



Gobernanza colaborativa e irrupción en Iparralde: ¿un modelo de gobernanza irruptiva?

(Collaborative governance and irruption in Northern Basque Country: an irruptive governance model?)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES FORTHCOMING: INSTITUCIONALIZACIÓN, IRUPCIÓN Y EL ARRAIGO EN LAS INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.1879](https://doi.org/10.35295/OSLS.IISL.1879)

RECEIVED 16 OCTOBER 2023, ACCEPTED 29 JANUARY 2024, FIRST-ONLINE PUBLISHED 15 FEBRUARY 2024

IGOR AHEDO* 

IAGO LEKUE* 

Resumen

La literatura sobre innovaciones democráticas está avanzando en un programa que recupera el peso de la protesta y los movimientos sociales en la profundización democrática. Reforzando este acercamiento, en este texto se muestra una experiencia en el que actores institucionales y movimentistas del País Vasco norte interactúan en lógicas de participación por invitación en torno a desarrollo territorial primero y de participación por irrupción orientadas al reconocimiento territorial después. Este recorrido compartido permite la emergencia de una confianza mutua a partir de la cual la interacción contenciosa entre lo instituyente y lo instituido despliega un proceso de institucionalización ascendente de las lógicas democratizadoras. Apoyado en el análisis de cuatro nebulosas movimentistas mostramos cómo la apuesta de los movimientos sociales por un radicalismo pragmático, si se acompaña del reconocimiento de la contienda por el espacio institucional, permite la emergencia de una geometría variable de acuerdos y desacuerdos que cristalizan en una gobernanza de la irrupción en clave democratizadora.

Palabras clave

Movimientos sociales; gobernanza colaborativa; gobernanza irruptiva; gobernanza impulsada por la democracia; democracia impulsada por la gobernanza

Este artículo ha sido posible gracias a la financiación y participación de los autores en el Grupo Consolidado de Investigación Parte Hartuz (reconocido por el Gobierno Vasco (IT-1556-22).

* Igor Ahedo, Departamento de Ciencia Política y de la Administración (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea). Dirección de email: igor.ahedo@ehu.eus

* Iago Lekue, Departamento de Ciencia Política y de la Administración (Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea). Dirección de email: iago.lekue@ehu.eus

Abstract

The literature on democratic innovations is moving forward on an emerging agenda that reclaims the weight of protest and social movements in the deepening of democracy. To reinforce this approach, this text shows an experience in which institutional and social movement-actors in Northern Basque Country interact, firstly, in terms of territorial development, in invited spaces; and then, aimed at territorial recognition, in terms of invented-irruptive spaces. This shared path allows the emergence of a mutual trust from which the contentious interaction between that which is instituted and those who institute, unfolds a process of ascending institutionalisation of the democratising logics. Based on the analysis of four nebulous-movements, we show how the social movements' commitment to a pragmatic radicalism, if accompanied by the institutional forces' recognition of the contest, allows the emergence of a variable geometry of agreements and disagreements that crystallise in a governance of the irruption in a democratising key.

Key words

Social movements; collaborative governance; irruptive governance; democracy-driven governance; governance-driven democracy

Table of contents

1. Introducción	4
2. Las innovaciones democráticas como elementos de profundización democrática	7
2.1. Innovaciones democráticas, gobernanza colaborativa e irrupción.....	8
3. Gobernanza colaborativa y protesta en Iparralde: territorio e institucionalización ...	10
3.1. Desarrollo y límites de la gobernanza colaborativa en Iparralde	11
3.2. El radicalismo pragmático en la práctica.....	12
4. La gobernanza impulsada por la democracia en la práctica: EHLG, Bizi, Eusko y Alda	13
4.1. Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG)	14
4.2. Bizi!	15
4.3. Euskal Moneta.....	16
4.4. Alda.....	17
5. Conclusiones y discusión	18
Referencias	20

