado este derecho.
- e) Y, por último, posibilita la independencia de las autoridades locales a la hora de tomar decisiones respecto de sus competencias por medio de una asamblea electa y un poder ejecutivo propio (IRIONDO, 1997).

En definitiva, la desconcentración trata de descongestionar las administraciones centrales confiriendo a los servicios exteriores del Estado un cierto margen de acción que puede ser cuestionado en cada momento. Por ello, la desconcentración está íntimamente ligada al concepto centralista de Estado y a la figura de la autoridad prefectoral. Por el contrario, la descentralización confiere a las colectividades territoriales o a los establecimientos públicos una autonomía de gestión, y un dominio propio de intervención dirigido por una autoridad legítima e independiente, generalmente electa (Chagnollaud y Quermonne, 1996).

### 2.1.1.2. La Colectividad Territorial

Como ya hemos apuntado, el artículo 72 de la Constitución de 1958 establece que las «colectividades territoriales» de la República son las Comunas (municipios), los Departamentos y los Territorios de Ultramar, apuntando que cualquier otra colectividad territorial debe ser creada por ley. Si bien esta posibilidad es contemplada en varias ocasiones –el caso de París a partir de 1964–, la ley n.º 82-213 de marzo 1982 supone un cambio cualitativo en el ordenamiento administrativo francés, al sentar las bases para el advenimiento de las Regiones como Colectividades Territoriales tras la elección de los Consejos Regionales por sufragio universal directo en las elecciones del 16 de marzo de 1986<sup>2</sup>.

Siguiendo el trabajo de Moureau (1999), observamos que el estatuto de las Colectividades Territoriales no está completamente definido, siendo constantemente enriquecido por medio de la jurisprudencia del Consejo Constitucional. Sin embargo, puede destacarse que la noción tradicional de colectividad territorial es, históricamente, expresión de la filosofía de la descentralización, asumiendo varios elementos: (a) es una porción del territorio nacional, lo que supone una delimitación geográfica precisa, (b) es una persona moral de derecho público, y como tal, apta para cumplir los actos de la vida jurídica (derechos, obligaciones, consecuencias patrimoniales, fiscales,...), (c) su funcionamiento implica órganos que les son propios (Consejo de Electos, ejecutivo electo o nominado), (d) su funcionamiento debe estar subordinado al orden jurídico estatal, por lo que se establece un control administrativo por parte del poder central en forma de tutela, y (e) su existencia reposa en el reconocimiento de intereses locales específicos, distintos de los intereses nacionales (Moureau, 1999).

<sup>2</sup> En cualquier caso, ésta no será la última ocasión en la que se establece una nueva colectividad territorial por medio de una ley: tal es el caso de Saint-Pierre et Miquelon, que es erigida como Colectividad Territorial con estatuto particular por la ley n.º 85-595 de Junio de 1985, o el caso corso que asume el estatuto de colectividad territorial con la ley n.º 91-428 del 13 de mayo de 1991.

En cualquier caso, a partir de las modificaciones puestas en marcha en la nueva fase de descentralización iniciada en 1982, varios de los elementos que definen los rasgos de las colectividades locales van a verse modificados.

De esta forma, si bien la personalidad de estas Colectividades Locales como persona moral de derecho público permanece inmutable, por el contrario se modifican las cuestiones relativas a sus órganos electos o al control del Estado: (a) se establece que cada colectividad local posee sus propios órganos electos, lo cual supone la consolidación de una asamblea deliberante y un ejecutivo<sup>3</sup>, y (b) se transforma la tutela del Estado en controles administrativos y presupuestarios a posteriori.

### 2.1.1.3. Los mecanismos de contractualización

La mayoría de los autores (SALGADO, 1991; DOUENCE, 1994; LE GALES, 1994; MAZEY, 1994; FORGES, 1985), coinciden al afirmar que los legisladores han querido dotar a una de las colectividades, las Regiones, de un papel especializado en el ámbito económico, pasando a desempeñar en el resto de los campos una función complementaria a la desarrollada por el Estado o el departamento y las comunas.

De esta forma, la Región interviene en las diferentes fases de la elaboración del Plan Nacional, haciendo llegar al gobierno sus propuestas y prioridades de desarrollo, y emitiendo un dictamen sobre el proyecto del plan definitivo. A su vez, la Región asume la función de redacción y ejecución de su propio plan, con la reserva de la consulta obligatoria a los departamentos y al Consejo Económico y Social, respetando siempre el Plan Nacional. Este Plan Regional viene a determinar los objetivos a medio plazo en el desarrollo cultural, económico y social de la Región. Paralelamente esta actividad se complementa y materializa a través de la firma con el Estado –o con otras personalidades jurídicas– de los Contratos de Plan Estado-Región (CEPR), encaminados a asegurar los objetivos del Plan Nacional y el Plan Regional (BALME, 1994).

Las materias en las que se aplican estos Contratos de Plan son: normalización de las actividades económicas, industria y artesanía, agricultura, turismo, investigación y transferencias de tecnología, educación y enseñanza superior, cultura y comunicación, urbanismo y vivienda, sanidad y acción social, transportes,...

Los primeros Contratos de Plan (1983-1988) no defraudan a las regiones, ya que estas demandan unánimemente su renovación al ser superados ciertos problemas relacionados con el proceso de elaboración –considerado como excesivamente complejo y pesado–, y con el margen de negociación –percibido por los Prefectos de Región como estrecho–. Entre febrero y mayo de 1989 son firmados los contratos plan de segunda generación (1989-1993), que se amplían a varios aspectos como el empleo, desarrollo local y competitividad. El Estado aporta cerca de 8.336 millones de euros a es-

<sup>3</sup> Esta última cuestión se manifiesta claramente en la ley del 2 de marzo de 1982, la cual subordina en su artículo 60 la consolidación de las Regiones como Colectividades Locales a la elección del su Consejo Regional por sufragio universal.

tas prioridades –frente a los 6.185 millones correspondientes al primer plan– mientras que las Regiones deben aportar 7.673 millones –contra 4.123 aportados entre 1983 y 1988<sup>4</sup>. Los contratos Plan de 3ª generación (1993-1998/1999) fueron adoptados entre finales de 1993 y mediados de 1994, en un contexto político cambiante y marcado por las elecciones de marzo de 1993, y en ausencia de una planificación nacional. Se destinan alrededor de 12.960 millones de euros (BALME, 1994).

Por último, los actuales contratos de 4ª generación han sido firmados en 2000 con una duración de seis años, siendo renovados durante 2003. Este contrato-plan comporta dos aspectos fundamentales: (a) las partidas destinadas a grandes equipamientos, y (b) las destinadas al desarrollo local por medio de los nuevos contratos de aglomeración, villa y *pays*, previstos tras los últimos cambios legislativos.

De los 19.145 millones de euros que se destinan por parte del Estado en estos contratos de cuarta generación, la partida más importante corresponde a los tres objetivos prioritarios marcados por el Gobierno de Jospin: lucha contra el desempleo, puesta en marcha de un desarrollo de carácter durable y sostenible, cohesión territorial y reducción de las desigualdades sociales (que en su conjunto suman los 12.518 millones de euros). En segundo lugar, otros 2.945 millones se destinan a satisfacer las necesidades específicas de las Regiones; finalmente, 2.209 millones se consagran a grandes proyectos de infraestructuras.

A pesar de todo, el Estado francés conserva la responsabilidad última en la política económica, social y de defensa del empleo, aunque las Regiones participen con el centro en la ejecución del Plan Nacional. Teniendo en cuenta que los Contratos de Plan son una síntesis entre el Plan Nacional y el Regional, la posibilidad y capacidad de las regiones de negociar con el Estado ha favorecido el establecimiento de toda una red de relaciones, contactos y negociaciones entre los actores políticos de las administraciones territoriales por una parte, y los actores sociales y económicos de las regiones por otra, contribuyendo en gran medida a la consolidación de esta unidad sub-estatal (BALME, 1994).

Finalmente, además de por esta cuestión, la vocación económica de las regiones va a acentuarse gracias a las competencias que acumula en materia de ayuda financiera a empresas privadas, desarrollo local y ordenación del territorio, formación profesional y aprendizaje (MOREAU, 1999)

## 2.2. *La nueva gobernación territorial*

A finales de los noventa, las formaciones progresistas en el poder, de la mano del Primer Ministro Lionel Jospin, son protagonistas de una nueva dinámica de reordena-

<sup>4</sup> Distribuyéndose estas cantidades en las partidas siguientes: empleo y desarrollo (1.384 millones el Estado y 1.053 las regiones); formación e investigación (1.413 frente a 1.318 millones); infraestructuras de comunicación (4.138 frente a 3.902 millones); programas concertados de ordenación del territorio (1.826 millones de Estado frente a 1.104 millones de euros aportados por las Regiones).

ción territorial, que, aunque no afecta a las colectividades territoriales, pretende hacer frente a la compleja realidad estatal caracterizada por la importancia cuantitativa del escalón municipal.

La gran cantidad de municipios existentes en Francia (36.000, superando la suma de los municipios del resto de países de la Europa de los 12) obliga a la Administración a incentivar la fusión de las comunas por una parte y la cooperación inter-comunal por otra. En el primero de los casos, bien de forma voluntaria, o bien impuesta, varios municipios se unifican en una sola entidad administrativa. En el segundo de los casos, las comunas (municipios) existentes se conservan, pero los poderes públicos les permiten cooperar de la manera más funcional posible. Las posibilidades son bastante amplias en este último modelo, pero todas ellas presentan dos características: las comunas agrupadas persisten como colectividades locales, y el marco jurídico utilizado en su unificación es el de establecimiento público.

Entre las fórmulas de cooperación intercomunal destacaremos aquellos mecanismos aplicados a lo largo de nuestro período de estudio en el País Vasco: (a) los sindicatos intercomunales de vocación única o múltiple, (b) las aglomeraciones y (c) el pays.

- La agrupación de municipios en un Sindicato Intercomunal permite la cooperación entre varios municipios vecinos o limítrofes en una asociación destinada a hacer posible la realización de una obra, o el funcionamiento de un servicio que excede por su amplitud -o costo- los medios de los que dispone cada una de las unidades locales. Este sindicato asume la figura administrativa de establecimiento público de vocación única (SIVU) -en caso de que el objeto sea uno- o de vocación múltiple (SIVOM) -en caso de que el agrupamiento trate de responder a varias cuestiones-. El nivel de competencias del sindicato va a depender de los deseos de las comunas que lo constituyen y de las transferencias con las que lo doten. De esta forma, el marco competencial está sujeto a posibles ampliaciones, pero siempre dentro del objeto para el cual se ha puesto en marcha la agrupación. Si las comunas desearan extender las funciones del sindicato a nuevos dominios, se verían obligadas a constituir una nueva asociación. Por otra parte, se entiende que las competencias transferidas a estos órganos correspondan a cuestiones de interés municipal. Finalmente, su composición se determina sobre la base de una estricta igualdad, ya que cada comuna tiene dos delegados designados por su respectivo consejo municipal; y, en tanto que establecimientos públicos, gozan de autonomía financiera a través de presupuestos propios (LEURQUIN, 1998).

- El Distrito Urbano -actualmente Aglomeración- constituye un tipo de agrupamiento de municipios que se diferencia de los sindicatos en dos aspectos: está dirigido a entornos fundamentalmente urbanos, y su integración institucional es mayor que la que suponen las fórmulas sindicales. De esta forma, cada Distrito dispone de unas competencias mínimas, por transferencia obligatoria de ciertas de las atribuciones de las *comunas* que lo constituyen. Además, deja de regirse por las reglas de unanimidad e igualdad. Los Distritos se transforman en Aglomeraciones con la Ley

nº 99-533 del 25 de junio de 1999 (que modifica la legislación existente, oficializada en la Ley nº 95-115), en la que se señala que *«aquellos dominios urbanos que cuenten con más de 50.000 habitantes formados por una o varias comunas de más 15.000 (...) podrán elaborar un proyecto de aglomeración»* (Ley nº 99-533).

Este proyecto determina las orientaciones que fija la institución en materia de desarrollo económico, de cohesión social, de ordenación, de urbanismo, de transporte, y de política medioambiental y gestión de recursos. Para la elaboración del proyecto se debe poner en marcha un Consejo de Desarrollo compuesto por representantes de los medios económicos, sociales y culturales. Este organismo tiene un carácter consultivo en todas las cuestiones relativas a la Aglomeración, fundamentalmente en materia de ordenación y de desarrollo. Paralelamente, el Proyecto de Decreto del 6 de junio de 2000 establece en el artículo 4 que la Aglomeración dispone de capacidad contractual con el Estado en el marco de los Contratos Estado-región (PD, 2000a). Este sistema abre la puerta, por vez primera, para que un escalón administrativo infra-departamental mantenga posibles relaciones intergubernamentales con otros niveles de la Administración, de manera que las redes de ordenación territorial se abren a actores que carecen de rango constitucional. En este sentido, la Aglomeración Bayona-Anglet-Biarritz (BAB) participa junto a los otros niveles de la administración en la negociación del Contrato de Plan Estado-Región de Aquitania de 2000.

### 2.2.1. *Las leyes sobre los pays-es*

La necesidad de ordenación del territorio, y la obligación de dar una respuesta adecuada a espacios que combinan entornos rurales y urbanos con una determinada cohesión y una similitud de intereses específicos que no se ven plasmados en ningún espacio institucional, ha posibilitado que las autoridades francesas exploren nuevas vías de estructuración administrativa<sup>5</sup>. Así la Ley 95-115 de Orientación para la Ordenación del Territorio (4 de febrero de 1995), introduce un nuevo concepto: el de *pays*. El *pays* expresa una comunidad de intereses económicos y sociales, así como, en su caso, una instancia garante de las solidaridades recíprocas entre la ciudad y el medio rural. Este *pays* debe presentar una cohesión geográfica, cultural, económica y social (LASAGABASTER, 1999). Posteriormente, la modificación legislativa de 1999 (Ley *Voynet* n.º 99-533 del 29 de junio) transforma este nivel administrativo en un *«espacio de proyectos»*, al establecer la posibilidad que de que cada *pays* diagnostique su situación y plantee las medidas que considera necesarias para su desarrollo.

En este sentido, el artículo 22 de la ley de 1999 establece que *«cuando un territorio presente una cohesión geográfica, cultural, económica o social, puede ser reconocido a iniciativa de los municipios o de los agrupamientos existentes»* como

<sup>5</sup> Esta cuestión se puede unir, en determinados casos, a la necesidad de dar respuesta a las demandas de institucionalización de determinados movimientos descentralizadores o periféricos de algunos territorios del Hexágono; algo que sucede en el País Vasco.

un *pays*. Al igual que en el caso de las Aglomeraciones, el *pays* debe elaborar una «Carta de *pays*» –en colaboración con los Departamentos y Regiones interesadas–, en la que se tomen en cuenta las dinámicas locales ya organizadas y orientadas hacia el desarrollo de ese espacio. Esta carta, que debe ser adoptada por las comunas y agrupamientos existentes, tiene el objetivo, entre otros, de reforzar las solidaridades recíprocas entre el medio urbano y el rural. Para poner en marcha estas medidas se establece la creación de un Consejo de Desarrollo constituido por los diferentes actores sociales, culturales, políticos y económicos.

Esta ley, tras señalar que es el Estado quien mantiene –junto al resto de colectividades territoriales y agrupaciones– el papel de coordinador de la acción en favor del desarrollo territorial en cada *pays*, y tras apuntar que este marco será tenido en cuenta a la hora de establecer la organización de los servicios públicos, clarifica los pasos necesarios para que esta estructura sea capaz de concluir Contratos Particulares. Así, cada *pays* debe constituirse en forma de Sindicato Mixto, o bien crear una Agrupación de Interés Público de desarrollo local, con lo que pasaría a ser considerado como persona moral de derecho público con autonomía financiera. Por otra parte, la apuntada preponderancia de la autoridad estatal queda clara, ya que *«su convención constitutiva debe ser aprobada por la autoridad administrativa competente. Esta regula la organización y condiciones de funcionamiento de estas agrupaciones. Ella determina, igualmente, las modalidades de participación de los miembros en las actividades de la agrupación (...)»* (Ley n.º 99-533).

Posteriormente, el proyecto de decreto del 07/2000 (PD, 2000b) establece que los contratos que permitan la puesta en marcha de las directrices apuntadas en las Cartas de *pays* deben asentarse en una propuesta plurianual de acciones y de animación elaborado en colaboración con el Estado, la Región, y en su caso, los Departamentos interesados. Este programa debe ser conforme a las orientaciones fundamentales y a las prioridades definidas en la «Carta del *pays*». A su vez, los contratos deberían precisar: (a) las modalidades de organización de los servicios públicos tomando en cuenta la delimitación del *pays*; (b) los medios de intervención y financiación plurianuales que cada firmante prevé consagrar para sostener la acción del *pays*; y (c) los principios de coordinación definidos por los firmantes para velar por la coherencia de sus acciones en el territorio del *pays*. Paralelamente, el contrato es completado por medio de convenciones particulares que precisen las medidas para la puesta en marcha de las acciones previstas.

Esta configuración de los *pays*-es, en definitiva, presenta una serie de rasgos novedosos en relación con la tradicional estructuración administrativa francesa. Por una parte, el proceso de redacción de la «Carta de *pays*» requiere de una elaboración partenariada entre los representantes de la sociedad civil y los cargos electos por una parte, y entre estos últimos y el Estado por otra. De esta forma, el diagnóstico de la realidad y el planteamiento de las soluciones a los problemas deben realizarse de forma consensuada entre la sociedad civil (actores socio-profesionales, culturales, asociaciones) y el cuerpo electivo en el marco de los Consejos de Desarrollo (LEURQUIN: 1999 y 1998). Se establece, por tanto, una dinámica ascendente (*bottom-up*)

que partiendo del territorio en concreto debe ser asumida por las diferentes autoridades estatales, las cuales estudian, adoptan y/o modifican estos «esquemas de ordenación». En un segundo momento, y dentro de una filosofía descendiente (*top-down*), estas mismas autoridades deben garantizar la puesta en marcha de las medidas contempladas, financiándolas a través de los Contratos de Plan Estado-Región. De esta forma, se obliga a un proceso de concertación entre los representantes del *pays* y los del resto de colectividades territoriales. En segundo lugar, la puesta en marcha de esta institución se presenta como una alternativa de solución viable a las crecientes disparidades entre el mundo rural y el urbano. En efecto, las formulas inter-comunales puestas en marcha no habían sido capaces de garantizar una mínima complementariedad entre estos dos ámbitos, bien por su carácter sectorial, bien por el mayor peso que en éstas cuentan las grandes ciudades. Sin embargo, las directrices marcadas para la elaboración de las «cartas de *pays*» hacen especial hincapié en la necesidad de garantizar la solidaridad recíproca entre el campo y la ciudad. Por otra parte, la existencia de contratos de Aglomeración específicos debería servir para garantizar la implementación de políticas de ordenación e integración del mundo rural en el seno de cada *pays*.

A pesar de todo, la puesta en marcha de estas instituciones presenta una serie de elementos conflictivos que deben ser tenidos en cuenta.

El primer lugar debe destacarse la suspicacia que puede provocar entre los cargos electos la necesidad de concertar las políticas públicas junto a los representantes de la sociedad civil. De hecho, en muchas ocasiones, los electos van a reclamar su exclusividad en la representación de la sociedad al definirse como «*los únicos legitimados democráticamente por medio de las elecciones*» (LEURQUIN, 1999).

Íntimamente relacionado con lo anterior está la configuración jurídica de los *pays*-es, que para poder mantener una relación contractual deben constituirse, bien bajo la forma de Agrupación de Interés Público, o bien como Sindicato Mixto. Con ello, el *pays* se configura como una institución híbrida que podría pasar a convertirse en el futuro en una nueva colectividad (BUJADOUX, 1999) a añadir a la compleja estructura existente (Estado, Región, Departamento, Comuna, Territorios de Ultramar,...). De la misma forma, y debido a ciertas ambigüedades en su configuración, podría verse abocada al fracaso si no se logra garantizar la puesta en marcha de los esquemas de ordenación propuestos.

En efecto, y como tercer problema, debemos señalar la nula capacidad de implementación que presentan, ya que como señala la Ministra Voynet «*el pays no tiene la vocación de convertirse en órgano de ejecución y de control de la puesta en marcha de las medidas* (entendemos que las previstas en las «Cartas de *pays*»), sino más bien la de servir de marco de consulta e impulso» (citado en CASCALÈS, 1999). Por ello, esta estructura se convierte en el marco para la puesta en marcha de unas *policy networks* de las que forman parte el conjunto de actores sociales, políticos, económicos y culturales de un determinado territorio. Sin embargo, su capacidad se ve limitada a las fases de diagnóstico, proposición de alternativas y eva-

luación de las políticas públicas (JONES, 1984). En consecuencia, la *policy network* cede paso a otras instituciones públicas y privadas en la fase de implementación, reservándose únicamente el papel de órgano consultivo, con lo que las virtualidades del aludido partenariado quedan fuertemente limitadas.

Como veremos, la aplicación de esta nueva figura administrativa en Iparralde posibilita el reconocimiento del marco de acción del Consejo de Desarrollo y Consejo de Electos, redes que dinamizan la política pública de ordenación territorial. Sin embargo, la constitución de estos dos organismos (o *policy networks*) entre 1994 y 1995 –por lo tanto, anterior al reconocimiento del País Vasco en 1997– permite una estructuración particular y pionera en el Estado debido a la complementación del Consejo de Desarrollo previsto en la ley con otro consejo formado por representantes electos. Ambos órganos para-institucionales redactan en 1997 el Esquema de Ordenación y de Desarrollo Territorial del País Vasco (la «Carta de pays» prevista en la ley), iniciándose unas ricas relaciones intergubernamentales que concluyen con la financiación de estos proyectos, primero en el Contrato de Plan Estado Región de Aquitania, y sobre todo con la firma de un Convenio Específico País Vasco.

El prematuro inicio de la política pública, previo a la delimitación territorial del País Vasco en forma de *pays*, o la concreción pionera de una *network* bicéfala no prevista en la legislación denotan la especificidad de la dinámica que analizamos. En este sentido, el territorio vasco sirve de laboratorio en el que se experimenta desde 1992 un modelo que es legislado para Francia entre 1995 y 1999. Sin embargo, la especificidad de la dinámica se observa también en las características de las relaciones entre la Administración y los organismos locales, de forma que los modelos de contractualización (Convención de Desarrollo de 1997, Contrato de Plan de 2000, y Convención Específica de 2000) se realizan, nuevamente, al margen de la norma.

### 2.2.2. La singularidad del País Vasco

En este sentido, Iparralde sirve de campo de pruebas entre 1992 y 1997 para experimentar la nueva filosofía de desarrollo ascendente (*bottom-up*), fundamentada en la concertación social y política que está en la base de las leyes sobre los *pays*-es de 1995 y 1999. Pero la dinámica de dicho territorio, sin embargo, presenta una serie de elementos diferenciales respecto a lo que posteriormente es legislado para el resto del Estado:

- a) Al Consejo de Desarrollo de la Ley de 1999 se une en el caso vasco un Consejo de Electos (creados en 1994 y 1995 respectivamente), que si bien surge para limitar las suspicacias de los políticos, en la práctica dota de mayor legitimidad y poder de representación al *pays* País Vasco en comparación con el resto de *pays*-es de Francia.
- b) Los sistemas de contractualización que se aceptan en el caso vasco no cumplen con las exigencias establecidas en la legislación, ya que no se considera necesari-

ria la creación de una Agrupación de Interés Público o un Sindicato Intercomunal. De esta forma, el Consejo de Electos, una asociación privada regulada por la Ley de 1901 -con la misma entidad jurídica que un grupo de danzas o una asociación micológica-, sin embargo, goza de capacidad de negociación, representación y contractualización en nombre del País Vasco.

- c) La «Carta de *Pays*» de la legislación de 1999 asume una dimensión más general en el País Vasco desde 1997, y trasciende la lógica sectorial de lo previsto por la ley. En este sentido, el Esquema de Desarrollo presenta un carácter multidisciplinar, multi-sectorial, que nos obliga a identificar nuestro caso de estudio como una macro-política pública (AHEDO, 2003). En definitiva, la amplitud de las propuestas contempladas en el Esquema fuerza a implementar sistemas de contractualización específicos.

En consecuencia, el *pays* País Vasco es a su vez ejemplo y excepción. Ejemplo, ya que sirve para experimentar lo que se legisla posteriormente; excepción, ya que asume la especificidad local, sobre todo teniendo en cuenta la existencia de una reivindicación paralela, muy ligada a la política pública, a la que no es ajena el Estado.

En definitiva, con la constitución de la red bicéfala conformada por un Consejo de Desarrollo supeditado estatutariamente al Consejo de Electos, se erige un complejo sistema de gobernación en el que interactúan la totalidad de representantes sociales, políticos, culturales y administrativos del País Vasco, participando todos ellos en el diseño consensuado de las políticas públicas. Sin embargo, estas estructuras carecen de capacidad para implementar las propuestas que definen. No estamos, por tanto, ante organismos descentralizados tradicionales, con su propio ejecutivo, presupuesto y capacidad de intervención.

En última instancia, al modelo de gobernación de este territorio le falta una existencia institucional propia; un elemento que mediatiza el debate y las propuestas de la política pública. Sin embargo, y antes de entrar en esta cuestión, resulta interesante analizar los resultados de la estrategia de gobernación que se inicia en 1992.

### 3. *La territorialización de las políticas públicas y la gobernación en el País Vasco*

Como veremos a continuación, desde 1992 se observan dos dinámicas complementarias en el análisis de las políticas públicas de desarrollo. Por una parte, en Iparalde se edifica un complejo sistema gubernativo que concita en diferentes estructuras los esfuerzos de los electos, técnicos y representantes de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, el Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos, además del Consejo de la Lengua o los diferentes organismos implementadores de las estrategias de desarrollo (*maîtres d'ouvrage publiques*), concretan un **sistema de gobernación** sui generis que sirve de modelo a todo Francia. Pero, además de éste, existe un segundo eje que se traba con el anterior, determinando el contenido de las políticas que se diseñan e implementan desde estas redes. Así, todas las políticas públicas que son dinamizadas en el País Vasco desde 1992 se asientan en una **lógica territorial vasca** que nos permite constatar la asunción por parte de *todos* los actores de este territorio como marco de intervención preferente, más allá de su institucionalización o falta de reconocimiento administrativo.

#### 3.1. *Redes de cuasi-institucionalización*

Ya hemos analizado en trabajos precedentes la arquitectura que se pone en marcha en el País Vasco a partir de 1992 (AHEDO, 2003). Como vimos, tras un análisis prospectivo consensuado por un centenar de actores, en el informe Pays Basque 2010, se presentan hasta seis escenarios de futuro, sobre la base de los cuales se proponen una serie de juegos de hipótesis en diferentes materias. Resultado de ello es la presentación de seis propuestas de desarrollo cuasi-institucional, entre las que se contempla la puesta en marcha de una red bicéfala conformada por un Consejo de Desarrollo representativo de la sociedad civil y un Consejo de Electos que aglutinase a la totalidad de cargos políticos de este territorio.

Entramado dual que se fundamenta en un reparto jerárquico de los papeles: «*una función de movilización de los actores socio-profesionales, culturales y asociativos; una función de elaboración de recomendaciones en torno a los grandes ejes del desarrollo*» para el primero; y «*la coordinación inter-institucional de los Electos, destinada a constituir una fuerza de proposición en intervención ante las administraciones*» para el segundo (CDPB, 1998).

Si se examina la lógica de esta política de cuasi-institucionalización territorial, se constata que la fase de toma de decisiones está condicionada por las pautas de in-

clusión y exclusión de temas a introducir en la agenda, generadas por las relaciones de poder. En este sentido, la omisión de la opción departamental del debate –en un primer momento– es un ejemplo de «no-decisión» consensuada por todos los actores, incluidos los nacionalistas, en aras de alcanzar un consenso mínimo sobre el objetivo último: garantizar el futuro del País Vasco.

### *3.1.1. El Consejo de Desarrollo del País Vasco*

Se crea en julio de 1994 como asociación privada por la Ley de 1901. Sus objetivos son contribuir al desarrollo del País Vasco, intervenir en la ordenación del territorio e impulsar la cooperación transfronteriza. Pero su configuración jurídica limita sus posibilidades. Estas se reducen a hacer estudios, dar a conocer proyectos de desarrollo, proponer orientaciones y formular puntos de vista sobre proyectos y decisiones. Su papel de dinamizador y asesor le confina a las fases 1ª, 2ª –identificación del problema y formulación de soluciones– y 5ª –evaluación– de la macro-política pública de la ordenación territorial<sup>6</sup>. En este sentido, su peso específico y legitimidad, dependen de la permeabilidad de las distintas administraciones para implementar sus propuestas.

Su composición interna trata de garantizar la representación de la sociedad vasca por medio de un sistema de delegación colegiada contando con 15 cargos políticos elegidos por el Consejo de Electos<sup>7</sup>; 30 para el colegio de las Actividades Económicas y Sociales; 20 en el de Enseñanza, Formación y Cultura; 15 representantes del Estado, Región y Departamento en el colegio de la Administración; 12 Personalidades Cualificadas (CDPB, 1994); y 5 miembros de derecho.

Esta composición, además de cuestiones cuantitativas sobre la presencia de electos o representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil, refleja una nueva correlación de fuerzas. Así, en un primer momento van a ser mayoría los miembros de la dirección que, de una u otra forma, muestran una trayectoria cercana a las ideas del vasquismo en este territorio; lo que supone la integración de un movimiento que hasta ese momento se había visto vetado en el acceso a los círculos de decisión por su debilidad política. Por contra, su fortaleza en el ámbito cultural, social y económico explica la elección de Ramuntxo Camblong como Presidente del CDPB. Pero este hecho, ni va a evitar los obstáculos y limitaciones iniciales del Consejo, ni va a conseguir que las formaciones nacionalistas<sup>8</sup> apoyen explícitamente la dinámica: EMA rechaza contundentemente el proyecto; Euskal Batasuna y Enbata prestan

<sup>6</sup> La mayoría de las propuestas de análisis contempladas desde el aparato teórico que estudia las políticas públicas como proceso, diferencian 5 etapas en una lógica no lineal: identificación del problema, presentación de alternativas, toma de decisiones, implementación, y evaluación (JONES, 1984).

<sup>7</sup> Sus primeros miembros fueron seleccionados por el Biltzar de Alcaldes, ya que la constitución del CEPB es más tardía (1995).

<sup>8</sup> Ligadas en este territorio a la izquierda abertzale –entendida no tanto desde un punto de vista organizativo, como simbólico (ZALLO, 2001:12)–. Por su parte, el nacionalismo tradicional (PNB, EA) tiene una implantación tardía y un débil peso organizativo y electoral.

un apoyo tímido al Consejo de Desarrollo, mientras que critican el de Electos. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo, la dirección de este órgano de concertación empieza a vincular la macro-política pública de desarrollo con la demanda de institucionalización, que para esas fechas comienza a asentarse como eje fundamental del debate político en el País Vasco; lo que, como veremos, provoca en parte una crisis en el CDPB a finales de 1997.

### 3.1.2. *El Consejo de Electos del País Vasco*

Este órgano se constituye también, pese a la propuesta inicial que planteaba un marco jurídico público, como una Asociación de derecho civil regulada en la Ley de julio de 1901. Sus objetivos son (a) la elaboración, a escala de Iparralde, de un proyecto de territorio y un Esquema de Ordenación; y (b) constituir una fuerza de proposición de iniciativas ante el Consejo General, el Consejo Regional, el Gobierno francés o la Unión Europea.

A este respecto, le corresponde al Consejo de Electos la negociación de las medidas (propuestas por el CDPB) con los diferentes niveles de la Administración pública, ocupando una posición determinante en las relaciones intergubernamentales. Pero, nuevamente, sus estatutos no reconocen un poder de implementación, con lo que su labor se limita al ejercicio de *loobying* ante los niveles políticos ejecutores: instituciones locales, departamentales, regionales y estatales, o colectivos privados.

Este CEPB está formado por los 21 consejeros vascos de los 52 que conforman el Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, por los Consejeros Regionales, Diputados, Senadores y parlamentarios vascos en Europa; y por un colegio de alcaldes formado por 36 representantes del Biltzar (Asamblea de Alcaldes). Por su parte, su Consejo de Administración se constituye por 20 miembros (2 delegados de Zuberoa, 2 de Baja-Navarra, 2 de Lapurdi, 2 de la costa vasca, 6 consejeros generales, 2 regionales y 4 parlamentarios). El consejo de Electos elige como Presidente en su primera reunión a J.J. Lasserre (a su vez Vicepresidente del Consejo de Desarrollo y actual Presidente del ejecutivo departamental) (CEPB, 1995)<sup>9</sup>.

En su segunda reunión de trabajo (1996), encarga al Consejo de Desarrollo la realización del Esquema de Ordenación y de Desarrollo Territorial, lo que consolida una división del trabajo entre ambos órganos para-institucionales en base a la cual le compete al CDPB la reflexión, el intercambio de ideas, y el encuentro de actores; y al CEPB la responsabilidad de la puesta en marcha de las propuestas, ya que a fin de garantizar su implementación, debe negociar y obtener partidas de los fondos destinados a políticas sectoriales de los Consejos General y Regional, del Contrato de Plan Estado-Región, de las partidas nacionales destinadas a la ordenación y al desarrollo del territorio, y de los Fondos Estructurales Europeos.

<sup>9</sup> Esta composición se ha visto modificada recientemente en lo que afecta a los representantes locales, elegidos ahora a razón de 2 por cada sindicato intercomunal.

Con este encargo de elaboración del Esquema se pone fin a la sub-política de cuasi-institucionalización, y comienza una segunda etapa en la que estos Consejos retoman las fases 1ª, 2ª y 5ª de las políticas públicas (JONES, 1984) –identificación del problema, formulación de soluciones, y evaluación–, y más concretamente de la macro-política de ordenación territorial del País Vasco (AHEDO, 2003).

Esta segunda dinámica –que denominamos «Lurralde» (AHEDO, 2003), destacando la importancia del documento del mismo nombre que sienta las bases de la redacción del Esquema– está marcada por las dos orientaciones del proceso decisional de toda política pública: *top-down* y *bottom-up*. De forma que a la presión ascendente de las *networks* hacia las autoridades le corresponde otro proceso descendente de las instancias centrales al ámbito local, y que se concreta en dos medidas en 1997: la creación de la figura del *pays* como fórmula administrativa, y la firma de un Convenio de Desarrollo en 2000.

### ***3.2. Los primeros instrumentos de territorialización de las políticas públicas en Iparralde***

Como hemos presentado en la introducción de este capítulo, el modelo de gobernanza que se pone en marcha en el País Vasco se asienta sobre una lógica caracterizada por la territorialización de las políticas públicas. Así, el País Vasco es un espacio unificado en los discursos y las prácticas de los actores, que le diferencian del resto del departamento a la hora de diseñar e implementar las estrategias de desarrollo. Más allá de su inexistencia institucional, este territorio es el marco de intervención de los organismos locales y la administración. Indudablemente, esta realidad se explicita de forma clara con la firma de la Convención Específica (como su nombre indica), por una parte, y en las estrategias sectoriales que presentaremos en el próximo apartado, por otra. A pesar de todo, y antes de avanzar en esta tarea, creemos que es necesario describir el marco desde el que se explica esta territorialización de las políticas de desarrollo en Iparralde.

#### ***3.2.1. El Esquema de Ordenación***

Como hemos señalado, una vez constituidas las dos redes cuasi-institucionales responsables de la definición de las estrategias de desarrollo y ordenación del territorio, los actores del País Vasco consensúan un proyecto de futuro que es asumido por las colectividades territoriales (Estado, Región, Departamento).

El Esquema, que es presentado por el Consejo de Desarrollo en 1996 para su refrendo en el Consejo de Electos, contiene dos documentos –orientaciones genera-

les y las declinaciones operacionales- que se sustentan sobre un texto de síntesis que recoge las prioridades delimitadas en la etapa anterior.

Este informe «Lurralde» es elaborado en septiembre de 1995 por Peio Olhagaray, en representación del CDPB, y refrendado por el Biltzar de Alcaldes y el Consejo de Electos como escenario para la elaboración del Esquema a comienzos de 1996. Los ejes del documento descansan sobre el concepto de alianza: entre la cultura y la modernidad; entre la aglomeración urbana (BAB) y el espacio rural; y entre la apertura y la colaboración, favorecida por la posición estratégica de Iparralde en las redes europeas y por enclavamiento en el territorio de una futura Euro-región atlántica (OLHAGARAY, 1998).

Sobre las bases de este texto, las «declinaciones generales» del Esquema destacan la visibilidad del País Vasco, la importancia de su identidad (paisajística, cultural, lingüística) como factor de desarrollo, su posición geográfica singular (propicia para las relaciones transfronterizas), y la polivalencia de su actividad económica. Pero -y con ello comienza la auto-evaluación del CDPB respecto a sus propias limitaciones- el Documento señala una serie de deficiencias derivadas de la naturaleza del proceso y de los límites de la *network*. Las orientaciones remiten a competencias que son propias de otras instituciones: la puesta en marcha del Esquema requeriría, en opinión del CDPB -refrendada posteriormente por el CEPB, con la aceptación del documento-, «*la constitución de una organización de implementación propia*». La complejidad del proceso y la necesidad de una dinamización de conjunto exigen, según sus redactores, un dispositivo técnico permanente capaz de poner en marcha y realizar el seguimiento del Esquema (dispositivo que debería ser el propio Consejo). Así mismo, se sugiere la necesidad de una contractualización unificada que aglutine a los distintos socios de la esfera pública: haría falta, pues, un Contrato Marco único que sería presentado por el Consejo de Electos a las instituciones estatales, regionales y departamentales (CDPB, 1996). Finalmente, las «declinaciones operacionales» delimitan (a) cerca de 100 propuestas concretas -infraestructuras, formación, ordenación cultural y lingüística, bienestar y vivienda, desarrollo económico, y medio-ambiente-; (b) los recursos materiales y económicos necesarios para su puesta en marcha; y (c) la responsabilidad de implementación<sup>10</sup> (CEPB, 1997).

El Esquema es aprobado en septiembre de 1996 por la Asamblea General del CDPB, y refrendado en marzo de 1997 por el CEPB, con lo que se cierra un ciclo basado en la acción concertada entre los responsables políticos y los actores de la sociedad civil que había movilizadado a más de 450 personalidades del territorio. Sin embargo, el Proyecto carece de función reglamentaria, con lo que debe esperarse a la firma de un Convenio Específico por parte de las autoridades para que puedan ser implementadas las medidas propuestas.

<sup>10</sup> El 28% competiría a organismos públicos o mixtos; el 20% a los municipios; el 14% al departamento; el 10% al Estado; el 2% a la región aquitana; y el 20% restante a instituciones pendientes de ser puestas en marcha.

### 3.2.2. *La Convención de Desarrollo, la creación del Pays País Vasco y el Contrato de Plan Estado-Región de Aquitania*

Estos actos autoritarios administrativos, inscritos en la dinámica *top-down* se circunscriben en la tercera fase -la de la toma de decisiones- de la política de ordenación, que por definición pertenece a las autoridades. Pero, en este período se produce una rica interacción entre el mencionado enfoque jerárquico descendente y el que parte de la base (*bottom-up*) en la dirección de los procesos decisorios. Así, el País Vasco se convierte para las autoridades en el campo de pruebas de su política de Ordenación Territorial en toda Francia, siendo la dinámica iniciada en 1992, como hemos visto, un experimento pionero sobre el que se sustenta posteriormente el aparato jurídico de la ley 99-533.

En la dimensión ascendente, el CEPB debe negociar con las diversas autoridades estatales, regionales y departamentales (y en su caso, las comunitarias) la aceptación del Esquema y la concesión de ayudas que permitan su realización, iniciándose una especial dinámica de relaciones intergubernamentales entre las instituciones territoriales y una entidad privada. Sin embargo, la dinámica reactiva del Estado ante los diferentes actores locales retro-alimenta la exigencia de respuesta hacia las autoridades, reforzando, de forma paralela, la posición de aquellos sectores que a pesar de participar -dinamizando- la política pública, tratan de superar sus límites con la apuesta por la creación de un departamento Pays Basque. Analicemos, pues, este proceso complementario y contradictorio.

1. Tras la aceptación del Esquema en el departamento y la región, a finales de 1997 este documento también es asumido por el Gobierno, reunido en el Comité Interministerial de Ordenación y Desarrollo del Territorio (CIADT) -habida cuenta del carácter multi-disciplinar del Proyecto-. De esta forma, el 15 de diciembre se firma la Convención para el Desarrollo del País Vasco -útil contractual que no había sido utilizado anteriormente-, por la cuál el Estado se compromete a entregar 4,3 millones de euros para implementar una parte de las medidas contempladas en el Esquema (patrimonio y acciones culturales, infraestructuras, enseñanza universitaria, agricultura y pesca). Sin embargo, la escasez de las subvenciones en relación con las partidas previstas en el Esquema y, sobre todo, la falta de consideración de temas sensibles como la cuestión lingüística, genera un cierto rechazo de los actores políticos, sociales, y fundamentalmente culturales.

En consecuencia, tras más de tres años de trabajo concertado se consolida un importante sentimiento de frustración entre la mayor parte de los representantes de la *network* local, que se une a un contexto marcado por la punta movilizadora institucional de los actores departamentalistas; con lo que a comienzos de 1998 colisionan frontalmente dos concepciones de la política de desarrollo en el seno del Consejo: una primera -representada por la dirección del CDPB (con su

presidente R. Camblong<sup>11</sup> a la cabeza), y mediatizada por los actores departamentalistas- que apuesta por la superación de los límites del proceso; una segunda postura -vanguardizada por los representantes del Estado y los grandes electos, cuya más clara figura es el Presidente del CEPB, J.J. Lasserre- que se reafirma en la diferenciación entre la política de desarrollo y el debate institucional. Finalmente, la apuesta del primero de los sectores por optar a la dirección de la CCI de Baiona posibilita un movimiento corporativo del mundo económico que -unido a otros factores- se salda con la exclusión de Ramuntxo Camblong del Colegio socio-profesional, y en consecuencia de la dirección y presidencia del CDPB (AHEDO, 2003)

Sin embargo, un acuerdo *in-extremis* entre ambos sectores posibilita la re-incorporación de los antiguos gestores departamentalistas al órgano de concertación, ampliándose el Consejo de Dirección con un colegio de miembros de derecho. A partir de ese momento, la nueva dirección del CDPB (dirigida primero por J-C Iriart y hasta fechas recientes por el director de la CCI, B. Darretche) a pesar de no ocultar su posición favorable a la creación de un departamento<sup>12</sup>, va a desligar su acción del debate institucional, remitiéndose al consenso fundador del proceso en 1992 -que no abordaba la variable departamentalista como eje de la macro-política de desarrollo-. En definitiva, la solución de la crisis trae consigo dos consecuencias contradictorias: por una parte, produce un nuevo consenso que consolida las redes; y por otra, comienza a visualizarse el hastío de los sectores culturales y vasquistas -hasta ese momento los más dinámicos del proceso-.

2. Sobre la base de la Ley 95-115, se constituye en 1997 el *pays* País Vasco por orden prefectoral -tras la petición realizada por el Biltzar de Alcaldes primero y por el CEPB después-. Con ello se permite la unificación administrativa del País Vasco por primera vez en la historia, agrupándose el *arrondissement* de Baiona con los dos cantones de Tardets y Maule, dependientes de la Sub-prefectura de Oloron. El Estado y el Prefecto del Departamento, en definitiva, reconocen la cohesión geográfica, económica, social y cultural del *pays* País Vasco como «espacio de proyectos», además de posibilitar un marco jurídico de contractualización posterior.

Pero esta medida despierta recelos en aquellos sectores que apuestan por el Departamento, que consideran que la cuasi-institucionalización tendría por objeto «*desviar las verdaderas demandas de la sociedad*» (D´ELISSAGARAY, 1997, AED, 2000). En efecto, no existe una verdadera institucionalización, ya que el *pays* no es un órgano de ejecución de políticas públicas, sino un marco de consulta e impulso de proyectos. De este modo, las limitaciones de los dos Consejos se trasladan a la nueva situación: ni la creación del *pays* País Vasco en enero de 1997, ni las modificaciones posteriores, garantizan capacidad de implementación de las políticas públicas.

<sup>11</sup> Actualmente Ramuntxo Camblong preside el Ipar Buru Batzar del PNB-EAJ.

<sup>12</sup> De hecho, Iriart realiza una consulta en el CDPB que confirma una posición institucional en el órgano de concertación favorable a la creación de este departamento Pays Basque.

3. El periodo 1997-2000 va a ser en el que más claramente se visualizan los límites del proceso puesto en marcha a comienzos de los años 1990, ya que después de la partida financiera contemplada en el CIADT, no se aporta ningún recurso suplementario hasta la firma del Contrato de Plan Estado-Región de Aquitania en marzo de 2000. En los primeros meses de este año, y habida cuenta de la profunda crisis de legitimidad de las networks como consecuencia de la falta de respuestas por parte de la administración, el CDPB trata de desempeñar un importante trabajo de lobbying, o de presión, ante el Consejo Regional. Finalmente, se consigue incluir en el documento definitivo un apartado del Contrato de Plan que asume tres propuestas del Esquema: desarrollo del puerto de Baiona, del campus de Baiona de la Universidad de Pau y de los Países del Adour, y creación de un fondo regional de promoción para las lenguas vasca y occitana. Partidas del Estado y la Región que deben ser completadas por el Departamento y la Aglomeración BAB (CPER, 2000). Sin embargo, como veremos, inmediatamente surgen críticas de todos los sectores ante la insuficiencia de las aportaciones, sobre todo –y nuevamente– en materia lingüística; lo que provoca el recelo de los nacionalistas vascos, y fundamentalmente de Abertzaleen Batasuna<sup>13</sup>.