1. Introducción

En las dos últimas décadas asistimos a un despliegue sin precedentes de las innovaciones democráticas. La actual ola deliberativa (Mansbridge *et al.* 2012) toma el relevo (Reuchamps *et al.* 2023) de la previa extensión al norte global de los presupuestos participativos (Baiocchi y Ganuza 2019). Tras su caracterización (Elstub y Escobar 2019), la literatura está avanzando delimitando hasta qué punto estas innovaciones son instrumentos eficaces para la transformación democrática. En concreto, se ha centrado la mirada en los movimientos sociales para comprender el peso de la irrupción en esta efervescencia participativa (Blas e Ibarra 2006, Ahedo 2022, Bua y Bussu 2023).

Siguiendo esta estela, nuestro objetivo es presentar un caso de estudio que ayude a delimitar las condiciones previas y las consecuencias de una interacción contenciosa democratizadora entre instituciones y movimientos sociales. El horizonte es avanzar en la agenda investigadora proponiendo un concepto complementario a los aportados por los autores de referencia: el de gobernanza irruptiva, entendida como la gestión democratizadora del conflicto entre lo instituyente y lo instituido.

En línea con el espíritu del monográfico en el que se incluye este artículo, asumimos la relevancia de las lógicas movimentistas en participación en la conformación de marcos institucionales, jurídicos y de justicia democratizadores (Ibarra y Manias 2020, Gracia 2022, Monge-Ganuzas *et al.* 2023). Esta lógica *bottom up* de los movimientos sociales es caracterizada, con Bua y Bussu (2023) como gobernanza impulsada por la democracia (GID).¹ Se trata de una participación que va más allá de los canales de invitación de las instituciones, y que se concreta en la irrupción de lo social. Se expresa en “estrategias de ayuda mutua, prestación de servicios y experimentación de estilos de vida comunitarios” (Bua y Bussu 2023, 1) que emergen de la sociedad civil y acaban generando un “compromiso institucional ascendente” (2023, 6) que democratiza la política, la economía y la sociedad, generando arraigo democrático (Bussu *et al.* 2022). Una de las aportaciones de este artículo es avanzar en la concreción de esta dimensión. Así, entendemos la cristalización de este compromiso institucional ascendente en clave democratizadora como gobernanza irruptiva.

Para ejemplificar cómo la GID puede ampliar la democracia y para empezar a prefigurar el sentido y forma del concepto de gobernanza irruptiva,² nos apoyamos en un estudio de caso, el del País Vasco Norte o Iparralde.³ El punto de partida es la conformación, despliegue y crisis de una red de gobernanza colaborativa (1992-1997) orientada a la ordenación del territorio y su desarrollo. El resultado inmediato de este proceso de democracia impulsada por la gobernanza (DIG) o de participación por invitación ya de

¹ En inglés DDG: *Democracy Driven Governance*.

² Esta agenda se despliega en otros trabajos como Gorostidi *et al.* (2023) y Ahedo (en prensa, 2024).

³ Nos referimos a los territorios vascos del Departamento de Pirineos Atlánticos, reconocidos administrativamente en forma de Mancomunidad Pays Basque en 2017 y conformados por las provincias históricas de Lapurdi, Baja Navarra y Zuberoa. Actualmente, la mancomunidad aglutina a 312.000 habitantes de 158 municipios en una superficie de menos de 3000 metros cuadrados. Su presupuesto es de 200 millones de euros y supone una estructura administrativa intermedia entre el municipio y el departamento. Este tipo de institución intercomunal cobra relevancia en el marco de los debates sobre la reforma territorial en Francia que tratan de superar los límites de la estructura departamental. El origen de esta institución, actualmente extendida por toda Francia, se encuentra en los procesos contenciosos que se describen en este texto.

por si es de interés, mostrando la potencialidad de innovaciones como la gobernanza colaborativa en la reformulación de los marcos jurídicos (Urteaga y Ahedo 2004). Así, la necesidad de dotar de reconocimiento jurídico este marco de gobernanza experimental finaliza con la reformulación del marco administrativo francés de la mano de la figura del “pays” en 1997, entendida como espacio de gobernanza intermedia entre el ámbito local y el departamental.

Pero, en el caso vasco, la dependencia de esta fórmula de participación por invitación de la financiación estatal, su ausencia de competencias ejecutivas y su débil capacidad de interlocución a nivel departamental o regional van a explicar que esta lógica de gobernanza institucional conviva desde 1997 con una estrategia de democracia impulsada por la gobernanza (o participación por irrupción) en la que colaboran actores institucionales y movimentistas en múltiples acciones convencionales y contenciosas orientadas al reconocimiento político institucional (1997-2004) de unos territorios vascos que administrativamente no existen desde la Revolución. Algo que se concreta en 2017 con la creación de la Mancomunidad Pays Basque, que, a diferencia de los mecanismos de gobernanza previos, asume una estructura jurídica reconocida, con financiación propia y capacidad de interlocución.

Así las cosas, entre 1997 y 2004, movimientos sociales y actores institucionales van a colaborar tanto en mecanismos de participación por invitación como en lógicas de participación por irrupción. Este excepcional contexto de imbricación de la DIG con la GID permite forjar una confianza mutua que va a explicar una posterior relación fructífera y democratizadora entre lo instituido y lo instituyente que perfila el modelo de gobernanza irruptiva que delimitamos con este caso de estudio.

De facto, desde 2004, la relación de colaboración entre instituciones y movimientos sociales existente en torno al debate territorial va a conjugarse con la confrontación (y con el tiempo, negociación y acuerdo) en otras cuestiones como la economía, la ecología, la presión inmobiliaria o la calidad de la vivienda. Así las cosas, creemos que la experiencia de Iparralde es única y sumamente adecuada para el análisis de la interacción entre movimientos sociales e instituciones con una fuerte dinámica de gobernanza impulsada por la democracia que se concreta en compromisos institucionales ascendentes que profundizan la democratización de la política, la economía y la sociedad. Así, nuestro objetivo es mostrar una experiencia paradigmática de GID que prefigura una dinámica de democratización ascendente conformando los mimbres de lo que podríamos denominar como gobernanza irruptiva.

Para encarar esta tarea, trataremos de delimitar las condiciones de partida y las variables de llegada que permiten que esta dinámica cristalice en un compromiso institucional ascendente. Creemos que este compromiso que se concreta en la gestión democrática de la irrupción es clave en nuestros tiempos. Por ello, de forma previa a su cristalización jurídica o institucional, debemos encontrar en el análisis de casos los elementos clave que definan un nuevo modelo de gobernanza caracterizado por una constelación de acuerdos y diálogos entre instituciones y movimientos sociales que da cuerpo a la trama que definimos como gobernanza irruptiva.⁴

⁴ Creemos que tras este modelo descansa, por ejemplo, el acuerdo para la supervivencia del centro social okupado Astra en Gernika (Gorostidi *et al.* 2023), Karmela en Bilbao o incluso el proceso de desarme de ETA

Delimitado el objetivo y el estudio de caso, en el siguiente apartado revisamos la literatura sobre las innovaciones democráticas centrando la mirada en la caracterización de los regímenes de gobernanza colaborativa, de una parte, y en la relación de la irrupción y los movimientos sociales con las instituciones, de otra. Continuamos describiendo la emergencia y crisis de una red de gobernanza destinada a diseñar un plan de acción para Iparralde, así como el posterior ciclo de movilización que finaliza con la institucionalización local. Ello nos va permite identificar las condiciones de partida de las lógicas de gobernanza irruptiva que pretendemos caracterizar en el siguiente apartado. Para ello, en el cuarto epígrafe nos detenemos en la descripción de la forma en la que la gobernanza impulsada por la democracia cristaliza en esta constelación de acuerdos, presiones y tensiones a partir de cuatro espacios movimentistas: la Euskal Herriko Laborantza Ganbara (Cámara de Agricultura Vasca), el movimiento ecologista Bizi!, Euskal moneta, una moneda de Iparralde, y Alda, que trabaja en defensa de una vivienda digna. Concluimos subrayando que la relación entre movimientos e instituciones, cuando se alimenta de acuerdos basados en principios y confianzas mutuas, puede generar redes informales y quizá formales de acuerdos y tensiones en forma de lógicas de gobernanza irruptiva que permiten un proceso democratizador ascendente.