4. Tras la firma de la Convención de Desarrollo se pone en marcha un Comité de Seguimiento dirigido por el Presidente de la Región aquitana y el Prefecto, junto con algunos grandes electos (como N. Pery, ministra del Gobierno). En su reunión de enero de 1999 el Comité resume la evolución de la situación: dos de las medidas previstas en la Convención han sido finalizadas, 21 iniciadas, 4 a punto de ponerse en marcha y 6 pendientes de definición. Sin embargo, el informe evaluador más completo es presentado por el CDPB a mediados de 2000; desarrollando de esta forma una de las competencias reconocida estatutariamente. De este documento se desprende que dos años y medio después de la aceptación del Esquema sólo 8 de las 94 propuestas han sido concretadas; 41 se encontraban en fase de estudio, 7 se habían iniciado en parte, 12 se habían comenzado a poner en marcha pero se habían detenido, y 26 no se habían iniciado. El balance realizado, sin embargo, es contradictorio dependiendo de las materias: las relativas a la política lingüística son las que peor se habían implementado –a juicio del CDPB– (sólo 1 se ha finalizado, 3 estaban en estudio, 3 iniciadas en parte, 1 detenida, y 5 no iniciadas); mientras que el cuadro presentado en el apartado de formación o animación cultural era más positivo (CDPB, 2000).

En definitiva, las razones del cuestionamiento de la capacidad de estos dos Consejos para garantizar el desarrollo local, compartidas no solo por los nacionalistas sino por amplios sectores políticos y sociales, se asientan sobre varios elementos estructurales y coyunturales a la política pública iniciada en los años 1990: (a) la ambigüedad de la Administración a la hora de hacer frente a los compromisos; (b) la restringida capacidad de concreción de las propuestas, que queda en todo caso en

<sup>13</sup> El mismo presidente del CEPB, Lasserre, amenaza con «dejarlo todo» si no se garantizan nuevas medidas. La respuesta es inmediata, anunciando el Gobierno, por boca de la representante vasca, N. Pery, la próxima firma de una Convención Específica.

manos de los electos regionales y departamentales, con lo que se refuerza lo que se quería combatir: el poder de los notables; (c) la escasa «lógica territorial» que se observa en la propensión a implementar proyectos relacionados con la costa, relegando las medidas de cohesión territorial que plantean la promoción del interior; y (d) la insatisfacción de las demandas relacionadas con la lengua y cultura, que se encontraban en el origen del consenso que posibilitó la incorporación del ámbito nacionalista y cultural a la política pública. En definitiva, una amplia frustración que impide disociar la inexistencia de perspectivas en la aplicación del proyecto de desarrollo con la falta de reconocimiento institucional. De forma que la conclusión de muchos actores es que la única posibilidad de garantizar el desarrollo del País Vasco pasa por la creación de un Departamento propio.

Este contexto de crisis de la política pública coincide temporalmente con la apertura de la Estructura de Oportunidad Política (EOP) para el movimiento departamental, lo que en última instancia explica la constitución del Llamamiento del 9 de octubre, y el clímax movilizador que se alcanza en 1999. Sin embargo, la respuesta del Estado no pasa por la institucionalización del País Vasco. Y tratando de desactivar las argumentaciones de los departamentalistas –que ligan el desarrollo a un hipotético departamento– las autoridades mueven ficha y tratan de reforzar el papel del CDPB y el CEPB, concediendo importantes partidas para la puesta en marcha de parte de las propuestas del Esquema de Ordenación. Así, a finales de diciembre de 2000, se firma la Convención Específica.

## 4. La convención específica

Tal y como reza el texto de la Convención Específica, este documento se *«inscribe en el marco de las orientaciones definidas en 1997, y se estructura en torno a una serie de operaciones que podrán ser objeto de contractualización»* (CDPB, 2001:5). En este sentido, esta Convención se circunscribe a los grandes objetivos que definen la política pública de ordenación territorial: (a) hacer del País Vasco un territorio estratégico en el espacio euro-regional, y (b) mantener y consolidar su cohesión interna.

Para cada una de las operaciones contempladas, la Convención indica un montante presupuestario que los diferentes socios se comprometen a aportar para el periodo 2000-2006. Las instituciones financiadoras son el Estado, la Región, el Departamento, el BAB y los demás órganos de implementación.

La firma de este contrato se realiza el 22 de diciembre de 2000, y la evolución de las diferentes operaciones incluidas en la Convención son analizadas regularmente por un Comité de Pilotaje del que forma parte el Prefecto de los Pirineos-Atlánticos, el presidente del Consejo Regional de Aquitania, el del Consejo General, el de la Comunidad de Aglomeración Baiona-Anglet-Biarritz, y el del Consejo de Electos del País Vasco. Las reuniones de ese Comité son preparadas por un Comité Técnico que reúne al sub-prefecto de Baiona, la dirección de la delegación del Consejo General en Baiona, el director adjunto encargado de desarrollo territorial del Consejo Regional y el director del Consejo de Electos<sup>14</sup>.

En definitiva, la Convención Específica define 70 operaciones reagrupadas en 9 apartados que habían sido asumidos previamente por el CIADT: política lingüística, cultura, medio ambiente, agricultura, pesca, industria y formación profesional, turismo, infraestructuras y urbanismo, dinámica transfronteriza.

El coste total de las operaciones alcanza los 400 millones de euros, y se comprometen las siguientes partidas financieras: 31 millones por parte del Estado, 26 millones por el Consejo Regional y 123 por el Consejo General de los Pirineos-Atlánticos. A su vez, la participación del Estado, región y departamento es integral en aquellas operaciones en las que sean *maîtres d'ouvrage* (organismos implementadores). Por el contrario, los otros proyectos necesitan de una financiación suplementaria, a aportar por Europa, las cámaras consulares, las comunas o los sindicatos de cooperación.

### 4.1. El contenido de la Convención

A continuación trataremos de presentar los proyectos que son asumidos en la Convención Específica en cada uno de los ámbitos que acabamos de definir.

<sup>14</sup> LSPB, 24-30 enero de 2003.

#### 4.1.1. *La lengua vasca*

Tomando en cuenta la constatación del Esquema de Ordenación y Desarrollo en 1997, según la cual la política lingüística desarrollada hasta ese momento no había posibilitado detener la tendencia a la marginación de la lengua vasca, el documento que define el Proyecto de futuro para Iparralde en 2000 propone una serie de medidas asentadas sobre cinco parámetros: (1) desarrollar la enseñanza del euskera y en euskera, (2) favorecer la utilización del euskera en los medios de comunicación, (3) profundizar el conocimiento de la lengua vasca, (4) posibilitar su presencia en la vida pública, y (5) crear un Consejo de la Lengua Vasca.

Sobre estas bases, y recogiendo en parte las preconizaciones de la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias, la Convención Específica propone una estructuración pública para la dinamización de la política de desarrollo lingüístico, asentada sobre tres ejes:

- a) El Sindicato inter-comunal de apoyo a la lengua vasca, que reagrupa al Estado, la Región, el Departamento y la totalidad de municipios, y que tiene la función de concreción de las bases de la política lingüística, movilización de todos los esfuerzos, y diseñando proyectos a poner en marcha.
- b) En paralelo a este *Maîtrise d'Ouvrage Publique* (MOP) se prevé crear el Consejo de la Lengua, que agruparía al conjunto de las instituciones y asociaciones, con la función de coordinación de estos actores, seguimiento de la política lingüística, proposición de programas y evaluación de los avances.
- c) Por último, en coordinación con el resto de socios, los *Maîtres d'Oeuvres* asociativos o públicos, serían los responsables de la implementación de las propuestas contempladas en el Esquema, y que hubieran sido asumidas por la Convención.

En definitiva, siguiendo la metodología de estructuración de las políticas públicas aplicada desde mediados de la década de los noventa, se propone edificar un sistema de intervención que pivota sobre tres vértices, posibilitando la toma de decisiones, la proposición y la implementación. Un esquema triangular que reserva la primera de las funciones al cuerpo electivo, la segunda a un órgano de concertación que agrupe a éstos, el tejido asociativo y los responsables de la administración, y la tercera a los actores públicos o privados afectados por cada programa.

Sobre esta base, la Convención Específica propone 10 operaciones concretas: (1) la creación del Consejo de la Lengua Vasca (CLB), (2) la sensibilización a favor del aprendizaje de la lengua en la escuela, (3) el apoyo a acciones pre-escolares en euskera, (4) la profesionalización de los responsables de la formación continua, (5) el apoyo a los programas de investigación de Euskaltzaindia, (6) la creación del Centro de Investigación de la Lengua Vasca, Iker, en Baiona, (7) la producción de material pedagógico en euskera, (8) la dinamización de un proyecto común para las tres raldas euskaldunes y la promoción de un programa que garantice la presencia de la

lengua vasca en las radios y televisiones públicas, (9) la recepción en buenas condiciones de EITB, y (10) la puesta en marcha de un fondo de acompañamiento para el desarrollo del euskera en Internet.

#### 4.1.2. *La cultura*

A partir de la constatación del desequilibrio existente entre la cultura vasca y la «no vasca», el Esquema de Ordenación proponía tres tipos de acciones a concretar en el ámbito cultural: (a) lograr la entrada de las expresiones culturales vascas en todos los ámbitos de la acción cultural; (b) favorecer la creación, difusión y formación de una red de equipamientos y estructuras responsables de la intervención cultural, afirmando las diferentes prioridades de cada territorio (del País Vasco) en función de sus estrategias; y (c) permitir una difusión más amplia de la oferta cultural, posibilitando el intercambio de recursos, y el enriquecimiento mutuo entre las culturas «exteriores» y la vasca.

Sobre estas bases, se definen tres compromisos: (1) establecimiento de una red cultural en el ámbito rural, (2) reforzamiento de los equipamientos en el litoral, dotándolos de una dimensión nacional, y (3) coordinación en red de los equipamientos de ambos espacios.

En consecuencia, las operaciones propuestas en la Convención se inscriben en un principio central como es la búsqueda de condiciones de solidaridad territorial a escala del País Vasco entre las instituciones de referencia y los polos de equipamientos por una parte, y entre las comunas y las asociaciones por otra. En definitiva, el capítulo cultural centra sus esfuerzos en la cohesión del conjunto del territorio vasco, tratando también de concertar los esfuerzos del tejido asociativo y las administraciones.

Por esta razón, las acciones asumidas en la Convención se circunscriben en dos ejes: organización y fortalecimiento de la acción patrimonial sobre el conjunto del territorio, y potenciación de la acción cultural.

Desde la primera perspectiva se propone (a) el reforzamiento del polo de patrimonio de Baiona en torno al Museo Vasco y al CEP (Centro de Educación en el Patrimonio) de Irissarry; (b) la revalorización del patrimonio a través de instrumentos multimedia, aprovechando los recursos del Consejo General y el BAB; (c) la puesta en marcha la delegación de los archivos departamentales en Baiona; (d) la adecuación del patrimonio y restauración de los edificios más significativos; (e) la valoración de la cultura y el patrimonio gascón.

En lo que respecta al segundo de los ejes, es decir, el desarrollo de la acción cultural, la Convención Específica propone varias medidas para las que aporta financiación: (a) la profesionalización de los actores culturales; (b) el apoyo a proyectos concertados y contractualizados entre los *maîtres d'oeuvres* y las diferentes colectividades territoriales; (c) la instauración de un Comité de Pilotaje, que rea-

grupe a los responsables de los equipamientos, al Instituto Cultural Vasco, al Estado y a las diferentes colectividades, con la función de supervisión del desarrollo de esta intervención cultural.

#### **4.1.3. *El medio-ambiente***

Tres son los aspectos sobre los que pretende intervenir la Convención Específica: (1) preservación de la calidad de los paisajes, (2) política de tratamiento de la calidad de las aguas, aprovisionamiento, gestión de la flora y fauna, e información y sensibilización social, y (3) gestión de los residuos.

#### **4.1.4. *La agricultura***

La Convención Específica llama la atención sobre la importancia de la agricultura en la tradición económica del País Vasco, y constata las dificultades a las que se ve sometida. A su vez, la presión inmobiliaria sobre las tierras destaca como uno de los factores más importantes de la debilidad de este sector, fundamentalmente en la zona intermedia (comunidades del interior de Lapurdi y Baja-Navarra).

Para hacer frente a esta situación se proponen tres ejes de intervención: (1) favorecer la creación de empleos agrícolas asegurando la renovación del control de las explotaciones y favoreciendo la incorporación de jóvenes desempleados de las zonas más debilitadas del territorio; (2) valorizar la producción agrícola, a través de estrategias que primen la calidad y formas innovadoras de comercialización; y (3) contribuir a la consolidación de un espacio y un medio-ambiente de calidad.

A partir de estos objetivos se defienden una serie de propuestas, la primera de las cuales contempla la puesta en marcha de una instancia de concertación que aglutine a los responsables de asociaciones profesionales agrícolas del territorio y a los representantes de las colectividades territoriales. Su función sería favorecer la reflexión entre estos sectores agrícolas y proponer a las instancias decisorias las prioridades de intervención, y las formas de su puesta en marcha. De esta forma, se asumiría una función dinamizada hasta este momento por el Consejo de Desarrollo.

En este sentido, cabe señalar que Iparralde carecía en ese momento de una Cámara de Agricultura propia –la Laborantza Ganbara será creada, haciendo caso omiso a las amenazas del Prefecto, en enero de 2005–, en tanto en cuanto esta estructura se vertebraba a nivel departamental. De esta forma, las organizaciones sindicales vascas ven limitada su capacidad de intervención en la Cámara Agrícola de Pau al delimitarse el Departamento de los Pirineos-Atlánticos como circunscripción electiva única. A esta infra-representación se une la gran diferencia entre los modelos productivos agrícolas vascos y bernes, lo que ha llevado a la mayor parte de los actores afectados a reclamar la creación de una Cámara de Agricultura para el País Vasco. Una reivindi-

cación que, como analizaremos en el último de los capítulos, se ha unido a otras propuestas institucionalizadoras abanderadas por los sectores institucionalistas.

#### **4.1.5. La pesca**

Este apartado de la Convención Específica se inicia constatando el agravamiento de la crisis de la pesca, que se inicia en la década de los ochenta, pero que se ha visto nefastamente afectada desde mediados de los noventa como consecuencia de las normativas y políticas de reconversión comunitarias.

Tras apuntar las medidas que las instituciones han asumido durante la pasada década para hacer frente a esta situación –por medio de un Comité de Pilotaje que reúne a los profesionales y la administración, y a través de la realización de un diagnóstico de las infraestructuras portuarias dinamizado por el Consejo General–, se señala cómo desde 1999 se van viendo una serie de frutos, fundamentalmente en el ámbito de la reorganización y gestión compartida de la producción en los diferentes puertos.

#### **4.1.6. La industria y la formación profesional**

La Convención Específica inicia el capítulo sobre la industria destacando la importancia de este sector en la creación de empleos, así como su tradicional peso en la economía de Zuberoa. De la misma forma, se subraya el papel de las pequeñas y medianas empresas, como vector determinante de la preponderancia del ámbito comercial. Sin embargo, en el campo del *debe*, se apunta la dificultad de este sector para adaptarse a las mutaciones tecnológicas y la evolución de los mercados, lo que fragiliza el tejido económico local.

Una debilidad ligada al tamaño de las empresas, a su dependencia del exterior y a la crisis del sector dominante hasta la fecha, la aeronáutica. Sobre estas bases, la Convención Específica delimita varios ejes de intervención: (1) ofrecer una formación de calidad, (2) establecer un tejido económico en mutación y (3) movilizar a los actores económicos.

#### **4.1.7. Las infraestructuras y el urbanismo**

La Convención Específica asume la caracterización del País Vasco como zona de paso trans-europeo e inter-regional; lo que confiere a este territorio una posición estratégica. Pero esta apertura, continúa el documento, se acompaña de profundos desequilibrios: dificultades de capacidad en los equipamientos logísticos, dificultades de acceso al BAB y a Zuberoa...

Así, la necesidad de reforzar su papel estratégico de «cruce de caminos», implica trabajar sobre tres ejes: (1) consolidar el rol de la aglomeración en el Arco Atlántico,

sobre la base del puerto, aeropuerto, y el nudo estratégico ferroviario sobre el que se posiciona Baiona; (2) desenclavar el interior del País Vasco reforzando las comunicaciones del territorio, permitiendo una buena accesibilidad entre éste y la aglomeración; y (3) organizar nuevas acciones colectivas que garanticen el desarrollo urbano a escala territorial.

#### ***4.1.8. Las relaciones transfronterizas***

La cuestión transfronteriza se confirma como uno de los ejes más importantes del desarrollo del País Vasco. Algo que asume la Convención Específica, constatando cómo esta cooperación se vertebra a partir de la emergencia de una aglomeración transfronteriza que se ha concretado en el proyecto de la Eurociudad Vasca Baiona-San Sebastián y en el Consorcio de Txingudi. Una conurbación que, tal y como define la Convención, supera las dinámicas tradicionales para constituirse en una intercomunalidad de servicios.

Sobre estas bases, se plantea la necesidad de garantizar una continuidad urbana litoral que pueda llegar a dar paso a una estructura transfronteriza que permita constituir un polo urbano competitivo y atractivo a escala europea. Algo que pasa, en primer lugar, por el reforzamiento de verdaderos lazos de interdependencia entre los diferentes territorios de la conurbación. Además, esta construcción necesita de la estructuración del espacio urbano en torno a una red de polos dinamizadores afirmados jerárquicamente.

## 5. *Balance de la territorialización de las políticas públicas*

Sobre la base de estos compromisos, y gracias a los recursos aportados por la Convención, entre 2001 y finales de 2002 asistimos a una fase de relanzamiento de las políticas de desarrollo y ordenación del territorio vasco, que da paso a comienzos de 2003 a un nuevo realineamiento de los sectores departamentalistas ante las nuevas oportunidades que se abren con el inicio del proceso descentralizador que pone en marcha el gobierno de derechas capitaneado por Raffarin.

De esta forma, el periodo que se inicia a comienzos de 2003 hasta la fecha va a caracterizarse por una profunda crisis de la política de concertación, que alcanza su clímax con la huelga de trabajo que llevan a cabo 13 de los miembros del Consejo de Dirección del Consejo de Desarrollo, para denunciar así el bloqueo de las autoridades a las demandas institucionales.

En cualquiera de los casos, y sin adelantar acontecimientos, el año 2003 también supone un punto de inflexión, en la medida en que se dan a conocer los estudios evaluativos dinamizados por las redes de concertación. Unos análisis en los que se presentan los avances en la estrategia de ordenación tras más de una década de concertación y proposición de políticas públicas.

Así, en la Asamblea General del Consejo de Desarrollo de marzo de 2003, en un ambiente enrarecido por la enmienda presentada por un grupo de destacados miembros del colectivo, en la que se exigía un pronunciamiento de órgano de concertación en torno a las demandas de la plataforma institucionalista Batera, se presenta un estudio que trata de dibujar la situación del momento a partir de las expectativas depositadas en 1992.

Por su importancia y capacidad explicativa de la dinámica de territorialización de las políticas públicas -y de sus límites- en Iparralde, destacamos a continuación sus líneas maestras. Así, en el estudio se presentan para cada ámbito se recuerdan las reflexiones más importantes del diagnóstico realizado a principios de los noventa; en segundo lugar se aborda la evolución de las diferentes políticas públicas; y finalmente, se apuntan los ejes sobre los que se debe asentar la evolución futura.

### *5.1. Un balance sectorial*

#### *5.1.1. Lengua vasca*

Los trabajos del informe Pays Basque 2010 presentan de forma clara los compromisos ligados con la identidad cultural vasca, poniendo en evidencia el notable decli-

ve del euskera, *«factor fundamental de identidad en un contexto en el que nunca se ha practicado tan poco y nunca ha habido tanto deseo de utilizarlo»* (CP, 1994). A la luz de este diagnóstico, se imponía una doble constatación: (1) que la transmisión familiar de la lengua vasca prácticamente no había tenido efecto, y (2) que los esfuerzos en el campo de la enseñanza del euskera no habían sido suficientes para invertir la tendencia al declive de la lengua, y evitar el riesgo de que ésta se viese confinada a un uso marginal. En ese contexto, donde la lengua vasca se ha convertido -en la vida cotidiana- *«en extranjera en su propio territorio»*, el Esquema de Ordenación proponía elaborar una política lingüística sustentada en la promoción de la enseñanza en y de lengua vasca, y en la recomposición del paisaje lingüístico.

En este sentido, desde 1992 se observan varias dinámicas:

1. Una conciencia cada vez más clara de la situación lingüística. Las tres encuestas socio-lingüísticas (1991, 1996, 2001), la encuesta realizada entre los jóvenes de 13-14 años (1999) y el censo de 1999 han constituido acontecimientos que confirman el estado del euskera, y permiten una primera toma de conciencia por parte de los poderes públicos (ver también URTEAGA, 2004).

Según estos estudios, en el País Vasco, la población euskaldun se mantiene en un nivel significativo (29%), pero el conocimiento de la lengua vasca cae de forma notable entre los jóvenes (11%), y aún más entre los adolescentes (9%). Sin embargo, en la CAPV, los mismos tramos de edad euskaldunes se encuentran respectivamente en el 33% y el 62%; ante lo que el CDPB se pregunta *¿a qué se puede atribuir esta situación si no es a la política lingüística?*

En consecuencia, a juicio del CDPB se impone la necesidad de una ordenación lingüística que se sustente en una política voluntarista del conjunto de poderes públicos, así como en una movilización de la sociedad civil que permita dar al euskera un lugar más importante en la vida social y en la transmisión familiar.

2. La afirmación de un deseo de conocer la lengua vasca. Tal y como constata el documento del CDPB, en estas mismas encuestas se reflejan de forma clara entre los jóvenes actitudes positivas respecto del euskera. Por esta razón, el número de bilingües pasivos ha crecido de manera significativa, especialmente en el BAB, donde la proporción ha pasado del 3,9% en 1996 al 8,3% en 2001.

3. Puesta en marcha de un dispositivo de dinamización de la política lingüística. Con ocasión de la evaluación del Esquema de 2000, el CDPB hacía notar la casi nula evolución de las medidas en esta cuestión, subrayando *«la ausencia de una política global de dirección para las lenguas regionales»* (CDPB, 2000). Se señalaba que *«los esfuerzos de las asociaciones han sido destacables (...) y que los resultados no han estado a la altura de las ambiciones del Esquema»*.

Sin embargo, la Convención Específica va a permitir, según el CDPB, poner las bases de una organización susceptible de definir e iniciar progresivamente una política lingüística a favor del euskera. Entre diferentes elementos, se subraya la puesta

en marcha de un espacio de decisión, el *Maîtrise d'Ouvrage Publique* (MOP), un espacio de concertación y de proposición, el Consejo de la Lengua - Hizkuntza Kontseilua, puesto en marcha en junio de 2001; y los implementadores, o *maîtres d'oeuvres* asociativos y públicos.

4. Una concertación estrecha para evaluar la demanda social y desarrollar la enseñanza del euskara en el BAB. Apoyándose en los resultados del estudio de CSA, y siguiendo otros trabajos sobre la evaluación de la demanda social, el CDPB destaca cómo se ha iniciado desde 2001 una dinámica de concertación entre Educación Nacional y los electos del BAB, los profesores y las asociaciones de padres. El objetivo de esta estrategia común, a juicio del órgano de concertación, sería apreciar de forma más exacta la demanda existente, para así poner en marcha las medidas apropiadas. Para el CDPB, esta dinámica merece ser subrayada, y es deseable que este modo de reflexión pueda ser extendido al resto de políticas públicas iniciadas en el País Vasco.

5. Pero también se detectan una serie de insuficiencias. Para el CDPB, las evoluciones positivas antes descritas no deben ocultar la fragilidad del euskera, así como los ámbitos en los que no se han dado avances significativos. En este sentido, se destaca la falta de financiación local de las ikastolas o la ausencia casi generalizada del euskera en los medios de comunicación dominantes. Pero, sobre todo se subraya que la presencia en la vida pública sigue siendo insuficiente, aunque el Consejo aplaude el papel de Euskal Konfederazioa en la promoción del euskara en la sociedad (citándose expresamente la campaña Bai Euskarari) y en los ayuntamientos a través de la estrategia de adhesión al acuerdo para la normalización de la lengua vasca.

Ante esta situación, el órgano de concertación define una serie de retos que deben ser asumidos en relación con la política de promoción de la lengua vasca:

- La obtención del reconocimiento de la lengua vasca. A juicio del CDPB, éste debe concretarse en la introducción progresiva del bilingüismo en los servicios locales, pero también legalmente con el reconocimiento de las lenguas minoritarias por la Constitución: única medida que el documento considera que puede regular los problemas legislativos y normativos que frenan el desarrollo de las políticas lingüísticas. Se subraya, a este respecto, que el conjunto de preconizaciones puntuales y de estrategias que puedan ser puestas en marcha, no podrán llegar a buen puerto sin que se introduzca en los textos de referencia –especialmente en la Constitución– la noción de respeto y de reconocimiento oficial de las lenguas minoritarias. Algo *«esencial para estabilizar y reforzar lo existente, pero también para el conjunto de medidas públicas o privadas que sean tomadas a medio plazo»*. De la misma forma, se subraya la necesidad de armonización del marco jurídico con el que define la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias.
- Elaboración de un plan estratégico de desarrollo de la lengua vasca «Plan Euskara 2015», que la MOP confía al Consejo de la Lengua Vasca.

- Desarrollo de la enseñanza en euskera, reforzando y estimulando la demanda social para superar la línea roja que delimita el riesgo de desaparición de una lengua, y que la UNESCO sitúa en un conocimiento y uso por debajo del 30% de los niños escolarizados.
- La conversión del MOP en establecimiento público para asegurar su papel en la definición y dinamización de la política de desarrollo de la lengua vasca. De la misma forma, se preconiza la necesidad de potenciar un estrecho partenariado con la CAPV. Por último, consideran deseable que los medios vascos escritos, audiovisuales y las ediciones en euskera sean apoyados financieramente por la Convención Específica.

### 5.1.2. *La cultura*

A juicio del CDPB, los años 1990 se han visto marcados en Iparralde por varias tendencias. Por una parte, señalan que un territorio de 260.000 habitantes que genera anualmente 80 millones de francos de presupuesto no puede ser calificado de «desierto cultural». De la misma forma, se apunta que el socio público más importante de la vida cultural es el municipio, que aporta cerca del 50% del presupuesto en la materia. Sin embargo, se subraya la evidente concentración de los recursos sobre el litoral (87% del total). Finalmente, el CDPB considera que en los años 90 *«la cultura vasca vive una situación de extranjera en su propio territorio»*.

Partiendo de estas constataciones, el Esquema había propuesto reabsorber estos desequilibrios a partir de tres ejes de intervención: (a) el reequilibrio del esfuerzo en la puesta en marcha de expresiones culturales vascas y no vascas; (b) la accesibilidad de la oferta cultural, en términos de creación, difusión y de formación al conjunto de este territorio, reforzando la puesta en red de los equipamientos y las estructuras encargadas de la acción cultural; y (c) el refortalecimiento de la presencia cultural vasca en el exterior.

A la luz de las estrategias puestas en marcha desde 1992, en 2003 se observan varias evoluciones en el paisaje cultural local:

1. La afirmación del hecho cultural. Los años 1990 han mostrado en el País Vasco dos direcciones en la promoción cultural: la afirmación de la expresión vasca en el paisaje cultural, y la toma en consideración del hecho cultural como factor de desarrollo del territorio. Dos tendencias que han permitido a la cultura, y más concretamente a la cultura vasca, jugar un papel cada vez más importante en la dinámica territorial.
2. La consolidación del Instituto Cultural Vasco (EKE-ICB). Diez años después de su creación, EKE aparece como el actor más importante en el apoyo al desarrollo de la cultura vasca, en asociación con 80 colectivos, promoviendo acciones originales como el proyecto Kantuketan.

3. La emergencia de nuevos operadores en el espacio de las artes escénicas: tras la creación de la Scène Nationale a comienzos de los años 1990, se ha desarrollado una actividad cultural significativa en torno al teatro y el jazz. De la misma forma, tal y como señala el documento, actores como el Conservatorio Nacional de la Región Baiona-Costa Vasca han dotado al País Vasco de una notoriedad nacional e internacional. A su vez, se considera que también se han potenciado los actos culturales gascones, sobre todo en el BAB, en asociación con el Instituto Occitano.
4. El reforzamiento de la acción patrimonial. Con el Centro de Educación en el Patrimonio (CEP) de Irisarry y la renovación del Museo Vasco de Baiona, el documento evaluativo considera que se ha dotado de contenido y se ha definido un polo patrimonial para este territorio.
5. La construcción o la renovación coherente de equipamientos en el País Vasco interior. Tres de los proyectos identificados en el Esquema se han concretado (salas de cine de Donibane Garazi y Maule, y sala de la Danza de Louhoussoa). Espacios a los que se deben añadir los equipamientos abiertos en Ispoure y Hasparren, no previstos en el Esquema.
6. El desarrollo de la oferta de salas de lectura públicas con la puesta en marcha de bibliotecas-mEDIATECAS en ciertas capitales del interior y de la zona intermedia.
7. El proyecto de instalación de una delegación de los archivos departamentales en Baiona por parte del Consejo General, cuya programación sigue en curso, tras anunciarse su apertura en septiembre de 2003.

Por el contrario, y a pesar de los datos positivos, este texto de diagnóstico señala que en los últimos diez años no ha evolucionado la organización de los actores culturales de la costa y el interior en base a un proyecto federativo. Y si algunas cooperaciones entre actores de ambas zonas se han hecho notar (como es el caso de las de *Biarritz Culture y Scène Nationale...*), lo cierto es que no han dejado de ser simbólicas.

Finalmente, también se apunta que actores históricos del País Vasco interior (Uhaitza, Haize Berri, Eihartzea o Garazikus) se encuentran en una situación muy vulnerable, y con graves riesgos de desaparición. De la misma forma, se reconoce que la puesta en red de las escuelas de música en torno al Conservatorio Nacional de la Región ha fracasado.

### 5.1.3. *El medio ambiente*

El diagnóstico que se presenta en el Informe *Pays Basque 2010* planteaba que Iparralde debía confrontarse a una doble realidad. Por una parte, el territorio se beneficia de una imagen muy positiva por su calidad medio-ambiental: un territorio con un patrimonio paisajístico y arquitectónico importante, y una imagen de un país con

personalidad propia. Por otra parte, la realidad de su estado medio-ambiental es cada vez más contradictoria con su reputación, sobre todo como consecuencia del proceso de urbanización generalizado al que se está viendo sometido este territorio.

Se postulaba, en consecuencia, ajustar la realidad a la imagen del País Vasco, reforzando políticas públicas asentadas en la preservación de la calidad de los paisajes, el uso adecuado del agua, o la gestión de los recursos desde la movilización de las responsabilidades de los diferentes actores en la mejora del equilibrio territorial. De la misma forma, se proponía preservar el valor patrimonial, reforzando la calidad medio-ambiental, y los espacios naturales como recursos a conservar y desarrollar.

Durante los diez últimos años, se ha evolucionado notablemente en varias cuestiones: (a) El compromiso de las colectividades en programas de mejora de la calidad del agua; (b) la puesta en marcha del sindicato mixto «Bil eta garbi» en 2002, y que va a permitir el reciclaje de ciertos residuos de todo el País Vasco y de determinadas comunas del Bèarn; (c) la realización de un inventario de espacios destacables; y (d) la afirmación del principio de reciprocidad territorial, concretada en la solidaridad entre lo rural y lo urbano, el litoral y el interior, necesaria en torno a cuestiones como el tratamiento de residuos. Una solidaridad, finalizan, que debe tener en cuenta la dimensión transfronteriza.

Para el organismo de concertación, y a la luz de estas evoluciones, los retos más importantes a los que debe hacerse frente en el capítulo medio-ambiental serían la diversificación de recursos de agua potable e interconexión de las redes de aprovisionamiento; y la puesta en marcha de dispositivos jurídicos y financieros para vertebrar a las colectividades en materia de gestión del agua.

Desde un punto de vista más general, se señala que las evoluciones positivas antes descritas no deben ocultar la fragilidad a la que se ha visto sometido el territorio durante estos diez años, sobre todo como consecuencia de los procesos de urbanización del litoral, del desarrollo exponencial de los flujos de transporte por carretera y de la creciente contaminación marítima.

#### ***5.1.4. La cooperación transfronteriza***

Los trabajos del informe *Pays Basque 2010* ponen en evidencia la situación paradójica ante la que se encuentra el territorio si la posición transfronteriza se identificaba como un factor de apertura que contribuía al desarrollo del País Vasco, su ubicación también le exponía a los efectos negativos de un medio cada vez más concurrente e incierto. Así, este territorio se encontraba atenazado (a) por el norte, el sur de las Landas: territorio en evolución que dispone de un fuerte atractivo que podría rivalizar con él; (b) por el sur, estructurado en torno a la CAPV y la CFN: espacio de competencia y complementariedad, fundamentalmente en el ámbito económico; y (c) por el este, con el desarrollo de la rivera del Adour.

Sobre la base de este diagnóstico, y a la luz de la prioridad con la que el Esquema define la necesidad de cooperación transfronteriza, el documento evaluativo del Consejo de Desarrollo destaca una serie de avances:

1. En primer lugar, se señala que la firma del Tratado de Baiona el 10 de marzo de 1995 ha posibilitado a las colectividades territoriales de una parte y otra de los Pirineos su integración en estructuras comunes, bien sea francesa (GIP, SEML<sup>15</sup>), bien sea española (Consortio), para conducir el conjunto de acciones de cooperación.
2. La concreción de cooperación entre colectividades locales, destacándose la Eurociudad Vasca Baiona-San Sebastián diseñada por el distrito BAB y la diputación de Guipúzcoa y creada en 1997; el consorcio Bidasoa-Txingudi, creado en 1998 por los municipios de Irun, Hondarribia y Hendaia; y otras iniciativas destacables como es el caso de Xareta entre los municipios de Sara, Urdax o Zugarramurdi, o el de Baigorri-Erro, donde se mantienen los contactos entre los electos de ambos valles.
3. El desarrollo de fondos comunes de cooperación entre la CAPV y la Región de Aquitania, y Aquitania y Navarra. Fondos que permiten la financiación de proyectos en tres materias; científica (investigación, desarrollo tecnológico, enseñanza superior, nuevas tecnologías de la comunicación), económica y cultural.
4. Se subraya también en el haber del capítulo de cooperación transfronteriza la firma de la Convención entre el Consejo General y el Gobierno de Navarra en los ámbitos de infraestructuras, economía, turismo, etc. Un tratado positivo, a juicio del CDPB, *«a pesar de las contradicciones inquietantes que afectan al proyecto de carretera franco-navarra»*.
5. Por último, se destaca el reconocimiento de los intercambios entre actores socio-profesionales, asociativos y universitarios, facilitados por recursos públicos como los aportados gracias a los fondos Interreg.

Sin embargo, el Consejo de Desarrollo también apunta una serie de límites en esta cooperación, derivados de un marco jurídico inadaptado, de existencia de importantes diferencias en la naturaleza y las competencias de las colectividades de una parte y otra de la frontera, del débil conocimiento mutuo de los actores, y de la «frontera lingüística».

Sobre estas bases, el documento redactado por el órgano de concertación presenta los retos sobre los que debe pivotar la estrategia cooperativa a medio plazo: (a) la realización de análisis cuantitativo y cualitativo de la cooperación durante los pasados diez años (trabajo que se concreta a mediados de 2003); (b) superación de los obstáculos jurídicos no resueltos por el Tratado de Baiona; (c) refortalecimiento de la dinámica de construcción de la Euro-cuidad como proyecto a largo plazo; y (d) establecimiento de mecanismos de asociación entre instituciones competentes de uno y otro lado de la frontera para estimular, regular y concretar las indispensables propuestas de cooperación.

<sup>15</sup> Agrupación de Interés Público y Sindicato de Economía Mixta Local, respectivamente.

### 5.1.5. *Las infraestructuras y los desplazamientos*

El informe *Pays Basque 2010* puso en evidencia: (1) la posición estratégica del País Vasco, nudo de comunicaciones entre el norte y el sur de Europa, (2) la capacidad del territorio de atraer los flujos de transporte, bien sea por carretera, mar o aire, y (3) el potencial de desarrollo logístico que le caracteriza. En contrapartida, son evidentes los riesgos de ruptura que este potencial reporta: escasez de suelo, problemas medio-ambientales, etc. De la misma forma, como recuerda el Consejo de Desarrollo, en 1993 se hacían dos constataciones. Por una parte, la cada vez mayor especialización del eje norte-sur, con una función de tránsito que obliga a la creación de equipamientos logísticos en un contexto en el que un incremento del tráfico de mercancías por carretera podría conducir a una situación intolerable. Por otra parte, se destacaban las graves dificultades de acceso a la conurbación, y el enclavamiento de la zona interior, y más concretamente de Zuberoa, sin que exista una vía de comunicación transversal adecuada.

En consecuencia, el Esquema de Ordenación y Desarrollo definía tres ejes estratégicos: (a) consolidar el tejido inter-urbano del BAB como punto nodal de conexión de flujos internos (interior / costa), de intercambios (salida o de entrada en el País Vasco) y de tránsito (regional, nacional o internacional); (b) asegurar la accesibilidad entre la costa y el interior con la mejora y readecuación de las carreteras; y (c) el reforzamiento de las vías de comunicación y la interconexión de los grandes equipamientos logísticos.

Teniendo en cuenta estos compromisos, diez años después de la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo, el CDPB observa cómo se verifican las tendencias previamente descritas: (a) la confirmación del aumento de los flujos de mercancías que transitan por este territorio; (b) el reforzamiento de los espacios logísticos gracias a la construcción de nuevos muelles en el puerto de Baiona o a la plataforma ferroviaria de Hendaia-Irun; y (c) por el contrario, los compromisos sobre el transporte terrestre, identificados hace diez años, no han sido tratados correctamente a juicio de este informe evaluativo.

Ante este panorama, el Consejo de Desarrollo considera prioritario elaborar y defender un punto de vista común ante la superación de la «frontera» pirenaica. Desde este punto de vista se entienden los estudios desarrollados por el órgano de concertación, que ponen en evidencia la importancia de esta cuestión para el desarrollo del País Vasco. Sin embargo, tal y como se subraya, a pesar de las dificultades, no existe ningún organismo que pueda trabajar en esta cuestión, proponiendo alternativas tolerables para el territorio y positivas para el conjunto del Arco Atlántico.

### 5.1.6. *El desarrollo económico*

El análisis realizado por los actores comprometidos en la estrategia de desarrollo a comienzos de los noventa muestra los retos y las fragilidades de los diferentes sec-

tores de la economía local: (a) una agricultura importante en términos de empleo y de organización territorial, pero sometida a una presión inmobiliaria sobre el suelo, que en última instancia la fragiliza; (b) una pesca fuertemente dependiente de las relaciones con el exterior y de las reglamentaciones comunitarias; (c) una industria, discreta a primera vista, pero que ocupa un lugar significativo en la economía gracias a la aeronáutica, la metalurgia y la electrónica; (d) un sector terciario en fuerte crecimiento; y (e) un turismo que juega un rol esencial en el desarrollo del País Vasco, con dos opciones diferenciadas: la costa y el interior.

Globalmente, el documento evaluativo redactado por el órgano de concertación destaca una serie de tendencias que han modificado el mapa económico a lo largo de la pasada década:

1. Desde un punto de vista general, el territorio ha generado 7.300 empleos netos. Las pérdidas se concentran en la agricultura, industria y construcción, con 3.600 trabajos menos. Sin embargo, la vitalidad del sector terciario es evidente, aumentando en 10.900 el número de empleos. En consecuencia, se subraya cómo entre 1990 y 2000 se han confirmado las tendencias observadas en la década anterior.
2. La organización de los actores se ha reforzado en diferentes sectores gracias a una serie de medidas, tales como la puesta en marcha de centros (Aldatu en Hasparren, Indar en Saint-Palais, Odace en Maule) para apoyar la creación y el desarrollo de empresas en el interior del País Vasco. Se destaca también la definición de un dispositivo de reconversión industrial en Zuberoa con el objeto de crear 600 puestos de trabajo en 2010, así como la creación de una instancia de concertación agrícola encargada de la elaboración de un mapa agrario del País Vasco, y de formular propuestas sobre proyectos de desarrollo.
3. El desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) se han manifestado como una de las tareas esenciales para la evolución de este territorio. Por esta razón se ha concretado un mecanismo de animación en la materia. Por otra parte, y como apunta el CDPB, el Consejo General ha iniciado una serie de trabajos para estudiar la estructuración de redes de banda ancha; voluntad que también ha manifestado el BAB.
4. Finalmente, el análisis de los motores de desarrollo evidencia la importancia del sector inmobiliario. De esta forma, el CDPB considera que deben asumirse compromisos para equilibrar las contradicciones entre la economía productiva y la residencial.

### **5.1.7. La dinámica urbana**

Ya en 1992, con el análisis de las cuestiones urbanas quedaba patente la importancia del suelo como una de las claves a tener en cuenta a la hora de implementar una

estrategia de desarrollo en el territorio. Diez años después, el Consejo de Desarrollo considera que los actores locales se enfrentan a retos similares<sup>16</sup>.

Por una parte, se constata que la problemática del alojamiento persiste. En efecto, el mercado inmobiliario del litoral, dominado por personas que desean acceder a una vivienda individual, expulsa a parte de los pobladores originarios a zonas cada vez más alejadas de la costa. Así, mientras que la vivienda familiar aumenta un 31% entre 1992 y 1999, por el contrario, la habitada por una persona crece un 50%. Tendencias que, desde 1999, no hacen más que incrementarse. De esta forma, este documento sentencia que las categorías sociales más modestas están siendo excluidas del mercado de la vivienda.

Para el CDPB, todavía no se ha concretado la elaboración de un plan de desarrollo global del espacio con capacidad de establecer preconizaciones, algo que era planteado como necesario en los diagnósticos del Informe *Pays Basque 2010*. Sin embargo, en contrapartida, se destaca que ya están en curso dos Esquemas que pretenden garantizar la coherencia interna de dicho territorio: uno en torno a la aglomeración y el sur de las Landas, y otro sobre la Costa Vasca sur.

Por último, se subraya el hecho de que en el interior, la puesta en marcha de varios centros multi-servicios (Espellette, Cambo, Hasparren, Bidache, Mauleon, etc) con el apoyo del programa Leader y los Proyectos Colectivos de Desarrollo (PCD) ha posibilitado el acercamiento de los servicios a la población. Finalmente, se reconoce que falta ser concretado un plan de urbanismo sobre la zona litoral y la intermedia, demandado en 1993.

Teniendo en cuenta este análisis, el CDPB considera que el Consejo de Electos debe redactar rápidamente un Esquema referencial de coherencia para implementar estrategias equilibradas y adecuadas para responder a la problemática del suelo y el hábitat, tanto en la costa como en el interior. Un esquema director que debe responder a la necesidad de producir vivienda que responda a las necesidades actuales, sobre todo de los jóvenes, de los sectores más debilitados económicamente, y en aquellas poblaciones que se espera superen los 35 000 habitantes en el horizonte 2020.

### **5.1.8. La enseñanza superior**

Los documentos redactados a comienzos de los años noventa por los diferentes responsables administrativos, sociales, políticos y económicos del País Vasco ponían en evidencia una serie de cuestiones que afectan al capítulo de la enseñanza superior. Por una parte, se destacaba la existencia de una clara falta de organización y uti-

<sup>16</sup> Actualmente el incremento del precio de la vivienda en todo Iparralde se está convirtiendo en un gravísimo problema, cuyas consecuencias se hacen cada vez más evidentes. En este sentido, los sectores juveniles y sindicales están desarrollando una intensa campaña de presión a las autoridades que recientemente ha convulsionado la vida política en determinados municipios del interior.

lidad de la formación secundaria y superior existente en este territorio para el conjunto de los actores. Por otra parte, se señalaba que la fragmentación de la enseñanza superior y secundaria no era favorable para el proceso de desarrollo. Esta fragmentación de lugares, la diversidad de estatus, y la dispersión de las formaciones dificultaba la evolución de este territorio.

Partiendo de este contexto, el Esquema proponía tres objetivos: (a) la consolidación de los recursos existentes, dotando a la enseñanza secundaria y superior de los instrumentos que permitan una mejor coordinación; (b) la definición de ejes de desarrollo futuro, para adecuar la enseñanza superior al entorno, articular la formación profesional y la enseñanza superior con el desarrollo económico del territorio, y (c) ofrecer la posibilidad de realizar trayectos formativos adecuados a las necesidades locales.

Si bien en el decenio 1990-2000 no se concreta un plan de desarrollo creíble de la enseñanza superior, el documento evaluativo del CDPB destaca una serie de evoluciones como (a) el aumento de estudiantes, o la diversificación de las formaciones propuestas, (b) la realización de estudios sobre la enseñanza superior en Iparralde; (c) el establecimiento de un plan de recuperación de los equipamientos universitarios; (d) la puesta en marcha de una política de investigación que se concreta en la oferta a 9 jóvenes doctorandos para recibir una beca; y (e) la creación del Consejo de Orientación Científica y Técnica (COST), que reúne, bajo la dirección del Director de Academia, a los representantes de las universidades de Burdeos, de la UPPA, de las colectividades territoriales y del CDPB-CEPB, con el objetivo de definir las líneas a desarrollar a medio y largo plazo en este territorio.

### ***5.1.9. La organización territorial***

Al lanzar la dinámica Pays Basque 2010, los promotores de este proyecto han iniciado un proceso que está teniendo consecuencias importantes a tres niveles: movilización de los actores, contenido de los proyectos y organización territorial, sin que por eso se haya desembocado en la creación de una institución de derecho común específica para el País Vasco (departamento, Colectividad Territorial,...). Por tanto, debe subrayarse -apunta el CDPB- la eficacia de los dispositivos puestos en marcha.

1. Esta ha sido una dinámica participativa que ha movilizado al conjunto de los actores. Desde el origen, y tomando como referencia experiencias de desarrollo local que verdaderamente pudiesen aportar valor por ser paradigmáticas de la movilización de los actores locales (por ejemplo el caso de Zuberoa desde 1975), el País Vasco ha asumido la opción de iniciar una dinámica participativa para elaborar su proyecto de territorio. En este sentido, el éxito de la estrategia se refleja en la participación de cientos de personas en esta construcción colectiva, aunque hayan existido diferentes niveles de compromiso en las distintas etapas.

2. Una mayor sinergia de los proyectos, gracias a la coherencia de la dinámica en el largo plazo. A pesar de que determinados compromisos no han sido concretados tal y como se esperaba, para el Consejo de Desarrollo es innegable que durante los pasados diez años, la metodología de trabajo ha permitido grandes avances, como por ejemplo:

- Enriquecer el contenido de los proyectos favoreciendo la relación entre los diferentes ámbitos: economía / cultura, costa / interior, mundo urbano / rural.
- Movilizar numerosos mecanismos de desarrollo, entre los que destacan, a) la Convención de Desarrollo de 1997, el Contrato de Plan y la Convención Específica de 2000, todos ellos relacionados con operaciones ligadas al proyecto global de este territorio; b) cinco Proyectos Colectivos de Desarrollo (PCD) en Zuberoa, Amikuze-Iholdy, Garazi-Baigorri, Adour-Ursuia, y Costa Vasca sur; c) tres programas Leader sobre acciones innovadoras en la zona interior; y d) un contrato de Aglomeración en curso de preparación en Baiona-Anglet-Biarritz.

3. De la misma forma, el Consejo de Desarrollo subraya que la estrategia puesta en marcha desde 1992 ha posibilitado un reforzamiento de la organización territorial. Entre los elementos que lo han permitido se encuentra: (a) la puesta en marcha de un organismo de animación territorial bicéfalo, el CDPB y el CEPB, entre 1994 y 1995; (b) la instalación de la delegación del Consejo General de los Pirineos-Atlánticos en Baiona en 1994; (c) la creación de la Agencia de Urbanismo en 1998; y (d) la evolución de la organización intercomunal, concretada en la transformación del Distrito BAB en Aglomeración en 2000, y en la creación de las Comunidades de Comunas de Bidache (1994), de Amikuze (1995), del pays de Hasparren (1995), de Zuberoa (2000) y de Garazi-Baigorri el 1 de enero de 2003. Una estrategia de cooperación inter-municipal que concentra el 49% del territorio y el 54% de la población.

Por el contrario, en el capítulo de negativo, el CDPB expresa su preocupación por la integración de la Agencia de Turismo del País Vasco en el seno del Comité Departamental de Turismo, en clara disonancia con el resto de medidas.

4. Un nuevo concepto, la reciprocidad territorial. Para el organismo redactor de este informe evaluativo, donde la Convención Específica y el Esquema de Desarrollo han sido más eficaces, es probablemente en la capacidad de avanzar en la idea de reciprocidad. Esta noción ha posibilitado pasar de una lógica de «contrarios» a un análisis en términos de «efectos de sistema». Una toma de conciencia de la necesidad de sustituir la dependencia por la interdependencia, que para el CDPB no solo es real, sino que debe ampliarse, fundamentalmente en problemáticas como las del suelo o el tratamiento de desechos.

De esta forma, el documento redactado por el Consejo de Desarrollo concluye presentando los retos que considera más importantes en uno de los capítulos más sensibles de la estrategia de desarrollo y ordenación del territorio: la organización local.

A su juicio, estos compromisos necesarios necesitan de la consolidación de la dinámica. En diez años, Iparralde ha experimentado un modelo de dinamización territorial original. Ha sabido crear espacios de diálogo entre los diferentes actores del territorio, favorecer la toma en conciencia de los retos más importantes, debatir a través del Esquema sobre orientaciones comunes para garantizar el futuro del territorio, obtener, gracias a la Convención, recursos para concretar las operaciones.

Sin embargo, este modelo de funcionamiento es mejorable, a juicio de los redactores, sobre todo en lo que respecta a la toma en consideración de las preconizaciones formuladas por el CDPB por parte de las instancias de decisión. Una cuestión que como veremos, está en la base de la huelga de trabajo que inician 13 de los miembros del Consejo de Dirección del órgano de concertación desde mediados de septiembre de 2003, que amenaza durante meses la continuidad de la dinámica, y que abre las puertas a una nueva dinámica de la mano del colectivo Batera.

En cualquiera de los casos, a juicio del CDPB, sea cuál sea el desarrollo institucional que se presente cara al futuro (en clara alusión a la respuesta que podría llegar a dar Raffarin a las demandas de Batera y el Consejo de Electos<sup>17</sup>), es imprescindible que el método de trabajo de estos diez últimos años se salvaguarde.

De la misma forma, se plantea la necesidad de tomar en consideración las demandas institucionales. Paralelamente a las evoluciones presentadas, el Consejo de Desarrollo reconoce cómo se han expresado de forma contundente durante los pasados años las demandas de creación de una Cámara de Agricultura y de un Departamento propio. Sobre la base de la toma de posición favorable del Biltzar, el CDPB recuerda cómo ha adoptado en octubre de 1999 una propuesta favorable a la creación de este Departamento. Por ello, se considera deseable que en el marco de los debates iniciados sobre la descentralización en 2002, *«estas cuestiones sean puestas sobre el orden del día a fin de ser precisadas las formas que pueden asumirse en Francia y Europa del siglo XXI para responder a una demanda de reconocimiento territorial»*. Un reconocimiento de la frágil situación ante la que se enfrenta la estrategia de desarrollo, que se concreta de forma evidente en la frase que cierra el documento evaluativo: *«en caso de negativa, el proceso de concertación iniciado en el País Vasco, perdiendo toda perspectiva institucional, corre el riesgo de verse debilitado»* (CDPB, 2003).

<sup>17</sup> Vid. Infra.

## 6. La política lingüística

Uno de los capítulos en los que se observa de forma evidente la doble dinámica –gobernación y territorialización en las políticas públicas– que estamos analizando es el de la política lingüística. Así, como consecuencia de la presión ejercida por parte de las asociaciones culturales y de defensa de la lengua, a la estrategia de regeneración local es incorporada una propuesta que trata de concitar en el seno de un organismo como el Consejo de la Lengua Vasca los esfuerzos de las asociaciones, la administración y los organismos de concertación de Iparralde. Sobre la base de esta estructura que se asienta sobre los principios de la gobernación, finalmente, es definida una estrategia de promoción del euskera que se asienta sobre la diferencialidad cultural y lingüística de este territorio.

### 6.1. La creación del Consejo de la Lengua Vasca

Una de las operaciones claves de la Convención Específica y el Esquema de Ordenación y de Desarrollo Territorial es la creación de un Consejo de la Lengua Vasca – Hizkuntza Kontseilua (CLB-HK), que había sido demandado insistentemente por las diferentes asociaciones culturales vascas.

A este respecto, resulta interesante el relato de los hechos que acompañan a su puesta en marcha y que describe Michel Oronos. Tal y como éste señala, la demanda de creación de un organismo encargado de la dirección de la estrategia de promoción del euskera puede remontarse al Manifiesto por la Lengua Vasca publicado por Deiadar en octubre de 1994, en el que se apunta que *«tomando como referencia la Carta europea (Art. 7, b), debe ser creada una institución política especial que administre la cuestión en Iparralde. Este organismo tendrá la responsabilidad pública de la política de recuperación de la lengua vasca»* (ORONOS, 2002: 155).

Dos años más tarde, con motivo de los debates sobre las líneas generales del proyecto Lurralde, diseñado por Peio Olhagaray, y que sienta las bases para la redacción y asunción posterior del Esquema de Ordenación del País Vasco, AEK presenta una moción, que es aceptada el 3 de febrero de 1996: *«un proyecto global de desarrollo del País Vasco debe comportar una política lingüística que tenga por objeto hacer del euskera un instrumento de comunicación normal, tanto en el hogar como en la vida pública, la escuela, los medios de comunicación o la administración. La lengua vasca tiene necesidad urgente de una política lingüística, pero se nota en el País Vasco norte la falta de un organismo capaz de definirla y coordinarla. A semejanza del que existe en la CFN y en la CAPV, debe ser creado un secretariado general para la política lingüística, reagrupando a todos*

*los representantes de los poderes públicos y las asociaciones que trabajan para desarrollar la presencia de esta lengua».*

En paralelo, en el debate sobre el análisis transfronterizo, dinamizado por Jacques Saint-Martin, AEK presenta una segunda enmienda, que finalmente es retirada a la espera de ser debatida en reuniones posteriores. Sin embargo, resulta interesante conocer el texto de esta propuesta, en la medida en que, como veremos, su espíritu es asumido por los actores de dicho territorio unos años después. Textualmente, la propuesta de AEK rezaba: *«la política pública por el desarrollo, aprendizaje y utilización del euskera deberá ser coordinada en las 7 provincias. Para ello, una entidad reagrupará las estructuras encargadas de la política lingüística en las tres zonas administrativas».*

Durante la misma sesión, es aprobada por unanimidad otra enmienda presentada por Erramun Bachoc, presidente del Instituto Cultural Vasco (ICB-EKE). En este sentido, su propuesta plantea la necesidad de equilibrar la importancia de la lengua vasca en las políticas de desarrollo en relación con otros ámbitos que, como es el caso de la economía, parecían presentar mayor importancia. Para ello, propone finalmente que sea creado, *«en el ámbito político, un Consejo de las Lenguas del País o un secretariado general de la Lengua Vasca, a semejanza del que existe en Navarra y la CAPV, en concertación con el resto de organismos oficiales».*

En este contexto, el 3 de marzo de 1996, el Consejo de Administración de Euskal Konfederazioa, que agrupa a 80 asociaciones culturales y lingüísticas del País Vasco (francés), presenta una moción en la que se concreta la demanda de creación del Consejo de la Lengua: *«esta estructura para la política lingüística tendrá una existencia político-técnica. Sobre la base del modelo de ICB, agrupará a los actores que trabajan a favor del euskera y los representantes de las diferentes instituciones. Su función principal será promover la utilización de esta lengua y diseñar su política de normalización. En definitiva, esta estructura sería responsable del conocimiento de la situación socio-lingüística, la definición de objetivos a corto y largo plazo, la precisión de las tareas a desarrollar en todos los ámbitos, y el impulso de la colaboración entre los poderes públicos y los actores sociales».*

Poco después, el 19 de octubre de 1996, se pronuncia sobre la cuestión el Presidente del Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, François Bayrou, apropiándose de las demandas de los sectores culturales y asociativos vascos: *«propongo a todos los que estén interesados la creación de un Consejo de la Lengua encargado de agrupar a los actores públicos, asociativos, científicos, educativos, departamentales. Propongo, por ello, poner en marcha el Consejo de la Lengua el próximo mes»* (citado en ORONOS, 2002).

Una semana después, el Esquema de Ordenación y Desarrollo es asumido, y en consecuencia, también lo es la acción 10.7, que concreta entre las prioridades la creación del Consejo de la Lengua. Un Consejo que se define como mecanismo de apoyo y promoción de la lengua vasca, que debe ser constituido por un equipo técnico de tres profesionales, y que debe reagrupar a todos los actores. Entre sus funciones

estarían las de: (1) coordinar a los actores lingüísticos, (2) ser observatorio de la realidad sociolingüística, (3) formular proyectos a las autoridades competentes y (4) acompañar la puesta en marcha de los proyectos definidos.

Los dinamizadores de las propuestas deberían ser el Sindicato intercomunal de apoyo a la cultura vasca y la Educación Nacional, teniendo como socios la universidad y el Consejo General entre otros. Finalmente, el Esquema prevé su puesta en marcha para 1997.

Tras la aceptación del Proyecto de Territorio por el Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, se da a conocer una carta de la Ministra del Gobierno, la socialista Nicole Pery, quién anuncia la firma de un CIADT para finales de año. Sin embargo, este contrato, como hemos visto, obvia finalmente todas las cuestiones relativas a la dimensión lingüística. Seaska llama a la movilización como respuesta, de forma que 2500 personas se manifiestan en las calles de Baiona el 3 de enero de 1998 para protestar por la ausencia de tratamiento a la lengua vasca en los compromisos del gobierno.

De la misma forma, Euskal Konfederazioa inicia una estrategia de sensibilización y presión, que se concreta en la recogida de 15.000 firmas (2.000 más que las logradas en la campaña Bateginik) y que son remitidas a Nicole Pery. Un manifiesto que también es refrendado por 35 consejeros y alcaldes, así como por 104 asociaciones y sindicatos, y por 300 trabajadores de la cultura y enseñanza del euskera. Finalmente, a comienzos de abril son 4000 las personas que se reúnen en las calles de Baiona para presionar a las autoridades.

Por su parte, Erramun Bachoc, miembro del Consejo de Desarrollo, retoma la iniciativa tratando de obtener el apoyo de las instancias de concertación del País Vasco. Así, el 29 de abril de 1998, el presidente del Consejo de Electos reitera la importancia de la creación del Consejo de la Lengua, estimando que la promesa de la puesta en marcha de un servicio público de las lenguas regionales en el Consejo General, no satisface los compromisos y las demandas de la sociedad.

Mientras tanto, continúan las negociaciones para la financiación de la política de desarrollo local, hasta que en marzo de 2000 se da a conocer el montante destinado en el Contrato de Plan Estado-Región a la cuestión lingüística: de 103 millones previstos en agosto de 1999 se reduce la cantidad a 43,5 millones en octubre, de los que solo 5,6 millones corresponderían al Consejo de la Lengua. Sin embargo, cuando se hacen públicas las partidas definitivas otorgadas en el contrato, se conoce como únicamente se conceden 17 millones de euros para un ejercicio de seis años, a repartir en la promoción del euskera y del gascón. Ante esta situación, y a pesar de las promesas (en 2003 se podría renegociar el contrato) y las amenazas del Prefecto («es esto o nada»), Euskal Konfederazioa informa de la posición de las asociaciones, que consideran totalmente inaceptable el Contrato de Plan.

Sin embargo, el 30 de marzo se encienden las alarmas cuando el presidente del Consejo de Electos anuncia una crisis en las políticas de desarrollo si no se avanza en la

política de contractualización (AHEDO, 2003), ante lo que el Estado responde inmediatamente, por boca de Nicole Pery, señalando que a finales de año sería firmada la Convención Específica.

Finalmente, tras una nueva campaña de movilización de Euskal Konfederazioa, y tras los llamamientos de Abertzaleen Batasuna a boicotear el Consejo de Electos, el 28 de junio de 2000, el Prefecto reúne a las asociaciones culturales y da a conocer su propuesta de crear un organismo que conjugaría los diferentes niveles de poder (por medio de una *Maîtrise d'Ouvrage Publique* -MOP-) y las asociaciones (*Maîtres d'Oeuvres*). En este sentido, la primera de ambas estructuras estaría constituida por el Estado (Educación Nacional), el Consejo Regional, el Consejo General y el Sindicato intercomunal de apoyo a la cultura vasca, siendo la responsable última de la política lingüística. Propuesta ante la que Euskal Konfederazioa manifiesta ciertas reservas (ORONOS, 2002: 168).

## 6.2. *La constitución del Consejo de la Lengua*

El Consejo de la Lengua es creado en su asamblea constituyente, que tiene lugar el 3 de julio de 2001 en la CCI de Baiona. Como expresa el artículo 2 de sus estatutos *«el Consejo de la Lengua Vasca es un mecanismo de apoyo y promoción del euskera. Su objetivo es contribuir a la elaboración y puesta en marcha de cualquier proyecto de ordenación lingüístico relativo a la lengua. En un primer momento, apoyará el programa previsto en el Esquema de Ordenación y de Desarrollo, así como las acciones previstas en la Convención Específica»*.

Más concretamente, el Consejo tiene por misión, en el marco de las políticas lingüísticas comprometidas: (1) asegurar la coordinación entre los diferentes actores afectados por el desarrollo de la lengua vasca, (2) formular propuestas a las autoridades competentes en materia lingüística, especialmente en relación con el estatuto del euskera, y (3) seguir evaluando los planes puestos en marcha, proponer las readecuaciones necesarias y velar por la concreción de las propuestas. A su vez, se añade una cuarta función, que se concreta en la puesta en marcha de medidas de observación de la situación de la lengua vasca, participando en la elaboración de encuestas socio-lingüísticas.

## 6.3. *La composición del CLB*

La estructura del Consejo de la Lengua se fundamenta sobre la base de un modelo de concertación que ya se había experimentado en Iparralde tras la constitución del Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos. En este sentido, su Asamblea General es el órgano soberano, y reúne a diferentes miembros agrupados en cuatro colegios:

1. El primero de ellos integra a los representantes de la *Maîtrise d'Ouvrage Publique*, es decir, el Estado, Consejo Regional, Consejo General, Sindicato intercomunal de apoyo a la cultura vasca y el Consejo de Electos. Todos son miembros asociados con voz consultiva.
2. El segundo colegio aglutina a los representantes de las federaciones, como Euskaltzaindia, el Instituto Cultural Vasco, el Consejo de Desarrollo del País Vasco, Euskal Konfederazioa y el Centro Pedagógico Ikas.
3. El tercer colegio engloba a los representantes de las asociaciones que trabajan cotidianamente en el ámbito lingüístico, como Seaska, AEK, Euskal Irratiak, Uda Leku o Euskal Herrian Euskaraz.
4. El cuarto de los colegios se compone de personalidades cualificadas nombradas por los otros tres colegios, entre las que figuran representantes del Gobierno Vasco, de Kontseilua y de Behatokia (CLB, 2001).

#### **6.4. *El funcionamiento del CLB***

La Asamblea General del Consejo, como hemos apuntado, está compuesta por los representantes de los cuatro colegios, y decide las orientaciones generales y el reglamento interno, aprobando las cuentas y las decisiones del Consejo de Administración. El Consejo de Administración que dinamiza el organismo lingüístico se compone inicialmente por 19 miembros, repartidos de la siguiente manera: 5 miembros asociados del primer colegio, 5 del segundo, 5 del colegio de las asociaciones y 4 escogidas entre las personalidades cualificadas. Esta es la instancia dirigente del CLB en el cumplimiento de las funciones de proposición, observación y evaluación. Aprueba las propuestas y los informes, así como los documentos destinados a su publicación. Finalmente, convoca la Asamblea General, prepara sus reuniones y determina el orden del día.

La Mesa es el órgano de gestión del CLB y sus miembros son elegidos por el Consejo de Administración. Existen, a su vez, varias comisiones de trabajo que las constituyen los diferentes miembros del Consejo, así como determinadas personalidades externas interesadas. El trabajo técnico, finalmente, es realizado por un equipo profesional con las responsabilidades de Secretaría General, dirección de misión, y secretario del Consejo.

#### **6.5. *Las acciones del CLB***

Durante el año 2002, la función del CLB se centra esencialmente en la animación de diferentes grupos de trabajo organizados en torno a las siguientes cuestiones: educación, medios de comunicación y vida pública. El objeto era tratar de diagnosticar y subrayar las dificultades, así como proponer soluciones para posibilitar la puesta

en marcha de aquellas medidas contempladas en el Esquema de Ordenación que, sin embargo, no se habían asumido en la Convención.

Por otra parte, el CLB trata de garantizar la imbricación de los actores concernidos en la materia mediante dos mecanismos: (1) la coordinación de los organismos que trabajan a favor de esta lengua, para determinar las competencias atribuidas a cada uno, y (2) la mediación entre asociaciones y federaciones por una parte y los poderes públicos por otra, para asentar la cooperación y aumentar la confianza y la eficacia.

De acuerdo con la función de observación, el CLB realiza una encuesta socio-lingüística en el País Vasco por medio de 1.720 cuestionarios con el objetivo de determinar el nivel de uso y de cercanía al euskera. Este estudio, realizado con el apoyo de INSEE, ha posibilitado contar con datos que permitan asegurar la validez de las proposiciones realizadas a la *Maîtrise d'Ouvrage Publique*.

De la misma forma, redacta una propuesta para la concreción de un plan estratégico para el euskera con el objetivo de ayudar a los poderes públicos a definir una política lingüística ambiciosa. Este plan, *Plan Euskara 2015*, trataba definir la política lingüística para los diez próximos años, dotando de coherencia a las acciones contractualizadas, y garantizando la eficacia de las medidas puestas en marcha. De la misma forma, su objetivo sería analizar la presencia de la lengua vasca en la sociedad, anunciando objetivos concretos y definiendo las estrategias a seguir.

Por otra parte, el CLB está en el origen de diferentes contribuciones, entre ellas las realizadas para los *Assises des Libertés Locales et Régionales* que se desarrollaron en Salies-de-Béarn el 9 de noviembre de 2002 y en Burdeos el 16 de noviembre<sup>18</sup>. A su vez, la ley de descentralización ha dado lugar, igualmente, a una moción presentada en los encuentros sobre las Lenguas y Culturas regionales o minoritarias desarrollados en Rennes (URTEAGA, 2002).

## 6.6. *Perennización pública de la dinámica de concertación*

Como hemos visto, el modelo institucional que se edifica para la dinamización de la política lingüística en Iparralde se sustenta sobre una lógica de concertación o gobernanza similar a la que se pone en marcha con el resto de políticas públicas, siguiendo el modelo del Consejo de Electos y del Consejo de Desarrollo. De esta forma, en una misma estructura se garantiza la reflexión conjunta entre los responsables de la administración y de la sociedad civil, a través de un complejo sistema de gestión que concita los esfuerzos de las instituciones públicas, agrupadas en torno a la *Maîtrise d'Ouvrage Publique*, y las asociaciones implementadoras, o *Maîtres d'Oeuvres*. Se construye, de la misma forma, una estructura de jerarquías internas, que convierten al Consejo de la Lengua en un laboratorio de proposición e intercambio de reflexiones.

<sup>18</sup> Vid. *Infra*.

En cualquiera de los casos, la apoyatura jurídica de la dinámica que propone el Consejo de la Lengua se ve sometida a la voluntad de los administradores, en la medida en que este órgano de proposición no cuenta con un organismo anexo que sea el encargado de la concreción factual de sus preconizaciones. Es desde este déficit desde donde se entiende la propuesta que asume el Consejo de Electos en marzo de 2003, tendente a la perennización de la política lingüística por medio de una estructura pública. Así, el 18 de marzo, los responsables del MOP, órgano de concertación que aglutina al Estado, departamento, región, sindicato intercomunal, rectorado y Consejo de Electos, presentan públicamente su intención de estructurarse como Agrupación de Interés Público (GIP), estructura pública autónoma, con su propio presupuesto y personalidad moral.

La Agrupación de Interés Público es una persona moral de derecho público dotada de autonomía jurídica y financiera, cuyas modalidades de funcionamiento deben regirse por medio de un decreto que permite asociar, durante un tiempo determinado, instituciones de diversa naturaleza para ejercer de forma común actividades de carácter científico, técnico, profesional, educativo o cultural, o en su caso, poner en marcha equipamientos de interés común. En el caso que nos ocupa, la propuesta sería la creación de un GIP de la política lingüística. Esta estructura se diseña con la ley n.º 82-610 del 15 de julio de 1982, y el estatus de cada GIP resulta de una convención constitutiva que debe establecerse entre los miembros de la agrupación y que debe ser aprobada, por medio de un decreto ministerial, por las autoridades competentes del Estado.

Sobre la base de esta reglamentación normativa, el Consejo de Electos señala los pasos que deberían darse para la constitución de este organismo: orden interministerial del departamento de Educación y del Ministerio de Cultura y Presupuesto. Como respuesta a la demanda, el Prefecto manifiesta que este organismo podría ver la luz a final 2003. De la misma forma, y también en marzo, este representante del Estado en el País Vasco anuncia la puesta en marcha de una dinámica de concertación con la CAPV en materia lingüística, que se concreta en un protocolo de colaboración. Dos pasos que a juicio de Max Brisson y François Maitia, miembros del Consejo de Electos, suponen un avance determinante en la estabilización de la política lingüística<sup>19</sup>.

Varios meses después, y en plena movilización de los sectores institucionalistas ante la aparentemente inminente visita del Ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, se va concretando esta propuesta. Así, se señala que además de los ministerios aludidos, la creación del GIP necesitaría del visto bueno de los Ministerios de Cultura, de Libertades Locales y de Asuntos extranjeros, de manera que los representantes de este organismo pudieran emprender políticas de cooperación transfronteriza con la CAPV y la CFN. Un procedimiento que según se anuncia<sup>20</sup> no se concretaría en un plazo menor a seis meses.

<sup>19</sup> LJPB, 19-III-2003.

<sup>20</sup> LJPB, 4 -VI-2003.

En cualquiera de los casos, el Consejo de Electos inicia una dinámica para adelantarse a la articulación futura de este organismo. El 25 de julio de 2003, el Consejo de Electos delimita con más claridad los contornos de su propuesta. Las funciones del GIP serían las de finalizar la puesta en marcha de las medidas contempladas en el apartado lingüístico de la Convención Específica, destacándose también su papel en una serie de cuestiones como la edición de textos en lengua vasca, la presencia de esta lengua en los medios de comunicación, o su utilización en la vida pública. Tal y como apunta el documento del CEPB (2003a), *«estas nuevas orientaciones podrían apoyarse sobre la definición previa de un plan estratégico cuyas modalidades de elaboración y puesta en marcha fuesen ampliamente participativas, y que podría fundamentarse sobre tres ámbitos, como son el aprendizaje, la utilización y la transmisión del euskera»*. De la misma forma se señala que *«a fin de apoyar la utilidad social de la lengua vasca, se tratará de investigar sobre el desarrollo de su presencia y de su práctica en los servicios públicos (ayuntamientos, instituciones y empresas públicas)»*. A juicio del Consejo de Electos, este GIP podría tomar iniciativas a fin de promover la utilización del euskera en los servicios de atención al público de los organismos asociados, la traducción de las actas oficiales, el respeto a la toponimia, la proposición de cursos de formación y práctica de la lengua vasca a los asalariados de las instituciones asociadas. Se asumen, así, una serie de cuestiones que habían sido propuestas por Euskal Konfederazioa y refrendadas por veinte alcaldías con el objeto lograr el bilingüismo en los servicios públicos.

En lo que respecta a los medios técnicos y financieros, la constitución del GIP garantizaría, además de un presupuesto propio, un equipo permanente para la puesta en marcha de los proyectos, la coordinación entre los diferentes asociados, y la animación de la función consultiva y de apoyo de expertos.

Finalmente, el documento del CEPB afirma, en lo que a la interacción transfronteriza afecta, que *«la lengua vasca será objeto de cooperación entre los responsables lingüísticos de una y otra parte de la frontera. En el proceso de construcción progresiva de una política lingüística en el País Vasco, es indispensable que los poderes públicos puedan definir sus propias orientaciones en materia de cooperación transfronteriza y de desarrollo con las instituciones de Navarra y Euskadi»*. De esta forma, en tanto que organismo concertador de diferentes instituciones públicas, a juicio del CEPB, el *«GIP podría convertirse en interlocutor privilegiado en el ámbito de la política lingüística con respecto de las Comunidades Autónomas y las diputaciones del otro lado de la frontera»*. Una dinámica cuyos primeros pasos se concretan en septiembre de 2003 (AHEDO, 2004c).

Sin embargo, la propuesta de creación de este GIP se encontraba en punto muerto y los diferentes sectores culturales y lingüísticos vascos comienzan a manifestar una cierta impaciencia que conecta con el ciclo movilizador. En este sentido, el 1 de octubre de 2003, el Consejero General Max Brisson señala que *«ante la situación del euskera, no puede perderse el tiempo esperando la visita de Sarkozy, de forma que plantea la necesidad de adelantar el trabajo, para que el GIP pueda ser pues-*

*to en marcha el año 2004*». Sarkozy visita Iparralde en diciembre de 2003, pero el GIP no se constituye. A septiembre de 2004 se sigue a la espera de la creación de este organismo, que se prevé sea puesto en marcha en octubre, tras la visita del nuevo Ministro del Interior Villepin.

Finalmente, el Ministro del Interior llega Iparralde el 30 de noviembre de 2004, y tras degustar los vinos de Izpurua, anuncia la concesión por parte del Estado de 520.000 euros para la Oficina Pública; una cifra que es considerada insuficiente por los actores culturales, que califican la visita de Villepin como de «colonialista». Ninguna palabra sobre el Departamento, rechazo a la Cámara Agrícola, rechazo a la autonomía universitaria del campus de Baiona, rechazo a la oficialización lingüística... es el saldo de una visita, más gastronómica y turística que política.

## 7. *Gobernación y Territorialización de las Políticas de Cooperación Intercomunal*

Hasta este momento, las dinámicas que hemos analizado muestran hasta qué punto las políticas públicas son territorializadas a escala del País Vasco. Sin embargo, gracias a la evolución del marco jurídico-administrativo, en este territorio también se desarrollan una serie de mecanismos de concertación que permiten la puesta en marcha de diferentes estrategias públicas a escala infra-territorial.

Entre ellas destacan las fórmulas de cooperación que se establecen entre diferentes municipios del País Vasco, bien para responder a problemáticas municipales -bajo la fórmula de Sindicatos de Cooperación Múltiple-, o bien para trabajar conjuntamente por una única cuestión ante la que los diferentes municipios se ven afectados -Sindicatos de Vocación Única-.

A pesar de todo, redundando en la dimensión local que asumen las estrategias de desarrollo en este territorio, y tratando de aplicar las fórmulas de gobernación a espacios de menor escala, con problemáticas específicas, el CDPB diseña una propuesta de ordenación local que permita dotar de coherencia a las estrategias territoriales y las infra-territoriales.

### 7.1. *La cooperación intercomunal*

En 2003 son siete las estructuras intercomunales más importantes de estos territorios: la Aglomeración BAB que aglutina a las comunas de Baiona, Angelu y Biarritz, con 109.259 habitantes; la *comunidad comunas* de Soule, que reagrupa los cantones de Mauleon y Tardets con 14.136 habitantes; la de los municipios del cantón de Bidache, con 3.153 habitantes; la de Amikuze, con 9.360 personas; la de Garazi-Baigorri, con 12.312; y la de Hasparren, con 12.064. En total, 151.000 de los 262.300 habitantes de dicho territorio se integran en organismos de este tipo: esto es, el 55% de la población. Existen, a su vez, diferentes Sindicatos Intercomunales con Vocación Múltiple (SIVOM) -como es el caso de Baigorri-; o de vocación única (SIVU) -como el Sindicato Intercomunal de apoyo a la cultura vasca-. Reflejo de la riqueza de las relaciones intercomunales son las 70 agrupaciones diferentes que se contabilizan en 2003 (la mayor parte SIVUs relacionados con cuestiones escolares, tratamiento de aguas, etc.).

1. La estructura de cooperación intercomunal de mayor importancia cuantitativa (por el número de habitantes, y recursos financieros) y cualitativa (por ser el eje fun-

damental de desarrollo de este territorio) es la Comunidad de Aglomeración BAB. Esta Aglomeración se pone en marcha el 17 de diciembre de 1999, continuando un trabajo desarrollado por las tres villas en forma de Distrito desde hacía varias décadas. Sus competencias fundamentales son las de urbanismo, desarrollo económico, medio ambiente, tratamiento de residuos y de aguas, planificación de la enseñanza superior y de la investigación de forma partenariada con el Estado, la Región y la Universidad, y la cooperación internacional y, sobre todo, transfronteriza (BAB, 1999). En 1999 contaba con un presupuesto de 78,20 millones de euros, y desde 2000 dispone de capacidad para contractualizar con el Estado en el marco de los Contratos de Plan Estado-Región; elemento éste que le dota de especial margen de maniobra. Está compuesta por 22 delegados (9 de Baiona, 7 de Angelu y 6 de Biarritz) y actualmente es presidida por el alcalde de Biarritz, Didier Borotra.

Este organismo es un actor clave en los procesos que analizaremos. Entre otros elementos, destaca (a) su mencionada capacidad contractual, (b) la importancia de estas tres villas como polo de desarrollo del País Vasco, (c) su institucionalización temprana, que se consolida tras su constitución en aglomeración, (d) la importancia de sus responsables en los círculos de toma de decisión departamentales, regionales y estatales, (e) y, en definitiva, el peso de sus electos en la *policy network* bicéfala local que se pone en marcha a partir de 1994.

Finalmente, la magnitud poblacional de estas comunas, y la posición de sus alcaldes, contraria –a priori– a la creación de un departamento, convierten al BAB en uno de los más importantes «termómetros» de la popularidad y expectativas de éxito de la reivindicación departamental.

2. Hasta mediados de los años noventa han funcionado instituciones que tratan de reflejar la configuración provincial vasca anterior a su unificación con el Bearn. De esta forma, en 1965 y 1968 son creados los *Biltzar* de Lapurdi, y Baja Navarra-Soule respectivamente. Sus objetivos son idénticos, centrándose en el estudio y solución de los problemas comunes de las localidades que los constituyen. Ambos organismos están formados por los alcaldes de los municipios, y no por las comunas, lo que reduce su representatividad (LABEDAN, 1998).

A pesar de sus limitaciones competenciales, estas instituciones juegan un rol determinante: (a) por una coherencia fundamentada en la historia, ya que se sitúan en continuidad con las estructuras del pasado pre-Revolucionario; (b) por su importancia sociológica, ya que son espacios de debate conocidos y privilegiados por los diferentes electos, y si bien no tienen competencias, presentan un capital convivencial muy valorado; y (c) por cuestiones geográficas y económicas, ya que mientras el primero aglutina a los municipios de la costa, donde el desarrollo es fundamentalmente industrial y terciario, el segundo unifica a los pueblos del interior, de marcado carácter rural.

Además de esta configuración privilegiada, van a convertirse en el marco de todas las batallas políticas que se desatan en este territorio debido a su poder simbólico, siendo el primer lugar en que se debate explícitamente la cuestión departamental.

Y tras su posicionamiento favorable a mediados de los años 1990, pasan de ser un marco privilegiado de reflexión, a convertirse en un actor más en la acción política dinamizada por el movimiento social pro-departamento. Sin embargo, previamente habían cortocircuitado todo intento de modificación del *statu quo* administrativo (CHAUSSIER, 1994).

Independientemente de ello, el 23 de septiembre de 1994 se produce la histórica fusión de las dos instituciones en el Biltzar Único de Alcaldes, a iniciativa de la Asociación de Electos a favor de un Departamento (AED) País Vasco. Este nuevo organismo se constituye por los máximos representantes municipales de las 157 comunas de este territorio, bajo la presidencia del Alcalde de Urruña, Daniel Poulou. Sus funciones son las mismas que las de los anteriores Biltzar, y en su primera reunión designa a los representantes políticos que van a constituir el Consejo de Desarrollo del País Vasco junto al resto de actores sociales, económicos y culturales.

## ***7.2. Estructuración infra-territorial en el País Vasco***

En cualquiera de los casos, y al margen de estos mecanismos, desde las autoridades y las redes de concertación del País Vasco va a tratarse de adecuar la política de ordenación del territorio y regeneración local a las especificidades de los diferentes espacios que se definen sobre el terreno. Desde esta perspectiva, en diciembre de 2001 se adopta un documento del Consejo de Desarrollo que pretende armonizar las orientaciones generales del Esquema de Ordenación y la Convención Específica con otro tipo de mecanismos de desarrollo que ya habían comenzado a implementarse, o serían susceptibles de ser diseñados.

Así, el 28 de mayo de 2001, el Presidente del Consejo Regional de Aquitania solicita al Consejo de Desarrollo un estudio para la definición de territorios susceptibles de soportar proyectos de desarrollo infra-territorial. Concretamente, se demanda al CDPB: (1) definir territorios que han demostrado una capacidad para dinamizar de forma durable orientaciones que sean susceptibles de recibir el apoyo del Estado, la región, el departamento y Europa, y (2) precisar las modalidades para el establecimiento de programas de desarrollo local en estos territorios, pero garantizando su coherencia (a nivel del País Vasco) con el Esquema de Ordenación y las políticas públicas tratadas en la Convención Específica.

Sobre estas bases, se redacta un documento en el que: (1) se definen las dinámicas territoriales del País Vasco, (2) se plantean los problemas de desarrollo, así como los niveles más adecuados para su tratamiento, (3) se definen 5 territorios diferenciados para implementar las políticas públicas, y (4) se plantean las modalidades para la articulación de estos proyectos locales y el del conjunto de este territorio.

### 7.3. Dinámicas territoriales en Iparralde

En primer lugar, el documento (CDPB, 2001b) destaca el fuerte crecimiento poblacional que está soportando el País Vasco, pero también la desigualdad que se observa en función de las diferentes zonas (18% de incremento en el litoral, 35% en el espacio intermedio, y descenso del 12% en Iparralde interior durante los últimos 25 años).

Siguiendo el diagnóstico realizado en el Informe *Pays Basque 2010* y la metodología empleada con la redacción del Esquema de Desarrollo reafirma la existencia de tres polos diferenciados en dicho territorio. Tres sistemas que conocen dinámicas de desarrollo específicas, y ante las que hay que intervenir con programas adecuados.

- El litoral concentra la mayoría de la población a partir del atractivo del BAB, que crece y aglutina en torno a sí gran parte de la actividad económica, generando importantes problemas de suelo y altas tasas de inmigración de personas de avanzada edad.
- La zona intermedia se caracteriza por su importante crecimiento, como territorio atractivo para personas de entre 30 y 40 años, fundamentalmente originarios del Departamento de los Pirineos-Atlánticos. Así, la actividad de este espacio se ve condicionada por la potencia de la costa, configurando un desarrollo cada vez más asimilable con una «zona dormitorio».
- Finalmente, el interior del territorio, lejos de los efectos dinámicos del litoral, se mantiene en una preocupante situación de fragilidad. En cualquier caso, y a la luz de los problemas de suelo de los otros dos espacios, el CDPB considera que se podrían llegar a definir nuevas potencialidades para estos territorios peri-urbanos.

En tercer lugar, se subraya la dinámica de desarrollo que se inicia en 1992, sustentada en (1) el reforzamiento de la complementariedad entre la costa y el interior, (2) la concertación entre todos los actores en torno al desarrollo del País Vasco, (3) el incremento de la participación de los grupos profesionales y asociativos en el Consejo de Desarrollo, y (4) el reforzamiento de la coherencia de los diferentes proyectos territoriales. Una dinámica que, a juicio del CDPB, se complementa y refuerza gracias a la firma de la Convención Específica.

Finalmente, y al margen de la dinámica global de desarrollo, el CDPB destaca la importancia de las estrategias locales llevadas a cabo por las diferentes comunas y federaciones municipales, concretada en (1) cinco contratos de *Pays* (de 1977 a 1984) en Zuberoa, Garazi/Baigorri, Amikuze/Iholdy, Nive Nivelles, *Pays des Trois Vallées*; (2) Contratos de Revitalización (1984-1992) en Soule y Garazi-Baigorri; (3) Proyectos Colectivos de Desarrollo (1992-2001) en Zuberoa<sup>21</sup>, Costa Vasca Sur, Adour-Ursuia, Amikuze/Iholdy, Garazi/Baigorri; (4) Programas Leader 1 (1992-1996) en Zuberoa y (5) Programas Leader 2 (96-00) en el País Vasco interior.

<sup>21</sup> A este respecto ver AHEDO (2003).

Procedimientos, todos ellos, que han permitido al País Vasco adquirir una importante experiencia en la dinamización de estrategias de desarrollo local y en la organización inter-comunal, pero que, sin embargo, no han posibilitado la inversión de las tendencias negativas apuntadas.

## **7.4. *Los cinco territorios de desarrollo***

El Consejo de Desarrollo, a la luz de un análisis que se asienta en las fórmulas de desarrollo económico, los servicios existentes, la problemática de la vivienda y la identidad, plantea dos hipótesis de trabajo a la hora de delimitar los espacios infra-territoriales sobre los que definir políticas de desarrollo adecuadas a las especificidades locales. Una, estructurada a partir de los ejes viarios, que inciden de forma evidente sobre la urbanización del País Vasco; otra, asentada sobre las problemáticas comunes de los diferentes ámbitos.

Considerando que las dos hipótesis presentadas no solo no son excluyentes –ya que mientras que la primera privilegia la estructuración en torno a problemas de ordenación, la segunda lo hace sobre la base de los retos de desarrollo– sino que son complementarias y pertinentes para la definición de las estructuras infra-territoriales, el Consejo de Desarrollo delimita cinco espacios sobre los que territorializar las políticas públicas, adecuándolas a la realidad local.

### **7.4.1. *Zuberoa: 35 comunas***

El documento redactado por el CDPB considera que Zuberoa se enfrenta a una importante fragilización de su tejido industrial y a una desvitalización profunda de su economía. Y a pesar de que se haya iniciado desde los años 1970 una dinámica con el objeto de invertir las tendencias negativas, Zuberoa ha perdido el 17% de la población desde 1975; todo un síntoma de la relativa eficacia de los mecanismos implementados hasta la fecha.

En cualquier caso, este territorio se vertebra desde 2000 bajo la forma de Comunidad de Comunas. Entre las prioridades que asumen los electos, junto a otros actores sociales, se encuentra el mantenimiento del nivel poblacional actual y la creación de 600 puestos de trabajo en los próximos diez años. De la misma forma, se asumen los resultados de diferentes estudios, que hacen referencia a la necesidad de enclavar a esta provincia en el conjunto del País Vasco, así como favorecer su desarrollo agro-pastoral.

Finalmente, el documento subraya como Zuberoa, a pesar de su importante especificidad, mantiene relaciones de cooperación con otros espacios (turismo en Amikuze, tratamiento de residuos con el resto del País Vasco); cuestión ésta que debe ser potenciada. Por último, el texto manifiesta que la dinámica de desarrollo en este

territorio «debe ser resultado de un importante consenso» entre los actores locales y el conjunto de los responsables del País Vasco (CDPB, 2001b: 11).

#### **7.4.2. *Garazi-Baigorri-Iholdi-Amikuze: 70 municipios***

Un territorio que reúne a dos sub-conjuntos con características comunes.

Por una parte la de *Amikuze-Iholdi*, con 40 comunas y 12.300 habitantes. Estos dos cantones han perdido los últimos 25 años un 9% de su población. Organizados en forma de Comunidad de Comunas en el caso de Amikuze, y en Sindicato de Vocación Múltiple en el de Iholdi, han puesto en marcha gran cantidad de operaciones de desarrollo, entre las que se destacan los contratos de *Pays* de los años 1980, o el PCD de 1996. A este respecto, y tras la finalización de este último Plan Colectivo, los electos han manifestado su deseo de reclamar un nuevo procedimiento de desarrollo al Consejo Regional.

Por otra parte encontramos el espacio de *Garazi-Baigorri* (30 comunas, 11.800 habitantes), ha perdido el 12% de la población en 25 años. Estructurados en torno al Sindicato Intercantonal, los electos de este espacio han puesto en marcha un Contrato de *Pays* y un PCD. Respecto a la profundización en los mecanismos de cooperación, el documento resalta la voluntad de los electos para poner en marcha una Comunidad de Comunas (que finalmente se concreta en enero de 2003).

Los retos comunes de ambos núcleos se encuentran, a juicio del CDPB, en la promoción de su economía (agricultura, artesanía, comercio, turismo), el hábitat y los servicios. En cualquiera de los casos, el organismo de concertación también subraya los límites de este escenario infra-territorial, ya que la cooperación entre ambos espacios ha sido reducida hasta el presente. De la misma forma, su desigual estructuración intercomunal es un hándicap para trabajar en conjunto.

Finalmente, a pesar de que existen ingredientes que permiten configurar a medio plazo un territorio único de desarrollo, el CDPB considera deberían ser tenidas en cuenta las realidades diferenciadas de ambos espacios, sobre todo a la hora de negociar las estrategias de desarrollo infra-territorial. *«Lo cierto es que teniendo en cuenta que los electos no están preparados para trabajar a corto plazo de forma conjunta, un primer paso podría ser la hipótesis de dos proyectos territoriales, pero con ciertos ámbitos de las políticas públicas decididos e implementados para ambas comunidades».*

#### **7.4.3. *Bidache-Labastide-Hasparren-Espellette-Ustaritz-Saint-Pierre d'Irube: 36 comunas***

Con 54.000 habitantes, este espacio se conforma como el círculo concéntrico exterior de la aglomeración de Baiona. En 25 años, su población ha crecido un 41%. El

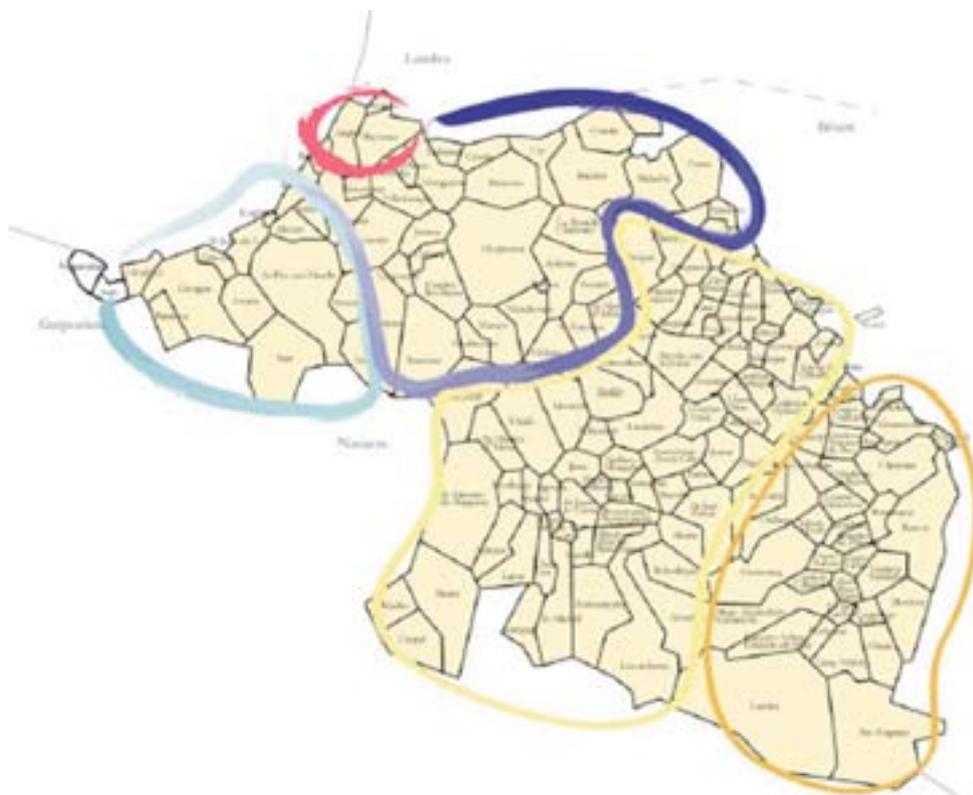
territorio se define sobre tres ejes. En primer lugar el eje Adour-Ursia, con 19 municipios, con 18.400 habitantes y un incremento del 15% desde 1975. Este ámbito reúne a la Comunas de Comunas de Bidache y del Pays de Hasparren, así como otros tres municipios que, en conjunto, han puesto en marcha determinados procesos de desarrollo local. Por otra parte encontramos *el territorio de Errobi*, con diez municipios, 18.000 habitantes y un 41% de incremento poblacional, se estructura en forma de SIVOM en torno a las comunas de Espellette y Ustaritz. Finalmente, se delimita el entorno del BAB, con 7 comunas, 17.600 habitantes y un incremento poblacional del 82%.