Antes de avanzar, justificamos el caso de estudio y la metodología investigadora. A nuestro juicio, la coexistencia de cuatro movimientos paradigmáticos a nivel vasco, francés y europeo en un territorio tan pequeño delimitan un caso único pero caleidoscópico para rastrear las condiciones para la emergencia y cristalización de la gobernanza impulsada por la democracia. Estas experiencias no agotan el conjunto de interacciones contenciosas existentes, ni siquiera las impulsadas por los abertzales (nacionalistas vascos), pero se configuran como las más acabadas en términos de impacto concretado en políticas públicas, comunitarias o económicas. Todas estas experiencias comparten resultados concretos en planos diferentes y se concretan en múltiples demandas movimentistas satisfechas, razón por la que se han seleccionado. Su dinamización por el movimiento aberzale, finalmente, las dota de homogeneidad.

La información histórica de la que se vale este trabajo se asienta en 20 años de investigación sobre la evolución sociopolítica de este territorio por parte de uno de los autores. Para documentar los cuatro espacios, además de la revisión sistemática de su documentación se han realizado 30 entrevistas en profundidad a activistas, colaboradores y representantes institucionales. Siendo el objetivo de esta investigación identificar las causas y consecuencias de procesos de gobernanza impulsada por la democracia y delimitar la lógica de la gobernanza irruptiva como expresión de un compromiso ascendente que permite un arraigo democrático, creemos que la metodología del estudio de caso es la más adecuada. Al basarse en el análisis de una situación concreta, amén de comprender el objeto de estudio, permite perfilar un marco que permita potencialmente extrapolable a otros casos (Yin 2003).

protagonizado por los Artesanos de la Paz, por citar algunos ejemplos. En este sentido, este texto pretende sentar seminales de una agenda de investigación más amplia.

2. Las innovaciones democráticas como elementos de profundización democrática

La difusión de las innovaciones no sigue un único patrón en términos de profundización democrática (Elstub y Escobar 2019). La literatura advierte sobre el carácter momentáneo, individual y consultivo de procesos que, en muchos casos, han perdido su aspiración transformadora e igualitaria (Baiocchi y Ganuza 2019). En esta línea, Martínez-Palacios (2021) ha identificado un “giro participativo neoliberal” que se caracteriza por una apuesta nominal pero no sustantiva por la profundización democrática. Se elude así el debate sobre las causas de la crisis de legitimidad política, orientando a la participación hacia la lógica del mercado (Martínez-Palacios *et al.* 2023).

En cualquier caso, tras la clarificación tipológica de las innovaciones (Elstub y Escobar 2019), la literatura ha viajado incorporando aportes de la mirada agonista a lo social (Mouffe 1999). Situando el conflicto en el centro, Bua y Bussu (2023), Asenbaum (2022) o Fleuß (2023) plantean ejemplos y horizontes normativos que agregan el conflicto al análisis de los procesos deliberativos. En la línea de Zabalo *et al.* (2023), Blas e Ibarra (2006) o Ahedo (2022), se reclama atender a la presión social en el análisis de la participación, espacialmente en los espacios de gobernanza colaborativa (Bussu 2019). Así, cobra fuerza la consideración de la participación por irrupción (Blas e Ibarra 2006) y la movilización (Ibarra 2011) como una variable clave para la profundización democrática.

Esta mirada es complementaria con la *bottom linked governance*, o gobernanza de abajo arriba, que busca vincularse a las instituciones para ser efectiva y lograr sus objetivos (Eizagirre *et al.* 2012). Esta lógica de participación “con” la institución (Ibarra y Blas 2006), no obstante, es un horizonte de posibilidad (Gorostidi *et al.* 2023), pero no de necesidad. Como en este monográfico subrayan Uharte y Curto (en prensa, 2024), es legítima la “autonomía” de los movimientos sociales para con las instituciones.

Bebiendo de este argumento, Bua y Bussu (2021), con el concepto de “gobernanza impulsada por la democracia” (GID) prestan atención a la dinámica *bottom up* de los movimientos sociales en su presión a las autoridades. Así, señalan que la GID “describe los tipos de proyectos participativos que surgen cuando los movimientos sociales se comprometen con el diseño institucional deliberativo participativo, como parte de su estrategia para reclamar el Estado” (Bua y Bussu 2023, 4). Esta mirada, que incorpora en el análisis de la participación la irrupción, “interpreta la acción colectiva no solo como la formulación de demandas políticas a través de protestas”, sino también como la producción directa de bienes colectivos, por ejemplo, a través de “formas de ayuda mutua, prestación de servicios y experimentación con estilos de vida comunitarios” (Bua y Bussu 2023, 1). Así pues, desde la lógica de la GID, interesa analizar cómo los movimientos sociales “logran generar un compromiso institucional ascendente” (Bua y Bussu 2023, 6) que aspire a democratizar no sólo la política, sino también la economía y la sociedad en general. Como propondremos en este texto, este compromiso institucional ascendente se asienta en una geometría variable, muchas veces informal, de presiones y acuerdos entre movimientos sociales e instituciones que cristaliza en lo que definimos como gobernanza irruptiva.

2.1. *Innovaciones democráticas, gobernanza colaborativa e irrupción*

Elstub y Escobar (2019) ponen orden en la cartografía de las innovaciones democráticas, entendiendo estas como “procesos o instituciones que son nuevos para una cuestión política, una función política o un nivel de gobernanza, y que se desarrollan para re-imaginar y profundizar el papel de los ciudadanos en los procesos de gobernanza aumentando las oportunidades de participación, deliberación e influencia” (Elstub y Escobar 2019, 11).

2.1.1. Gobernanza colaborativa y sociedad

Además de las asambleas deliberativas, los presupuestos participativos y la democracia directa, identifican un cuarto espacio de innovación democrática que bebe de la complejidad que acompaña a la toma de decisiones. Escobar delimita la gobernanza colaborativa como

los procesos y estructuras de elaboración y gestión de políticas públicas que incluyen a diversos actores de manera constructiva que trasciende límites entre agencias públicas, niveles de gobierno, y esferas públicas, privadas y cívicas, con el propósito de efectuar acciones colectivas que no se podrían lograr de otra manera. (Escobar 2021, 53)

Llegamos así a una definición acabada que incorpora a la sociedad a este modelo. Se abre así un concepto demasiado cerrado (Ansell y Gash 2008) al comienzo de su teorización en el que, tratando de evitar la excesiva centralidad institucional, Emerson y Nabatchi (2015) integran formas de articulación que incluyen a organizaciones sociales como impulsoras. Desde esta perspectiva, la gobernanza colaborativa puede incluir procesos liderados tanto por instituciones públicas como por otros agentes sociales (Clarke 2017). En concreto, Emerson y Nabatchi identifican tres tipos de regímenes de gobernanza colaborativa: regímenes dirigidos (normalmente por instituciones), dirigidos externamente (normalmente por un agente legitimado) y autoinvitados (normalmente por la sociedad civil). Cada uno de ellos responde de forma diferente al marco analítico en el que identifican las variables de éxito de estos regímenes. En concreto, variables referidas a las a) condiciones de partida (naturaleza del reto y configuración de las autoridades decisorias); b) las características distintivas (liderazgo iniciador, estructura, voluntades y autonomía); y c) dinámica de colaboración (compromiso basado en principios, motivación compartida y capacidad de acción).