El documento subraya la similitud de problemáticas a las que se ven sometidos estos tres sub-territorios, a pesar de que existan evidentes diferencias que dependen de su mayor o menor cercanía al BAB o al espacio rural. Entre las dificultades comunes destacan: (1) la dinamización de la extensión urbana y la respuesta a las necesidades de hábitat y suelo, (2) la solución a las demandas de servicios, (3) la creación de zonas de actividades económicas para atraer empresas, y (4) el tratamiento de residuos.

Como apunta el documento, este espacio intermedio está siendo sometido a una cierta fragilización, provocada por su dependencia respecto del litoral (a diferencia del interior, que se ha visto obligado a conservar su propia capacidad productiva). En consecuencia, el desarrollo de esta zona se fundamenta en el sector residencial, con un gran consumo de espacios y un elevado coste en materia de equipamientos: *«una especialización de la función residencial que no se ha visto acompañada con la creación de actividades ligadas a servicios de proximidad. La pérdida de peso económico amenaza este espacio con un grave riesgo de deriva hacia un «territorio dormitorio», con las consecuencias que esto implica, especialmente para la financiación de equipamientos públicos y para la prestación de servicios a la población».*

#### 7.4.4. *Cuenca de la Nivelle-Bidasoa*

Estas doce comunas, estructuradas en torno a San-Juan-de-Luz, con 58.300 habitantes, han soportado un crecimiento poblacional del 32% en los últimos 25 años. Esta «cuenca» poblacional cuenta con una serie de problemáticas similares a las del anterior espacio: (1) peri-urbanización, dificultades de acogida de población, dinamización y dirección del suelo, desplazamientos, (2) desarrollo económico, (3) medio ambiente y (4) tratamiento de residuos y saneamiento. No existe una estructura intercomunal que vertebré este espacio, y aunque San-Juan-de-Luz lo centraliza, algunos municipios se ven fuertemente atraídos por el BAB al norte, y por Txingudi al sur. En consecuencia, para el órgano de concertación, este territorio debe ser objeto de un consenso entre los actores locales, que debe concretarse en la puesta en marcha de mecanismos de cooperación inter-comunal.



Fuente: CDPB (2001b)

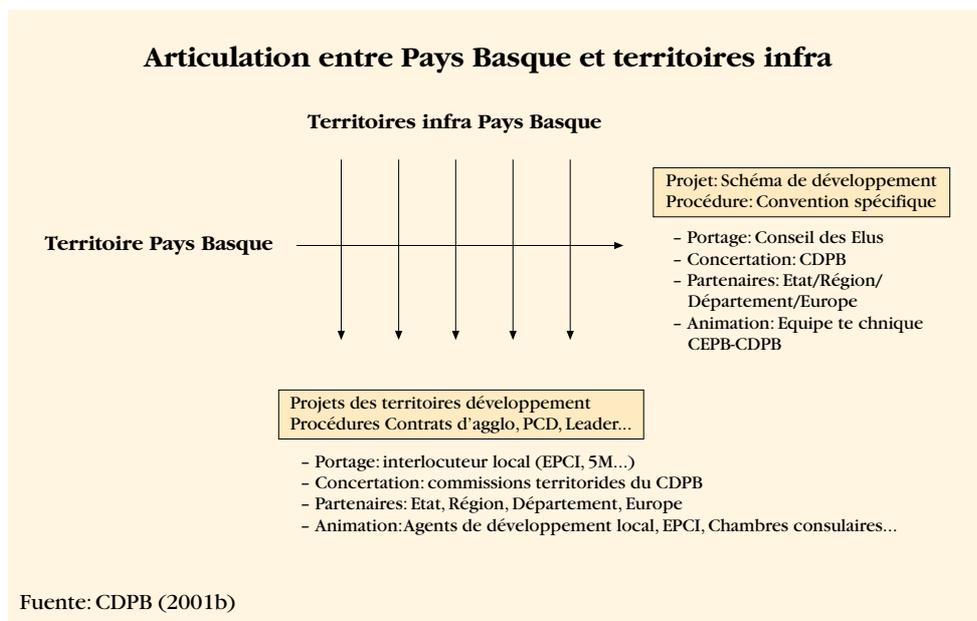
#### **7.4.5. Bayona-Anglet-Biarritz-Boucau**

Estos cuatro municipios concentran 112.000 habitantes y han incrementado su población en un 10% desde 1975. En el momento de la realización del estudio (2001) estaba prevista la puesta en marcha de mecanismos de contractualización, que finalmente se concretan al año siguiente. De la misma forma, el documento del CDPB, y a la vista de la vitalidad de estas comunas, apuesta por la profundización de mecanismos de cooperación con otras estructuras inter-comunales del País Vasco.

### **7.5. Fórmulas de articulación de los proyectos locales**

Para el Consejo de Desarrollo, en definitiva, la dinámica planteada en este territorio desde 1992 permite afirmar una serie de evidencias. Por una parte, el ámbito vasco es un buen punto de partida para posibilitar la concreción de los programas de desarrollo y para definir los principios de la acción pública (algo que, como veremos,

no es respetado por el Consejo General de los Pirineos Atlánticos), delimitar un proyecto de desarrollo y negociar los medios precisos. Por otra parte, los territorios infra-locales de desarrollo constituyen las escalas más adecuadas para movilizar a los electos y a la sociedad civil en torno a proyectos de desarrollo relacionados con la economía y el empleo, el hábitat y los servicios de cada ámbito local.



La existencia de este modelo de desarrollo multi-dimensional y por escalas, sin embargo, precisa de una articulación a varios niveles:

- A nivel de proyecto: el proyecto territorial vasco (Esquema de Ordenación y de Desarrollo) y los infra-territoriales (PCDs, Contratos de aglomeración) deben ser complementarios, de forma que las estrategias de los núcleos locales deben adecuarse a las orientaciones estratégicas definidas en el Esquema, y viceversa.
- A nivel de los *Maîtrises d'Ouvrages*: los organismos públicos responsables de la dirección de los PCDs, por una parte, y el Consejo de Electos, portador del proyecto para Iparralde, por otra, deben concertar su intervención para unificar las propuestas de ambos.
- Desde el punto de vista de los sectores asociativos y económicos, su participación en las reflexiones y en los proyectos territoriales debe organizarse en ambas escalas, territorial e infra-territorial.
- A nivel de los socios públicos su intervención en los Contratos de Aglomeración, PCDs, Leader debe facilitar la concreción de una política pública eficaz para garantizar el desarrollo global del País Vasco.
- A nivel de los actores de desarrollo que intervienen en la animación de los PCDs se considera que éstos deben ser puestos en red y relacionados con los equipos

encargados de la dinamización del proyecto global para Iparralde, con el objeto de edificar una verdadera función de ingeniería territorial.

Por todo ello, el documento del órgano de concertación propone una serie de medidas:

1. Organizar en el CDPB un comité territorial local específico para cada territorio, que debería estar compuesto por representantes de cada uno de los cinco ámbitos definidos que trabajan en los colegios socio-profesionales y asociativos del CDPB; que debería completarse, con los otros cargos institucionales y personalidades locales no representadas en el CDPB. Este comité, cuya composición debería ser validada por el establecimiento público responsable de la dirección del proyecto local (intercomunalidad, sindicato mixto), tendría por función participar junto a los electos en la definición de los proyectos infra-territoriales, así como dinamizar y apoyar su puesta en marcha.

2. Asegurar en el CEPB la coherencia entre las orientaciones estratégicas para el País Vasco y los proyectos infra-territoriales de desarrollo.

Con este objetivo, el CDPB propone varias medidas:

- Posibilitar la evolución de la representación local en el CEPB en función de los nuevos perímetros de desarrollo. *«El CEPB puede convertirse así en lugar privilegiado para poner en común proyectos, informarse de las diferentes iniciativas, establecer lazos entre los diferentes procedimientos para reforzar la sinergia de los programas infra-territoriales y las orientaciones de la Convención»* (CDPB, 2001b: 17).
- Asociar el Consejo de Electos a la firma de los Contratos de Aglomeración y los Proyectos Colectivos de Desarrollo: esta co-firma de los planes territoriales sería una buena forma de garantizar la coherencia de los planes locales y globales.
- Institucionalizar lazos de información recíproca entre los establecimientos públicos locales y el Consejo de Electos.

Como conclusión, este texto subraya que los perímetros definidos no tienen la voluntad de imponerse sobre las estructuras inter-comunales ya existentes, ni tienen la vocación de resolver o tratar la totalidad de las problemáticas que afectan a los municipios que las componen. Su único objetivo es favorecer la puesta en marcha de estrategias de contractualización para el desarrollo local, por otra parte promovidas por el Estado y la Región como complemento de la Convención Específica. Son espacios considerados como pertinentes, sobre los que, en definitiva, puede potenciarse la intercomunalidad, y permiten trabajar de forma concertada en la promoción de la economía, el hábitat, los servicios o la cultura. Se trata, en definitiva, de una estructura que completa los dispositivos concretados a escala del territorio (País Vasco) y que se asienta sobre el esquema de concertación entre cargos políticos, sociedad civil y poderes públicos.

## 8. *Las potencialidades de la gobernación*

A lo largo de estas páginas hemos tratado de presentar un modelo que consideramos se asienta sobre lo que definimos como una estrategia de gobernación. Llegados a este punto, creemos que es necesario detenerse para profundizar en su significado. Efectivamente, por gobernación, entendemos una nueva manera de hacer la política que consiste en asociar a todos los actores afectados por un determinado problema para que las políticas públicas sean el resultado de una concertación entre los actores asociativos, institucionales y socio-económicos. Ciertamente, hasta hace poco, las políticas públicas puestas en marcha en este territorio eran elaboradas, sobre todo, por funcionarios de la administración, para ser después validadas por los electos, sin una verdadera consulta a la sociedad civil; lo que generaba serios problemas, ya que las asociaciones, sindicatos o empresas tenían la impresión de que esas políticas públicas no respondían necesariamente a sus necesidades, y que habían sido concebidas sin ningún debate previo.

En consecuencia, convenía inventar una nueva manera de gobernar que, como veremos, se asienta sobre: (1) el reconocimiento de los actores, (2) el conocimiento mutuo, (3) una amplia concertación, (4) la negociación a lo largo de toda la dinámica, (5) decisiones aceptadas, (6) una aplicación efectiva y (7) una evaluación compartida.

### *8.1. El reconocimiento de los actores*

La primera de las características de la gobernación no es otra que el reconocimiento de los actores por la parte contraria como actores legítimos con los que es posible, e incluso necesario, colaborar. Efectivamente, el comienzo de los años 90 coincide con la voluntad de los poderes públicos de modificar en profundidad las modalidades de elaboración de las políticas públicas reuniendo sobre la misma mesa a actores hasta ese momento excluidos del juego político, ya que, como es el caso del nacionalismo, ningún Consejero Regional, Consejero General y sólo algunos alcaldes de pequeñas localidades se reclamaban de esta opción. El objetivo era pasar de una lógica de enfrentamiento a una lógica de colaboración.

En consecuencia, los poderes públicos se abren en un primer momento al reconocimiento público de las asociaciones, sindicatos y otras federaciones como actores imprescindibles en el debate político, con los que es necesario reflexionar concertadamente para después cooperar. Posteriormente, se desarrolla otra reflexión a fin de precisar las modalidades que concretarían esta voluntad, y que se expresa en el proyecto de creación de los diferentes Consejos y, en primer lugar, el Instituto Cultural (ICB-EKE).

En este sentido, debemos llamar la atención sobre el hecho de que la exclusión de toda una franja de actores locales había conducido a ciertas asociaciones a recurrir a medios de acción en ocasiones ilegales –tales como la sustitución de los paneles de señalización viaria–, o, cuando menos, de protesta, con el objeto de lograr que su voz fuese escuchada. Así, los años 70 y 80 se han visto jalonados de manifestaciones por el reconocimiento de la lengua vasca, dinamizadas sobre todo por las Ikastolas, la defensa de los pequeños agricultores o el apoyo a los presos vascos. En otros términos, quedando al margen de los círculos de decisión políticos, a los actores asociativos no se les reconocía su legitimidad, no siendo aceptados como interlocutores.

## 8.2. *El conocimiento mutuo*

El segundo de los ejes de la gobernación en Iparralde pasa por el conocimiento mutuo de los actores locales. Así, años de oposición y de ausencia de comunicación habían contribuido al nacimiento de ideas estereotipadas y representaciones negativas recíprocas. Efectivamente, habiendo pocos nexos de comunicación, el mero contacto era sinónimo de enfrentamientos, por lo que no es sorprendente que los actores locales tuvieran imágenes completamente deformadas los unos de los otros.

Concretamente, para las asociaciones, los poderes públicos serían los representantes de un Estado opresor y jacobino, que recurría sistemáticamente a la represión, obstaculizando cualquier iniciativa cuya finalidad fuese asegurar el desarrollo económico del territorio, el auge de la enseñanza bilingüe o la institucionalización de Iparralde. Y cualquier discurso o gesto de conciliación era interpretado como una trampa tendida con el objeto de engatusar y calmar las reivindicaciones legítimas del pueblo vasco.

Inversamente, para las instituciones, las asociaciones, a su juicio radicales, estarían dirigidas por separatistas que tratarían de atentar contra la unidad de la República. Estos actores recurrirían a modos de acción violentos, o cuando menos conflictivos, cuya única finalidad sería tensionar la sociedad vasca a fin de lograr que se doblegasen las instituciones. Así, cualquier propuesta moderada era considerada como sospechosa, ya que en última instancia, como sucedía con la demanda de creación de un Departamento, escondía el proyecto independentista.

Por esta razón, uno de los principales méritos de la creación de los Consejos ha sido permitir un mejor conocimiento mutuo de los individuos. Tanto unos como otros son percibidos como personas con los que es posible discutir para después llegar a un acuerdo, manifestando su disposición a lograr compromisos. En el curso de las reuniones, las «máscaras» van cayendo progresivamente, favoreciendo intercambios más sinceros y directos. Las amistades o, en todo caso, las afinidades van cuajando entre ciertas personas que tenían más puntos en común de los que ellos previamente creían.

### 8.3. *La concertación permanente*

La tercera de las características de la gobernación es la concertación entre los actores participantes. Hasta los años noventa, como hemos apuntado, las decisiones eran asumidas unilateralmente por parte de los poderes públicos. Estos respondían a las manifestaciones o las conferencias de prensa de sus adversarios, de forma que los intercambios de puntos de vistas se hacían a través de la prensa. La concertación, propiamente dicha, era prácticamente inexistente, y cuando esta tenía lugar, se circunscribía a ciertas personalidades y materias. Desde esta óptica, la creación de los Consejos ha permitido a las asociaciones y a las instituciones tomar conciencia de las tesis y proyectos de la parte contraria antes de que éstos fuesen transmitidos a la opinión pública; y sobre todo, ha posibilitado debatir, intercambiar y discutir previamente su pertinencia.

Así, el Esquema de Ordenación y de Desarrollo del País Vasco ha sido elaborado entre 1995 y 1997 de manera concertada entre todos los actores afectados (AHEDO, 2003). En efecto, diferentes comisiones temáticas han vinculado a profesionales, al tejido asociativo, a los sindicatos e instituciones, que se han reunido con el objeto de elaborar un diagnóstico, fijar objetivos y precisar estrategias a poner en marcha para concretar los objetivos concertados. En este sentido, el Esquema contempla 94 proposiciones concretas consensuadas concertadamente.

En consecuencia, las propuestas del Esquema de Ordenación han sido objeto de un amplio consenso entre los actores locales, hasta el punto de ser aceptadas unánimemente por los electos y la sociedad civil. En paralelo, la concertación permite que todos los actores se sientan escuchados y consultados a la hora de definir políticas que les afectan, lo que vacuna a la sociedad contra los sentimientos de exclusión o vejación.

### 8.4. *La negociación regular*

La cuarta particularidad de la gobernación se fundamenta en la negociación entre los socios con la finalidad de llegar a un acuerdo sobre las propuestas que merecen ser contractualizadas y financiadas por parte de las autoridades. Las discusiones se asientan en la acción, en los montantes financieros, en la naturaleza de la *Maîtrise d'Ouvrage Publique* (responsables públicos de la selección de los proyectos) y de los *Maîtres d'Oeuvres* (responsables de la implementación), sin omitir los plazos de concreción. En ocasiones, estas negociaciones dan lugar a intercambios de gran riqueza, incluso conflictivos, pero en los que el objetivo es convencer al interlocutor con la ayuda de sus propios argumentos.

Así, el periodo de negociaciones del Esquema de Ordenación que se ha desarrollado entre 1998 y 2000 se ha concretado con la firma de la Convención Específica del País Vasco 2001-1006, en diciembre de 2000, tomando en cuenta una parte signifi-

cativa de las preconizaciones del citado Esquema. Pero, estas negociaciones no finalizan con la firma del acuerdo, sino que se entiende que debe ser objeto de una actualización, así como de un examen profundo de ámbitos no explorados hasta el momento.

Para llegar a un resultado tal, el Consejo de Desarrollo, en estrecha colaboración con el Consejo de Electos –encargado de la negociación–, ha utilizado diversas estrategias, a saber: convencer a los poderes públicos de la pertinencia de ciertos proyectos para la ordenación del territorio o el desarrollo económico, poner el acento sobre los riesgos de conflicto y de movilización de la sociedad civil en caso de rechazo, o mostrarse dispuesto a renunciar a una propuesta como contrapartida a la contractualización de otra medida.

Las instituciones (Departamento, Región y Estado), por su parte, no han dudado en llamar la atención de forma más o menos directa –aunque en última instancia– sobre el hecho de que (a) el poder de decisión les corresponde a ellos, y (b) que estaba descartada una modificación de la legislación. Dicho de otra forma, las preconizaciones debían situarse en el marco institucional sin que fuese necesaria su transformación.

Más concretamente, los poderes públicos han aceptado la adopción de una proposición de la Convención Específica a condición de que el *Maître d'Oeuvre* fuese público: así, la acción 1.2., que se asienta en la sensibilización del aprendizaje de la lengua vasca en la escuela. En paralelo, la dinamización pública de la medida es confiada a la Educación Nacional. De la misma forma, las instituciones han aceptado la creación del Consejo de la Lengua Vasca a condición expresa de que gozasen de un poder consultivo y no decisional.

## 8.5. *La decisión asumida*

El quinto elemento de la gobernación es la asunción de decisiones preconizadas. Efectivamente, el proceso de negociación se desarrolla a partir de la toma de decisiones que afectan a proyectos que son asumidos; pero también sobre la base de las modalidades que presidirán su puesta en marcha. En lo que respecta a las cuestiones económicas, culturales o sociales, el método es el mismo, ya que una vez que se llega a un compromiso, la decisión es ratificada inmediatamente o convalidada posteriormente.

Sin embargo, debe subrayarse la complejidad del fenómeno, en la medida en que existe una notoria diferencia entre el poder de decisión formal y el informal. Así, en teoría, los diferentes Consejos no tienen más que un poder consultivo y su función es formular recomendaciones dirigidas a los poderes públicos, que actuando en los *Comités de Pilotaje* o no, toman la decisión. Pero, en realidad, desde el instante en que los Consejos van ganando la confianza de estas instituciones, acaban orientando en gran medida las decisiones que les corresponde tomar a los citados poderes

públicos. En efecto, estos Consejos, se encargan (a) de la realización de diagnósticos, (b) de la toma en consideración de los obstáculos que impiden el desarrollo de las políticas públicas, y sobre todo (c) son responsables de la formulación de las pre-conizaciones. Y aún más, en ocasiones (d) se les encomienda la negociación de sus proposiciones, lo que les confiere un poder importante, ya que de esta forma acaban interviniendo a lo largo de todo el proceso de elaboración de los proyectos. A partir de ese momento, buen número de proyectos son validados tal y como se presentan, o después de pequeñas modificaciones.

Pero, para que esto sea así, el Consejo de Desarrollo o el Consejo de la Lengua deben beneficiarse de la confianza de los poderes públicos, lo que supone una metodología de intervención basada en el respecto hacia los poderes públicos. La construcción de una confianza tal necesita tiempo, paciencia y perseverancia a fin de evitar sobresaltos e impacencias. Por el contrario, si esta confianza no existe, disminuye fuertemente la capacidad de influir sobre las decisiones y los decisores por parte de estos Consejos.

## 8.6. *La aplicación efectiva*

La sexta característica de la gobernación no es otra que la aplicación efectiva de las decisiones asumidas. Así, una vez que la Convención Específica es firmada en 2000, debe pasarse a una fase de puesta en marcha de las acciones, lo que implica la discusión con los *Maîtres d'Oeuvres* designados o susceptibles de serlo.

Por ejemplo, la creación del Consejo de la Lengua Vasca, que es la primera de las acciones del capítulo lingüístico de la citada Convención, ha sido precedida de grandes debates, en ocasiones apasionados, para determinar si el Consejo debe ser parte del Instituto Cultural Vasco (ICB-EKE) o si debe asumir una independencia total. Si las asociaciones que trabajan en el ámbito del euskera eran favorables a la segunda opción –estimando que la mezcla entre la lengua y la cultura se haría en detrimento de la lengua–, el ICB-EKE era partidario de la primera opción –al juzgar que la lengua y la cultura estaban indisolublemente unidas, y al considerar que una separación sería perjudicial para el Instituto, que perdería parte de sus competencias–. Estas discusiones que se prolongaron durante varios meses, retardando la puesta en marcha del Consejo de la Lengua, se han saldado con la victoria de las asociaciones lingüísticas.

En resumen: la aplicación de las acciones contractualizadas es efectiva en conjunto, aunque depende en gran parte de la voluntad de las asociaciones y las instituciones públicas, de las posibilidades presupuestarias de las colectividades territoriales y del contexto político. En este sentido, un periodo de tensiones es, a veces, propicio para el avance de los proyectos, pues los poderes públicos desean demostrar que obran efectivamente a favor del desarrollo económico y de la revitalización de la lengua vasca, sin que se haga necesaria una modificación institucional.

## 8.7. La evaluación compartida

La última distinción de la gobernación es la de la evaluación compartida de las acciones contractualizadas en particular y las políticas públicas en general. Así, una de las misiones de los diferentes consejos es evaluar las políticas puestas en marcha a fin de promover el desarrollo y la ordenación del territorio, en el caso del CDPB, y el euskera en el caso del Consejo de la Lengua. Algo, por otra parte, lógico. Estos consejos, en definitiva, van a asumir la capacidad evaluativa de los diferentes capítulos de la Convención Específica para permitir que la *Maîtrise d'Ouvrage Publique* –encargado de los dossiers correspondientes– tenga un conocimiento perfecto de la evolución y las modalidades de aplicación necesarias.

Una evaluación que comprende cinco fases, esto es: (1) llamar la atención sobre la naturaleza de la acción contractualizada, precisando las medidas y las financiaciones previstas, (2) enunciar el nivel de aplicación de la acción, especificando aquello que se ha hecho y con qué dinero, (3) la interrogación sobre los obstáculos y problemas cotidianos, (4) la formulación de propuestas que permitan superar las dificultades y encontrar soluciones, (5) la clarificación de las nuevas necesidades surgidas entre 2001 y 2003, que difícilmente habrían podido ser previstas tras la firma de la Convención Específica.

Esta evaluación, a la vez cuantitativa y cualitativa, se inscribe en una valoración más global que afecta a la Convención Específica en conjunto y cuya responsabilidad es confiada al Consejo de Desarrollo del País Vasco. En este sentido, las evaluaciones son hechas de forma concertada con todos los actores afectados, favoreciendo así el consenso y la aceptación. En definitiva, esta facultad es un instrumento preciado que influye de manera determinante sobre las orientaciones de las políticas públicas y testimonia la nueva gobernación que se está experimentando a escala territorial en Iparralde.

Pero, este modelo se enfrenta a graves problemas en este territorio.

*Segunda Parte*  
*La demanda Institucional*

## 1. El primer ciclo movilizador

La reivindicación departamental está presente en el País Vasco desde el mismo momento en que las provincias históricas de Lapurdi, Zuberoa y Baja-Navarra son integradas junto al Bèarn en el Departamento de Bajos-Pirineos (actualmente Pirineos-Atlánticos). A lo largo de 200 años, por tanto, esta demanda es una constante que va a sustentarse sobre la base de diferentes concepciones del territorio. Desde una primera perspectiva se identifica como sujeto de una cultura y de una afiliación étnica, y su expresión política fundamenta la apuesta institucionalizadora del nacionalismo moderno desde 1963. Una segunda visión territorial entiende el entorno local como un actor de desarrollo económico, de forma que la burguesía modernizante representada en la Cámara de Comercio vincula –desde 1836– la creación de un departamento con la reordenación económica y la cohesión local. La tercera de las interpretaciones del territorio entiende éste como agente político de un partido en expansión, lo que se concreta en la apuesta del Partido Socialista por el departamento; una formación que observa en esta demanda un importante recurso movilizador (CHAUSSIER, 1997). Finalmente, esta interpretación instrumental se transforma en otra más política que se concreta en la estrategia descentralizadora o desconcentradora fuertemente arraigada en la formación socialista.

Entre 1994 y 1997 encontramos una serie de procesos, dinamizados aisladamente por diferentes actores, pero que generan oportunidades para el resto. En primer lugar, un colectivo que aglutina a un centenar de electos de todas las tendencias a excepción del Frente Nacional, la Asociación de Electos (AED), elabora un marco discursivo (AED, 1997) que es aceptado por el conjunto de sus afiliados. De esta forma, se complementan en un mismo ideario las tres interpretaciones del territorio, aunque la dimensión económica (departamento = desarrollo) continúe primando sobre la perspectiva identitaria (departamento como garante de la cultura vasca) y la interpretación política (departamento como representación territorial). En paralelo, y sobre la base de un discurso ya unificado, la AED inicia un proceso de seducción hacia el cuerpo electivo que se concreta: (1) en el voto en pro del departamento (1996) por parte de la Asamblea de Alcaldes del País Vasco, (2) en los resultados favorables de la consulta realizada entre el conjunto de consejos municipales (1997-1999), y (3) en la asunción de la demanda por parte del CDPB (1999).

A su vez, el Partido Socialista (PS) trata de recuperar su centralidad local retomando la reivindicación departamentalista, de forma que su máximo dirigente y entonces candidato a la Presidencia, Lionel Jospin, se pronuncia en 1995 a favor de la institución «*si una mayoría de los electos así lo exigiese*». Sobre la base de este renovado compromiso, la socialista Nicole Pery logra el puesto de diputada en las legislativas de 1997 contra todo pronóstico.

Finalmente, Abertzaleen Batasuna, tras un profundo debate, opta por asumir la reivindicación departamental. Se abandona así la postura defendida por una parte de su militancia que, siguiendo los postulados de Iparretarrak, exigía como paso táctico la institucionalización del País Vasco por medio de un Estatuto de Autonomía. En consecuencia, en 1997, Abertzaleen Batasuna define una estrategia departamentalista que se sustenta en tres etapas-objetivo claramente diferenciadas: (a) situar a esta formación en el centro de la reivindicación; (b) generar un amplio movimiento que socialice la demanda intentando lograr una mayoría social departamentalista; y (c) generalizar una dinámica de desobediencia civil que hiciese imposible el mantenimiento del *statu quo*.

Sobre estas bases, el 30 de enero de 1999, AB 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 establecerse contactos con el resto de actores, dándose forma definitiva al movimiento social que cristaliza en el «Llamamiento de los 100»; colectivo compuesto por representantes de la mayor parte de formaciones políticas (AB, UDF, RPR, PS, Verdes, PNB, EA), grupos económicos (Cámara de Comercio, los sindicatos CFDT, ELB, y Ofizialeak), y la totalidad de asociaciones culturales del territorio.

De esta forma, el conjunto de actores que hemos mencionado inicia 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 alemana: 13.000 personas exigen un departamento vasco el 9 de Octubre de 1999. Como colofón, en esas fechas se da a conocer una encuesta según la cual el 67% de la población del País Vasco estaría de acuerdo con la creación de dicho departamento (CSA, 1999).

Pero, ¿cómo es posible que en sólo 20 años se hubiese pasado del cierre total de instituciones locales a las demandas de los sectores departamentalistas, a la apertura que hemos apuntado; o de la apatía generalizada y de la desmovilización casi absoluta de 1980, a una movilización de características tan masivas a finales de los años 90? Y más aún, ¿cómo se explica que a finales del siglo XX confluyan los dispares intereses del nacionalismo, de los sectores económicos y sindicales, de los socialistas, y de los pequeños electos de centro-derecha, hasta el punto de que se constituya un movimiento social que desarrolla una acción contenciosa como la que protagoniza el Llamamiento del 9 de octubre? Para responder a ambas preguntas, debemos detenernos en la estructura de oportunidad política que encontramos entre 1997 y 1999.

En este sentido, la difusión de las oportunidades derivada de la acción que desarrolla cada uno de los actores pro departamento de 1994 a 1999 se une a la apertura de la estructura de oportunidad política (EOP) en el ámbito local. Siguiendo los esquemas analíticos de autores como URTEAGA (1995), TARROW (1997) o KRIESI (1999), observamos cómo esta EOP se caracteriza: (a) por un incremento de las posibilidades de acceso a los círculos de reflexión territorial (CDPB) y a las institucio-

nes representativas del territorio (Asamblea de Alcaldes); (b) por una nula capacidad de implementación de las políticas públicas de desarrollo, que retro-alimenta las posturas de los que pretenden la escisión del departamento; (c) por una correlación de fuerzas favorable al movimiento gracias a la importancia y el paulatino incremento de los actores que se alían a la demanda; (d) por la existencia de alineamientos inestables en las élites de centro y derecha que, bien como consecuencia de un intento de desgastar a los socialistas por sus contradicciones internas, o bien por la necesidad de no aislarse de una ciudadanía cada vez más definida, paulatinamente van mitigando sus posicionamientos anti-departamentalistas; y (e) por una clara división entre las élites locales y gubernamentales.

Sin embargo, el ámbito local también muestra la existencia de determinados «cierres» en la estructura de oportunidad, como lo refleja el papel de algunos notables y organismos para-institucionales (CEPB), que intentan cortocircuitar los argumentos escisionistas. De la misma forma, el análisis de la estructura de oportunidad a nivel nacional evidencia los límites de la demanda. En este sentido, la propia naturaleza del Estado, fuerte y excluyente, desincentiva cualquier forma de acción colectiva contenciosa (DUYVENDAK, 1995).

En definitiva, la EOP se concreta en una situación contradictoria entre (a) una importante difusión de las oportunidades de unos actores a otros a nivel interno, (b) una gran apertura local, y (c) un cierre casi absoluto a escala nacional que únicamente se mitiga por el compromiso cada vez más explícito de las bases del Partido Socialista en Iparralde. Así, los actores que habían actuado aisladamente desde 1994 van tomando conciencia de la necesidad de unificar su trabajo para modificar la correlación de fuerzas a nivel nacional. Y esta sensibilidad cooperativa confluye con la estrategia diseñada previamente por Abertzaleen Batasuna.

A pesar de la masiva manifestación convocada por el «Llamamiento de los 100», los resultados serán exigüos. Así se entiende que el movimiento radicalice sus posiciones hasta el punto de que llegue a amenazar a los responsables del centro con la puesta en marcha de una estrategia de desobediencia civil de masas. Sin embargo, el testigo desobediente será recogido por otro colectivo, éste directamente organizado desde las filas de Abertzaleen Batasuna: el movimiento «Demo».

En cualquiera de los casos, e independientemente de que no llegue a concretarse tal y como había sido prevista la tercera de las etapas definidas por el partido nacionalista, el contexto de partida con el que se encuentra el colectivo «*Demokrazia Euskal Herria-rentzat*» (democracia para el País Vasco) es ampliamente favorable para garantizar la repercusión social necesaria de las acciones disruptivas que desarrolla. Por una parte, los desobedientes gozan de la legitimidad derivada del hecho de que un colectivo (el «Llamamiento de los 100», en el que además de los nacionalistas, también se ven representados los cargos del centro derecha o el Partido Socialista) asume dialécticamente la necesidad de dar un salto cualitativo de la acción convencional a la desobediencia civil. Por otra parte, el nivel de simpatía de la reivindicación permite que la actividad disruptiva desarrolle al máximo sus potencia-

lidades (TARROW, 1997). Así, acciones como el robo de las sillas de los 21 electos vascos en el Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, el «secuestro» de dos docenas de *Mariannes*, el cambio de señales viarias monolingües por otras bilingües se presentan como un claro desafío a las autoridades, generan un alto grado de incertidumbre en el Estado, y provocan cierta solidaridad entre los actores que apoyan la demanda (AHEDO, 2004).

En consecuencia, como ya hemos sugerido anteriormente, a mediados de 2000 se asiste al punto álgido de un ciclo de protesta iniciado entre 1994 y 1997: (a) se observa una amplia intensificación del conflicto, (b) se hace patente la total difusión sectorial de la demanda, (c) se muestra una gran difusión geográfica de la reivindicación, de forma que el movimiento social departamental supera los límites urbanos de la acción contenciosa. Finalmente, la muestra evidente de esta fase ascendente del ciclo movilizador se refleja (d) en la aparición de contra-movimientos dinamizados por las direcciones de la UDF y el RPR (AHEDO, 2003).

Y sobre todo, se debe subrayar que los nacionalistas se convierten en el núcleo dinamizador de la reivindicación, hasta el punto de que, de ahora en adelante, pueden imponer a los electos socialistas y muchos cargos del centro y la derecha, la incorporación a la reivindicación escisionista de cuestiones identitarias como la demanda de reconocimiento oficial de la lengua vasca. Algo que es aceptado por muchos, hasta el punto de que la máxima representación del País Vasco, la Presidencia del Consejo de Electos, las haya asumido en 2002, en claro contraste con la situación de las pasadas décadas.

## 2. *El nuevo ciclo movilizador*

Actualmente asistimos a un nuevo ciclo movilizador, cuyos contornos parecen sustentarse sobre una estrategia de acción colectiva que, más allá de las dinámicas convencionales dinamizadas por el Llamamiento del 9 de octubre, se asientan sobre repertorios de acción que pueden llegar a lindar con la disrupción. Como veremos a continuación, este contexto de nuevas movilizaciones departamentalistas se precipita a finales de 2002 con la apertura de oportunidades que posibilita el anuncio del nuevo Gobierno de Raffarin de su intención de iniciar un nuevo proceso de descentralización.

### 2.1. *La recomposición estratégica*

Sin embargo, sería un error considerar que los sectores departamentalistas habían permanecido inactivos entre 1999 y 2003. A pesar de que su presencia en los medios de comunicación sea considerablemente menor que la que habían disfrutado previamente, durante este periodo no solo no desaparece la actividad del incipiente y difuso movimiento social que coge el testigo del Llamamiento, sino que se desarrollan una serie de actividades con una importancia estratégica clave para comprender el surgimiento de Batera en 2002, así como los nuevos rasgos que asume la acción de los sectores institucionalistas.

#### 2.1.1. *El fin del ciclo movilizador de los años 90*

El Llamamiento del 9 de octubre, tras lograr el clímax movilizador con la manifestación de finales de 1999, comienza a perder fuelle. A pesar de que realiza varias acciones más –como la concentración de más de 1.000 personas en la localidad natal de Jospin– paulatinamente se eclipsa hasta desaparecer, aunque nadie declare oficialmente su defunción.

Como hemos apuntado, este movimiento había definido, sin embargo, los pasos sobre los que debía discurrir la estrategia institucionalista, cuando su portavoz, Renaud D'Elissagaray proclama el 9 de octubre de 1999 la necesidad de pasar a una fase centrada en la desobediencia civil. Con esta declaración parecía que comenzaba a ponerse en práctica la tercera de las fases que había definido Abertzaleen Batasuna tras su compromiso departamentalista de 1997 (AHEDO, 2003). Y aunque las dos primeras se habían satisfecho –asunción de la centralidad en la movilización departamental con la convocatoria en solitario de una manifestación en enero de 1999 y creación de un amplio movimiento social, que se pone en marcha con el llama-

miento del 9 de octubre-, sin embargo, la tercera de sus propuestas –fase de desobediencia civil departamentalista que bloquease las instituciones hasta la modificación del *statu quo*– no llega a concretarse. Entre las razones podríamos subrayar algunos elementos que contribuyen al fin del ciclo movilizador que impide que se entre en la fase desobediente previamente anunciada:

- En primer lugar, asistimos a fuertes contradicciones organizativas de los nacionalistas, que se enfrentan a graves divisiones internas que se saldan con la salida del 20% de su militancia a finales de 2001: colectivo que pasa a constituir Batasuna de Iparralde.
- Por otra parte, también están presentes las divisiones del PS, que a pesar del compromiso de su organización local, se enfrenta al cierre absoluto de sus compañeros en el Gobierno. En este sentido, la continuidad de la estrategia institucionalista por los derroteros de la desobediencia no haría más que desgastarles frente a sus dirigentes en el centro, o deslegitimar a su dirección ante los electores locales.
- De la misma forma, en el fin del ciclo movilizador están los efectos de fin de la tregua de ETA. Aunque el origen de la dinámica que cristaliza en el Llamamiento del 9 de octubre es previa a esta tregua, y por tanto se inicia en un contexto de grave enfrentamiento violento en la CAPV y la CFN, es claro que la situación de distensión que acompaña al anuncio de ETA favorece las estrategias de convergencia entre los nacionalistas y los electos de las formaciones francesas. Y si también es cierto que esta convergencia se mantiene más allá de la vuelta a las armas de ETA, también resulta evidente que ésta se convierte en una excusa ideal para que aquellos sectores sometidos a fuertes contradicciones internas, puedan encontrar una salida digna para abandonar la acción institucionalista.
- Además de estas cuestiones internas, también se modifica la Estructura de Oportunidad Política del movimiento departamental. Así, la concesión de la Convención Específica permite que, temporalmente, se desactive una de las argumentaciones más efectivas de los departamentalistas: la de que sólo una institucionalización del País Vasco garantizaría la implementación de las preconizaciones del Esquema de Ordenación.
- Finalmente, debemos añadir un nuevo elemento: la inexistencia de una identidad interna en el movimiento social departamental, que permita que sus activistas se sientan vinculados entre sí, más allá de sus visiones tácticas y corto-placistas (AHEDO, 2004).

### **2.1.2. La etapa de reestructuración (2000-2002)**

Sin embargo, repetimos que la desaparición del movimiento unitario no significa, ni de lejos, el fin de la presión de los sectores departamentalistas. En este sentido, en-

tre 2000 y 2002, se dan significativos avances que prefiguran los contornos que asumen el colectivo Batera.

1. Por una parte, debe subrayarse que a pesar de que la estrategia desobediente no es implementada por el Llamamiento, como hemos apuntado, otro colectivo recoge el testigo. Así, el movimiento «Demo» surge a comienzos de 2000 realizando una serie de acciones disruptivas espectaculares que llaman la atención de los medios de comunicación nacionales. Sin profundizar en su estrategia (ver AHEDO, 2004), debemos apuntar que la acción de este colectivo tiene ciertas consecuencias a nivel local.

Los Demo desarrollan una serie de acciones desobedientes sobre lo que ellos definen como «objetivos asequibles». Entre ellos se encuentra la oficialización de la lengua vasca y la institucionalización del País Vasco. Sin embargo, en el primero de los casos, los Demo asumen las preconizaciones de los órganos de concertación (concretamente las propuestas del Esquema de Ordenación), y ante el inmovilismo de las autoridades, tratan de ponerlas en marcha. Así sucede en el caso de la señalización viaria, cuando retiran o sustituyen decenas de señales monolingües por otras bilingües. De la misma forma, desde 2001 centran todos sus esfuerzos en la concreción de una estrategia de promoción de la lengua vasca en la compañía de ferrocarriles SCNF. Entre las acciones que realizan se va observando una cierta graduación: del cambio de rótulos se pasa a la ocupación de la estación de Baiona, y de ahí a las suspensión momentánea del tráfico encadenándose a las vías, hasta que finalmente, convocan la primera acción desobediente de masas, cuando en marzo de 2003, casi 300 personas realizan una manifestación por las vías del tren, haciendo caso omiso a las amenazas de la Prefectura.

De la misma forma, los Demo intervienen de forma determinante en la demanda institucional con dos asombrosas acciones. A comienzos de 2001, una veintena de desobedientes logran sustraer los 21 escaños de los electos vascos de la sede del Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, para «aportar las sillas necesarias para la institución vasca». De la misma forma, varios meses después, estos desobedientes sustraen las actas del Biltzar de Lapurdi, en la que se recoge la deliberación de los electos vascos en 1790, en la que reclamaban un departamento propio. El objetivo de esta acción era exigir la transferencia de los archivos departamentales a Baiona. En definitiva, acciones de este tipo permiten que la llama de la disidencia institucionalista se mantenga encendida entre 2000 y 2003.

- Los Demo se ven afectados por altos niveles de represión como consecuencia de sus acciones. Sin embargo, el hecho de que sus demandas sean mínimas, legitimadas socialmente e incluso sustentadas en preconizaciones del Consejo de Electos, posibilita que, en torno a sí, se genere cierta simpatía que, poco a poco, sirve de colchón contra los zarrazos represivos. A pesar de todo, la estrategia de las autoridades va in crescendo, de forma que de las detenciones se pasa a los procesamientos, de los procesamientos a los encarcelamientos, hasta que se alcanza el paroxismo a finales de 2002, cuando los tribunales de Baiona –en los que se juz-

gaba a varios desobedientes- son desalojados violentamente, llegándose hasta a gasear a los presentes. A pesar de todo, sus acciones concitan el apoyo de personalidades alejadas del nacionalismo; e incluso, algunos responsables institucionales no ocultan sus simpatías por la imaginación y sangre fría de los desobedientes.

- Los Demo utilizan los recursos de la memoria colectiva de la ciudadanía. Pero no solo adecuan sus acciones y objetivos al imaginario cultural vasco, sino que amplían los receptores de su discurso aprovechándose de la simbología republicana. De esta forma, utilizando las potencialidades de los alineamientos de marcos (SNOW & BENDFORD, 1992), no solo roban decenas de Mariannes (un busto que simboliza la republica francesa, presidiendo todos los ayuntamientos), sino que «hacen hablar» a estas Mariannes, que se «posicionan» a favor de sus «liberadores», al considerarse «*secuestradas en instituciones que no hacen más que prostituir los principios democráticos que las vieron nacer*» (DEMO, 2002). De esta forma, a la estética vasca se añaden símbolos de la memoria colectiva republicana, ampliando así a toda la ciudadanía el posible círculo de personas que se sienten aludidas, al margen de su identidad.
- Finalmente, los Demo logran movilizar a sectores de la juventud que pueden servir de base para nuevos movimientos sociales como Batera. De la misma forma, hacen evidente el inmovilismo de las autoridades, que se niegan a implementar las propias preconizaciones que decían aceptar. Así, los Demo muestran que la voluntad de las autoridades es limitada, cuestionando unos frutos de la gobernanza que no son tan claros como parecen. En última instancia, los Demo tensionan la sociedad y a los actores civiles, subrayando los límites de la política de concertación.

Pero, el hecho que más nos interesa es que este colectivo muestra la virtualidad de las estrategias disruptivas. Durante tres años de intervención radical pero no violenta, los desobedientes logran que la sociedad asimile niveles más altos de confrontación que los que se derivan de la simple movilización convencional. Así, paulatinamente, actores que hasta ese momento solo habían contemplado en su repertorio de acción las movilizaciones, manifestaciones, reuniones, comienzan tímidamente a aceptar la posibilidad de radicalizar sus estrategias para doblegar la voluntad de las autoridades. Este es el caso, por ejemplo, del sindicato agrícola ELB, que aunque desde sus orígenes había realizado actos disruptivos, pronto comienza a realizar nuevas ocupaciones de sedes, gozando a su vez del apoyo simbólico del líder alter-mundialista y dirigente de Vía Campesina, José Bove. De la misma forma, poco a poco, la presión de los Demo comienza a dar tímidos frutos, hasta el punto de que el Consejo Regional haya reconocido que sus reivindicaciones para con la SCNF son legítimas, o que el Decanato de la Facultad de Baiona haya implementado parte de sus exigencias. Se confirma así, que la desobediencia, no solo evidencia la cerrazón de las autoridades, sino que las puede dejar sin argumentos, obligándolas a satisfacer las demandas de la sociedad civil. De la misma forma, el hecho de que los Demo logren -aunque sea desde el punto de vista simbólico- la concreción de

sus demandas, impulsa a los sectores institucionalistas hacia una estrategia que deja de mirar tanto a París, para centrarse en la concreción de las propuestas en el ámbito local, al margen de que éstos actos sean declarados como ilegales por las autoridades. Como veremos, este será el caso de la Laborantza Ganbara puesta en marcha por ELB en enero de 2005.