Así, las formas de gobernanza colaborativa convocadas de forma independiente, como es el caso que analizaremos a continuación, se asientan en estructuras mixtas de decisión, con un liderazgo que debe ser reconocido como imparcial y un diseño orientado a garantizar el éxito del proceso. Si en los regímenes autoinvitados la autonomía de la red es total y en el de los dirigidos limitada, en el que nos ocupa esta autonomía es asistida. Finalmente, la dinámica de colaboración varía de forma sustancial en cada modelo. En el caso de los dirigidos, la capacidad de acción es un motor que antecede al compromiso basado en principios y a la motivación compartida, en una dinámica inversa a lo que sucede en los modelos autoinvitados. Por último, en los dirigidos externamente, como veremos de forma clara en el siguiente apartado, el historial de conflictos entre los actores que comienzan a colaborar convierte al compromiso basado en principios en un factor clave que permite después desplegar una motivación compartida que impulse la capacidad de acción. Como argumentaremos, estos elementos pueden ser claves en el

contexto de interacción entre instituciones y movimientos sociales porque pueden facilitar la conformación de las redes de tensiones y acuerdos que subyacen a una gobernanza irruptiva que puede convertirse en el carburador de las lógicas de gobernanza impulsada por la democracia (Bianchi 2023).

2.1.2. Gobernanza colaborativa e irrupción

El acercamiento a la gobernanza colaborativa no es ajeno al debate enunciado sobre el peso de la irrupción y los movimientos sociales. Bussu (2019) introduce en su análisis un concepto de la teoría de los movimientos sociales, el de estructura de oportunidad política. Como veremos en el caso de estudio, considera que los momentos de apertura del marco institucional pueden propiciar la entrada de actores de la sociedad civil a la gobernanza colaborativa permitiendo “a las partes interesadas re-imaginar la relación entre los ciudadanos y las instituciones” y “redefinir los términos de la colaboración y sus resultados”. Concluye señalando que

las acciones emprendidas por los ciudadanos en los espacios invitados (protagonizados por instituciones) pueden fomentar una movilización más radical en los espacios inventados (por los movimientos sociales), mientras que las acciones iniciadas en el espacio inventado pueden articularse y presentarse a los actores institucionales. (Bussu 2019, 76)

Este aspecto, que también será evidenciado a continuación, permite abrir una fructífera línea de investigación sobre el papel de la contienda y los movimientos sociales en relación con las innovaciones democráticas. Así, Bua y Bussu (2023), plantean un acercamiento que vaya más allá de una comprensión estática y dicotómica de la participación de arriba abajo y de abajo arriba. En su lugar, reflexionan sobre esta relación como parte de procesos más amplios de contestación y cambio. Concluyen señalando que “los espacios recién reivindicados pueden cerrarse por asimilación o cooptación, mientras que los espacios descendentes pueden generar ‘nuevos campos de poder’ (...), abriendo nuevas oportunidades de democratización y espacio para un cambio significativo”. Por lo tanto, lejos de ser dicotómicas o estar aisladas unas de otras, estas concepciones interactúan y se superponen a través de procesos de cambio y cooptación, arraigados en “ciclos de contención” (Bua y Bussu 2023, 6).

2.1.3. El Radicalismo pragmático

El análisis del papel de la irrupción en la participación obliga a detenerse en sus implicaciones en los movimientos sociales. Para Fleuß (2023), a medida que los activistas reclaman y reinventan los espacios de innovación democrática en los que se involucran, tienen que enfrentarse al dilema de intentar contrarrestar a las élites políticas cooperando con ellas. En esta línea, Pierri (2023) señala que los movimientos sociales actúan como un “contrapoder colaborativo” capaz de desempeñar un papel crucial a la hora de cambiar el discurso político y crear espacio para que surjan regímenes de gobernanza impulsada por la democracia. En cualquier caso, ello les obliga a adaptar su práctica a una lógica realista que, sin embargo, no pierda su horizonte transformador.