2. Uno de los problemas al que se enfrentaba el Llamamiento del 9 de octubre era el que se sustentaba en el compromiso de ciertas personalidades del País Vasco, entre ellos muchos electos, sin que su posición supusiese un enfrentamiento directo con las formaciones en las que militaban. En este sentido, el que el secretario de los socialistas, Frantxua Maitia, trabajase en la plataforma, no era óbice para que su compañero, Jean Espilondo, manifestase una virulencia inusitada contra la demanda departamental. Lo mismo podría decirse de las posiciones respectivas de Michel Inchauspé y Michèle Alliot Marie en el RPR, o de Bernard Gimenez y Jean-Jacques Lasserre en la UDF.

En última instancia, el compromiso de los electos departamentalistas acababa cuando se lindaba peligrosamente con la lógica de partido. Por esta razón, no es casual que el declive del Llamamiento del 9 de octubre coincida con un periodo electoral en el que se debían elegir a los consejeros generales, las alcaldías, y los puestos de diputado del País Vasco.

Sin embargo, los goznes de esta lógica partidista revientan en las elecciones senatoriales de septiembre de 2001, en las que se presenta una lista pro-departamento en la que participan militantes de todas las formaciones, compitiendo con las candidaturas oficiales de sus propios partidos. Unos comicios -en los que participa solamente el cuerpo electivo, con una circunscripción departamental única-, que permiten realizar una doble constatación.

- Por una parte, a pesar de que el movimiento se hubiera replegado tácticamente en la dinamización de esta reivindicación durante más de medio año, la presentación de esta candidatura refleja que la voluntad de los electos de las diferentes formaciones se había mantenido inmutable. De esta forma, aunque la lista pro-departamento no logra representación en la Cámara Baja francesa, los casi 200 cargos electos que la apoyaron la convierten en la más votada del País Vasco.
- 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 nacionalistas, rompían la disciplina de partido al enfrentarse abiertamente con las candidaturas oficiales de su respectiva formación (PS, RPR, Verdes, y UDF). Lo que refleja, en última instancia, que los cargos electos priorizan la clave institucionalizadora sobre la partidista por primera vez en la historia local.

3. A finales de 2001, e insuflados por el éxito de la lista pro-departamento, los representantes del «Llamamiento del 9 de octubre» inician una reflexión que se concreta en la constitución de un nuevo movimiento unitario, que esta vez su-

para la lógica de «plataforma de personalidades» o «de partidos», para constituirse sobre las claves clásicas movimentistas. En este sentido, la estrategia de la *Asociación por el Departamento País Vasco* (ADPB), creada oficialmente en enero de 2002, pasa por la consolidación (a) de un movimiento autónomo, (b) con su propia organización interna, (c) independiente del resto de colectivos y formaciones políticas, (d) una estructuración en base a plataformas locales departamentalistas, y (e) una estrategia centrada en dos reivindicaciones: creación de un departamento y oficialización de la lengua vasca y del gascón (ADPB, 2002). Sobre esta base, la Asociación participa directamente en las presidenciales y legislativas de mayo y junio de ese año, tratando de lograr el posicionamiento de cada uno de los candidatos ante sus demandas. Finalmente, y a partir de los anteriores presupuestos, diseña una campaña de movilización de masas que debería visualizar la sensibilidad mayoritaria de la población en otoño de ese año (aunque finalmente no se concreta).

De esta forma, el nuevo movimiento, que aglutina a los representantes más significativos de Iparralde, comienza a superar por medio de una estructuración más clásica las deficiencias del «Llamamiento del 9 de octubre», fundamentalmente centradas en la falta de una identidad *fuerte*. En este sentido, debe ser subrayado el hecho de que por primera vez se incorpore a la demanda institucional un vector que apenas había sido significativo durante el anterior ciclo movilizador: la reivindicación lingüística. De esta forma, al elemento administrativo y fundamentalmente economicista que había guiado la estrategia del movimiento unitario hasta 1999, se añade con fuerza un nuevo eje identitario, que cada vez es asumido con más contundencia por la ciudadanía y los cargos electos, hasta el punto de que, como veremos, acaba por ser apoyado por el Consejo de Electos.

En definitiva, el periodo que va de 2000 a 2002 sienta las bases para una nueva fase que se fundamenta (a) en la asunción de estrategias más radicales, ligadas a la desobediencia civil, por parte de los sectores institucionalistas; (b) en la superación de la lógica partidista, condición para la aceptación de la citada estrategia por parte de los electos institucionalistas de las formaciones francesas; (c) en la estructuración del movimiento como organización social convencional, más allá del modelo del Llamamiento del 9 de octubre, que estaba vertebrado por personalidades pero sin base social militante; y (d) en la vinculación de la demanda institucional con otras reivindicaciones, siendo la primera de ellas la lingüística.

Finalmente, las elecciones cantonales de 2001 muestran el poder de la reivindicación departamentalista. Un análisis de los representantes electos refleja que la mayoría de los nuevos consejeros generales son favorables al departamento País Vasco –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 del territorio en Pau apoyen esta demanda–.

### 2.1.3. *Un jarro de agua fría: las elecciones legislativas de 2002*

En cualquiera de los casos, los resultados de las legislativas de 2002 suponen un *jarro de agua fría* para las expectativas de estos colectivos. Estas elecciones se caracterizan por la continuidad a nivel local de unas tendencias que se observan a escala nacional. Pero, en comparación con los resultados de 1997, también asistimos a una serie de discontinuidades que, por una parte afectan a la correlación de fuerzas de los sectores departamentalistas, y por otra parte abren un incierto panorama sobre las posibles respuestas del nuevo Gobierno respecto de las políticas de desarrollo local y promoción del euskera, implementadas tímidamente hasta esa fecha por el ejecutivo socialista.

1. En este sentido, los resultados de las elecciones legislativas permiten realizar una aproximación al País Vasco caracterizando este sistema político en base a una serie de variables que siguen las tendencias que se observan a nivel nacional.

Gracias a la nueva hegemonía de la derecha, la UMP-UDF se apropia de los tres puestos de diputado que representan al territorio vasco en la Asamblea Nacional. Así, el PS pierde el escaño logrado en 1997 por Nicole Pery en la V circunscripción, que pasa a manos del alcalde de Baiona Jean Grenet. Por su parte, el socialista François Maitia, a pesar haber logrado el mejor resultado en la primera vuelta, no es capaz de superar al aspirante bearnés, Jean Lassalle, en la segunda ronda. Finalmente, como era previsible, la actual Ministra de Defensa, Michèle Alliot Marie, revalida su acta de diputada con más del 60% de los votos.

De la misma forma que en el resto del Estado, la primera vuelta de las legislativas en el País Vasco recompone un mapa electoral que se había visto sacudido en las presidenciales. Así, la extrema izquierda pasa del 11% de los votos en la primera ronda de las Presidenciales, al 2% en las legislativas. De la misma forma, la extrema derecha, retrocede en estos últimos comicios en 4 puntos respecto a las anteriores, mostrando la diferencialidad del sistema vasco, vacunado contra los extremismos xenófobos gracias a una cultura política fuertemente mediatizada por los valores cristianos. En este sentido, el FN logra 7 puntos menos que en el resto de Francia en los dos comicios. Finalmente, los socialistas obtienen un 26% de los votos, 10 puntos más que en las presidenciales, y porcentaje similar al logrado en 1997.

2. En cualquiera de los casos, debemos apuntar una serie de elementos específicos en Iparralde, relacionados directamente con los resultados de la primera vuelta de las legislativas, y con las consecuencias que se derivan de la aplastante mayoría de la derecha en la Presidencia y la Asamblea Nacional.

Estas elecciones no plasman un previsible incremento de votos nacionalistas. Así, las tendencias bipolarizadoras afectan a las formaciones menos importantes –y entre ellas a las nacionalistas–. A su vez, la dimensión fundamental del debate en estos comicios es la nacional, a diferencia de 1997, cuando éste se ubicó en torno a las propuestas de desarrollo e institucionalización para el País Vasco, y frente a las an-

teriores elecciones municipales y cantonales, donde los nacionalistas lograron capitalizar su destacado papel en el movimiento departamental y en los organismos de ordenación territorial. Finalmente, estas elecciones son las de la división nacionalista: frente a las 3 candidaturas presentadas en 1988, y a las 6 de 1993 y 1997, en esta ocasión concurren 8 listas para un espacio electoral que nunca ha superado los 15.000 votos. En consecuencia, la formación mayoritaria, Abertzaleen Batasuna, a pesar de que no desciende en porcentaje respecto a 1997, se ve desgastada por la participación de otras candidaturas nacionalistas.

3. Finalmente, este panorama presenta una serie de incógnitas para los sectores institucionalistas: (a) el interior del País Vasco pierde la representación que había ostentado Michel Inchauspé desde 1967, lo cual permite interrogarse sobre la actitud del nuevo electo bearnés respecto a las políticas de vertebración de este espacio, teniendo en cuenta que sus compañeros de partido en el Consejo General ni siquiera han nombrado en cinco años su representante en el Consejo de Desarrollo del País Vasco; b) frente a dos diputados que manifiestan su claro compromiso a la reivindicación institucional en 1997, sólo uno de ellos presenta una posición ambigua, mientras que Alliot-Marie y Lassalle han dejado claro su rotundo rechazo a la modificación del *statu quo*, con lo que se cierran parte de las oportunidades que posibilitaron la amplia movilización de 1997 a 2001; (c) finalmente, si en 1995, el candidato a la dirección del Gobierno había manifestado su intención de crear un departamento vasco «si una mayoría de electos así lo demandase», por el contrario las expectativas son muy diferentes en 2002, ya que Raffarin había dejado bien a las claras su posición contraria a la institucionalización del País Vasco. En definitiva, todo apuntaba al inicio de un nuevo contexto político que dejaba pocas puertas abiertas a los sectores departamentalistas.

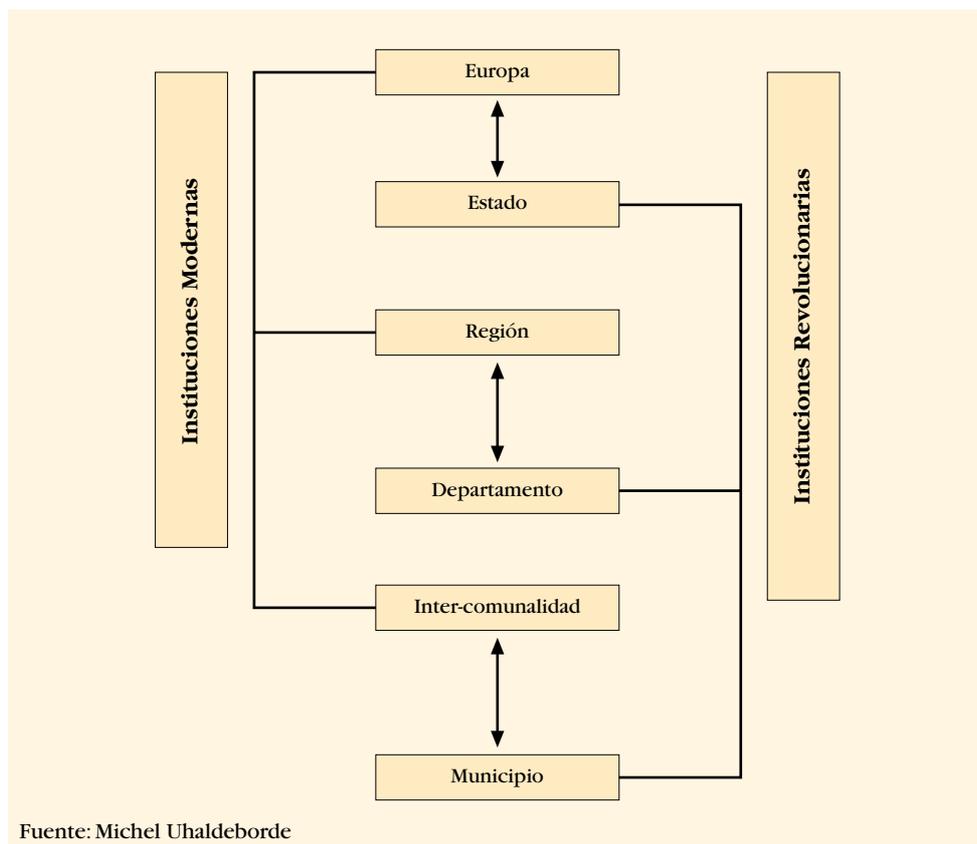
Sin embargo, un acontecimiento imprevisto abre las ventanas políticas que permiten la reorganización de las filas departamentalistas sobre nuevas bases que aventuran la apertura de un nuevo ciclo de protesta más estable y radical que el anterior.

## ***2.2. La apertura de las oportunidades***

### ***2.2.1. El nuevo proceso descentralizador***

Como apuntamos, el modelo de organización diseñado por los arquitectos revolucionarios pivota sobre tres estructuras claramente definidas y omnipotentes en sus propias escalas: el Estado, el departamento y los municipios. Sin embargo, a lo largo del devenir histórico se han ido añadiendo nuevos escalones que completan el cuadro institucional hasta configurarlo tal y como lo conocemos en la actualidad. De esta forma, se dispone un modelo que se fundamenta sobre seis instituciones aliñadas en tres parejas que interactúan de forma conflictiva, tratando de subsistir las unas, y de abrirse paso las otras.

Así, el Estado debe hacer frente a la pérdida de soberanía derivada de la constitución de una instancia supra-nacional como es Europa; el departamento se ve afectado durante dos décadas como consecuencia del incremento de poder de una estructura regional que asume un papel cada vez mayor en el contexto actual de crisis del Estado de Bienestar; y los municipios se muestran impotentes para subsistir aislados en un mar de fragmentación y dualidad urbana-rural, viéndose obligados a cooperar en estructuras inter-comunales.



Fuente: Michel Uhaldeborde

Esta dinámica conflictiva resulta determinante para poder acercarnos al contexto ante el que se enfrenta una potencial modificación del cuadro institucional en el País Vasco. En este sentido, parecería que actualmente nos encontramos a las puertas de un nuevo round en el conflicto que se establece entre las dos instituciones intermedias del modelo de organización territorial en Francia. Así, a finales de 2002, el recién nombrado Primer Ministro de Francia, Jean-Pierre Raffarin, presenta los ejes de un nuevo proceso de descentralización que podría haber llegado a modificar cualitativamente el marco institucional sobre la base de cuatro ejes: la organización descentralizada de la república, la democracia local directa, la autonomía financiera de las colectividades territoriales y el estatuto de los territorios de ultra-mar.

En primer lugar, este proyecto de ley propone incorporar al artículo 1 de la Constitución el carácter descentralizado del Estado (Proyecto de Ley, Art. 1). A su vez, pre-

vé la posibilidad de que las colectividades territoriales de rango constitucional (departamentos, regiones, municipios y colectividades específicas) puedan asumir nuevas competencias que hasta este momento pertenecían en exclusividad al Estado (Art. 4.3). De la misma forma, se plantea la posibilidad de que estas instituciones asuman un poder normativo, reglamentario, pudiendo derogar determinadas disposiciones legislativas del Estado que afecten a materias de su competencia (Art. 4.5). En consecuencia, se propone un principio de «subsidiaridad» para establecer la línea que diferencie las prerrogativas del centro y las de los organismos descentralizados. A su vez, el Proyecto de Ley anuncia una modificación Constitucional que consagra en la Carta Magna el papel de la Región como colectividad territorial de la República. Por último, esta propuesta abre la posibilidad a la creación de nuevas colectividades territoriales por ley, con lo que el legislador podría poner en marcha nuevas delimitaciones a través de la fusión de varios departamentos en una sola región, incorporando departamentos a otra región, fusionando varias regiones, unificando municipios, o haciendo desaparecer determinados departamentos (Art. 4.2).

En segundo lugar, se establece la posibilidad de que estas unidades descentralizadas puedan convocar referéndum locales vinculantes en cuestiones que les afecten, en un intento de profundizar las fórmulas de participación ciudadana (Art. 5) -lo que abre las puertas a un posible referendo en Iparralde sobre la realidad institucional-.

Finalmente, se determina que la propia Constitución recogerá la autonomía financiera de las colectividades territoriales (Art. 6), y se ampliará el nivel competencial de las colectividades de ultramar, estableciéndose una vía para la concesión de un Estatuto de particular para Córcega (RAFFARIN, 2002).

En definitiva, se propone una nueva dinámica, que pretende sustentarse en un amplio proceso de concertación entre los responsables gubernamentales y los de las colectividades locales, por medio de la celebración de diferentes encuentros, y que se sustenta en una lógica según la cuál podría ser otorgado a estos organismos un amplio margen de experimentación.

## 3. *Propuestas de Institucionalización*

El anuncio de la apertura del nuevo proceso descentralizador se acompaña de la reacción inmediata de la mayor parte de los representantes políticos y formaciones del País Vasco. A continuación pasaremos a detallar la propuesta que parecía aunar las estrategias de la totalidad de los actores del territorio, presentada por Alain Lamassoure en el Consejo de Dirección del Consejo de Electos a finales de 2002, y que es aceptada unánimemente. Se trata, en consecuencia, de la argumentación más elaborada y consensuada hasta la fecha por los representantes políticos de este territorio, en la medida en que concita el apoyo de todos los electos, al margen de sus ideologías e identidades. De la misma forma, trataremos de desgranar las respuestas que se han venido dando desde la administración del Estado y el Departamento, para de esta forma hacer más visibles los límites a los que se enfrenta la filosofía de gobernación a la que aludíamos al final de la primera parte de este trabajo. Unos límites, en definitiva, que explican la nueva estrategia que define la plataforma Batera y cuya concreción más acabada hasta este momento es la puesta en marcha de una Cámara Agrícola paralela.

### 3.1. *El Consejo de Electos*

El 12 de octubre de 2002, el Presidente del Consejo de Electos del País Vasco, Alain Lamassoure, defiende la necesidad de que la institución que él dirige pueda representar al País Vasco en los debates que se acababa de comprometerse a realizar el Gobierno de Raffarin en el marco de su propuesta de descentralización. Así, define los objetivos sobre los que se estaría trabajando en ese momento: «*hacer conocer en Francia la original experiencia que se ha concretado durante diez años en el País Vasco y hacerse reconocer; posibilitar que se reconozca la especificidad del País Vasco*»<sup>22</sup>.

Efectivamente, el documento que consensúa la dirección del Consejo de Electos, y que es aprobado por el Consejo de Dirección el 5 de noviembre de 2002 se asienta claramente sobre los dos ejes adelantados días antes. Se trata, en este sentido, de una reflexión que la institución electiva del País Vasco presenta como contribución de este territorio a las *Assises des Libertés Locales*, a celebrar en Salies-de-Bearn el 9 de noviembre de 2002.

#### 3.1.1. *El conocimiento y el reconocimiento territorial*

El documento consensuado por el Consejo de Dirección del Consejo de Electos comienza subrayando el hecho de que el proceso de descentralización abierto por el

<sup>22</sup> LSPB, 11-17 octubre 2002.

Gobierno no solo «se sustenta en la cesión de nuevas competencias y más medios a las colectividades territoriales, sino también la posibilidad de experimentar nuevos tipos de acciones». Sobre esta constatación, el órgano representativo del País Vasco considera que la aportación que debe realizar en las *Assises des Libertés Locales*, punto de encuentro y de concertación en la reflexión compartida de los electos sobre sus expectativas de futuro, debe sustentarse sobre dos ejes: el conocimiento de la experiencia del territorio vasco, y el reconocimiento de su especificidad.

Así, en relación al primero de los objetivos, el CEPB subraya la necesidad de hacer conocer en Francia la experiencia original que se ha llevado a cabo en Iparralde durante diez años, a partir de la iniciativa Pays Basque 2010. «*Hemos sido pioneros, en gran medida, en las estrategias de trabajo concertado entre los responsables de un territorio, en el marco de un pays que anticipaba las leyes posteriores sobre la ordenación del territorio. En el fondo, éste ha sido un claro ejemplo de experimentación (...). Nuestra práctica original, sin equivalente en Francia, debe ser conocida*».

Pero, de la misma forma, el Consejo de Electos considera que es necesario que los encuentros previstos sirvan para que sea reconocido «el hecho vasco». «*Desde hace 20 años, aquí se expresa una voluntad identitaria. Han sido muchas las iniciativas locales que han sido asumidas por los gobiernos sucesivos. Estas han permitido poner en marcha una gama de instrumentos jurídicos, administrativos, financieros, y hasta políticos originales, que en su conjunto constituyen el esbozo de un status propio*».

Así, el órgano de concertación electiva, por primera vez en la historia, no elude uno de los más importantes temas que venían mediatizando la vida política local, introduciéndose de lleno -aunque sutilmente, para contentar a todos los sectores-, en el imperioso y farragoso debate sobre el futuro institucional de Iparralde. «*Estas Assises deben, sobre todo, invitar a los actores locales a hacer una evaluación de estos instrumentos, para reafirmarlos, adaptarlos y/o completarlos. Más aún, ésta es la ocasión para precisar las formas que puede asumir Francia en el comienzo del siglo XXI, para responder a una demanda de reconocimiento identitario que emana de un territorio histórico*».

### **3.1.2. Afirmación de la estrategia**

En primer lugar, el CEPB, realiza un recorrido de las dinámicas experimentadas en este territorio desde 1992, subrayando que se han consolidado unos modos de intervención en las provincias vascas que se acercan a una estrategia de gobernanza territorial moderna.

- Se destaca, así, la originalidad de la forma de representación territorial que supone la creación del Consejo de Electos, «*lugar único de intercambio y de discu-*

*sión entre electos que ejercen mandatos diferentes (...) ilustra la fuerza con la que puede expresarse un territorio, siempre y cuando éste logre expresar su voluntad en una voz colectiva».*

- Se apunta cómo la misma denominación de la Convención Específica expresa la originalidad de la experiencia vasca. Este instrumento permite que el órgano representativo del País Vasco sea legitimado por las instituciones para dinamizar las políticas de desarrollo y proseguir con su función de potenciación de la gobernanza.
- En tercer lugar, desde la lógica de valorización de la estrategia desarrollada, se apunta la importancia de la participación social en el proceso dinamizado desde 1992. Concretamente, el Consejo de Desarrollo posibilita la concertación de los responsables políticos, administrativos y asociativos en una función de asesoramiento técnico al resto de estructuras.

En definitiva, la dinámica que se concreta tras la firma del Esquema de Desarrollo ha generado una metodología que ha permitido *«superar las jerarquías convencionales, apostar por la calidad de una reflexión colectiva y partenariada, y alimentar el dinamismo de la democracia de proximidad».*

De la misma forma, el CEPB también trata de redundar en la originalidad y especificidad de la dinámica, acercándose para ello al tratamiento de una serie de políticas públicas sectoriales que más adelante retoma proponiendo alternativas.

- *«La especificidad cultural del País Vasco francés ha posibilitado la creación de otros instrumentos originales»: el Instituto Cultural Vasco, por ejemplo; o la Maitrise d'Ouvrage Publique de la política lingüística, «que se apoya en la función de asesoría del Consejo de la Lengua, y unifica al conjunto de poderes públicos afectados por la materia».*
- En el caso de la política agrícola, el CEPB recuerda cómo se ha puesto en marcha *«un procedimiento original por medio de la Instancia de Concertación Agrícola, que asocia a representantes locales de la profesión en la elaboración de la carta agrícola del pays»<sup>23</sup>.*
- Por último, reconocen cómo las relaciones transfronterizas *«ban suscitado una dinámica sin equivalente en nuestro país»*, recordando las estrategias puestas en marcha, y que hemos tratado en capítulos precedentes.

Finalmente, concretando los objetivos definidos al comienzo del documento, para el Consejo de Electos, las *Assises des Libertés Locales «deben permitir al País Vasco reafirmar la continuidad de un cierto número de experimentaciones, así como confirmar aquellas que se han iniciado».* Se propone, en consecuencia: (1) la transformación de la MOP de la política lingüística en una institución de derecho público, (2) la confirmación del papel del CDPB y del CEPB, así como la puesta en

<sup>23</sup> Vid. Infra.

coherencia de las funciones que deben ser ejercidas a escala del pays entre las diferentes instituciones, la política contractual, etc y (3) la renegociación de la Convención Específica, para adecuarla a las nuevas necesidades.

### 3.1.3. *Respuesta a las aspiraciones de reconocimiento*

De esta forma, el Consejo de Electos se introduce de lleno en uno de los debates que más ha mediatizado la intervención local en materia de desarrollo local, abordando los interrogantes que se plantean en torno a las posibles soluciones institucionales que deberían ser abordadas.

1. En primer lugar, el documento subraya cómo *«a pesar de sus dimensiones modestas, el País Vasco forma parte de un pequeño número de regiones francesas que sienten una importante necesidad de ver reconocida de alguna forma su identidad»*. Una cuestión, que tal y como señalan, se ha potenciado recientemente gracias al ejemplo del desarrollo institucional de la CAPV, debido a la concentración de la actividad económica sobre el litoral, y por el incumplimiento de ciertas promesas políticas.

*«No hay duda de que hoy en día, para una parte importante de los electos y de la ciudadanía, la creación de una entidad administrativa específica sería la forma más simple y simbólica de satisfacer esta aspiración identitaria»*. Reconociendo que, hasta la fecha, la idea de la creación de un departamento propio ha centralizado esta aspiración, el Consejo de Electos se interroga sobre varias cuestiones: *«teniendo en cuenta las competencias departamentales, eventualmente modificables por la reforma iniciada, ¿es éste el estatuto que mejor responde a las necesidades apuntadas?; y si no los es, ¿cuál sería la configuración geográfica a recomendar? Teniendo en cuenta, en fin, que las instituciones políticas o administrativas no son hechas por los electos, sino por la ciudadanía, ¿habría que consultar a la ciudadanía?»*

A pesar de todo, sea cuál fuese la opción que se implementase, al CEPB le parece imprescindible que la estrategia de concertación iniciada desde 1992 se mantenga en Iparralde: *«la respuesta legítima a las aspiraciones de reconocimiento debe apoyarse sobre esta dinámica, y no sustituirla»*.

A su vez, el documento consensuado plantea la posibilidad de explorar la viabilidad de otros escenarios posibles: o bien la transformación del CEPB en un GIP o sindicato intercomunal, respondiendo a los contornos jurídicos delimitados por las dos leyes sobre los pays; o bien la emergencia de una entidad con estatuto particular en el seno del organismo departamental o regional existente, pero disponiendo de una competencia reconocida en materia de ordenación territorial.

En cualquiera de los casos, el texto admite la necesidad de conocer la finalidad del proceso de descentralización que parece abierto: *«¿está prevista la creación de nuevas colectividades territoriales, o se circunscribe a las ya existentes?»*. En de-

finitiva, el CEPB se interroga sobre una de las cuestiones claves de la reforma: *«la organización de la República será «descentralizada»; pero, ¿basta qué punto seguirá siendo también «uniforme?»»*

2. A su vez, el documento avanza las demandas de los electos locales sobre cuatro cuestiones sectoriales:

- En relación con la cuestión lingüística, la propuesta del CEPB va más allá del marco administrativo, de forma que además de reclamar la transformación de la MOP en agrupación de derecho público, se apunta que *«es deseable el reconocimiento de la lengua vasca, a fin de salir del contexto que relega a las lenguas regionales a una situación de semi-reconocidas y semi-toleradas»*. En este sentido, el diputado vasco Poulou, asume las preconizaciones del CEPB, y plantea, días después, una enmienda ante la Asamblea Nacional tendente al reconocimiento oficial de la lengua vasca, en la que se pretende modificar el artículo 2 de la Constitución. Sin embargo, ésta será rechazada, con lo que se concreta la primera respuesta de la administración a las preconizaciones de los electos, incrementando un malestar que sirve de caldo de cultivo para la movilización de los sectores institucionalistas y su posterior radicalización.
- En lo que a la enseñanza superior respecta, el CEPB considera que *«la búsqueda de coherencia (en las formaciones) y de visibilidad de la oferta existente en la enseñanza (...) justificaría la creación de un dispositivo experimental, del tipo Agrupación de Interés Público (GIP) o Establecimiento Público Administrativo (EPA) que reagrupe al conjunto de universidades asociadas y a las colectividades territoriales»* que intervienen en la materia en el País Vasco.
- En el ámbito agrícola, el CEPB reconoce la amplia aceptación de la demanda de reconocimiento que se concreta en la asunción mayoritaria de la necesidad de poner en marcha una Cámara de Agricultura para el territorio. Así, señalan cómo la creación de este organismo no sería problemática en caso de que fuera concedida una nueva colectividad territorial. A pesar de todo, en una hipótesis inversa (de estabilidad administrativa-institucional) el CEPB sigue apostando por la experimentación, creando dos Cámaras agrícolas en el seno del Departamento de los Pirineos-Atlánticos.
- Finalmente, el documento concluye con el apartado transfronterizo, apoyándose la concesión del derecho de experimentación en la materia al País Vasco; un derecho que permita superar las dificultades derivadas de las lógicas sociales, pero también de las grandes diferencias competenciales entre las instituciones de ambos lados de la frontera (CEPB, 2003b).

Este texto, en definitiva, es asumido por unanimidad por electos de todas las tendencias que conforman el Consejo de Dirección del Consejo de Electos. Entre otros, Alain Lamassoure, Presidente y euro-diputado del UDF; Daniel Poulou, diputado del UMP; Jean-Jacques Lasserre, Consejero General del UDF; Max Brisson, y Michel Inchauspé, Consejeros Generales del UMP; Alain Iriart y Jacques Abeberry, alcalde de

Saint-Pierre-d'Irube y adjunto de alcalde de Biarritz respectivamente; André Darraidou, alcalde centrista de Espellette; o Jean Falagan, alcalde socialista de Briscous.

En definitiva, en un magistral juego de ingeniería política, Alain Lamassoure «agarra el toro (institucional) por los cuernos», y sin apuntar en ninguna dirección concreta, recoge las posiciones de todos los electos: desde los acérrimos detractores del reconocimiento institucional, hasta las propuestas de Abertzaleen Batasuna. Algo que explica las expectativas con las que todos los sectores, y sobre todo los institucionalistas, reciben los primeros pasos del proceso de descentralización. Y lo que explica también la radicalización que se genera después, cuando se frustran estas esperanzas ante la falta de respuesta y el rechazo de las autoridades.

### *3.2. La respuesta del Gobierno*

Como hemos visto, el Presidente del Consejo de Electos logra redactar un documento que es asumido unánimemente en un contexto marcado por el alineamiento de los diferentes actores a partir de la estructura de oportunidad que se abre con el anuncio del Gobierno. Sorpresivamente, Lamassoure alcanza un consenso en un momento que –previsiblemente– debería haberse caracterizado por el enfrentamiento entre los dos sectores irreconciliables que participan en las políticas de desarrollo –los institucionalistas y los grandes electos, defensores del statu quo–. Sin embargo, el documento consensuado contenta a todos los electos. En definitiva, este texto es fundamental ya que (1) parte del reconocimiento de la dinámica en la que todos han participado conjuntamente, al margen de las diferencias estratégicas. A su vez, (2) aunque no postula una alternativa institucional concreta, sí que supone por primera vez el reconocimiento de la existencia de una amplia aspiración social a favor del Departamento País Vasco. De la misma forma, (3) supone un punto de inflexión en la esencia sobre la que se edifica la política pública de desarrollo, ya que asienta ésta y las aspiraciones institucionalistas sobre cierta dimensión identitaria. Y en última instancia, (4) el documento del Consejo de Electos legitima en parte las posiciones de los sectores euskaltzales y del sindicalismo agrícola vasquista, al aceptar la demanda de reconocimiento de la lengua vasca y de creación de una Cámara Agrícola.

En definitiva, la posición unánime del CEPB supone la constatación más clara del paulatino –pero imparable– desplazamiento de las argumentaciones institucionalistas basadas en cuestiones administrativas o económicas, y la asunción de la dimensión identitaria como eje argumentativo. Una cuestión que explica, en parte, el carácter más político que asume el movimiento institucionalizador Batera, tanto en el discurso como en la práctica. En última instancia, sirve de argamasa para la radicalización de su estrategia de intervención.

Finalmente, este texto supone la constatación más evidente de la dinámica de territorialización de las políticas públicas en Iparralde. De esta forma, el territorio vasco

es definido como el marco preferente de la intervención política, ante lo que surge, como corolario, la necesidad de clarificar su futuro institucional.

### 3.2.1. *Las Assises des Libertés Locales de Salies-de-Béarn*

El 6 de septiembre de 2002, el Ministro del Interior, Nicolas Sarkozy envía una circular a todos los prefectos regionales, en la que se apuntan las instrucciones del Gobierno cara al proceso de reflexión con el que pretende iniciar la nueva etapa de descentralización, y que se concretaría en la celebración de una serie de reuniones territoriales y temáticas en las diferentes regiones y departamentos. En la misiva, Sarkozy apunta que *«el objetivo de estos encuentros es poder conocer las preocupaciones, prioridades y proposiciones que debe inspirar el relanzamiento del proceso de descentralización»* (SARKOZY, 2003). Insistiendo en el hecho de que esta reflexión debe concretar la participación de los responsables socio-profesionales, del mundo asociativo, medio ambiental, de la universidad, la cultura y la investigación, el Ministro estima que las Assises *«serán la ocasión para iniciar un gran debate sobre la evolución del papel de las colectividades públicas en los años futuros. Conciernen no solamente a los electos locales y a los actores socio-económicos, sino también al conjunto de la ciudadanía, que será quien se vea afectada por las reformas comprometidas por el Gobierno»*.

En el caso de Aquitania, son convocadas tres reuniones sobre diferentes temas: Desarrollo económico local y ordenación rural en Agen; Servicios públicos en el medio rural y descentralización en Dordogna; y Ordenación del espacio, el 9 de noviembre en Salies-de-Béarn, en el departamento de los Pirineos-Atlánticos. Concretamente, el objeto de esta última reunión se delimita *«sin excluir temas generales de la descentralización (organización de las instituciones, repartición de competencias entre el Estado y las colectividades locales, recursos para las colectividades locales, coordinación de actividades, temas de experimentación,...)»*.

Finalmente, los encargados de la organización de esta cita son el Prefecto de la Región de Aquitania, Christian Frémont, el Presidente del Consejo Regional, los Prefectos departamentales, los Consejos Generales y las asociaciones locales de electos.

El día de la cita, 400 personalidades se reúnen durante dos horas en la mencionada localidad bearnesa. Tras el inicio de la sesión a cargo del Prefecto, la Ministra de Defensa y alcaldesa labortana, Michèle Alliot-Marie, despeja las dudas de los delegados vascos presentes: *«la descentralización que propone el Gobierno contempla sólo la consolidación de colectividades territoriales fuertes en términos de medios y superficie. (...) La solución a cada problema no es la creación de una nueva estructura. (...) ¿Por qué no contemplar la posibilidad de ampliar el Departamento de los Pirineos-Atlánticos integrando a Las Landas?»*, se interroga, con cierta sorna.

A pesar de todo, los representantes vascos desarrollan, sin grandes sorpresas, el guión previamente previsto: Alain Lamassoure defiende el texto consensuado por el

CEPB, (a) subrayando la necesidad de que la experiencia del País Vasco sea conocida en Francia y reconocida para garantizar su continuidad, y (b) apuntando la existencia de un deseo de institucionalización en el País Vasco ante el que debe dar respuesta el Gobierno; Erramun Bachoc reclama la modificación del artículo 2 de la Constitución para que se pueda reconocer oficialmente a la lengua vasca, y demanda la generalización de la enseñanza de y en euskera, así como el reconocimiento de esta lengua en los servicios públicos y la puesta en marcha de estrategias de cooperación transfronteriza sobre la materia; Michel Berhokoirigoin, de ELB, solicita la creación de una Cámara de Agricultura propia; Bernard Darretche, Presidente del Consejo de Electos, demanda la creación de un establecimiento público del suelo que permita responder a la creciente fractura de los espacios en esta materia.

Independientemente de ello, resultan significativos los titulares de los medios de comunicación locales, en tanto en cuanto reflejan el sentir mayoritario de los allí presentes. Así, *La Semaine du Pays Basque* se fija más en los resultados, titulando la noticia con el significativa frase de «*ni fu ni fa sobre la descentralización*». Por su parte, *Le Journal du Pays Basque* se centra en las peticiones de los representantes vascos, abriendo la noticia con el titular, a cuatro columnas, «*El País Vasco norte demanda a París el reconocimiento de su territorio y su lengua*»<sup>24</sup>.

Días después, y de forma previa a la celebración de la reunión de clausura de la dinámica de debate, en Burdeos, la Prefectura regional da a conocer ante el Ministro del Interior la síntesis del encuentro de Salies-de-Béarn. Este texto se abre con el reconocimiento de la diferencialidad del Departamento de los Pirineos-Atlánticos, única estructura de Aquitania fronteriza con España, y único espacio en el que existen aglomeraciones urbanas que superen los 100.000 habitantes. Una personalidad original, que sin embargo, también se complementa con la «*existencia en su territorio de dos culturas pluri-seculares*». En cualquiera de los casos, la síntesis del Prefecto no obvia el nudo gordiano de las demandas planteadas por los representantes vascos. «*Los debates desarrollados en Salies en torno a la nueva etapa de descentralización han constatado la necesidad de dar respuesta a los problemas específicos de los Pirineos-Atlánticos, bien sea a la demanda reiterada de reconocimiento institucional de la parte vasca, bien sea por la toma en consideración de las lenguas y culturas vasca y occitana*». De esta forma, los servicios de la prefectura pasan a detallar las demandas expresadas en torno a la creación del Departamento País Vasco, la Cámara Agrícola, y la puesta en marcha de una política lingüística efectiva. Finalmente, el documento recoge, de forma curiosa, las cuestiones relacionadas con la oficialización de la lengua vasca, sin que sepamos si se trata de una simple transcripción de las argumentaciones expuestas, o si efectivamente, la Prefectura hace suyas las palabras que aparecen en el documento (es evidente que imaginamos cuál es su postura...): «*cualquier ambición en la materia necesita, no solamente un compromiso sostenido de las colectividades locales y del Estado sobre el terreno, sino también un reconocimiento a nivel legislativo y, sin duda,*

<sup>24</sup> LJPB, 12 novembre 2002.

*una reescritura del artículo 2 de la Constitución para que cumpla su cometido, esto es, luchar contra la hegemonía del inglés, pero preservando el patrimonio viviente que constituyen las lenguas de Francia»* (PREFECTURA, 2003).

Como estaba previsto, el 18 de noviembre de 2002 se reúnen en Burdeos cerca de 800 electos y representantes socio-económicos de la Región de Aquitania, que comparecen ante cinco Ministros del Gabinete de Raffarin: Sarkozy, Ministro del Interior; Alliot-Marie, Ministra de Defensa; Jean-Paul Delevoye, Ministro de la Función Pública; Xavier Darcos, Ministro delegado de Enseñanza; y Patrick Devedjian, Ministro delegado de las Libertades Locales.

Nuevamente, resulta significativa la presencia de representantes vascos, desde los diputados Grenet y Poulou, hasta el presidente de Euskaltzaindia, Haritschelhar, del Consejo de la Lengua Vasca, Bachoc, o el del CDPB, Darretche. Y de la misma forma que en la reunión anterior, el presidente del CEPB, Lamassoure (a) demanda que se permita al País Vasco continuar con el proceso de experimentación iniciado diez años antes, (b) subraya la existencia de un amplio deseo de reconocimiento institucional, y (c) exige de forma contundente que sea modificado el artículo 2 de la Constitución, *«que por una interpretación abusiva, impide la ayuda del Estado a las lenguas regionales»*<sup>25</sup>.

### 3.2.2. No a la modificación de la Constitución

El 21 de noviembre de 2002 se celebran en la Asamblea Nacional los debates sobre la modificación de varios artículos de la Constitución, con motivo del examen del proyecto de ley derivado del proceso de descentralización. Aprovechando la circunstancia, varios electos presentan diferentes enmiendas al artículo primero, con el objeto de que se posibilite un reconocimiento de las lenguas regionales. Así, el texto constitucional estipula que *«Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza y de religión, y en el respeto a sus creencias»*.

Aunque el Diputado vasco Daniel Poulou tenía encomendada la presentación de una propuesta de reforma, sin embargo, la retira finalmente, mostrando su apoyo a la presentada por el electo bretón Marc Le Fur. Concretamente, éste pretendía añadir al citado artículo la frase *«y en el respeto a las lenguas y culturas regionales de Francia»*. En paralelo, el diputado y líder de la UDF François Bayrou, presenta otra enmienda con el objeto de añadir *«en el respeto y la defensa de las lenguas y culturas regionales de Francia»*.

A pesar de las expectativas despertadas, sin embargo, ambos textos son rechazados por 50 votos contra 39, aunque los promotores habían dejado clara su posición contraria a cualquier concesión que pudiese favorecer la desintegración de Francia. Por

<sup>25</sup> IJPB, 18 novembre 2002.

ejemplo Le Fur señala que la razón de su apuesta por la modificación constitucional es, precisamente, evitar la apropiación de esta demanda por los autonomistas, *«para no dejar el campo libre al comunitarismo»*<sup>26</sup>.

A pesar de todo, ciertos electos de la UMP desentierran el rancio aroma jacobino que sigue impregnando a una parte de la clase política de Francia. Por ejemplo, para el Rapporteur del debate, la firma de una carta que reconoce derechos colectivos (en referencia a la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias), *«sería contrario a la unidad de la república»*. En consecuencia, *«constitucionalizar las lenguas regionales y admitir escuelas en las que no se hable más que bretón, sería un paso muy peligroso de franquear»*. Por su parte, para Dominique Perben, teniendo en cuenta que *«en el estado actual de nuestro derecho es perfectamente posible desarrollar las lenguas regionales y hasta enseñarlas a título facultativo en las escuelas»*, en consecuencia, no se hace necesario *«asumir riesgos de introducir un fermento de división en nuestra República»*<sup>27</sup>.

En definitiva, un jarro de agua fría a las expectativas de los electos vascos, justo al comienzo de la dinámica de descentralización, y en la que tantas expectativas habían sido depositadas. Se sientan las bases, así, de un profundo malestar que se acrecienta como consecuencia de los graves sucesos a los que se asiste en los Tribunales de Baiona, en los juicios a varios jóvenes del movimiento Demo y Zuzen por la sustitución de una señal monolingüe francesa de la estación de Baiona por otra en euskera y francés, en los que la sala será desalojada por las fuerzas policiales utilizando para ello gases lacrimógenos.

### 3.2.3. No a la institucionalización del País Vasco

El 10 de enero de 2003 se da a conocer la celebración de sendas reuniones entre electos vascos y el Primer Ministro por una parte, y el Ministro de Interior por la otra. A la primera de ellas, de carácter informal, se cita exclusivamente a los electos del País Vasco: Jean Grenet y Daniel Poulou en calidad de diputados, Didier Borotra como senador y Alain Lamassoure como euro-diputado. La segunda de las citas previstas debería suponer la recepción de Raffarin a los cargos vascos y bearneses (seis diputados, cuatro de ellos del Bèarn, dos senadores, uno del Bèarn, y dos euro-diputados). La delegación gubernamental se acompañaría por la Ministra de Defensa, Michèle Alliot-Marie, y el Prefecto de la Región de Aquitania, Christian Frémont. En el orden del día de esta reunión «oficial» estarían las cuestiones derivadas de la marea negra, el túnel de Somport y la descentralización.

Al día siguiente, el Presidente del Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, Jean-Jacques Lasserre solicita una postura oficial del gobierno: *«el Gobierno debe mani-*

<sup>26</sup> LJPB, 22 noviembre 2002.

<sup>27</sup> En enero de 2005 ha vuelto a ser rechazada una propuesta en el mismo sentido. En esta ocasión ninguno de los electos vascos estaría presente en una Asamblea Nacional con el 80% de los escaños vacíos.

*festar una posición clara, y no una vía con diferentes alternativas. El desarrollo de nuestra región exige la estabilidad y la paz social»<sup>28</sup>.*

Y parece que el máximo mandatario del ejecutivo francés recoge el testigo. Así, el 13 de enero de 2003, Raffarin expone de forma contundente la posición del gobierno sobre la única cuestión en la que se centra el debate. Según señala Jean-Pierre Raffarin, el Gobierno «no desea crear nuevos departamentos». En cambio, «su preferencia se centra en la reagrupación eventual de colectividades locales siempre que exista un acuerdo entre ellas». Finalmente, el jefe del ejecutivo expresa su deseo de que se ponga en marcha un Comité de Pilotaje bajo la dirección del Ministro del Interior «para aportar respuestas concretas a las aspiraciones del País Vasco»<sup>29</sup>. El resto de cuestiones no son tratadas en la cita: ni la creación de una Cámara de Agricultura, ni la modificación del artículo 2 de la Constitución (aunque el Primer Ministro sí se compromete a la dinamización de un grupo de trabajo que estudie la posible puesta en marcha de una ley orgánica que permita el reconocimiento de las lenguas regionales).

Por otra parte, la segunda de las reuniones a celebrarse, que debía contar con la presencia de Sarkozy, es suspendida por problemas de agenda del Ministro del Interior.

Paulatinamente, al ver cómo van cerrándose las puertas de las instituciones del centro a las demandas portadas por el Consejo de Electos, los diferentes actores del País Vasco realinean sus posiciones. Así, mientras que los sectores institucionalistas, ya organizados en Batera redoblan su presión hacia París y hacia los electos locales para que «se hagan oír en ante las autoridades», por el contrario, los grandes cargos políticos de Iparralde tratan de arrancar compromisos mínimos del proceso de descentralización, que amenazaba con ser finiquitado sin que se concretasen modificaciones sustanciales en el statu quo de dicho territorio.

En este sentido, el 2 de febrero, el Presidente del Consejo de Electos se reafirma en sus posiciones, redundando en la interpretación identitaria sobre la que sustenta la especificidad institucional que propone para Iparralde. Sin embargo, antes de la vista de la posición de las autoridades, apuesta por aparcar la demanda departamental, tratando de explorar nuevas vías: «el departamento sería una solución para el reconocimiento del País Vasco. Pero el Gobierno (...) apuesta por su agrupación y no por su división. Pienso que este reconocimiento podría tomar otra forma diferente a la del departamento. La solución está en Alsacia. Deseo que se encuentre una solución a las aspiraciones del País Vasco francés al estilo alsaciano. Los alsacianos están satisfechos de su situación y el reconocimiento de su identidad en las instituciones francesas. (...) Son una región aparte, con un modelo que no se aplica en el resto de Francia. Algo que se observa en el régimen de los cultos, porque son históricamente tres las religiones que conviven; es así para el sistema de la seguridad social, que no es el mismo que el del interior de Francia; y es así para la lengua, ya

<sup>28</sup> LJPB, 11/12 janvier 2002

<sup>29</sup> LJPB, 14 janvier 2003.

*que el dialecto alsaciano es reconocido como la lengua oficial en las colectividades locales. Y la República no se debilita, más bien lo contrario»<sup>30</sup>.*

A pesar de todo, Lamassoure deja clara su posición: dada la respuesta del Gobierno, es necesario explorar una vía diferente a la del departamento. En consecuencia, (a) pierde sentido la sugerencia de realizar un referéndum, contemplada en el documento del CEPB; y (b) se acepta la posibilidad de elaborar una ley orgánica sobre el uso de la lengua vasca, aunque pudiera llegar a ser declarada inconstitucional por el Consejo de Estado, con lo que se volvería al punto de partida: la necesidad de modificación del artículo 2 de la Constitución.

Como vemos, el creciente malestar entre los sectores institucionalistas se va concretando a medida que la Administración hace explícita la posición contraria a la modificación del statu quo. En este sentido, el 18 de febrero, tres de los miembros del Consejo de Electos, Jacques Abeberry (teniente Alcalde de Biarritz), Andde Darraidou (Alcalde de Espellette) y Alain Iriart (Alcalde de Saint-Pierre-d'Irube) presentan una moción con el objeto de que la asamblea de electos refrende el documento aceptado por unanimidad por el Consejo de Administración del CEPB el 5 de noviembre: un documento, subrayan los promotores de la iniciativa, *«en el que se apostaba por la apertura de un debate sobre la demanda de institucionalización existente en el País Vasco francés, se reclamaba un cambio en el artículo 2 de la Constitución, se solicitaba la creación de una Cámara de Agricultura y de un GIP para la gestión de la universidad»*. Finalmente, el texto de la moción es adoptado por unanimidad, con la excepción de las dos abstenciones de Max Brisson y Juliette Seguella, y la ausencia en la votación de Jean-Jacques Lasserre, por ser el Presidente del Consejo General.

En cualquiera de los casos, este refrendo de los parámetros sobre los que se había desarrollado el debate en el órgano de concertación electiva desde finales de 2002 no es óbice para que la alocución que realiza el Prefecto en la citada Asamblea deje constancia del inmovilismo gubernamental. Así, el representante del Gobierno evidencia el rechazo de París al departamento País Vasco, a la creación de la Cámara de Agricultura, y a la modificación de la Constitución. Finalmente, informa de la próxima celebración de una reunión entre los parlamentarios vascos y Sarkozy. A la salida de la asamblea, los sectores institucionalistas manifiestan su desazón por la *«actitud de desprecio a sus aspiraciones»*, que consideran les ha trasladado el Prefecto.

Así las cosas, el 10 de marzo se celebra la citada reunión, en la que el Ministro del Interior manifiesta su voluntad de realizar una visita al País Vasco. Siguiendo el guión previsto, Sarkozy (a) rechaza la creación de un departamento o cualquier otra estructura que reconociese a este territorio como específico, (b) no menciona la cuestión de la Cámara de Agricultura ni de la Universidad, y (c) se muestra a favor de poner en marcha instrumentos originales que permitan la dinamización de la cuestión del suelo, el desarrollo agrícola y la cooperación transfronteriza. Finalmente, (d) el

<sup>30</sup> LJPB, 1 février 2003.

mandatario parisino expresa su deseo de profundizar en los mecanismos de salvaguarda del euskera, anunciando que su próxima visita se centrará en esta cuestión.

Finalmente, esta visita se realiza en diciembre de 2003, y el Ministro anuncia la puesta en marcha –bajo el apoyo del Sub-prefecto de Baiona– de una serie de grupos de trabajo en torno a la cuestión lingüística, el suelo, la agricultura y la oferta universitaria. Unos trabajos que deben ser remitidos antes de marzo de 2004 para ponerse en marcha, desde ese momento una estrategia de concertación con todos los actores<sup>31</sup>. En cualquiera de los casos, se rechaza la definición de una ley para proteger la lengua vasca –tal y como había sugerido a finales de 2003 el Consejo de Electos–, y se cierran las puertas a la posibilidad de creación de un departamento. El Ministro, que realiza su visita relámpago en helicóptero, y no se reúne con los sectores institucionalistas por problemas de agenda, si que tendrá tiempo para realizar un acto público para los militantes de la UMP. Esta visita será rechazada contundentemente por parte de la plataforma Batera, que en boca de uno de sus portavoces denunciará el trato vejatorio del Ministro «a los indígenas vascos»<sup>32</sup>.

Después de nueve meses de trabajo de las diferentes comisiones encargadas de la elaboración de los dossiers, los parlamentarios vascos acuden a París para preparar la visita –prevista para octubre de 2004– del nuevo Ministro De Villepin.

Finalmente, De **Villepin** realiza una visita, también relámpago, al País Vasco en noviembre de 2004, que comienza en la localidad de Izpurua donde, agasajado por los grandes notables del territorio, saborea los caldos de la localidad. Finalmente, en su alocución en la Cámara de Comercio e Industria, tras recordar «la sangre derramada para Francia por los Vascos», anunciará la concesión de medio millón de euros para la puesta en marcha de la oficina pública del euskera. Sus palabras de adulación a esta lengua y a la lucha de los vascos por mantener su identidad y sus esencias, sin embargo se quedan en nada cuando desciende a los hechos. Así, se rechaza una modificación constitucional para la oficialización de la lengua vasca. De la misma forma, obviando las demandas del sindicato agrícola ELB, no menciona la petición de una Cámara de Agricultura, y sin embargo se pronuncia a favor de la concreción de un organismo para el País Vasco, pero dependiendo de la Cámara de Pau. Y si la visita de Sarkozy se realiza en un momento de acumulación de fuerzas convencionales, la De Villepin se enmarca en una nueva estrategia de los sectores departamentalistas, que pasa por la concreción por su cuenta y riesgo de sus demandas: un mes después de que De Villepin abandone, también en helicóptero –buen ejemplo de la calidad de las comunicaciones del País Vasco–, los valles de Baja-Navarra, muy cerca, el 15 de enero se ELB abrirá, gracias a las aportaciones recibidas, la Ipar Euskal Herriko Laborantza Ganbara.

Previamente a esta visita, el Biltzar de Alcaldes había reafirmado su posición tendente a la modificación del artículo 2 de la Constitución para la oficialización del euskera, lo que es apoyado por unanimidad por los presentes.

<sup>31</sup> No será éste el caso, y ni siquiera en diciembre de 2004 dispondrá el nuevo Ministro De Villepin de los dossiers en todas las materias.

<sup>32</sup> LJPB, 23-9-2003.

### 3.2.4. La crisis de los Consejos

Esta reunión, sin embargo, acaba con la paciencia de los sectores institucionalistas, ya agrupados en la plataforma Batera, que habida cuenta que «*los representantes del País Vasco no responden a sus compromisos y a las expectativas de la sociedad*», manifiestan su intención de redoblar los esfuerzos para presionar a las autoridades.

En este sentido, el 12 de marzo de 2003, 13 de los miembros del Consejo de Dirección del Consejo de Desarrollo presentan una moción para ser sometida a votación en la asamblea general del órgano de concertación: justo en el acto en el que estaba previsto hacer un balance bastante positivo de los diez años de dinamización de las políticas de desarrollo. En consecuencia, los actos de celebración del décimo aniversario de la redacción del Informe Pays Basque 2010 son pospuestos sine die, en la mejor muestra de la crisis que abate a la dinámica que estamos analizando.

En última instancia, el texto presentado por los citados representantes sociales deja a las claras el malestar existente. Es la constatación de un punto de inflexión en las políticas públicas de desarrollo en Iparralde.

*«La mayor parte de los firmantes de la presente han participado durante años en un diagnóstico previo, trabajando durante más de ocho en el seno de la Asociación, con una actitud constructiva y constante para responder al interés público de nuestro territorio. (...) El Consejo de Desarrollo ha preconizado de forma mayoritaria la puesta en marcha de una Cámara de Agricultura, la concreción de una verdadera dinámica de enseñanza superior con una dirección más autónoma, el reconocimiento indispensable del euskera y la creación de un Departamento País Vasco. Todos estos elementos, con algunos matices, han sido asumidos unánimemente por el Consejo de Electos, en su contribución de otoño de 2002 a las Assises de Salies-de-Béarn. El Estado, por medio de sus representantes, participa en esta asociación desde sus orígenes. Por ello, diez años después, constatamos que: 1) a finales de 2002, en la sesión Parlamentaria, el representante del Gobierno ha rechazado introducir la simple noción del respeto a las lenguas minoritarias entre las modificaciones constitucionales en curso, 2) a comienzos de 2003, el Primer Ministro ha afirmado su oposición a la creación de un Departamento, sin proponer nada serio en las otras cuestiones».*

*«Deploramos y denunciamos la indiferencia y el inmovilismo que muestra el Gobierno a las demandas razonables del País Vasco. Esto es perjudicial para la coherencia de la dinámica de nuestro territorio, contrario a sus intereses, desfasada con respecto a la voluntad de una gran parte de los habitantes, y sin duda, peligrosa para su futuro. En tal situación, que rechazamos, estimamos que no podemos continuar dando credibilidad a soluciones eventuales o servir de garantes a dispositivos sin efecto real para responder a las necesidades y a la voluntad de la población local. Por ello, si no se dan avances concretos sobre los puntos clave antes de fin de 2003, la continuación del inmovilismo del Gobier-*

*no nos obligará a reconsiderar nuestra participación en la concertación desarrollada durante los pasados años» (VV.AA, 2003).*

Al día siguiente, y a la vista del ultimátum, el Presidente del Consejo de Desarrollo, Bernard Darretche, reflexiona en la tribuna de La Semaine du Pays Basque sobre el papel de la institución que dirige. Tras subrayar los efectos positivos y originales de la dinámica desarrollada desde 1992, responde indirectamente a los 13 firmantes de la moción diferenciando la continuidad del CDPB del devenir institucional de dicho territorio: *«tratamos simplemente de inventar una forma de gobernación un poco más moderna, que permita a la sociedad civil ser asociada en la elaboración de las decisiones. Todas las cuestiones son abordadas, incluso las que afectan a la cuestión institucional. Creo que el Consejo de Desarrollo (...) es una institución que debemos proteger. Se debe evitar que este organismo sea obstaculizado por un debate que es fundamentalmente político. Estoy convencido de que el día de mañana, sea cuál sea el contexto institucional, el Consejo de Desarrollo deberá continuar jugando su papel: un papel que no depende de la existencia o no de una institución vasca, de un Departamento País Vasco»<sup>33</sup>*. Finalmente, el 14 de marzo, se debate el texto de la moción en la Asamblea General del CDPB, siendo rechazado por un estrecho margen de 35 contra 46 votos.

En cualquiera de los casos, a mediados de ese año se asiste a una nueva ceremonia de la confusión que vuelve a comprometer la continuidad de la estrategia de concertación, pero en esta ocasión no desde las asociaciones y colectivos institucionalistas, sino desde la propia administración. Así, el 16 de julio de 2003, tras la celebración del Comité de Pilotaje encargado de la dinamización de la Convención Específica, se da a conocer el bloqueo de la partida financiera que el Estado debía otorgar al Consejo de Desarrollo y al Consejo de Electos para garantizar su continuidad. En cualquiera de los casos, el Presidente del CEPB, Alain Lamassoure manifiesta en la rueda de prensa -en la que por primera vez no participa un representante del Estado- su esperanza de que la situación se reconduzca. Finalmente, al día siguiente, el sub-prefecto de Baiona sale a la palestra para tranquilizar los ánimos, manifestando la voluntad de la administración para mantener la partida presupuestaria otorgada en los ejercicios anteriores.

Independientemente de ello, para estas fechas ya hacía tiempo que los sectores institucionalistas estaban organizados en un nuevo movimiento, la Plataforma Batera, que defiende una clara propuesta de institucionalización sobre la base de cuatro demandas: Departamento País Vasco, Universidad de pleno ejercicio, Cámara Agrícola y Oficialización de la lengua vasca.

### ***3.3. La Plataforma Batera***

A finales de diciembre, tras la resolución unánime del Consejo de Electos del País Vasco y el posterior rechazo a la reforma constitucional en la Asamblea Nacional, los

<sup>33</sup> LSPB, du 14 au 20 mars 2003.

sectores departamentalistas salen a la palestra para manifestar su voluntad de iniciar una nueva fase de movilización. Así, para Peio Labegerie, presidente de la Asociación por un Departamento País Vasco (ADPB), tras la respuesta del Estado en Salies y Burdeos se ha generado un «*sentimiento de frustración, de exasperación y humillación*», ya que «*los ministros no han respondido a nuestras demandas en ningún momento*».

Ante este contexto, Labegerie anuncia que la asociación ha decidido poner en marcha una estrategia movilizadora hasta mediados de enero «*con el conjunto de estructuras que reclaman la Cámara de Agricultura, la universidad de pleno ejercicio, la cultura, la economía, la sociedad civil*». En definitiva, se subraya la importancia del contexto especial ante el que se encuentran los sectores institucionalistas del País Vasco, y que se concreta en una apertura de las oportunidades para la acción: «*la ocasión de la descentralización no se presenta cada diez años*». Finalmente, los representantes del colectivo departamentalista, tras subrayar los significativos cambios en la relación de fuerzas que trasluce la posición de Lamassoure, o la asunción y defensa de la demanda departamental por parte del CEPB en Salies-de-Béarn y Burdeos, acaban la rueda de prensa recordando la dimensión transfronteriza del conflicto: «*Basta de ingerencia de Aznar sobre la política francesa!*»<sup>34</sup>.

Efectivamente, los dirigentes de las organizaciones institucionalistas son conscientes del contexto de oportunidad ante el que se encuentran. Así, Michel Berhokoirigoin, representante del sindicato agrícola ELB, asegura que es necesario constatar la legitimidad que aporta a sus reivindicaciones el hecho de que hayan sido asumidas, en gran medida, por el Consejo de Electos del País Vasco. «*Los electos han dado un apoyo unánime a demandas abanderadas desde hace tiempo por los sectores militantes*». Por esta razón, una negativa de las autoridades a estas reivindicaciones –en ese momento todavía era desconocida la posición del Primer Ministro– podría generar un grave sentimiento de «*humillación*». En definitiva, a juicio del sindicalista, «*actualmente, en términos de relación de fuerzas, estamos mejor situados*».

A este respecto, Berhokoirigoin subraya cómo una de las demandas de los sectores departamentalistas, la de la Cámara Agrícola, ha sido asumida en su integridad, sin matices, por el Consejo de Electos. «*Nos encontramos ante el máximo de adhesión que es posible esperar en el País Vasco. Hemos llegado al sumun, y no podemos mantener esta situación de impasse durante años*». A su juicio, el nivel de adhesión al que alude o la mencionada correlación de fuerzas favorable a los sectores departamentalistas no puede abstraerse de la dinámica de desarrollo. Lo que le lleva a argumentar, precisamente, que el inmovilismo actual no conduciría más que a una crisis de la dinámica de concertación sobre la que tanto esfuerzo han invertido los representantes del País Vasco. «*La forma en la que se responda a las demandas de los sectores departamentalistas no dejará de afectar a las experimentaciones que se han concretado en este territorio desde el estudio Pays Basque 2010. Y si en la teoría todo parece perfecto, lo cierto es que este proceso*

<sup>34</sup> LJPB, 23-24 noviembre 2002.

*solo funciona porque la gente ha creído en él. Basta con mirar al Bèarn para darse cuenta de esto. Imitando nuestra dinámica han lanzado el proyecto Bèarn 2010. Un proceso que hace tiempo que ha sido abandonado. ¿Por qué se mantiene la misma dinámica en Iparralde? Simplemente porque la gente no se lo ha creído y no se han comprometido (en Bèarn). Pero habiendo pasado diez años después de que todo haya empezado, es momento de hacer balance en el País Vasco. (...) Si las reivindicaciones no avanzan, se generará un sentimiento de desprecio. Y las consecuencias se traducirán en el futuro de todo aquello que ha puesto en marcha el Estado aquí a título experimental. (...) El poder debe saber que están jugando con mucho más que con el futuro de nuestras demandas»<sup>35</sup>, sugiriendo la posibilidad de que se pongan en marcha estrategias más radicales, asentadas en el boicot de los órganos de concertación.*

De esta forma, los dirigentes del movimiento institucionalista van manifestando la clara voluntad de presionar a las autoridades con una estrategia que contempla el bloqueo de las instituciones en caso de que sus demandas no se viesan satisfechas. Una radicalización estratégica que se concreta en las mociones presentadas por los representantes departamentalistas en el Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos, y que finalmente se explicita en la huelga de 13 de los miembros del Consejo de Dirección del Consejo de Desarrollo, y en la redefinición estratégica de la acción de Batera que se propone, tras la manifestación del 11 de octubre de 2003, pasar a una nueva fase de presión que pudiera asentarse en la desobediencia civil.

### 3.3.1. Las demandas de Batera

El 16 de diciembre de 2002 se presenta al público un nuevo movimiento institucionalista que supone la expresión organizativa más acabada de las aspiraciones de diferentes sectores, hasta ese momento no articulados en una única estructura, pero que vertebraban un difuso movimiento social que reclama el reconocimiento institucional del País Vasco. Batera aglutina en torno a sí cuatro reivindicaciones que, en parte, conectan con los ejes sobre los que el Consejo de Electos había definido su postura consensuada ante los debates sobre la descentralización.

Los diferentes colectivos departamentalistas –que habían dinamizado la demanda institucional (a) desde la década de los 1980 en el caso de la Asociación de Electos por el Departamento País Vasco (AED) y la Asociación socio-profesional por un Nuevo departamento (AND), y (b) tras la desaparición del Llamamiento del 9 de octubre en el caso de la Asociación por un Departamento País Vasco (ADPB)–, se unen a otros grupos que, dado su carácter sectorial, se habían centrado en la reivindicación en torno a demandas relacionadas con la agricultura (ELB), la lengua vasca (Euskal Konfederazioa) y la enseñanza (Colectivo de Profesores e Investigadores de la universidad). Concretamente, Batera se constituye, además de por las citadas aso-

<sup>35</sup> IJPB, 14-15 diciembre 2002.

ciaciones, entre otras, por los sindicatos LAB, Lantegiak, Ofizialeak, CFDT, el movimiento desobediente Demo, las asociaciones culturales Piztu, EDB, Euskal Irratiak, Seaska, Euskal Haziak, Bertsularien Lagunak, Euskaldun Gazteria y Euskal Herrian Euskaraz, así como por las asociaciones económicas Hemen y Herrikoa.

Como decimos, el 16 de diciembre, y en un auditorio de la CCI de Bayona abarrotado de público, cuatro representantes de Batera presentan el manifiesto fundacional de la plataforma:

*«Nosotros, habitantes del País Vasco, en el deseo de asumir con responsabilidad nuestro desarrollo económico y cultural, demandamos la asunción y satisfacción de las demandas siguientes:*

*La co-oficialización de la lengua vasca*

*Modificación del artículo 2 de la Constitución y ratificación de la Carta Europea de las lenguas Regionales o Minoritarias: para garantizar la igualdad de estatus entre el euskera y el francés en el País Vasco; para obtener el derecho a aprender y utilizar la lengua vasca por parte de todos los habitantes del País Vasco; para poner en marcha una política de revitalización lingüística seria y eficaz.*

*Un departamento País Vasco*

*Representando los intereses del conjunto del territorio, permitiría al País Vasco: su reconocimiento institucional y un poder político en los debates sobre la descentralización; un desarrollo económico mucho más dinámico, y en consecuencia, creador de empleo; una ayuda mejor y más cualificada a las culturas vasca y gascona; una mayor solidaridad, indispensable entre el País Vasco interior y la costa; una cooperación transfronteriza más densa y eficaz; una adaptación de los servicios públicos, especialmente del Estado, que permitiese que fuesen verdaderamente provechosos para la ciudadanía.*

*Una Cámara de Agricultura para el País Vasco, para la toma en consideración de las especificidades de la agricultura local; el apoyo a las iniciativas colectivas e individuales; la promoción de una agricultura sostenible.*

*Una universidad de pleno ejercicio, para la diversificación y el desarrollo de las formaciones y de la investigación; la implantación de nuevas empresas y la generación de una sinergia con la vida socio-económica local.*

*Nosotros, organizaciones firmantes, demandamos que estas reivindicaciones, asumidas por la sociedad civil del País Vasco y apoyadas mayoritariamente por los electos y la población, sean asumidas y satisfechas a lo largo del proceso sobre la descentralización en curso; y afirmamos nuestra determinación en apoyar estas cuatro reivindicaciones por medio de cuantas movilizaciones sean necesarias para que sean concretadas» (BATERA, 2002)<sup>36</sup>.*

<sup>36</sup> La Charte Batera. 16 décembre 2002.

Respecto a las dos primeras reivindicaciones, no consideramos necesario profundizar las argumentaciones que se han ido desgranando a lo largo de toda esta exposición. En cualquiera de los casos, sí que resultaría interesante presentar algunos trazos sobre el desarrollo reivindicativo de las demandas agrícolas y universitarias.

### 3.3.2. *La Cámara de Agricultura para Iparralde*

Toda Cámara Agrícola es dinamizada por una asamblea profesional elegida por sufragio universal. Es un establecimiento público sometido a la tutela del Ministerio de Agricultura, siendo responsable de una doble misión. Por una parte, una función consultiva hacia los poderes públicos. Es el interlocutor privilegiado de la administración central y de las colectividades territoriales, tomando posición en torno a los diferentes informes relativos a la agricultura y el mundo rural. Por otra parte, tiene una función de apoyo a los agricultores, con el objetivo de que su explotación sea conducida de forma coherente con las necesidades de la sociedad. También es su objetivo la puesta en marcha proyectos de desarrollo y ordenación agrícola.

En el caso concreto que nos ocupa, la Cámara de los Pirineos-Atlánticos cuenta con un presupuesto de 6 millones de euros, teniendo su sede en Pau. Sin embargo, también existen delegaciones en Hasparren, Saint-Palais y Orthez, en las que, junto a la sede central de Pau, trabajan 70 empleados.

Si existe algún actor cuyo papel puede ser subrayado en la reivindicación de la puesta en marcha de una cámara agrícola para el País Vasco, éste sería Euskal Herriko Laborarien Batasuna (ELB). Esta agrupación, que surge a comienzos de la década de los 80, vinculada a los sectores nacionalistas, observa una manifiesta progresión en su base social y apoyo electoral, que se concreta de forma evidente el 31 de enero de 1995, cuando ELB supera en Iparralde al sindicato tradicional FDSEA en las elecciones a la Cámara Agrícola del departamento (47, 28% frente al 47,09%). Sin embargo, el sistema de reparto de escaños perjudica claramente al colectivo nacionalista: a pesar de ser la primera fuerza en el País Vasco, ELB sólo suma el 20% a nivel departamental, con lo que la lista mayoritaria en este ámbito logra directamente 11 de los 21 puestos. Los otros diez se distribuyen proporcionalmente, de forma que ELB únicamente obtiene 2 delegados. En cualquier caso, la progresión es significativa: en 1989 FDSEA consiguió el 49,74% frente al 41,05% de ELB; en 1983 la diferencia fue mayor: 54% para el primero y 29,79% para el segundo.

Este sindicato desarrolla desde la década de los noventa una frenética campaña de defensa de las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas del País Vasco, que se concreta en espectaculares acciones como las ocupaciones de las sedes institucionales, o actos simbólicos como el tapiado de la Cámara Agrícola de Pau en protesta por la situación de las explotaciones de este territorio<sup>37</sup>. En cualquiera de los

<sup>37</sup> A este respecto, resulta clarificador el repaso de la actividad de ELB realizado por SISTIAGUE (1999): *E.L.B. Ipar Euskal Herriko Laborarien Oartzuna*, Gatzuzain, Baiona.

casos, al calor de la dinámica institucionalista que se pone en marcha a mediados de los años 1990, ELB asume como un objetivo la consecución de un órgano de representación propia, reclamando la escisión de la Cámara Agrícola del departamento y la creación de una institución para Iparralde. Con este espíritu, el sindicato convoca la primera movilización de la historia concentrando a un millar de personas en las calles de Baiona en 1995. Una dinámica reivindicativa que es retomada nuevamente en octubre de 2001, cuando el sindicato vuelve a agrupar a un millar de manifestantes en apoyo a la demanda.

En este sentido, la presión comienza a dar sus primeros resultados, de forma que en noviembre, la Prefectura hace pública su decisión de poner en marcha una instancia de concertación agrícola para el País Vasco. Este organismo reúne a los responsables de organizaciones profesionales agrícolas locales, las colectividades y la administración. Su objetivo es (a) favorecer la concertación entre los actores agrícolas del País Vasco, así como (b) proponer a las instancias decisionales las operaciones prioritarias del capítulo agrícola de la Convención que puedan ser concretables, y (c) definir las modalidades de su puesta en marcha. En cualquiera de los casos, ELB no acepta la salida propuesta por la administración, al considerar ésta una institución cuyo único objetivo es «cortocircuitar la creación de una Cámara de Agricultura»<sup>38</sup>.

A pesar de todo, en abril de 2002, el candidato a la Presidencia Jacques Chirac da a conocer su posición sobre ciertas de las reivindicaciones de los sectores institucionalistas; y aunque manifiesta su rechazo a la puesta en marcha de un departamento, se muestra favorable a la creación de la Cámara de Agricultura<sup>39</sup>. Previamente, Lionel Jospin había respondido a las movilizaciones de ELB proponiendo la apertura de una comisión encargada de analizar las posibilidades jurídicas para su constitución. Por esta razón, el propio sindicato agrícola encarga a un profesional la realización de un informe, que es entregado al Primer Ministro y al Consejo de Electos en febrero de 2002. El texto jurídico considera que, de la misma forma que existen dos cámaras de comercio en el Departamento de los Pirineos-Atlánticos, podrían existir dos Cámaras de Agricultura. Se señala, así, que no sería necesaria la redacción y aprobación de una nueva ley, sino que bastaría con un simple decreto del Primer Ministro.

Por contra, el actual vice-Presidente de la Cámara, el dirigente del sindicato mayoritario -a nivel departamental- FDSEA, Sauveaur Urritiaguerre, apunta que la solución propuesta por ELB no sería factible si no se concretase también en una re-ordenación departamental, ya que, a su juicio, en caso de conflicto entre las preconizaciones de las dos estructuras, la decisión definitiva recaería en el Prefecto, pudiendo esto generar graves conflictos e incompatibilidades<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Berhokoirigoin, LJPB, 14-15 diciembre 2002. De hecho, el líder sindical señala en esta entrevista, realizada un año después de la puesta en marcha del organismo, la decisión del sindicato de cuestionar su continuidad en esta estructura «sin poder de decisión».

<sup>39</sup> LSPB, 15-22 abril 2002.

<sup>40</sup> Postura que, sin embargo, no supone un posicionamiento de la FDSEA favorable a la institucionalización del Pays Basque.

En cualquiera de los casos, como hemos visto, el documento consensuado por el Consejo de Electos el 5 de noviembre de 2002 contempla explícitamente la demanda de una Cámara Agrícola para Iparralde, con lo que la reivindicación de ELB, que será posteriormente asumida por Batera, es legitimada por el cuerpo electivo vasco.

Finalmente, en diciembre de 2002, es creado el Servicio de Utilidad Agrícola Territorial del *pays* País Vasco (SUAT), que reúne a los miembros electos de este territorio para tratar problemáticas que les son propias. Estructura que es rechazada nuevamente por ELB, estimando que «no responde en ninguno de los casos a las demandas de los agricultores»; algo que solo se satisfaría con la creación de una Cámara Agrícola<sup>41</sup>.

### 3.3.3. La Universidad de pleno ejercicio

El debate sobre la situación y las propuestas de desarrollo de la enseñanza superior es incorporado desde el comienzo de la estrategia de concertación. Así, uno de los elementos del sistema vasco identificado en el diagnóstico *Pays Basque 2010* de 1992 es la inexistencia de una política coherente de formación superior. En este sentido, el análisis estructural determina la influencia clave de este ámbito en el afianzamiento de otras variables económicas, territoriales y sociales: «la enseñanza superior es una llave fundamental del desarrollo (...) y (su fortalecimiento) sería un triunfo estratégico del que se está muy necesitado hoy en día en el País Vasco» (CP, 1993b: 68). En conclusión, se presentan dos alternativas: o bien «organizar la Universidad de Pau en forma de red», tratando de especializar cada polo universitario, posibilitando así la mejora de la atracción y la autonomía del campus de Baiona; o bien «obtener una universidad autónoma para el País Vasco» que, «siendo dueña de su futuro, constituiría un motor de desarrollo» (CP, 1994: 37).

En cualquiera de los casos, las demandas relacionadas con esta cuestión apenas son desarrolladas por los sectores institucionalistas hasta fechas recientes. Entre los elementos que explican esta paradoja, se encuentra la evidente diferencia entre la potente articulación social y organizativa sobre la que se sustentan las reivindicaciones departamentalistas, a favor de la lengua vasca y de la agricultura, y la casi nula vertebración de los sectores universitarios que reclaman mayor autonomía para los centros de enseñanza superior del País Vasco. Así, las anteriores demandas son dinamizadas, cuando menos desde mediados de los años 1980 –sino antes, como recoge CHAUSSIER (1997)– por colectivos como la AED, la AND, el Llamamiento del 9 de Octubre y la Asociación en Favor del Departamento País Vasco, en el caso de la cuestión institucional; por Euskal Konfederazioa, que agrupa a 80 asociaciones lingüísticas y culturales, en el de la oficialización del euskara –ver ORONOS (2000) para un detallado estudio desde 1950–; y por ELB en el de la Cámara Agrícola. Algo que ex-

<sup>41</sup> LSPB, 24-30 janvier 2003.

plica la amplia difusión social de las reivindicaciones, la existencia previa de campañas de movilización sectoriales, y el importante marco discursivo sobre el que se argumenta su viabilidad y oportunidad. Por el contrario, en el caso de la formación superior, las reflexiones se habían circunscrito fundamentalmente a los debates dinamizados en el marco del Consejo de Desarrollo, a partir de las estrategias de ordenación del mapa escolar que se contemplan en el Esquema de Desarrollo y que son asumidas en la Convención Específica.

A pesar de todo, a mediados de 2002, varios profesores e investigadores de las universidades vascas reabren el debate sobre la posibilidad de avanzar en determinadas fórmulas de profundización de la autonomía de los servicios educativos del País Vasco. Así, aprovechando las elecciones legislativas, emplazan a los diferentes candidatos a que se posicionen en torno a las estrategias que preveían llevar a cabo sobre la materia.

En cualquier caso, a finales de septiembre, los profesores Jean-Baptiste Hiriart-Urruty y Jean-Léon Irigaray, definen de forma más concreta su propuesta. En este sentido, a su juicio, la solución a los problemas de dicho territorio pasa por la creación de una universidad de pleno ejercicio. Sin embargo, constatan que para ello es necesario avanzar previamente por caminos más factibles, por lo que consideran imprescindible la creación de un verdadero polo universitario, citando como ejemplo el caso de Champollion. Desde su punto de vista, este «polo» no sería otra cosa que un Establecimiento Público Administrativo centrado en la enseñanza superior, pero que permitiría cierta autonomía vasca con respecto de la Universidad de Pau y de los Países del Adour (UPPA) o de la Universidad de Burdeos. Una autonomía que, a juicio de los citados profesores, posibilitaría poner en marcha las filiales de formación *«que corresponden a las necesidades y sobre todo a las expectativas de desarrollo local»*. De la misma forma, consideran que el carácter de este polo vendría mediatizado por una clara vocación tecnológica y orientada hacia la profesionalización<sup>42</sup>. Poco tiempo después, esta demanda es asumida por el Consejo de Electos, que preconiza la creación de un GIP *«que reagrupe al conjunto de universidades asociadas y a las colectividades territoriales»*.

A pesar de todo, el manifiesto fundacional de Batera va más allá de los compromisos asumidos por el órgano de concertación, y siguiendo la filosofía de los citados profesores, apunta más alto, considerando imprescindible la puesta en marcha de una universidad de pleno ejercicio, independientemente de si para conseguirla se tiene que pasar o no, previamente, por la constitución de una Agrupación de Interés Público o cualquier otra estructura administrativa.

Así, a finales de enero, los sectores universitarios que apuestan por la consecución de una universidad autónoma detallan sus argumentaciones. Por una parte, señalan el desfase existente entre la oferta formativa y las necesidades del País Vasco, en la medida en que ésta se decide sobre criterios más técnicos que territoriales. En se-

<sup>42</sup> LSPB, du 6 au 12 septembre 2002.

gundo lugar, destacan el mayor dinamismo de la enseñanza superior en Iparralde en relación a las del Bèarn, ya que mientras la segunda pierde alumnos, la primera los gana. En tercer lugar, consideran que a pesar del dinamismo, las potencialidades existentes no se están concretando, ya que aunque son 3.000 los estudiantes actuales (siguiendo los ratios definidos por la Educación Nacional) podrían llegar a ser 12.000. De la misma forma, apuntan la incoherencia y parcialidad de los itinerarios educativos, de forma que muchos estudiantes deben finalizar el segundo y tercer ciclo en universidades ubicadas fuera del territorio vasco. Por otra parte, subrayan el hecho de que las partidas financieras otorgadas en el marco de los planes financieros del Estado y la Región para el periodo 2002-2007 solo contemplan el pago de las deudas y no la apertura de nuevas formaciones.

Finalmente, Batera considera que una vez se satisfaga la demanda asumida por el Consejo de Electos y sea creado el GIP o el EPA de la enseñanza superior, la concreción de una universidad de pleno ejercicio solo necesitaría de una verdadera voluntad política<sup>43</sup>. En cualquiera de los casos, los responsables de la Universidad rechazan estos argumentos, apostando por un reforzamiento de la estructura departamental, aunque consideren necesario adecuar mejor la oferta a las necesidades específicas del País Vasco.

### 3.3.4. *La movilización institucionalista*

Sobre la base de estas cuatro reivindicaciones, legitimados por los compromisos del Consejo de Electos, y habida cuenta de la estructura de oportunidad que parecía abrirse tras el anuncio del comienzo del debate descentralizador, el día de su presentación pública en Baiona, y avalada por la presencia de 5 consejeros generales (los centristas Jean-René Etchegaray, Bernard Gimenez, Bernard Auroy, el socialista Jean-Pierre Destrade y el nacionalista Jean-Michel Galant) Batera convoca una manifestación para el 1 de febrero de 2003.

Así, el colectivo unitario va calentando motores durante el mes de enero, siendo ayudados, a su pesar, por la toma de posición del Gobierno, que rechaza la propuesta departamental en la visita de los electos a Matignon el 13 de enero y evita pronunciarse sobre el resto de cuestiones. En este sentido, la movilización es apoyada por un centenar de colectivos y un cierto número de cargos electos locales: dos de los consejeros regionales, 5 de los 21 consejeros generales, 45 de los 157 alcaldes y 20 tenientes alcaldes.

El 1 de febrero, finalmente, y a pesar de las inclemencias meteorológicas, 7.000 personas participan en la manifestación, en la que, como sucedió en 1999, muchos de los electos manifiestan de forma simbólica (portando la banda republicana sobre el pecho) que su exigencia «es una demanda que no cuestiona la unidad de Francia ni sus instituciones». Finalmente, además de los mencionados electos, en este acto par-

<sup>43</sup> LJPB: *Supplément Spécial Batera*. 30 janvier 2003 y LSPB, 24-30 janvier 2003.

ticipan destacados representantes del Llamamiento del 9 de octubre, como es el caso de los Consejeros regionales Lissar (Verdes) o Maitia (PS).

Tras el éxito de la convocatoria, Batera convoca una nueva movilización para el 11 de octubre. Sin embargo, mantiene su dinámica de presión, manifestando su apoyo a los cargos que reclaman del Consejo de Electos el refrendo de su asamblea a los compromisos del Consejo de Dirección del 5 de noviembre; se concentran ante la CCI con motivo de la presencia del Prefecto de los Pirineos-Atlánticos y del Sub-prefecto de Baiona en la reunión del órgano de concertación electiva del País Vasco; rechazan en marzo el papel de los representantes vascos que, tras reunirse con Sarkozy, no le trasladan las demandas del CEPB y de Batera; y apoyan el ultimátum presentado por 13 de los miembros del Consejo de Dirección del Consejo de Desarrollo.

El 17 de mayo de 2003 y ante el anuncio de la inminente visita del Ministro del Interior al País Vasco, Batera pone en marcha una nueva iniciativa que, aunque no cumple su objetivo, sí que permite la visualización del interés social de la demanda ante la ciudadanía y el cuerpo electivo. Concretamente, la plataforma institucionalista redacta un texto denominado «Dar valor a la democracia en el País Vasco», que se acompaña de una moción que se pretende sea debatida en la totalidad de las alcaldías de dicho territorio.

El texto, en el que se reclama la celebración de un referéndum sobre las demandas de Batera, comienza con la cita de una frase pronunciada el 8 de abril de 2003 por el Primer Ministro en la Asamblea Nacional, en la que señalaba que la organización de un referéndum en Córcega se hacía «sin temer la respuesta del pueblo». A lo largo del texto, Batera va desgranando los argumentos sobre los que sienta sus reivindicaciones, destacando especialmente su asunción mayoritaria por parte de la ciudadanía, el mundo asociativo, el cuerpo electivo. Subraya el compromiso de estos sectores en las estrategias de desarrollo, y apunta, a su vez, el carácter pacífico de la demanda y la metodología consensual de los institucionalistas, «*ejemplar en una país trufado de violencias de todos los orígenes*». Razón por la cuál, entienden los redactores, «*los poderes públicos deberían comprender la necesidad de primar, de beneficiar la estrategia democrática en el País Vasco*». En cualquiera de los casos, son conscientes de que estas demandas no son unánimes, citando expresamente las posiciones del Frente Nacional y del PCF, así como la del Presidente del Consejo General y la Ministra de Defensa Alliot-Marie. «*Algo que, sin duda, es normal (...). En consecuencia, ¿no sería juicioso consultar a la población del País Vasco, de la misma forma que el Gobierno se ha comprometido a hacer el 6 de julio en Córcega?*».

Un planteamiento que, además, es argumentado a partir del «*principio de igualdad de tratamiento de los ciudadanos de la República*». De esta forma, el colectivo Batera se apropia de las tesis de la Administración sobre las que se sustenta el rechazo a la institucionalización del territorio o el reconocimiento de sus derechos «particulares», y dando la vuelta al argumento, lo utilizan para legitimar su propuesta de celebración de un referéndum. Finalmente, se presenta la moción que transcribimos a continuación y que Batera pretende que sea debatida y votada en la totalidad de alcaldías del País Vasco:

*«Nosotros, los firmantes, constatamos que las cuatro reivindicaciones de Batera han estado en el centro del debate público local durante los pasados años. Remarcamos igualmente que este dossier ha sido defendido exclusivamente de forma pacífica. Sondeos de opinión, votaciones de los alcaldes, deliberaciones de los consejos municipales, peticiones diversas y manifestaciones en las calles reflejan que hay un movimiento inscrito en la larga duración, y que cuenta con una amplia adhesión popular. Constatamos, de la misma forma, que los oponentes a ciertas de estas reivindicaciones siguen existiendo en ciertos sectores del País Vasco y entre determinados electos». En consecuencia, «una consulta por referéndum, similar a la que va a concretarse próximamente en Córcega, podría clarificar la opinión de los poderes públicos, de los responsables y electos locales en lo que respecta a la importancia real del nivel de adhesión de la población local a las reivindicaciones asumidas por Batera. El gobierno tendría, entonces, un elemento decisivo en sus manos para definir la respuesta que debería iniciar para satisfacer a las aspiraciones de la población» (BATERA, 2003a).*

Finalmente, el 27 de mayo se celebra una consulta simbólica, con unos resultados sorprendentes para Batera. En este sentido, 138 de los 157 municipios del País Vasco celebran debates sobre la moción presentada por la plataforma, 117 de ellos en las propias sedes municipales. En estos encuentros participan 51 alcaldes, 38 tenientes, 331 consejeros municipales y 1.800 ciudadanos. Se superan así las expectativas puestas en el origen, ya que a lo sumo se aspiraba a lograr la celebración de unos 60 encuentros, con lo que se constata la difusión de la demanda más allá de cuestiones geográficas o cleavages políticos. A partir de ese momento, Batera se pone como objetivo la votación de la moción en los diferentes ayuntamientos, para que el resultado sea presentado durante la visita del Ministro del Interior, prevista para el 25 de junio de 2003.

Previamente, el 17 de mayo, se había conocido el nombramiento de M. Gillot como representante del Ministerio del Interior encargado de la realización de unas reuniones con los electos y representantes sociales, como forma de preparar la –que parecía– inminente visita de Sarkozy. En este sentido, este consejero de Interior tendría la intención de reunirse con los diputados del País Vasco, el Presidente del Consejo de Desarrollo, el del Consejo General de los Pirineos-Atlánticos y el del Biltzar de Alcaldes. Por su parte, Batera nombra una delegación que participaría en la reunión con el Ministro.

Sin embargo, los acontecimientos no evolucionan por los derroteros previstos. El 6 de julio, el referéndum de Córcega se salda con la derrota de las posiciones gubernamentales, apoyadas tímidamente por los sectores nacionalistas. Un auténtico jarro de agua fría con dos consecuencias inmediatas en la dinámica que estamos describiendo. Por una parte, Sarkozy, máximo defensor de la postura derrotada en Córcega, decide «desaparecer del mapa» a la espera de tiempos mejores, de forma que se suspende la visita al País Vasco para evitar un mayor desgaste político. De la misma forma, Batera debe redefinir su línea de intervención, al considerar que la alternativa del referéndum, sobre la que estaban pivotando su campaña movilizadora,

podría conducir a un callejón sin salida a la luz del desánimo provocado por los sorprendentes resultados de Córcega.

Pero este suceso ajeno tiene una consecuencia cualitativa mucho más importante. A partir del momento en el que el punto fuerte del proyecto descentralizador del gobierno se convierte en un fiasco, los sectores institucionalistas constatan cómo sus posibilidades de doblegar la voluntad de las autoridades del centro disminuyen exponencialmente. Lógicamente, un Gobierno sometido a un fuerte desgaste desde el punto de vista social, que veía cómo se desbarataban sus planes en el debate sobre la descentralización, difícilmente podría embarcarse en un nuevo proceso de redefinición territorial, que además de la complejidad que acompaña a estas cuestiones, en el caso de Iparralde asumía una dimensión internacional por las constantes presiones de las autoridades del Gobierno de Aznar. De ahí que, ante el previsible parón al que se abocaba el dossier institucionalista y teniendo en cuenta que para esas alturas la postura del CEPB se había quedado en agua de borrajas, Batera refuerza su estrategia de presión por medio de instrumentos que van más allá de una movilización convencional que, hasta esas fechas no había dado resultados.

Confluye así el cierre de la estructura de oportunidades con un contexto de gran fortaleza movimental; lo que –unido a los efectos pedagógicos de la acción de un grupo desobediente como los Demo– explica una radicalización de las posiciones de Batera. De esta forma, tras una fase de acumulación de fuerzas por medio de estrategias convencionales, a la que se pone fecha límite, el colectivo parece decidido a intervenir por medio de estrategias más frontales.

### ***3.3.5. Hacia una nueva estrategia***

Una vez que se entra en el nuevo curso, Batera refuerza su intervención poniendo todos los esfuerzos en la celebración de la que sería *«la última expresión convencional»* en las calles de Baiona, a celebrar el 11 de octubre. Una estrategia con fecha de caducidad, que en caso de respuesta negativa de las autoridades, debería dar paso a una nueva línea de intervención, uno de cuyos contornos se asienta en el bloqueo de todos los organismos institucionales o de concertación existentes en Iparralde.

Así, Batera trata de aglutinar fuerzas añadiendo a las reivindicaciones una dimensión instrumental asentada en los beneficios económicos y, más concretamente, en las posibilidades de creación de empleo que reportaría la satisfacción de sus demandas –que se cifra en 5.000 puestos de trabajo directos en cinco años, y en un número indeterminado de empleos indirectos–. Mientras tanto, (a) 13 de los miembros del Consejo de Dirección del CDPB inician una huelga que podría cuestionar la continuidad del órgano de reflexión de la sociedad civil, y (b) una treintena de miembros de ELB se encierran en la delegación de la Cámara Agrícola de Hasparren, paralizando durante tres días su actividad.