En concreto, Poveda (2020) muestra en la práctica cómo se resuelven estas contradicciones entre cooperación y confrontación, de una parte, y realismo y transformación, de otra. Lo hace en una investigación activista realizada con los abertzales de Iparralde, que traemos a colación como punto de partida de la experiencia

en la que se apoya este texto. Acompañando a los activistas, reflexiona con ellos sobre cómo superar estas tensiones. En primer lugar, establece dos disociaciones: la primera entre lo existente y el horizonte; la segunda entre lo real y lo deseado. Respecto de la primera concluye (con los activistas) que “no es tanto el nivel de radicalidad lo que constituye un obstáculo para la aceptación social de las transformaciones sociales, sino la distancia proyectada y por tanto la percepción del costo asociado entre el punto de lo existente y la propuesta realizada” (Poveda 2020, 250). Ello exige una estrategia gradual de avanzar paso a paso con un horizonte bien delimitado.

Respecto de la segunda disociación señala cómo los activistas definen lo “real” como negativo, pero también como algo que alberga la potencia de lo instituyente. Ello se concreta en un acercamiento pragmático que toma lo real como referencia para la acción, sin perder de vista el ideal asociado con el punto final teórico de las luchas. Todo ello lleva a investigar con los activistas el sentido de la radicalidad, diferenciando entre la radicalidad crítica, que pone el acento en lo real y lo existente, y la radicalidad afirmativa, que lo pone en el horizonte y en el ideal. Señala que ambas miradas son necesarias, pero tienen sus limitaciones.

Utilizando como excusa el análisis de fuerzas vectoriales, concluye que un acercamiento radical que combine la mirada crítica y afirmativa necesita de la fuerza de atracción del pragmatismo para evitar que el sujeto transformador actúe en el vacío. A la inversa, este sujeto necesita de la elevación del radicalismo para evitar “el efecto de hundir al individuo en el suelo, de enterrar a los militantes en una integración inmovilizadora” (Poveda 2020, 254). Sobre estas bases, los activistas reflexionan sobre la expresión del radicalismo pragmático en la acción colectiva de Iparralde destacando el papel de las demandas como palancas (no tanto como objetivos en sí) para ampliar la audiencia, logrando capitalizar el malestar en casos de bloqueos. Pero estas demandas, señalan, deben ser plausibles, ya que, una vez alcanzadas, permiten elevar la apuesta en términos de radicalidad. Más aún, la radicalidad debe estar acompañada de una salida factible para el poder instituido. Uno de los ejemplos que los activistas identifican como una práctica que responde a las necesidades del pragmatismo radical es la dinámica a favor del reconocimiento territorial de Iparralde.

3. Gobernanza colaborativa y protesta en Iparralde: territorio e institucionalización

En 1991 la situación de Iparralde es interpretada por los actores como en un contexto de emergencia (Chaussier 1997). Carente de reconocimiento institucional y dependiente de Pau, capital del departamento de los Pirineos Atlánticos en el que se inserta este territorio, junto al Bearn, desde la Revolución francesa, se aprecia un contexto de crisis demográfica, territorial, cultural, económica y social sin precedentes. En este contexto, bajo el liderazgo del subprefecto de Baiona, en 1992 comienza el proceso de diagnóstico Pays Basque 2010 (Chaussier 1997, Ahedo 2008). Este proceso, liderado por el representante del Estado nacional francés, concita el interés de los actores políticos, culturales y económicos de Iparralde y se concreta en un análisis en el que se diagnostica la realidad de un territorio carente de existencia administrativa, que por primera vez toma cuerpo en una política pública.