1. Como ya hemos apuntado, a comienzos de 2003, 13 destacados miembros del Consejo de Desarrollo presentan una moción, que es rechazada por un estrecho margen, en la que se cuestionaba la continuidad de la estrategia de concertación en el caso que el Gobierno no satisficiera las demandas mayoritarias de la ciudadanía. Así las cosas, este colectivo mantiene su actividad en el órgano de representación de la sociedad civil, hasta que finalmente, a finales de septiembre, anuncia su decisión de cesar su trabajo en el CDPB.

En la carta remitida al Presidente de este organismo, los firmantes señalan que *«nada esencial ha evolucionado durante estos últimos 8 meses»*. Más bien al contrario, constatan una serie de involuciones: *«1) la confirmación de la indiferencia despectiva de París hacia nuestro territorio, concretada en el incumplimiento del compromiso de Sarkozy de mayo, según el cual se aportarían respuestas a las demandas del territorio, concretadas en el texto preparado por el CEPB en otoño de 2002 para las Assises de Salies-de-Béarn; 2) dificultades continuas y constantes con la Educación Nacional para lograr compromisos y respuestas a las demandas de incorporación escolar en 2003 a las tres redes de enseñanza, a pesar de la progresión de la demanda, especialmente en el BAB; 3) el desafío simbólico de la Prefectura al demandar a la alcaldía de Sempé-sur-Nivelle<sup>44</sup>; 4) una gestión y resolución incorrecta de las consecuencias de la catástrofe del Prestige o una respuesta aún inexistente a los efectos de la canícula sobre el sector agrícola; y 5) la orientación peligrosa e incoherente del proyecto de ampliación de la carretera de conexión con Navarra<sup>45</sup>»*.

Un contexto que, a juicio de los huelguistas, se une a *«la situación de absoluto targo en la que se encuentra el Consejo de Electos, sin competencia ni voluntad política»*. De la misma forma, critican la evolución del CDPB, y el papel de su Presidente *«ya que desde su asunción de la dirección en 2001 ha derivado hacia una gestión administrativa engañosamente institucional»*. En consecuencia, y teniendo conocimiento de la decisión de iniciar un nuevo proceso de elección de los miembros del CDPB, los 13 firmantes *«bemos decidido reaccionar contra esta situación de inmovilismo generalizado, iniciando desde este momento una «huelga de interés público»*.

Finalmente, finalizan la misiva señalando que, *«después de 11 años de trabajo y de concertación constructiva de nuestra parte, seguimos dispuestos para debatir y trabajar para salir de este impasse siempre que se obtengan garantías indispensables sobre los puntos evocados en nuestra moción de febrero, así como sobre los elementos necesarios para garantizar el desarrollo del País Vasco»<sup>46</sup>*.

<sup>44</sup> El 10 de septiembre, el Prefecto de los Pirineos-Atlánticos decide denunciar a la alcaldesa de Sempé-sur-Nivelle por considerar ilegal la deliberación de su consejo municipal, en la que se acordaba conceder una subvención de ¡150 euros! a la plataforma Batera, al entender el delegado del Gobierno que ésta no había sido una decisión de «interés municipal».

<sup>45</sup> Vid. Infra.

<sup>46</sup> Texte grévistes du Conseil de Direction. 30 septembre 2003.

Sin embargo, esta actitud no goza de la comprensión de destacados departamentalistas como Frantxua Maitia, siendo rechazada por los grandes electos. Por su parte, el Presidente del Consejo de Desarrollo reitera la posición que asume este organismo desde la salida de la dirección de uno de los huelguistas, Ramuntxo Camblong (AHEDO, 2003a) en 1997, subrayando que el órgano de concertación debe abstraerse del debate institucional. Así Bernard Darretche subraya las potencialidades de estas estructuras, alabando su capacidad de vertebrar las fórmulas de gobernación en el País Vasco<sup>47</sup>. En cualquiera de los casos, la actitud de los firmantes, que son varios de los miembros más dinámicos del CDPB, parecía dejar al órgano de concertación a las puertas de una parálisis que podría llegar a suponer su desaparición. Meses después, estos huelguistas llegan a un acuerdo con la dirección del CDPB. Sin embargo, en las elecciones celebradas en 2004, su actitud es «castigada» de forma que son excluidos de los órganos de decisión, poniendo en cuestión la pluralidad de este organismo.

2. Unos días después, el 8 de octubre de 2003, una treintena de agricultores ocupan, como ya hemos avanzado, la delegación de la Cámara de Agricultura de Hasparren. Como señalan los miembros de ELB, paradójicamente, tras hablar con el Presidente de la Cámara Agrícola de los Pirineos-Atlánticos, éste no parecía manifestar gran preocupación por los acontecimientos, lo que sirve a los sindicalistas para reafirmarse en la inutilidad de estas delegaciones y en la necesidad de poner en marcha una institución propia para Iparralde.

En la comparecencia pública, el representante de ELB liga esta acción con la estrategia de Batera. *«Si una vez finalizada la manifestación (del 11 de octubre) no se satisfacen las demandas, desde la misma tarde del sábado seguiremos trabajando, pero en una nueva estrategia (...) tenemos claro el único camino que no utilizaremos: la violencia»*. El resto de alternativas, como apunta Berhokoirigoin, están abiertas<sup>48</sup>.

3. Efectivamente, el 5 de octubre, en una multitudinaria rueda de prensa, por boca de Jean-Noël Etxeberri «Txex», Batera anuncia que la manifestación de 11 de octubre *«abrirá un nuevo ciclo»* en el País Vasco. Como señala «Txetx», *«esta será la última manifestación de este tipo. Los poderes públicos están nerviosos, porque lo tienen claro»*. En consecuencia, con el cierre de la manifestación, Batera anuncia la apertura de un proceso de reflexión, al que se invita a participar a toda la ciudadanía, del que tendría que surgir en el plazo de tres meses una nueva estrategia de intervención.

Finalmente, el sábado 11 de octubre de 2003, son 8.700 personas las que se concentran en las calles de Baiona apoyando las cuatro demandas de Batera. En esta concentración, además de representantes de las formaciones nacionalistas de la CAPV, participan destacadas personalidades de la vida social y política del País Vas-

<sup>47</sup> Berria, 2003ko irailaren 26a.

<sup>48</sup> Berria, 2003ko urriaren 9a.

co, como el Presidente de Euskaltzaindia Haritschelhar, o los miembros de la Academia Peillen y Charritton, profesores de universidad de Burdeos, Toulouse, Pau y Baiona, y electos del PS como Capdeville, o de la UMP como Gimenez.

En el discurso final del acto, Jean-Noël Etxeberri destaca el hecho de que esta manifestación haya sido más numerosa que la celebrada para protestar contra la reforma de las jubilaciones, respondiendo así a acusaciones realizadas esa misma semana por dirigentes del PS como Espilondo o el sociólogo Bidart, que señalaban que las demandas de Batera no interesaban a la ciudadanía. Un mentís que se une a la presencia de dos docenas de electos portando la banda tricolor, desactivando las acusaciones de este colectivo, en el sentido de que estas reivindicaciones estaban siendo mediatizadas por el nacionalismo.

Finalmente, durante el acto, varias decenas de militantes de la plataforma solicitan de los presentes un compromiso escrito para participar, en el caso de que así lo decidiese Batera, en ocupaciones de instalaciones públicas, a fin de boicotear su funcionamiento. Así, hacia las siete de la tarde se anuncia desde la tribuna de oradores que son 600 las personas que se han unido a la iniciativa, lo que es respondido por los presentes con una salva de aplausos.

En este sentido, a lo largo del trayecto es distribuido un folleto, por medio del cual Batera abre el proceso de reflexión para decidir la estrategia a seguir a partir de ese momento. Así, se establece un periodo hasta el 15 de noviembre para que cualquiera que lo desee pueda redactar una moción de estrategia que sería sometida a votación; el 18 de noviembre serían enviadas estas mociones a las 110 asociaciones que conforman la plataforma; el 1 de diciembre se publicaría la síntesis de las propuestas; y el 13 de diciembre de 2003, en asamblea general, se decidiría la estrategia a seguir.

Finalmente, el documento repartido públicamente presenta varias de las propuestas que contempla Batera, que deberían ser completadas con las aportadas por otros colectivos o ciudadanos que deseen integrarse en la dinámica.

- Una de ellas se asienta en una estrategia de desobediencia civil, centrada, por ejemplo en la ocupación de instalaciones públicas, del Consejo de Desarrollo, del Consejo de Electos, e incluso del Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, tratando de boicotear su actividad. De la misma forma se citan iniciativas como las realizadas por los sindicatos agrícolas de Francia, con Jose Bové a la cabeza, orientadas al «desmontaje» de Mc Donalds, huelgas de hambre ante los domicilios de los diputados, rechazo a pagar determinados impuestos, acciones al estilo «Demo», o la saturación de líneas telefónicas o correos electrónicos de las autoridades.
- Otra de las propuestas contempla la puesta en marcha de un Consejo General paralelo, con su propio Consejo de la Lengua, su Cámara Agrícola y una delegación para la puesta en marcha de una universidad propia. Esta estructura se sufragaría con aportaciones individuales, impuestos paralelos a los existentes, y solicitando

ayuda a otras instituciones y organismos como Udalbiltza, el Gobierno Vasco. Una estructura paralela que dinamizaría acciones para concretar sus propuestas, tratando de lograr pactos con el Gobierno Vasco, Udalbiltza, Europa, los municipios, etc.

- Finalmente, se propone la celebración de una campaña exigiendo un referéndum, que en caso de no ser aceptada por las autoridades, se pondría en marcha al margen de ellas, realizándolo en cada ayuntamiento (BATERA, 2003b).

Finalmente, la Asamblea General de Batera decide una estrategia que combina las diferentes opciones, de forma que además de avisar de la realización de varios actos espectaculares que visualicen la voluntad del País Vasco para ser reconocido, se apuesta por un calendario que prevé la puesta en marcha de una Cámara Agrícola paralela en 2005, la celebración de un referéndum para ese mismo año, y la creación de un Consejo General paralelo para 2007. Hoy en día, la primera de las piedras ha sido puesta.

Como hemos visto, en 2002 había sido creado el Servicio de Utilidad Agrícola para Iparralde, que es rechazado por ELB, que va a centrar todos sus esfuerzos, junto a otros colectivos de Batera, en la consecución de las cuatro demandas, entre las que se incluye la puesta en marcha de una Cámara Agrícola. De esta forma, en noviembre de 2003 Confederation Paysanne, por boca de su líder Jose Bove, hace suya la propuesta; el 23 de noviembre ELB deja de participar en el SUAT ante la falta de avances; y tras la visita de Sarkozy, en la que el Ministro de Interior no hace referencia a la Cámara Agrícola, ELB decide en una Asamblea Extraordinaria del 23 de enero de 2004 la creación de una comisión encargada del estudio de las modalidades para la puesta en marcha de una Cámara paralela. En julio de 2004, en consecuencia, se presenta la estructura que se propone, que contaría con 39 puestos, de los que 21 responderían a representantes de los agricultores. De esta forma, el 5 de enero de 2005 se anuncia la compra de una sede para el organismo en Ainhize-Mojolos por parte de la Fundación Manu Robles de ELA, recién estructurada en Iparralde. Inmediatamente, el Prefecto remite una carta a los 140 alcaldes que habían apoyado la iniciativa, amenazando con posibles acciones legales, y recordando de paso que la legislación solo permite una Cámara Agrícola por departamento. El 12 de enero, los sindicatos abertzales inician una campaña de recogida de fondos, y el 15, ante la presencia de centenares de representantes -entre ellos socialistas que hacen caso omiso de las directrices de su formación; miembros de ELA, LAB, PNV, EA, Batasuna, AB, Los Verdes, UDF; el viceconsejero de pesca del Gobierno Vasco (lo que provoca la airada reacción de Lasserre días después...- se inaugura la Laborantza Ganbara -se utiliza su nombre en euskera para sortear los problemas legales, de forma que el Gobierno debería oficializar el euskera para considerar que este organismo incumple la legalidad- con las palabras de Berhokohirigoin «*en este país contamos con armas de construcción masivas*»<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Resulta divertido imaginar al Presidente del Gobierno Español, Zapatero, leyendo la noticia sobre la creación de este organismo en Gara, ya que dos días después, él mismo, aunque refiriéndose a la Constitución Europea en un debate en Tele5, utilizará la misma expresión que la del líder de ELB: «La Constitución Europea es un arma de construcción masiva».

ELB da a conocer, así, una serie de datos. Por una parte, se contempla un presupuesto de 600.000 euros para el ejercicio del 2005, que garantiza la contratación de 2 empleados, y los gastos derivados de su actividad. La mitad de los recursos se obtendrían de instituciones vascas del sur y del norte, un cuarto de personas individuales y el resto de actividades propias. La asamblea se compondría de 21 representantes sindicales, 11 de los cuales pertenecen a ELB en función de los resultados de las elecciones agrícolas, y 10 a FDSEA (que decide no ocuparlos por rechazar la iniciativa); 4 a asociaciones de agricultores, dos a la asociación de extrabajadores, 2 a las asociaciones de consumidores, 2 a asociaciones medio-ambientales, dos a «amigos de la Ganbara» y otros dos a asociaciones de desarrollo rural. Finalmente, la ejecutiva está formada por 13 miembros, 7 pertenecientes a los sindicatos, y uno más para cada grupo de colectivos que se integran en la Asamblea. Como consejeros sin voto se prevé la participación (si así lo desean) de representantes del Estado, Aquitania, Departamento, Consejo de Electos y de Desarrollo y de los organismos institucionales de Hegoalde.

### 3.4. *Otras propuestas*

La efervescencia a la que se asiste entre 2002 y 2004 evidencia la vertiginosa evolución de los acontecimientos, de forma que las alternativas se suceden sin que tengamos tiempo de asimilar su virtualidad, y analizar con detenimiento los contornos sobre los que se asientan. En cualquiera de los casos, no creemos oportuno finalizar este recorrido sin mencionar, cuando menos, dos propuestas recientemente conocidas, que pueden modificar de forma cualitativa el debate institucional ante el que se enfrenta Iparralde. Una de ellas, concretada en un documento que se ha enviado a los 76 miembros del Consejo de Electos para ser debatida, se asienta en la constitución de dos asambleas territoriales en el seno del Departamento de los Pirineos-Atlánticos. Otra, defendida por el alcalde de Baiona, contempla la creación de un Departamento que no solo integre al territorio vasco, sino también a los del sur de las Landas.

#### 3.4.1. *Departamento Pays Basque-Adour*

Concretamente, en este caso, más que ante una propuesta nos encontramos con una declaración de intenciones de Grenet, que hasta este momento nunca se había pronunciado explícitamente por la creación de un Departamento propio. Sin embargo, a finales de septiembre de 2003 se manifiesta a favor de la institucionalización del País Vasco, a condición de que el nuevo departamento incorporase al territorio del sur de las Landas. Se trata de una declaración significativa desde el punto de vista cualitativo, en tanto en cuanto Grenet cuenta con un gran peso en el cuerpo electivo en calidad de alcalde de la «*capital simbólica del País Vasco francés*». Es significativo, a su vez, porque denota el cambio de actitud de uno de los grandes

electos del territorio, que paulatinamente ha pasado de ser un acérrimo detractor de la institucionalización vasca, a un observador que trata de distanciarse de la demanda sin rechazarla de plano, para finalmente, asumir la reivindicación a finales de 2003, aunque sea con ciertas condiciones y a regañadientes.

De hecho, la propuesta de Grenet no es nueva. Conecta con las primeras argumentaciones de la Asociación por un Nuevo Departamento (AND) a comienzos de los años 1980. De la misma forma, está «en consonancia» con la estrategia del Consejo de Desarrollo, que tomando en consideración el potencial económico de la margen derecha del Bidasoa, venía incorporando la evolución de varios municipios del sur de Las Landas en todos sus informes. Finalmente, existiría un elemento más pragmático en la propuesta de Grenet, que no oculta su deseo de potenciar las fórmulas de cooperación inter-comunal con estos municipios, incluso contemplando la posibilidad de ampliar la Aglomeración BAB más allá de los límites históricos del País Vasco y de los límites administrativos del Departamento de los Pirineos-Atlánticos. Por su parte, esta estrategia de aproximación no es rechazada de plano por estas comunas landesas, que se sienten fuertemente atraídas por el potencial del BAB, frente al desierto económico que encuentran al norte.

En cualquiera de los casos, la plataforma Batera se opone con contundencia a esta propuesta, al considerarla una maniobra personalista que trata de confundir y complicar el debate. A juicio de este colectivo, la propuesta de Grenet tendría un componente «malicioso» porque este electo, siendo consciente de las dificultades que se encuentra para dividir un solo departamento, *«sería un iluso si pensase que el Gobierno aceptaría la división de dos»*.

### 3.4.2. Asambleas territoriales

Quizá sea más importante, por las consecuencias que pudiese tener a medio plazo, la propuesta realizada por un grupo de electos, encabezado por Michel Inchauspé, que plantea la creación de dos asambleas territoriales en el seno del Departamento de los Pirineos-Atlánticos<sup>50</sup>. La iniciativa se apoya en el proyecto presentado por Nicolas Sarkozy en Córcega, que preveía la puesta en marcha de una Asamblea Territorial que remplazase los dos departamentos existentes, pero salvaguardando la existencia de un prefecto en cada parte de la isla. Los promotores de la iniciativa contemplan, así, la cesión de competencias a dos Asambleas Territoriales, una en Iparralde y otra en Bèarn, sin que se escinda el Departamento de los Pirineos-Atlánticos.

A juicio de sus promotores, estas asambleas asumirían jurídicamente parte de las competencias que actualmente detenta el departamento, fundamentalmente en ma-

<sup>50</sup> Inchauspé es un ejemplo del significativo cambio operado en Iparralde durante las dos pasadas décadas. Diputado durante casi 40 años, este banquero garaztarra ha pasado de ser un acérrimo detractor de la demanda institucional, a abanderarla, e incluso pagar de su propio bolsillo una campaña a favor de un departamento para el País Vasco (a este respecto, ver AHEDO, 2003a).

teria de infraestructuras, de política social y economía. Entre los firmantes de esta propuesta se encuentran destacados miembros de la plataforma Batera, e incluso –como es el caso de Alain Iriart o Jacques Abeberry– de Abertzaleen Batasuna. A su vez, además de los mencionados y del promotor Inchauspé, otros miembros del Consejo de Administración del Consejo de Electos, como Vicent Bru, Jean-René Etchegaray y Bernard Gimenez, solicitan, una vez enviado el texto a los miembros del CEPB, la celebración de una asamblea general a fin de debatir la propuesta.

En esta misiva, los firmantes justifican su iniciativa –que además de suponer la creación de un Consejo territorial, debería contemplar la puesta en marcha de la Cámara Agrícola, un Establecimiento Público del suelo y un Establecimiento Público Administrativo de la enseñanza superior– teniendo en cuenta la situación de impasse ante la que se encontraba el Consejo de Electos debido al rechazo del centro a sus demandas.

A su juicio, *«esta reflexión es, ante todo, una invitación al debate en el seno del Consejo de Electos. Las propuestas tienen en cuenta la voluntad del gobierno de no dividir las colectividades existentes y la posición del presidente del CGPA contraria a la creación de un departamento País Vasco».*

Para los siete firmantes, *«la creación de un Consejo territorial y una circunscripción administrativa que no divide la estructura departamental», sin embargo «responde a las aspiraciones en materia de reconocimiento territorial e identitario, o a la creación de organismos de proximidad».* Esta nueva organización administrativa, que englobaría a los 21 cantones del País Vasco, estaría conformada por los consejeros generales vascos y pondría en marcha en el territorio vasco las políticas definidas por el CGPA. Finalmente, se considera que al citado Consejo le serían confiadas competencias tales como la gestión de la ayuda social y de las carreteras, o la asistencia a las comunas. De la misma forma, el Prefecto de los Pirineos-Atlánticos contaría con la colaboración de un nuevo Prefecto instalado en Baiona, responsable de la circunscripción administrativa del País Vasco (VV.AA, 2003b).

Esta propuesta, sin embargo, es contextualizada por electos que en su momento la refrendaron –como es el caso de André Darriudou– en el marco de los debates ocasionados por la (que parecía una) inminente vista de Sarkozy. Sin embargo, a juicio de este alcalde, en el contexto en el que se retoma –28 de agosto de 2003–, carece de virtualidad, y a lo sumo podría servir para re-introducir el debate sobre el Departamento en el CEPB<sup>51</sup>. Esta interpretación es refrendada por Abertzaleen Batasuna, que justifica la participación de varios de sus miembros en la iniciativa desde un punto de vista táctico<sup>52</sup>.

A pesar de todo, con motivo de la presentación de este texto, históricos representantes del movimiento institucionalista, como es el caso del líder de la AND, Jacques Saint-Martin, se descuelgan de la demanda departamental<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Berria, 2003ko irailaren 5an.

<sup>52</sup> Gara, 3 de septiembre de 2003.

<sup>53</sup> IJPB, 3 septiembre 2003.

Finalmente, esta propuesta es criticada por otro líder histórico de la reivindicación, Renaud D'Elissagaray, que publica un durísimo artículo de opinión en los diarios locales, con el más que contundente título de «la traición de los notarios», en el que critica despiadadamente a los firmantes del texto, acusándoles de plegarse a las presiones del Gobierno. En este texto D'Elissagaray desmonta cada uno de los argumentos aportados. A juicio del expresidente de la Asociación de Electos por el Departamento País Vasco, esta propuesta crearía un nuevo «fantasma» institucional, sin ningún interés: (1) carecería de competencias reales en materias sensibles para el desarrollo del territorio (2) generaría confusión al solaparse con otras estructuras ya existentes, como el Consejo de Electos, y (3) no tendría ninguna virtualidad ante la población.

En cualquiera de los casos, el primer efecto seductor de este texto en ciertos electos anti-departmentalistas desaparece tras su presentación pública, sin que hasta el momento podamos predecir las consecuencias que podría llegar a tener a medio plazo.

### ***3.5. Propuestas de la Administración***

Más allá de las respuestas de los actores locales que intentan aprovechar el proceso descentralizador abierto por el Gobierno de Raffarin para tratar de lograr determinadas fórmulas de institucionalización que garanticen la coherencia de unas políticas públicas territorializadas a escala del País Vasco, desde las estructuras administrativas en las que se inserta este territorio, y más concretamente, desde el Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, también se define un nuevo proyecto territorial, que en este caso se asienta en el mantenimiento de la cohesión departamental.

#### ***3.5.1. Les Pyrénées-Atlantiques européennes***

La apertura de la dinámica descentralizadora es aprovechada de forma inmediata por el Presidente del Consejo General, Jean-Jacques Lasserre, para definir una estrategia para el departamento que dirige y que se sustenta en la profundización de los mecanismos de cooperación transfronterizos, habida cuenta de la posición privilegiada de los Pirineos-Atlánticos. En este sentido, el documento (CGPA, 2003a) señala que «*la estrategia territorial que se ha iniciado y a la que nos comprometemos para los próximos meses, se sustenta en la intervención que pueda realizar el Consejo General frente a las oportunidades que reporta a los Pirineos-Atlánticos su ubicación transfronteriza*». Para los redactores del texto, los parámetros sobre los que debería discurrir este proceso se asientan en los intercambios económicos, culturales, sociales y humanos «*con nuestros vecinos españoles*».

Así, esta estrategia se ve favorecida si tenemos en cuenta que el Estado francés estudia en el marco de los debates sobre descentralización la transferencia de las competencias en infraestructuras de comunicación viaria a los Consejos Generales. «*Numerosos Presidentes de Consejos Generales, entre los que me encuentro -señala*

*Lasserre- consideran que hoy en día es más coherente que la red de carreteras nacionales sea dinamizada desde el terreno, concretamente desde los departamentos. Desde este punto de vista, el concepto Pyrénées-Atlantiques Européennes asume su dimensión más acabada en un ámbito que puede mejorar cualitativamente, en términos de desarrollo, nuestro departamento. Nuestra institución podría solicitar ser considerada como colectividad responsable de la dinamización de las infraestructuras viarias transfronterizas (...). Por su parte, el Estado y la Región, libres de su función, deberían asumir la dirección de los grandes equipamientos ferroviarios, fundamentales para el desarrollo armonioso y equilibrado de nuestro territorio» (LASSERRE, 2002).*

Desde este planteamiento, Lasserre define dos prioridades: la vía Somport (RN 134), y la conexión de los Pirineos-Atlánticos con Navarra, ampliando a cuatro carriles la carretera que conecta el sur de los Pirineos con Saint-Jean-Pied-de-Port (una propuesta que es rechazada por muchas de las comunas bajo-navarras). De la misma forma, el texto reconoce la importancia del año 2003 en la renegociación de los Contratos de Plan Estado-Región, subrayando la necesidad de garantizar que éstos y otros proyectos puedan reforzar la vocación transfronteriza del Departamento.

Lasserre presenta esta propuesta en nombre de la presidencia del Consejo General ante las Assises del Libertés Locales, al considerar que *«basta el presente hemos tenido pocos resultados satisfactorios en materia transfronteriza»*. Por esta razón, solicita a los responsables gubernamentales que se faculte a la institución que dirige *«la experimentación en la materia»*<sup>54</sup>. En este sentido, Lasserre es consciente de la voluntad existente entre las autoridades del otro lado de la frontera para profundizar en esta estrategia. Pero también conoce las diferencias entre la CAPV y la CFN; lo que incrementa sus posibilidades a la hora de cooperar, en la medida en que existe una clara competencia entre las instituciones vasco-navarras, para quienes su único socio institucionalmente reconocido es el Departamento de los Pirineos-Atlánticos (además de la región).

Pero, a su vez, Lasserre también es conciente de que las autoridades francesas conocen esta voluntad de las instituciones vasco-españolas. Lo que en última instancia le permite sugerir a París la posibilidad de que el Departamento que dirige pueda empezar a *mirar* con más interés al otro lado de los Pirineos que a Burdeos o París. De esta forma, muy sutilmente, Lasserre se siente capacitado para presionar al Gobierno para que aumente su marco competencial, y en consecuencia sus poderes, gracias a las posibilidades de experimentación que parece dispuesto a favorecer Raffarin.

En cualquiera de los casos, este proyecto no responde a las expectativas institucionales abanderadas por el Consejo de Electos y mucho menos a las de la Plataforma Batera. Y desde la perspectiva de los dos ejes sobre los que pivota este trabajo, esta propuesta rompe con la lógica territorial vasca sobre la que se sustenta la estrategia de desarrollo en Iparralde, así como las iniciativas puestas en marcha, en las que el socio

<sup>54</sup> LJPB, 7 novembre 2002.

fundamental es el Consejo de Electos. En definitiva, Lasserre trata de redefinir el ámbito de gestión de las políticas públicas, fundamentalmente centrado en los contornos del País Vasco hasta ese momento, para reforzar la institución departamental que dirige. Una contradicción con la territorialización de las políticas públicas que hemos descrito en la primera parte de este trabajo, y que se profundiza con la propuesta de reordenación territorial del Departamento de los Pirineos-Atlánticos, que Lasserre presenta dos días después de la manifestación de Batera, el 13 de octubre de 2003.

### 3.5.2. *La estrategia territorial de los Pirineos-Atlánticos*

Como decimos, en octubre de 2003, el Presidente del Consejo General presenta ante medio centenar de cargos electos del País Vasco la estrategia territorial del Departamento, cuyo documento base fue aprobado el 23 de mayo de 2003, con la abstención de Inchauspé (UMP), el voto contrario de Galant (AB) y la ausencia de 25 de los 51 consejeros generales.

Sobre la base de un análisis demográfico y económico, y sin tomar en cuenta otro tipo de variables, el texto de Lasserre define cuatro territorios *«sobre los que sustentar una nueva aproximación territorial de la intervención pública»*. A partir de estos cuatro sistemas se plantean una serie de políticas orientadas *«al reforzamiento de la cohesión y la atracción del departamento de los Pirineos-Atlánticos»*.

El documento, en su declaración de intenciones, subraya el deseo de lograr que el *«Consejo General sea un verdadero animador del desarrollo territorial»*. De la misma forma, el texto conecta con el proyecto transfronterizo que acabamos de presentar, proponiendo la puesta en marcha de una *«Confederación Interregional para identificar los objetivos de desarrollo comunes y las fórmulas de cooperación a medio plazo»* con la CAPV, la CFN y Aragón (CGPA, 2003b)<sup>55</sup>.

En definitiva, se identifican cinco sistemas de intervención en un único proyecto, cada uno de ellos definidos por una serie de elementos comunes, y para los que se adelantan varios compromisos o propuestas:

- La conurbación litoral: espacio de fuerte evolución demográfica, que concentra una parte significativa de la economía, pero sufre de una urbanización incontrolada e inflacionista en materia de suelo, hasta el punto de que resulta difícil la apertura de nuevas empresas por problemas de espacio.

Como objetivo, el proyecto se plantea regular las tensiones identificadas para asegurar un desarrollo sostenible. En primer lugar, se detectan fragilidades ligadas a (1) la especialización residencial, (2) el agotamiento de otros motores de desarrollo, sobre todo productivos, (3) el envejecimiento de la población y (4) el estancamiento

<sup>55</sup> De hecho, Lasserre reitera esta propuesta en noviembre de 2004 en el Kursaal ante representantes de la Secretaría de Acción Exterior del Gobierno Vasco y la Euro-Ciudad Vasca, siendo el guante recogido en diciembre por el propio Lehendakari.

de la calidad de los servicios, medios e infraestructuras. Sobre estas bases, Lasserre propone un proyecto asentado (a) en la preservación de la atracción sostenible del territorio, y (b) la diversificación de espacios y de funciones.

- La cuenca del interior: históricamente agrícola e industrial, es un espacio que se está orientando hacia los servicios y a la actividad residencial. Los riesgos de este sistema serían (1) una sustitución incoherente de los motores de desarrollo, (2) el decaimiento demográfico y (3) la desestructuración de las capitales de cantón, ante lo que el documento propone (a) modernizar las actividades tradicionales y (b) reforzar las infraestructuras de estas villas.
- La red de municipios del Bèarn: primer polo industrial del Departamento, se organiza en torno a una red de municipios con una evolución demográfica y económica positiva, aunque siga habiendo determinados elementos que la fragilizan. Un modelo que se explica por la concentración de servicios sobre la aglomeración de Pau, que limitan la atracción del resto de la red.

La propuesta presentada por Lasserre plantea la necesidad de reforzar el polo urbano para dinamizar el conjunto, respondiendo a varias fragilidades: (1) una concentración de los servicios entorno a Pau, (2) un riesgo de concurrencia económica entre los centros de producción, (3) la debilidad de la economía residencial y (4) la inadaptación de las infraestructuras de transporte a las necesidades de los usuarios y las empresas. Ante estos déficit, se propone poner en red los recursos de desarrollo económico y reforzar la atracción residencial.

- Las *marches du Béarn*: territorio eminentemente productivo y dedicado a las explotación, sufre múltiples influencias del espacio anterior, aunque no haya logrado superar un cierto declive. En este espacio, el más pequeño de los sistemas territoriales, se observan una serie de problemas específicos: (1) caída demográfica y envejecimiento poblacional, (2) dificultad para satisfacer las necesidades de mano de obra de las empresas, y (3) déficit de servicios, que debilita la vocación residencial. Finalmente, el documento propone (a) integrar el espacio en redes de influencia múltiples y (b) favorecer la dinamización del desarrollo, espacialmente el productivo.



Por último, nos encontraríamos con el ya aludido sistema de los *Pyrénées-Atlantiques Européennes* que, a juicio de Lasserre, «manifiesta la necesidad de que el departamento supere una posible dependencia de los centros de decisión exteriores y de la fragmentación de los marcos institucionales»<sup>56</sup>. De esta forma, el Consejo General de los Pirineos-Atlánticos alude la demanda de institucionalización del País Vasco, sin mencionar explícitamente, pero dejando claro que cualquier modificación de *statu quo* no sería bien recibida.

Llegados a este punto, es necesario subrayar dos elementos implícitos en el documento, pero que expresan claramente la forma en que el Jefe del ejecutivo departamental toma en consideración la estrategia definida por los órganos de concertación en Iparralde:

- Si observamos el gráfico incorporado en los párrafos anteriores, salta a la vista el hecho de que ninguno de los sistemas definidos por Lasserre corresponde a los límites geográficos del *pays* País Vasco. Más aún, el texto del CGPA no solo no reconoce la unidad territorial sobre la que se asienta la territorialización de las políticas públicas que se ponen en marcha en 1992, sino que profundiza en la división del espacio vasco, al separar el sistema que pivota en torno al BAB, del interior del País Vasco, que junto a otros municipios del Bèarn, conformaría el segundo de los espacios definidos en el documento.
- Por otra parte, tan significativo como lo anterior, resulta el dato de que en ninguna de las páginas del proyecto territorial para los Pirineos-Atlánticos, se nombra la palabra País Vasco. Tras una lectura atenta, una persona que no conociese la ubicación de Baiona o de Tardets podría pensar que se está hablando del *Ile de France*. En consecuencia, el documento no solo se centra en las dimensiones económicas y geográficas, sino que obvia, difumina, y oculta cualquier otra: incluso las existentes administrativamente, como un *pays* que no tiene otro nombre que el de País Vasco.

Es el mejor ejemplo de la actitud de unas autoridades que, como es el caso de Lasserre, conocen a la perfección la dinámica desarrollada en Iparralde durante una década.

<sup>56</sup> Discours de Jean-Jacques LASSERRE. Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques. Vendredi 23 mai 2003. Session à thème sur la stratégie territoriale.

## ***Conclusiones***

*Los límites de la Gobernación  
y la Territorialización  
de la Políticas Públicas  
en el País Vasco*

## 1. La Territorialización de las Políticas Públicas en Iparralde

1. Como hemos visto, el punto de partida de las dinámicas que analizamos en este trabajo es la grave crisis local de este territorio, caracterizada por: (1) una desvertebración que se explicitaba administrativamente en la falta de reconocimiento institucional del País Vasco y en su división en dos circunscripciones, de forma que el territorio de Zuberoa se integra en una estructura diferenciada a la de la costa, junto a determinados cantones del Béarn. (2) Una desvertebración económica asentada en la cada vez mayor diferencia de dinamismo entre una costa que gana peso por la influencia del BAB y un interior que languidece por su debilidad agrícola. (3) Una desvertebración lingüística y cultural provocada por la crisis de la lengua vasca, la llegada de inmigrantes a la costa y la pérdida de población en el interior. (4) Una desvertebración identitaria provocada por el proceso de centralización del Estado, que se ve simbólicamente reforzada por la falta de reconocimiento institucional del País Vasco y la nula visibilidad de este territorio para la ciudadanía.

Un panorama que, en definitiva, determina hasta los noventa un modelo de intervención pública, política y administrativa, que se sienta sobre la escala municipal, cantonal, de circunscripción desconcentrada o departamental, dependiendo de la institución de referencia o del «territorio de caza» electoral del electo que ejecuta las políticas públicas. En definitiva, ninguna de las políticas ni las estrategias de desarrollo afecta al territorio vasco de forma íntegra.

2. Bajo el auspicio de las Autoridades del Estado, en 1992, se inicia una dinámica de reflexión sobre la situación local, en la que participan centenares de responsables de Iparralde consensuando un diagnóstico dramático de la situación del territorio. Un territorio sobre el que intervenir, y esta cuestión es determinante, cuyos contornos son definidos por la administración estatal –la que inicia todo el proceso–, y que se asientan en una realidad administrativamente inexistente, fantasmagórica, virtual hasta entonces: el País Vasco.

De esta cuestión se deriva, en consecuencia, una primera constatación: la dinámica que inicia la administración del Estado reconoce la existencia de un territorio con unas problemáticas específicas, sobre las que se realiza un primer diagnóstico, cuya denominación no es baladí: el informe *Pays Basque 2010*. A la luz de la situación, se proponen una serie de alternativas de desarrollo, que son asumidas por todas las partes implicadas, entre ellas la administración. Estas alternativas, las más importantes de las cuáles son las que hacen referencia a los instrumentos de concertación que se proponen poner en marcha, se asientan sobre varios ejes, unificados todos ellos por el concepto de «alianza»:

- a) Alianza entre la cultura y la modernidad: se señala el contraste entre la fragilidad de la cultura vasca y la fortaleza del sentimiento de pertenencia territorial, apostándose por una revalorización de la identidad que permita una coherencia entre la cultura, el territorio, y los habitantes del País Vasco desde una clave moderna.
- b) Alianza de atracción y solidaridad: se apunta la importancia de la Aglomeración BAB (a) como eje del desarrollo del País Vasco y (b) como centro de atracción que posibilite su reestructuración territorial. Por ello se considera que el desarrollo de este espacio urbano debe ser coherente con una política de equilibrio entre la costa y el interior, entre el entorno urbano y el rural.
- c) Alianza de habitantes, espacios y actividades, sustentada en tres ideas privilegiadas: suscitar una nueva dinámica económica, construir un polo universitario significativo y asociar agricultura, ordenación y turismo dentro de una estrategia de desarrollo específico.
- d) Alianza entre apertura y colaboración: reforzando la posición estratégica del País Vasco en las redes de intercambio europeas y favoreciendo el enclavamiento del territorio en una euro-región futura (CDPB, 1996).

En definitiva, el documento Lurralde, sobre el que se asienta el Esquema de Ordenación y de Desarrollo del Territorio, es asumido por el Estado con la firma del Convenio de Desarrollo de 1997 y la Convención Específica de 2000; es incorporado por el Consejo General de los Pirineos-Atlánticos, que lo vota y aprueba el 3 de octubre de 1997; es aceptado por el Consejo Regional, que lo refrenda en febrero de 1998. Finalmente, estos cuatro ejes, sobre los que se sustenta el Esquema de Ordenación, son aceptados el 2 de octubre de 1995 por el Consejo de Electos que era dirigido en esa fecha por Jean-Jacques Lasserre, actual presidente del Departamento de los Pirineos-Atlánticos, y redactor del documento que hemos presentado en el capítulo anterior.

Y ¿qué quieren decir estos cuatro elementos sobre los que se estructura el Informe Lurralde y el Esquema de Ordenación del Territorio? Desde nuestro punto de vista, y a la luz de las evoluciones que hemos presentado a lo largo de este texto, sus implicaciones son evidentes:

- La asunción de la especificidad vasca como elemento justificador de una dinámica propia y diferenciada al resto del territorio francés;
- La demanda de una regulación pública fuerte en materia de ordenación territorial;
- La necesidad de poner en marcha mecanismos de implementación y control autónomos;
- La exigencia de concreción de medios de contractualización adecuados a la particularidad vasca;
- Un implícito reconocimiento de la necesidad de institucionalización territorial;

- El reconocimiento de la identidad vasca como factor generador de solidaridades y sinergias necesarias para garantizar y favorecer el desarrollo;
- Todo ello gracias a una dinámica concertada que posibilita un consenso sin precedentes entre la totalidad de actores locales (representantes sociales, económicos y culturales agrupados en el CDPB, y cargos electos reunidos en el CEPB), expertos, delegados de la Administración y agencias de gobierno.

Es posible, por tanto, subrayar una segunda constatación: los primeros pasos de la dinámica que hemos analizado se sustentan en un elemento clave, cual es la territorialización de la política pública de desarrollo en un marco concreto y diferenciado, todavía sin definir institucionalmente, pero que responde a una realidad asumida por la administración.

3. La creación del *pays* País Vasco permite la unificación administrativa del territorio vasco por primera vez en su historia. De esta forma, se une el *arrondissement* de Baiona con los dos cantones suletinos de Tardets y Mauléon (dependientes de la sub-prefectura de Oloron). Con esta medida se satisface la voluntad del Biltzar y la del Consejo de Electos, el cual solicitó, el 31 de mayo de 1996, la creación de esta figura. En consecuencia, el Estado a través del Prefecto reconoce que Iparralde «*presenta una cohesión geográfica, cultural, económica o social*», y «*conforma un espacio de proyectos*» (LEY 95-115).

Lo que remite a una tercera constatación: desde 1997, el «fantasma» sobre el que venía vertebrándose una estrategia de desarrollo tiene nombre; y no es otro que el de *pays* País Vasco. De hecho, el actual Presidente del CGPA, y redactor de la estrategia territorial de una institución que obvia la existencia de los territorios vascos, estampa su firma en el documento que dar carta de naturaleza a las políticas públicas territorializadas en el País Vasco. Lasserre, en calidad de presidente del CEPB, da carta de naturaleza al *pays* Pays Basque.

4. A partir de ese momento, se edifica un aparato complejísimo, cuyos contornos hemos tratado de delimitar en este trabajo, pero que se asienta sobre la misma premisa: Iparralde es una entidad específica sobre la que es necesario intervenir, desde una perspectiva territorial, para poder garantizar su existencia.

- El Consejo de Desarrollo y el Consejo de Electos se conforman como órganos de concertación y decisión, que asumen la perspectiva territorial en su filosofía y composición. En 1996, Lasserre señalaba: el Consejo de Electos «*traduce en sus actos la identidad común que hace que los actores piensen en el País Vasco como un bien indivisible*» (CDPB, 2001: 6).
- El Consejo de la Lengua Vasca, como su propio nombre indica, interviene sobre el territorio en el que se practica la lengua vasca. Al oeste de Lapurdi está el mar y al este de Zuberoa no se habla euskera, sino el occitano. La lengua vasca no deja de hablarse en los límites de la subprefectura de Baiona, sino en los límites del País Vasco.

- Finalmente, se estructuran una serie de organismos territorializados que tratan de aplicar las políticas a escala vasca. Entre estos, destaca el Biltzar de Alcaldes, unificado en 1994; la instancia de concertación agrícola del País Vasco o el Servicio de Utilidad Agrícola Territorial del pays País Vasco (SUAT); el Consejo de Orientación Científica y Técnica para la enseñanza superior en este territorio; la Cámara de Comercio y de Industria de Baiona, a la que se incorpora Zuberoa en 1991; o el Consorcio Txingudi y la Eurociudad Baiona-San Sebastián en materia de cooperación transfronteriza.

Tres elementos que, en última instancia, permiten que señalemos una cuarta constatación: el País Vasco *«ha sido pionero, en cierta manera, en hacer trabajar conjuntamente a los responsables de un territorio en el marco de un pays, anticipándose a las posteriores de ordenación del territorio»*. Y quien lo dice es el Presidente del Consejo de Electos del País Vasco, Alain Lamassoure, que es consciente de que este trabajo compartido se sustenta en una lógica asentada en la territorialización de las políticas públicas a escala del País Vasco, que rompe la lógica de las décadas precedente y permite la visualización del espacio local.

Como conclusión, podemos subrayar que el marco sobre el que se asientan todos los diagnósticos, las estrategias y las preconizaciones que se derivan de las estrategias de desarrollo se fundamenta en una lógica territorial. Iparralde –y éste es uno de los frutos más evidentes de la dinámica que se inicia en 1992– se presenta como una realidad incontestable, como un marco de intervención específico, diferenciado al del Bèarn y el resto de Aquitania; lo que no quita para que en determinadas ocasiones se diseñen estrategias de intervención que incorporan la realidad de estos otros espacios. Sin embargo, lo que es evidente es que desde la constitución del Consejo de Electos y el Consejo de Desarrollo, y sobre todo, tras la redacción del Esquema de Ordenación Territorial, el prisma territorial de escala vasca condiciona los perfiles y contornos de las políticas públicas en dicho territorio. ¿Por qué, entonces, Lasserre, que había sido uno de los dinamizadores más importantes de este proceso, propone una ordenación de su departamento que rompe con la lógica territorial vasca?

## 2. *La Gobernación en Iparralde*

Al finalizar la segunda parte de este trabajo presentábamos una serie de elementos que denotan la apertura de una nueva fase de elaboración de las políticas públicas en el País Vasco, asentada sobre la lógica de la gobernación territorial. El reconocimiento de los actores, el conocimiento mutuo, la concertación permanente, la negociación regular, la aceptación de las decisiones, las aplicaciones efectivas y la evaluación compartida... son la esencia de una experiencia de gobernación que, en parte, rompe la dirección unívoca de la toma de decisiones, y con la estrategia bidimensional de una concreción de las políticas públicas diseñadas por los políticos e implementadas por los técnicos. Se amplían así, los restringidos mecanismos de intervención del cuerpo privado en la acción pública, que a los sumo se ceñían al poder de persuasión de determinados grupos de interés.

### 2.1. *La ruptura del «triángulo de hierro»*

Como apunta IBARRA (1999) el elemento central de la Ciencia Política no es tanto la acción colectiva (o el análisis de los movimientos sociales, los grupos de interés o los partidos políticos) por sí misma, sino en tanto en cuanto ésta se inserta en el proceso político y genera mayores o menores impactos en el mismo. De la misma forma, el estudio del proceso político no puede hacer abstracción del papel que, más allá de las instituciones o autoridades, juegan los diferentes actores colectivos. Esta interacción entre acción colectiva y proceso político obliga a introducir un elemento determinante en el caso de las políticas públicas, cual es el de la participación.

En este sentido, la participación política puede ser identificada como la conducta individual o de grupo que incide en el proceso de gestión de los conflictos sociales (VALLES, 2000). Los canales de participación existentes serán determinantes para estudiar las características de la acción de los diferentes colectivos en un determinado contexto político. En este sentido, los mecanismos de consulta y negociación, el papel de los grupos de interés y los movimientos sociales, el sistema de partidos y el sistema político en general, o la cultura política pueden dar luz sobre la apertura o cerrazón a la participación de un determinado entramado institucional.

Por otra parte, los repertorios de participación de los actores serán tan amplios como lo permita cada contexto político, aunque deba diferenciarse la participación formal de la informal. Ambos mecanismos están presentes en el proceso de las políticas públicas, pudiendo establecerse varias tipologías que permiten caracterizar las relaciones entre las instituciones y las entidades privadas.

- El modelo más simple considera que las demandas de la ciudadanía son canalizadas por los partidos políticos y los grupos de presión, los cuales las reelaboran y las incorporan a la agenda institucional, para que sean implementadas por los responsables gubernamentales.
- De forma parecida, la propuesta del «triángulo de hierro» delimita los sujetos que intervienen en el proceso en base a tres tipos de actores: grupos de presión afectados, representantes parlamentarios vinculados, y la burocracia aludida, que controlan la elaboración y aplicación de las políticas. Este modelo, en definitiva, presenta una clara tendencia a cerrarse sobre sí mismo, obviando las llamadas de atención de otros ámbitos, a los que únicamente resta la participación informal para tratar de afectar al núcleo decisor.

En cualquier caso, estas propuestas hacen abstracción de varios elementos presentes en el País Vasco, característicos de las políticas públicas: la pluralidad de actores, la pluralidad de niveles institucionales concernidos y las interacciones mutuas entre (a) actores, (b) entre niveles de la administración, y (c) entre actores y niveles de la administración. Cuestión ésta que remite a la necesidad de analizar la participación en el proceso de las políticas públicas desde una perspectiva más amplia: la de las *policy networks* o redes de políticas públicas. En este sentido, MARSH (1998) define las *policy networks* como las alianzas estratégicas que se forjan en torno a una agenda común de beneficio recíproco a través de la acción colectiva. Un corpus conceptual que se adecua como un guante al modelo edificado en este territorio.

## 2.2. Las potencialidades de la gobernación

A nuestro juicio, la estructura bicéfala que se constituye desde 1994/1995 hasta la actualidad, con el Consejo de Electos y el Consejo de Desarrollo como punta de lanza, se muestra como una de las formas más acabadas de las redes de políticas públicas que podamos conocer. De esta forma, Iparralde se convierte en el ejemplo de un nuevo modelo de intervención política que se asienta en la concertación entre los actores sociales, la administración y sus técnicos y el cuerpo electivo. Se supera la lógica del triángulo de hierro, configurándose un sistema permeable que posibilita la participación social en el diseño del futuro local.

Un sistema muy complejo de concertación de una macro-política pública que afecta a cuestiones relacionadas con la cultura, la economía, el hábitat o las infraestructuras. Dimensión múltiple que marca la diferencia con la mayor parte de las *policy networks* conocidas en la política comparada, centradas tradicionalmente en políticas sectoriales. Un sistema de concertación, a su vez, que se complejiza más en la medida en que, en torno a la *network* bicéfala, se articulan nuevos niveles específicos de gobernación en los que, tal y como hemos visto, se vinculan a todos los actores para interactuar en políticas públicas específicas como las de la enseñanza superior o la normalización lingüística.

Pero también debemos apuntar un segundo elemento. En un sistema administrativo tan centralizado como el francés no se da una cesión de las competencias del centro a las colectividades territoriales del estilo al que nos encontramos en el modelo autonómico español, sino que estas competencias se superponen en los diferentes niveles de poder. Así, cada institución es responsable en una serie de materias que otras no abordan.

En conclusión, en el modelo actual, aunque el CEPB y el CDPB no tienen poderes como tales, son capaces de concitar en torno a un determinado proyecto los poderes del conjunto de colectividades territoriales. Es un sistema original que refleja a escala vasca las potencialidades de la gobernación multi-nivel, permitiendo la concertación sobre el terreno de actores institucionales que, de otra forma, actuarían aisladamente.

### ***2.3. Los límites de la gobernación***

Pero, a pesar de estas potencialidades, el sistema que se edifica en Iparralde manifiesta un alto nivel de fragilidad ya que no se ve acompañado de una institucionalización que dote de poder ejecutivo a las decisiones que se preconizan desde una filosofía concertada.

1. Efectivamente, los Consejos son organismos consultivos cuya misión es proponer informes, formular preconizaciones, evaluar acciones contractualizadas para la puesta en marcha de las políticas públicas. Planteado de otra forma, estos organismos existen para ayudar a los poderes públicos a asumir las decisiones adecuadas: son estos poderes públicos los que deciden, aunque apoyándose sobre los trabajos técnicos diseñados de forma concertada en el seno de estas redes.

Si las preconizaciones dirigidas a las instituciones son concertadas, aunque sea parcialmente, la ausencia de poder decisional de estas estructuras de gobernación no afecta a la dinámica. En última instancia independientemente de quién ejecute la política pública, estos Consejos han llevado acabo una reflexión compartida que ha posibilitado orientar a los poderes públicos y contribuir a la definición de sus políticas. Sin embargo, si sus recomendaciones no son aplicadas, como es el caso de las referidas a la cuestión institucional o lingüística, la capacidad de estas redes puede ser puesta en cuestión.

En definitiva, esta estructura de gobernación permite una efectiva concertación de las políticas de desarrollo entre la totalidad de los actores. Pero, sin embargo, el carácter vinculante de las políticas propuestas carece de efecto más allá de la buena voluntad de las administraciones a las que se les encomienda la efectiva toma de decisiones, o más exactamente, la puesta en marcha de las preconizaciones contempladas. En este sentido, el Consejo de Electos y el Consejo de Desarrollo pueden diseñar una estrategia de intervención en materia de promoción de la lengua vasca, pero la decisión última sobre la señalización bilingüe en la compañía de ferrocarril

les queda al margen de su capacidad. Así, es imprescindible que la decisión de traducir los paneles sea tomada por el Consejo Regional de Aquitania, para el caso de las pequeñas estaciones, y por la dirección nacional de la SCNF para la de Baiona. De esta forma, de las expectativas que se generan tras el trabajo de reflexión se pasa, en muchos casos a la frustración ante la incapacidad para lograr que las propuestas aceptadas sean implementadas.

2. Y esta es una de las cuestiones que mina la efectividad de los instrumentos de gobernanza, hasta el punto de que la impaciencia da paso al enfrentamiento y al bloqueo. En este sentido, a la falta de capacidad normativa para hacer que las preconizaciones sean implementadas, se une la burocracia y la compleja estructura administrativa ante la que se enfrentan estos órganos de concertación. Así, y a pesar de que existiese una voluntad efectiva por parte de los responsables de la administración para que los compromisos sean satisfechos, en ocasiones se deben superar largos procesos de decisión que retrasan *sine die* la puesta en marcha de la propuesta.

De forma que el proceso decisional necesita de la consulta y posterior aprobación de todos los actores afectados, o al menos de la mayor parte de ellos. Las comisiones dinamizadas por las redes aglutinan a organismos representativos del suelo, de la cooperación transfronteriza o de la enseñanza superior para analizar el estado de la cuestión, tratar de superar los obstáculos y definir las preconizaciones que permitan mejorar la situación definiendo políticas públicas adecuadas.

La heterogeneidad sobre la que se edifican estas redes se une, a su vez, con la complejidad posterior al proceso de reflexión. Así, los poderes públicos tienen que negociar con ellos mismos y con los *maîtres d'oeuvres* para delimitar el proyecto diseñado por las redes de concertación, a fin de determinar si éste merece ser tomado en consideración y financiado y, en caso afirmativo, para señalar la o las instituciones que serán responsables de su dinamización y de su financiación. De esta forma, el proceso decisional puede prolongarse durante meses e incluso hasta años.

Y si esta realidad se acepta en periodos de calma, sin embargo, en situaciones de bloqueo, como puede ser el de las demandas institucionales, se retroalimentan los sentimientos de frustración y las impacencias de determinados actores. De esta forma, se llega a la conclusión de que la administración no toma en consideración los trabajos de estos órganos de concertación, lo que redundaría en los argumentos sobre los límites estructurales. Esta decisión retardada, en definitiva, se une a la falta de capacidad de implementación de estos órganos de concertación, generando una concepción según la cual el aparato puesto en marcha en el País Vasco desde 1992 toca techo.

### 3. *Estilos en la Política Pública de Desarrollo*

En definitiva, el modelo que se experimenta en Iparralde y de cuya importancia son conscientes todos los actores, suscita a lo largo del tiempo dos estilos de intervención diferenciados.

El periodo 1992-1997 se caracteriza por el modelo de negociación. Así, el número de los actores concernidos se amplía al conjunto de representantes de la sociedad vasca desde el origen de la política pública territorializada. Como muestra el proceso que hemos analizado, el nivel de acuerdo es máximo y se asiste a un juego de concesiones en el que todos los actores rebajan sus contenidos maximalistas en aras de la consolidación de una dinámica ilusionante. De esta forma, no puede hablarse de una lógica de ganadores y vencedores, ya que mientras que los sectores departamentalistas ceden para lograr un consenso inicial, las élites políticas admiten la importancia de la sociedad civil, la territorialidad vasca y la asunción de componentes del discurso que hasta ese momento sólo defendían los nacionalistas.

Sin embargo, a media que se concreta el Esquema de Desarrollo, (a) las dudas de la dirección de la *network* de concertación en torno a las fórmulas que permitirían la continuación del proceso, (b) los efectos del movimiento departamentalista, y (c) las suspicacias de la administración y el cuerpo tecnocrático, provocan una recomposición interna de las fuerzas, con lo que a partir de 1997 se asiste a una clara diferenciación de los estilos de la política pública en función del prisma desde el que sea observado.

- Si analizamos la estrategia que sigue la nueva colación dominante en el CDPB, que centra sus esfuerzos en la negociación del Esquema por parte de la Administración, así como en la concesión de partidas presupuestarias que hiciesen posible su aplicación, el estilo podría ser caracterizado como de *autogobierno*. En este sentido, el CEPB, como representante del País Vasco de un lado, y el departamento, la Región y el Estado, como actores institucionales de otro, fundamentan su estrategia en la negociación, el respeto de las competencias de cada uno y la asunción de unas reglas del juego asentadas en la aceptación de la dinámica local por parte de las unidades descentralizadas, y en los ritmos decisorios de éstas por parte del organismo de representación vasca. Sin embargo, este último se ve atezado entre sus posibilidades de presión y las «señales de apremio» que recibe como consecuencia de la acción deslegitimadora que sufre internamente por la otra coalición existente en la *network*, y externamente por un movimiento social institucionalizador que comienza a estructurarse de forma unitaria: señales que le recuerdan constantemente sus límites para garantizar la efectiva concreción del Esquema.

- En este sentido, analizando la *network* local internamente, y sobre todo, observando las relaciones entre los actores que conforman el CDPB, asistimos entre 1997 y 2000 a una lógica que se asienta en la *confrontación*. Así, la definición del problema y de las soluciones aceptadas en 1992 se ven cuestionadas, ya que el consenso inicial, asentado en una correlación de fuerzas muy diferente a la existente a finales de los noventa, se intenta sustituir por otro «consenso» que trata de hacerse visual, vinculando el desarrollo con la institucionalización. En definitiva, el nivel de conflicto se acentúa, y el desacuerdo acaba por afectar a las reglas del juego en sí mismas. Paulatinamente y en la medida en que se consolida el espíritu escisionista en los diferentes actores, la coalición departamentalista va abandonando su destacado papel en el Consejo de Desarrollo, centrando sus esfuerzos en la estrategia deslegitimadora externa que desarrolla el movimiento social.
- Finalmente, en el periodo que va de 2000 a 2002 asistimos a una recuperación de la lógica del *consenso* que se ve ayudada (1) por la inyección de ilusión y el balón de oxígeno que supone la firma de la Convención Específica y (2) por la desactivación temporal del movimiento departamental del «9 de octubre».

Pero desde 2000 se inaugura también un período que llega hasta la actualidad, que a pesar de ser quizá el más fructífero en lo que a resultados se refiere, sin embargo, se caracteriza por el hecho de que se minan las confianzas sobre las que se sustentaba todo el aparato gubernativo edificado. Por una parte, observamos cómo las dificultades en la implementación de las políticas de desarrollo posibilitan que todos los actores asuman la necesidad de una cierta evolución institucional, más allá de si esta debería o no concretarse en la creación de una Colectividad Territorial específica para el País Vasco. A su vez, esta cuestión es definitivamente asumida por el órgano de representación electiva, que ve en el proceso de descentralización la oportunidad de cerrar definitivamente un debate que venía condicionando la dinámica desde sus orígenes. Se insufla, en consecuencia, de legitimidad a los sectores institucionalistas. Sin embargo, la respuesta de la administración no está a la altura de las circunstancias, de forma que se generaliza la dimensión conflictiva de la gestión de los conflictos entre las dos coaliciones presentes en los órganos de concertación. Se llega así, a un punto en el que los sectores que más se habían comprometido, lanzan un *bordago* que puede amenazar la continuidad de la dinámica.

En conclusión, la capacidad de unificar el conjunto de materias que pueden guiar el desarrollo del País Vasco gracias a una *network* que aúna las sensibilidades de los electos y las de la sociedad civil en una original estrategia de gobernación, sin embargo, no solventa las exigencias de otros sectores que reivindican la institucionalización de este territorio. En este sentido, frente a un modelo que se asienta en una gobernación que, sin embargo, no es capaz de garantizar un estatuto local que posibilite, no solo la reflexión, sino la toma de decisiones, los sectores departamentalistas demandan la institucionalización vasca, entendiendo ésta como la puesta en marcha de mecanismos de reconocimiento del País Vasco como sujeto político.

Asimismo, desde el punto de vista práctico, esta experiencia demuestra hasta qué punto toda dinámica de desarrollo en Iparralde se ve condicionada por la voluntad y los intereses de la administración, a falta de una institución con capacidad propia de gestión. Así, tanto la lógica de gobernación como la de territorialización de las políticas públicas en este territorio dependen de un hilo.

Por una parte, la gobernación se muestra como una quimera cuando la Administración retrasa la puesta en marcha de las preconizaciones que había asumido, o simplemente se niega a implementarlas. Y curiosamente, observamos cómo los elementos más sensibles, relacionados con la lengua y cultura vascas son los más obviados. En consecuencia, los sectores nacionalistas retroalimentan una sensación de agravio que les lleva a cuestionar la lógica sobre la que habían trabajado durante décadas. Esta es una de las explicaciones de la huelga de los 13 miembros de Consejo de Dirección del CDPB. Es la manifestación evidente del punto de inflexión en el que se encuentra una lógica de gobernación sin institucionalización en el País Vasco, a pesar de los avances positivos y los logros alcanzados.

Por otra parte, las estrategias de territorialización de las políticas públicas, potenciadas en un primer momento por la administración, se vuelven contra sus promotores. De la visualización teórica de una realidad diferenciada se pasa a la concreción práctica de esta realidad en las políticas de desarrollo. El siguiente paso es evidente y natural: este territorio debe ser institucionalizado. Por esta razón, se alcanza el consenso en noviembre en el CEPB... Y por esta razón, Lamassoure asume la existencia del debate. Sin embargo, esta deriva inexorable hacia derroteros no deseados se enfrenta a los intereses y las relaciones de poder existentes. ¿Quiénes son los afectados y cuáles son las respuestas? Ya lo hemos visto:

- Por una parte, una administración estatal que es incapaz de resolver definitivamente un problema alimentado por ella misma en 1981 (propuesta de Mitterrand), en 1995 (propuesta de Jospin) y en 2003-2004 (expectativas del proceso de Raffarin). Una administración que se pliega a los intereses de países extranjeros (presiones de Aznar) y que responde con la ausencia y el silencio.
- Por otra parte, una administración departamental que diseña su estrategia tratando de rehacer el camino. Si en 1990 se observa que la crisis del País Vasco necesita de una solución específica, lógicamente se inicia una dinámica que se concreta en la territorialización de las políticas públicas a escala vasca. Pero, si esta territorialización hace evidente en 2004 la necesidad de una institución propia, hay un perjudicado inmediato: el Departamento del que se propone la escisión. Y si el País Vasco carece de institución, las estrategias que se definen son implementadas difícilmente a no ser que el que goza de las competencias le interese implementar otra. ¿Cuál es, por tanto, su estrategia? Comenzar desde el principio. Negar la existencia del Pays Basque -no mencionándolo en su documento-, para desde ahí, desenclavar las políticas públicas -cuatro sistemas que no asumen la territorialidad vasca-, reforzando la institución que se ve dañada por un círculo vicioso *que nunca se debió haber iniciado*.

Ante este panorama, desde nuestro punto de vista, la única alternativa que se deriva de la dinámica de territorialización de las políticas públicas y del ingenioso modelo gubernativo pasa por la institucionalización del País Vasco. Sin embargo, esta propuesta se enfrenta a una serie de problemas de más calado que la simple voluntad de la administración del Estado.

## 4. *Los límites de la reivindicación departamental*

La propuesta de descentralización de Raffarin comienza un camino que puede romper con varios de los ejes sobre los que se ha sustentado tradicionalmente el sistema de organización territorial en Francia. Por una parte, podría «estallar por los aires» la histórica doctrina según la cual no existían cuerpos intermedios entre la ciudadanía y la soberanía popular: lo que negaba a las unidades descentralizadas cualquier tipo de competencia normativa. La ruptura de esta máxima provocaría, en consecuencia, la reformulación de un segundo principio, ya que esta inexistencia de espacios intermedios entre el ciudadano y la representación soberana cerraba las puertas a cualquier forma de participación directa de la ciudadanía en unidades de menor rango que el Estatal. Finalmente, la posibilidad de reunificación del territorio histórico dividido institucionalmente rompería con la lógica racionalista, matemática y a-cultural sobre la que se edificó el aparato territorial en Francia.

Pero lo que es más importante: esta reforma parece consolidar definitivamente a la Región en el entramado institucional. En este sentido, el proyecto de ley presentado por Raffarin inicia el camino que empieza a apuntillar a los anquilosados departamentos, que se ven atenazados entre una estructura que podría quedar definitivamente apuntalada y unas nuevas formas de organización intercomunal que comienzan a despuntar. En este sentido, la reforma prevista por el nuevo gobierno de derechas complementaría el corpus legislativo que, entre 1995 y 1999, había permitido la emergencia de nuevas fórmulas intercomunales. Se cierra así uno de los conflictos resultantes de la modernización territorial del Estado necesaria para responder de forma eficiente a los nuevos retos de una economía cada vez más globalizada. Una modernización que debe dar respuestas adecuadas en una escala local lo suficientemente pequeña para ser gobernada y lo suficientemente grande como para ser eficaz. En consecuencia, las regiones parecen imponer su hegemonía frente a los departamentos.

De la misma forma, en lo que respecta a la evolución de la tensión en la última de las parejas dicotómicas que hemos presentado, municipio-intercomunalidad, parecería que asistimos a un proceso similar al que se ha dado en el caso que acabamos de presentar. Al igual que sucedió en la década de los 1970 con las regiones, la legislación de 1995 y 1999 ha sentado las bases para la estructuración de dos nuevas figuras, las aglomeraciones y los *pays-es*, que a pesar de carecer de competencias concretas, podrían llegar a jugar un papel relevante habida cuenta de su participación en el diseño de las políticas públicas a nivel local en el marco de los Contratos de Plan Estado-Región.

Sin embargo, siguiendo el modelo de la evolución regional, estos organismos intercomunales carecen aún de legitimación democrática, siendo éste uno de los más importantes hándicaps para su consolidación definitiva. Y si bien es cierto que se rechaza de plano que esta(s) nueva(s) estructura(s) puedan llegar a sustituir a la institución municipal, también resulta evidente que se adecúan de forma más cabal a la grave fragmentación y polarización comunal de Francia. De esta forma, no extraña el que antes de que se haya finiquitado el nuevo proceso de descentralización y cuando las reformas legislativas de 1995 y 1999 aún están calientes, se comience a plantear la posibilidad de que estas fórmulas de cooperación puedan ser dotadas de un poder ejecutivo elegido de forma democrática en 2007 (ADCF, 2001b). En consecuencia, podrían modificarse las prioridades de los cargos electos, que siempre han mimado los municipios como pieza clave de acceso al centro. Finalmente, cuando la dicotomía región-departamento aún no se ha acabado de cerrar, parece abrirse un nuevo conflicto que podría acabar de reconfigurar las relaciones de poder territorial en Francia, haciendo imposible su reconocimiento en comparación con la arquitectura revolucionaria.

Esta realidad afecta de forma determinante a nuestro objeto de estudio desde varios puntos de vista. Las propuestas de institucionalización se han centrado históricamente en la única estructura descentralizada que se disponía en 1792, 1836, 1945, 1963 o 1981: el departamento. Y si bien determinados sectores del nacionalismo apuestan desde la década de los 1980 por un Estatuto de Autonomía que suponía la ruptura del marco jurídico político, finalmente optarán por la reivindicación departamental. La razón de este planteamiento estriba en el hecho de que se trata de una estructura reconocible por la ciudadanía, con un cierto nivel competencial y con prerrogativas específicas en materia de desarrollo rural. Una opción instrumental ya que, más allá de sus facultades, la demanda de un departamento vasco explicita la diferencialidad del País Vasco, permite aglutinar en torno a los nacionalistas a amplios sectores, y cataliza las sinergias y expectativas sociales que se abrieron gracias a las políticas de desarrollo y concertación iniciadas en 1992.

Pero, a pesar de que este análisis se hace realidad, también parecería que la reivindicación institucionalista tal y como se ha planteado se manifiesta como una apuesta «a caballo perdedor», sobre todo una vez que se empieza a aceptar la posible crisis de la institución departamental. En consecuencia, el Estado se refugia en argumentaciones como *«la reforma presentada no contempla la división de departamentos, sino su fusión, la potenciación de las estructuras y no su disgregación»*<sup>57</sup>, ocultando la falta de voluntad para responder de forma efectiva a las demandas de la ciudadanía. Una actitud que está en la base de la nueva estructuración territorial del Estado, pero que también puede ser consecuencia de las presiones de las autoridades españolas, de prejuicios sobre una posible extensión de la violencia a Iparralde, o de simples suposiciones sobre un incremento de las demandas de los

<sup>57</sup> Manifestaciones realizadas por el Primer Ministro tras recibir a los electos vascos a comienzos de 2003.

sectores nacionalistas, cada vez mejor situados en el sistema político-electivo, una vez que se satisficiera la reivindicación.

La otra cara de la moneda se encuentra en la profundización de los mecanismos de cooperación intercomunal: una apuesta de las autoridades estatales, fundamentalmente vertebrada en torno a la figura de las comunidades de aglomeración y del *pays*, en cuya consolidación se debe destacar el papel precursor que han jugado el territorio vasco. De esta forma, la dinámica puesta en marcha en el País Vasco desde 1992 –concretada en la creación de los Consejos de Desarrollo y de Electos y en la elaboración del Esquema de Ordenación Territorial en 1997– sirve de campo de pruebas para la posterior legislación de 1999. Una norma que extiende el modelo vasco al conjunto de Francia, hasta el punto de que en la actualidad existen 232 *pays*-es que aglutinan al 60% de los municipios y a 25 millones de personas (ADCF, 2002b).

Sin embargo, esta estructura administrativa ha demostrado su insuficiencia para responder a los retos y a los diseños estratégicos de los actores locales, fundamentalmente debido a sus limitadas competencias y sobre todo por su falta de legitimidad democrática. De esta forma, la representación del *pays* recae en la presidencia del Consejo de Electos, figura que no podría equipararse a la de un ejecutivo departamental.

Paralelamente, la fortaleza de una aglomeración como el BAB se entiende no sólo por el peso demográfico de los tres municipios labortanos, sino por el hecho de que este organismo limita con otras comunas que pertenecen al departamento de las Landas, pero que han alcanzado un importante grado de desarrollo económico gracias a la influencia del puerto de Baiona. Por ello no extraña que todos los documentos redactados por el Consejo de Desarrollo incorporen a comunas como Tarnos o Capbreton a sus diseños estratégicos. De esta forma, en buena lógica, parecería posible que caso de superarse las reticencias de los electos de ambos lados del Adour, pudiera plantearse la ampliación de la aglomeración bayonesa más allá de las fronteras históricas y culturales del País Vasco.

Nos encontramos, por tanto, ante un panorama totalmente abierto a medio plazo, pero fuertemente limitado en el corto plazo: en este sentido, el BAB, capital incuestionable del País Vasco, no es capaz de vertebrar institucionalmente un entorno económico más amplio y que dotaría al espacio vasco de mayor capacidad de respuesta ante su debilidad estructural. Por otra parte, la figura del *pays* carece del nivel de desarrollo suficiente como para poder ser asimilada a la mínima institucionalización que reclaman los sectores escisionistas. Finalmente, la talla del territorio vasco impide barajar la posibilidad de que la administración atribuya a este territorio un modelo experimental con competencias similares a las de una Región.

De forma que el éxito de la estrategia de los sectores institucionalistas podría verse limitada (a) por su apuesta por una institución que tiende a desaparecer, (b) por la imposibilidad de lograr un reconocimiento equiparable con la nueva estructura regional que se consolida en el entramado territorial y (c) por la inadecuación de los

organismo intercomunales, todavía demasiado etéreos como para poder concitar las simpatías del colectivo contencioso.

Por otra parte, la cuota de poder alcanzada por estos sectores departamentalistas pivota sobre una reivindicación clara, bien definida y concretada, y asimilable por la ciudadanía. Por el contrario, una reformulación de sus demandas en claves regionalistas o autonómicas se presenta como maximalista a corto plazo, pudiendo reducir el nivel de apoyo y legitimidad que han conseguido. De la misma forma, un giro estratégico que tratase de adecuar la reivindicación a una nueva estructura intercomunal por concretar, que a medio plazo pudiera ser dotada de poder ejecutivo, legitimidad democrática y competencias apropiadas para responder a las necesidades del territorio, se manifiesta como excesivamente vaga, abstracta. Y difícilmente puede movilizarse a la sociedad sobre «castillos en el aire». Por último, la cada vez mayor importancia del BAB, y su posible y lógica aspiración a interrelacionarse con el sector más dinámico de la Landas aumentaría la macrocefalia del País Vasco, distanciando nuevamente al litoral de la costa.

En cualquiera de los casos, e independientemente de las dificultades para lograr una efectiva institucionalización vasca, lo cierto es que la entrada de este año ha puesto de manifiesto el cada vez más claro consenso de la totalidad de los electos sobre la necesidad de modificar el *statu quo* administrativo e institucional de dicho territorio. Así, si hace 20 años el Biltzar de Alcaldes de Iparralde se manifestaba como una especie de «cortafuegos» de la reivindicación departamental, hoy en día, su presidente, comparece ante la prensa con los miembros de ELB, y haciendo caso omiso a las amenazas de la Prefectura, da todo su apoyo a la Laborantza Ganbara.

En consecuencia, hasta a fecha y a la espera de que el tiempo confirme si las estructuras intercomunales están llamadas a consolidarse democráticamente y competencialmente, la única institución capaz de responder a la realidad del País Vasco sigue siendo el departamento. Una vez visualizado el territorio, el corolario es su institucionalización. Y hasta la fecha, la demanda se ha realizado al Estado. Ahora se ha dejado de mirar a París. Iparralde comienza a edificar sus instituciones.

## Bibliografía

- AHEDO, I (2005): «Demografía, identidad y política en Iparralde (1945-2004)», en VV.AA (2005): *Euskal Herria. Historia General de los Vascos*. Donostia: Lur
- AHEDO, I. & URTEAGA, E. (2004): *La nouvelle gouvernance au Pays Basque*. L'Harmattan: Paris.
- AHEDO, I. (2002a): «Políticas públicas de ordenación territorial e institucionalización en Iparralde, en *RVAP*, n° 62.
- AHEDO, I. (2003): *Entre la frustración y la esperanza: políticas de desarrollo e institucionalización en Iparralde*. Oñate: IVAP.
- AHEDO, I. (2004): *La nueva cocina vasca (desobediente)*. Irun. Alberdania.
- BALME, R. & BONNET, L (1994): «From Regional to Sectoral Policies: The Contractual relations between the State and the Regions in France», en LOUGHLIN, J. & MAZEY, S: *The end of French Unitary State?: Ten years of Regionalization in France (1982-1992)*. *Regional Politics & Policy*, Vol. 4, N° 3. Londres.
- BRIGNON, V (2005): «Evolución electoral en Iparralde (1945-2004)», en VV.AA (2005): *Euskal Herria. Historia General de los Vascos*. Donostia: Lur
- BUJANDOUX, J. F (1999): «La loi «Voynet» à la leur du modèle ornais», en *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, n° 40, 1999.
- CASCALÈS, M. (1999): «Comment s'élaborent les contrats de plan 2000-2006...» en *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, n° 40, 1999
- CHADEL, F (1999): «Las elecciones legislativas del 25 de mayo y el 1° de junio de 1997. Intento de explicación del fracaso de la derecha clásica en Francia», en *REIS*, n° 86, abril-junio de 1999.
- CHAUSSIER J. D. (1988): «L'échec du projet de creation d'un departament en pays basque», en *Le Bulletin du Musée Basque*, n° 120. Baiona.
- 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*, n° 138. Baiona.
- CHAUSSIER, J. D. (1997): *Quel territoire pour le Pays Basque: les cartes d'identité*. París: L'Harmattan.
- CHAUSSIER, J. D. (1998): «La question territoriale en Pays Basque de France (exception irréductible ou laboratoire de pluralisme?)», en LETAMENDIA, F (coord.): *La construcción del espacio vasco-aquitano. Un estudio multidisciplinar*. Leioa: UPV.

- D'ELISSAGARAY R. (1997): «Sur la Convention de Developpement», en *La Semaine du Pays Basque*. 28-II-1997.
- DEMO (2002): *Demokrazia Euskal Herriarentzat*. Baiona: Gatuzain.
- DOUNCE, J. C. (1994): «The evolution of the 1982 Regional Reforma: an overview», en LOUGHLIN, Jonh y MAZEY, Sonia: «The end of French Unitary State?: Ten years of Regionalization in France (1982-1992)», en *Regional Politics & Policy*, Vol. 4, N° 3, Londres.
- DOUNCE, J. C. (1994): «The evolution of the 1982 Regional Reforma: an overview», en LOUGHLIN, Jonh y MAZEY, Sonia: «The end of French Unitary State?: Ten years of Regionalization in France (1982-1992)», en *Regional Politics & Policy*, Vol. 4, N° 3, Londres.
- DUYVENDAK, J.W. (1995), *New social movements in France*. San Francisco: Westview Press.
- FOURQUET, F. (1990): «La Mascarade d´Ordiarp», en *Bulletin du Musée Basque*, nº 129.
- GARCIA, E. (1997): «Estructura territorial del Estado», en DEL AGUILA, R. (ed.): *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta.
- GÓMEZ URANGA, M & JUBETO, Y. (1998): «Reflexiones sobre la identidad económica de Iparralde», en LETAMENDIA, F (coord.): *La construcción del espacio vasco-aquitano. Un estudio multidisciplinar*. Leioa: UPV-EHU.
- GOYENETXE, E. (1985): *Historia de Iparralde*. San Sebastián: Txertoa.
- GOYHENETCHE, M. (1999): *Historia General del País Vasco*, 3 tomos. San Sebastián: Ttartalo.
- HANLEY, D. (1999): «France living instability», en BROUGHTON D. & DONOVAN, M. (eds.): *Changing party systems in Western Europe*. New York: Pinter Press.
- IBARRA, P. & LETAMENDIA, F (1999): «Los movimientos sociales», en CAMINAL, M. (ed.): *Manual de Ciencia Política*, 2ª edición. Madrid: Tecnos.
- IRIONDO, X, *et alt.* (1997): «La institucionalización jurídica y política de Vasconia». Colección Lankidetz. Eusko Ikaskuntza.
- IZQUIERDO, J. M. (1998): *Le Pays Basque, la difficile maturation d´un sentiment nationaliste*. Bordeaux: Memoiré, IEP.
- JAMES (1985): «The French Revolution and the Basque of France» en DOUGLASS, W. A. (ed.): *Basque politics: a case study in ethnic nationalism*. Reno: Basque Studies Program Occasional Papers Series, nº 2.
- JAMES, E. J. (1994): *Hills of Conflict, Basque nationalism in France*. Reno: University of Nevada Press.

- JAUREGUIBERRY, F. (1994): «Europe, langue basque et modernité en pays basque français», en BIDART, P. (ed.): *Le pays Basque et Europe*. Baigorri: Izpegi.
- JONES, C. (1984): *An introduction to the study of public policy*. Monterrey: Brooks Cole.
- JUBETO, Y. (1998): «Iparralde ante la encrucijada de futuro», en ARIZKUN CELA, A. (coord.): *Soberanía económica y globalización en Euskal Herria*. Bilbao: Manu Robles Institutua.
- KRIESI, H. P. (1991): «El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa occidental», en BENEDICTO, J. & REINARES, F. (eds.): *Las transformaciones de lo político*. Madrid: Alianza.
- KRIESI, H. P. (1999): «La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político», en McADAM, D., McARTHY, J.D. & ZALD, M. (eds.): *Movimientos sociales, perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- LABEDAN, B. (1998): *Jeu des acteurs et institutions. Etude des oppositions de la revendication departementaliste contemporaine au Pays Basque Français*. Bordeaux: Memoire DEA, I.E.P.
- LASAGABASTER, I. (1999): «Derecho, política e historia en la autodeterminación de Euskal Herria», en GOMEZ URANGA, M. et al.: *Propuestas de un nuevo escenario, democracia cultura y cohesión social en Euskal Herria*. Bilbao: Manu Robles Institutua.
- LE GALES, P. (1994): «Regional economic policies: an alternative to French economic dirigisme?», en LOUGHLIN, J. & MAZEY, S.: *The end of French Unitary State?: Ten years of Regionalization in France (1982-1992). Regional Politics & Policy, Vol. 4, N° 3*. Londres.
- LEURQUIN, B. (1998): «Pays»: tout est possible, rien n'est acquis», en *Pouvoirs Locaux, Les cahiers de la décentralisation*, n° 36, 1998
- LIJPHART, A. (2001): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- LOUGHLIN, J. (1999): *La democracia regional y local en la Unión europea*. Bruselas: Comité de las Regiones.
- MADEC, G. (1999): *La Convention de développement du Pays Basque, illustration d'une démarche novatrice de développement territorial*. Bordeaux: Memorie de Stage, I.E.P.
- MARSH, D. & RODHES, R. (1992): «Policy communities and issue networks: beyond typology», en MARSH, D. & RODHES, R. (eds.): *Policy networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

- MAZEY, S. (1994): «French regions and the European Unión», en LOUGHLIN, J. & MAZEY, S.: *The end of French Unitary State?: Ten years of Regionalization in France (1982-1992)*, *Regional Politics & Policy*, Vol. 4, N° 3, Londres.
- MENDEZ, R. Y CARAVACA, I. (1999): *Organización industrial y territorio*. Madrid: Síntesis.
- MOREAU, J. (1999). *Administration régionale, départementale et municipale*. París: DALLOZ.
- OLHAGARAY, P. (1998): «Antolaketa eta garapen eskema. Norabide orokorrak», en *Jakin*, n° 104 (29-50), enero-febrero de 1998.
- ORONOS, M. (2002) *Le mouvement culturel basque 1951-2001*. Saint-Sébastien: Elkar.
- ORPUSTAN, Jean Baptiste (1980): «Role et pouvoirs de l'Eglise», en BIDART, Pierre (ed.): *La nouvelle société basque: rupturas et changements*. París: L'Harmattan.
- PALARD, J. (1994): «Estrategias regionales y estrategias europeas. Las condiciones institucionales de la cooperación transfronteriza», en LETAMENDIA (coord.): *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania. Aspectos políticos, económicos y de relaciones internacionales*. Bilbao: Servicio Editorial U.P.V.-E.H.U.
- RIBO, R. & PASTOR, J. (1996): «La estructura territorial del Estado», en CAMINAL, Miguel: *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- ROJO SALGADO, A. (1991): *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*. Pontevedra: Fundación Galicia Europa.
- SISTIAGUE (1999): *E.L.B. Ipar Euskal Herriko Laborarien Oitartzuna*. Gatzuzain: Baiona.
- SNOW, D.A. & BENFORD, R.D. (1988): «Ideology, frame resonance and participant mobilization», en *International Social Movement Research*, n° 1.
- SNOW, D.A. & BENFORD, R.D. (1992): «Master frames and cycles of protest», en MORRIS, A.D. & MUELLER, C.M.: *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University.
- TAJADURA, J. (1997): *La V República francesa*. Barañain: Universidad de Navarra.
- TARROW, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad.
- URTEAGA, E., «Baiona-Donostia Eurohiria eta euskara». *Bat soziolinguistika aldizkaria*, n°47, 2003.
- URTEAGA, E., «Euskararen bilakaera ipar Euskal Herrian». *Bat soziolinguistika aldizkaria*, n°43, 2002.

- URTEAGA. E., «Existe-t-il une politique linguistique au Pays Basque français ?». En imprenta, *Cahiers de l'Institut de Linguistique de Louvain*, Louvain, 2004.
- URTEAGA. E., «Hizkuntza politika ipar Euskal Herrian». *Bat soziolinguistika aldizkaria*, n°45, 2002.
- URTEAGA. E., «La langue basque au début du XXIème siècle». En imprenta, *Marges Linguistiques*, Paris, 2004.
- URTEAGA. E., «Mozilizioaren soziologia baten zirriborroa». *Uztaro*, n°15, 1995.
- URTEAGA. E., *Le mouvement antimilitariste basque contemporain*. Sociologie, Bayonne, 1996.
- ZALLO, R. (2001): *El país de los vascos. Desde los sucesos de Ermua al segundo Gobierno Ibarretxe*. Madrid: Fundamentos.

## Documentación

- AB (2002a): *Calendrier proposé dans le débat sur la décentralisation lancé par le Gouvernement*. 15 Octubre.
- AB (2002b): *Ipar Euskal Herriko Biltzarra*. Octubre 2002.
- ADCF (2000): Les chiffres de l'intercommunalité. [www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)
- ADCF (2001a): *Les chiffres de l'intercommunalité par région*.
- ADCF (2001b): *Suffrage universel: Oui, mais comment?*
- ADCF (2002a): Les chiffres de l'intercommunalité par région.
- ADCF (2002b): *Chartografie des pays-es*, marzo de 2002.
- ADPB (2002): *Declaración de la Asociación por el Departamento Pays Basque*.
- AED (2000): *El pays: una estructura inadecuada para el País Vasco*.
- BAB (1999): *Estatutos de la Aglomeración Baiona Angelu Biarritz*, Baiona, Anglet, Biarritz.
- BATERA (2003a): *Valoriser la démocratie en Pays Basque*. 7 mai 2003.
- BATERA (2003b): *Quelle stratégie pour les années à venir en Pays Basque Nord?*
- CDPB (1994): *Statuts, Conseil de Développement du Pays Basque*. Prefectura de Baiona.
- CDPB (1995): *Informe Lurralde*, Baiona.
- CDPB (1996): *Schéma d'Aménagement et de Développement du Pays Basque. Orientations Générales*. Baiona.

- CDPB (1997): *Lurraldea* n° 5. Baiona
- CDPB (1998): *Lurraldea* n° 6. Baiona.
- CDPB (2000): *Evaluation du Schéma d'Aménagement et de Développement du Pays Basque. Rapport d'évaluation 27 juin 2000*. Baiona.
- CDPB (2001): *Convention Spécifique Pays Basque 2001-2006*, Bayonne, 22 décembre 2000
- CDPB (2001b): *Prefiguration des territoires de développement infra-Pays Basque - décembre 2001*.
- CDPB (2003): *Lurraldea. 10 ans déjà, 10 ans après*. Mars 2003.
- CDPB (2003b): *Cooperations Transfrontalieres en Pays Basque*
- CEPB (2003a): *Document cadre des temes à traiter avec le Ministre de l'Intereur - Volet Linguistique*
- CEPB (2003b): *Contribution aux Assises des Libertés Locales*. Novembre 2002.
- CGPA (2003a): *Pyrénées Atlantiques Européennes*.
- CGPA (2003b): *La stratégie territoriale: cohesión, attractivité, developpement*.
- CIADT (1997): *Convention de Developpement du Pays Basque, 15.XII-1997*. Paris.
- CLUB DE PROSPECTIVE (1993a): *Pays Basque 2010, Diagnostic*. Baiona.
- CLUB DE PROSPECTIVE (1993b): *Pays Basque 2010, Analise Structural*. Baiona.
- CLUB DE PROSPECTIVE (1993c): *Pays Basque 2010, Scenarios*. Baiona.
- CLUB DE PROSPECTIVE (1993d): *Pays Basque 2010, Hipótesis*. Baiona.
- CLUB DE PROSPECTIVE (1994): *Pays Basque 2010, le Pays Basque en Perspective*. Baiona.
- CPER (2000): *Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006, Aquitaine*. Bordeaux: Conseil Regionale.
- CSA (1999): *Sondage exclusif CSA - Sud Ouest. 29 août 1999*.
- CSA (2000): *Sondage exclusif CSA - La Semaine du Pays Basque - France 3 Aquitaine. 9 septembre 2000*.
- EUSTAT e INSEE (1996): *Encuesta Socio-Lingüística de Euskal Herria*. Bilbao: Eustat.
- FOURQUET (1988) en «*Planification et developpement local au Pays Basque*» Baiona: Ikerka.
- GOBIERNO FRANCÉS (2000). *Propuesta de Matignon*.
- GV - MOP (2003): *Protocolo de coonperación transfronteriza en materialingüística*. Gobierno Vasco - Maître d'Oubrage Publique.

HEMEN (2002): Ipar Euskal Herria: Haren biztanleria eta economía. 1980-2000. 2002 iraila.

HK - HIZKUNTZ KONTSEILUA (2001): *Statuts*.

LASSERRE (2002): *Discours du Président Jean-Jacques LASSERRE: Orientations Budgétaires 2003*. 15 novembre 2002.

LASSERRE (2003): *Discours de Jean-Jacques LASSERRE. Président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques*. Session du 26 juin 2003. Décision Modificative n° 1 - 2003

Ley n° 95-115, del 4 de febrero de 1995.

Ley n° 99-533, del 25 de junio de 1999.

PD (2000a): *Projet de Décret Contrat d'Agglomérations - Document de Travail (6-6-2000)*. Primer Ministro.

PD (2000b): *Projet décret relative au Pays*. Junio de 2000. Primer Ministro.

Prefectura (2003): *Synthèse del atelier de Salies*

RAFFARIN (2002): *Projet de loi constitutionnelle sur la décentralisation. Conseil de Ministres*. 16 octobre 2002.

SARKOZY (2003): *Circulariere du 6 septembre*.

VV.AA (2003): *Motion proposée par 13 membre de la direction du Conseil du Développement*.

VV.AA (2003b): *Conseil Territorial Pays Basque*.

## Autores

**IGOR AHEDO** es Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad del País Vasco y Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad de Deusto (Bilbao). Ha participado en 5 proyectos universitarios de la UPV y el IEP de Burdeos sobre la cooperación transfronteriza, y actualmente centra su investigación sobre la evolución administrativa y política, así como el nacionalismo y la identidad en el Iparralde en el Departamento de Teoría Sociológica de la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de los libros *Entre la frustración y la esperanza : políticas de desarrollo e institucional en Iparralde* (2003), *Presente y pasado del nacionalismo en Iparralde* (2004), *El movimiento Demo y la nueva cocina vasca (desobediente)* (2004) y *Redes transfronterizas intervascas* (2004). Ha publicado una docena de artículos en revistas científicas vascas e internacionales. Es miembro, a su vez, del equipo de investigación en procesos participativos, Parte-Hartz.

**EGUZKI URTEAGA** es Doctor en Sociología por l'Université Victor Segalen Bordeaux II y Licenciado en Historia, mención Geografía por l'Université de Pau et des Pays de l'Adour. Tras realizar investigaciones sobre los movimientos sociales y la militancia, se ha doctorado con una tesis sobre la profesión periodística bajo la dirección de François Dubet, en en seno del CADIS, laboratorio asociado al CNRS. Ha publicado varios libros como *Le mouvement antimilitariste basque contemporain* (1996), *Les militants étudiants* (2002), *Soziologia modernoa eta garaikidea* (2002), *La politique linguistique au Pays Basque* (2004) y *La question basque* (2004) así como varios artículos en revistas universitarias. En la actualidad es profesor asociado en l'Université Michel de Montaigne Bordeaux III y en l'Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Ambos han publicado la obra *La nouvelle Gouvernance en Pays Basque* en L'Harmattan.

Como trataremos de demostrar en este Cuaderno, Iparralde se encuentra en un cruce de caminos resultado de un sorprendente recorrido que comenzó en la década de los 90. No en vano, la desvertebración territorial, cultural, administrativa, económica y sobre todo institucional... sienta las bases para que en 1992 se inicie una dinámica de reflexión local que acaba edificando un complejo aparato de gobernación. Un modelo que posibilita la reflexión concertada de todos los actores de Iparralde, y cuyo primer resultado es el paulatino consenso interno sobre la diferencialidad local; reconocimiento que, sin embargo, no se acompaña de la respuesta de la administración.

Por esta razón, no extraña que muchos actores pasen a pensar del *cómo* garantizar el desarrollo del Iparralde, al *quién* debería pilotarlo. Renace de esta forma una demanda de institucionalización, formulada ya hace más de 200 años por Joseph-Dominique Garat, pero que dormía en el sueño de los justos desde 1980. De esta forma, nos encontramos con la paradoja de que el sistema de concertación y participación local (gobernanza) se ve limitado por la falta de reconocimiento local. Sin embargo, estas mismas estrategias de gobernación se asientan sobre una lógica territorial y sobre el reconocimiento de la especificidad local; lo que retroalimenta y legitima las posturas de los sectores institucionalistas.

La paradoja, en consecuencia, descansa en el hecho de que mientras el territorio vasco es reconocido por la ciudadanía, y su diferencialidad y especificidad es aceptada por la administración, sin embargo, la estrategia de gobernación no puede sortear el callejón sin salida de los límites institucionales. Se entiende, por tanto, que la mayoría social y política de Iparralde haya iniciado una estrategia que pasa por la configuración de un contra-poder local, cuya primera piedra es la creación de la Euskal Herriko Laborantza Ganbara.