3.1. Desarrollo y límites de la gobernanza colaborativa en Iparralde

En concreto, el punto de partida de este proceso se asienta en una total “interdependencia”⁵ entre dos tipos de actores: los institucionales, hegemonizados por la derecha local; los asociativos y culturales, vinculados a un mundo abertzale (Jacob 1994, Ségas 1994, Chaussier 1997) y vasquista, minoritario electoralmente, pero con gran presencia en el territorio (Ibarra y Ahedo 2004).⁶ A pesar de su “historial de conflictos” (pero apoyados en previas y tímidas experiencias exitosas de colaboración como el surgimiento de Instituto Cultural Vasco o el Plan de Desarrollo de Zuberoa), ambos actores asumen que el diseño de una estrategia de futuro es imposible en la ausencia de cualquiera de estos dos polos. Los abertzales necesitan del reconocimiento institucional a sus políticas; los electos saben que el desarrollo del territorio necesita de la capilaridad de los abertzales en el tejido económico, social y cultural (Chaussier 1997).

A su vez, la legitimidad del proceso viene de la mano del “impulsor”, el subprefecto de Baiona, único actor con capacidad de interlocución ante las autoridades estatales encargadas de la financiación de cualquier proyecto de desarrollo. Este padrinazgo del proceso concuerda con otra variable identificada por Emerson y Nabatchi (2015) para los regímenes de gobernanza colaborativa por invitación: la existencia de una “estructura de toma de decisión y liderazgo concentrada”, que se concreta en la creación de un comité de pilotaje conformado por electos y representantes de la sociedad civil, incluidos los abertzales (Chaussier 1997, Ahedo 2008). Ello permite delimitar una estructura de gobernanza flexible, pero claramente definida, al objeto de garantizar la “confianza de los actores”: los electos tienen garantía de mayoría y control del proceso; por su parte, los abertzales asumen un papel de *agenda setters* introduciendo demandas relacionadas con la lengua y la cultura vasca (Ahedo 2005). En concreto, la red de gobernanza colaborativa despliega una intensa dinámica de diagnóstico identificando los elementos tractores del desarrollo de Iparralde, asumidos por todos los participantes: la importancia de la cooperación transfronteriza; la asunción del papel de la identidad local y la lengua vasca; la necesidad de superar la desvertebración territorial entre la costa y el interior; la necesidad de mecanismos de representación local.

Sobre estas bases, entre 1994 y 1997 se avanza en una segunda fase en la que la red de gobernanza colaborativa se estabiliza a través de una estructura bicéfala conformada por un Consejo de Desarrollo del País Vasco (CDPB) que aúna a representantes electos, económicos, sociales y culturales, con capacidad de proposición, de una parte; y un Consejo de Electos (CEPB) conformado por representantes locales, departamentales, regionales y estatales, de otra parte. Tras su conformación, el CDPB será presidido por un abertzale, lo que muestra la centralidad cualitativa de este movimiento cuantitativamente minoritario, así como la apertura de la red a actores situados en el

⁵ A lo largo de estas páginas, y a fin de ajustar nuestra propuesta de gobernanza irruptiva al marco teórico de Emerson y Nabatchi (2015) identificaremos con cursiva y entrecomillado las variables con las que estos autores definen el origen y desarrollo de los regímenes de gobernanza colaborativa.

⁶ Exceptuando contextos de efervescencia progresista, tradicionalmente la derecha ha sido y es mayoritaria en este territorio, con una división entre el modelo gaullista tradicional y la democracia cristiana. Por su parte, la izquierda conserva relevancia en ciertos bastiones de la costa y el interior. El abertzalismo ha mantenido un crecimiento constante durante los últimos 20 años, situándose en torno al 20 % de los votos, y gracias al modelo mayoritario a dos vueltas y a la división de la derecha ha logrado asumir cotas de poder a nivel local y cantonal.

margen. Por su parte, el CEPB, con capacidad última de decisión, queda en control de los electos de derechas.

Esta estructura refuerza definitivamente un aspecto clave en este tipo de redes colaborativas: la existencia de un “compromiso basado en principios”. El liderazgo de los abertzales en el CDPB evidencia la aceptación por la otra parte de su relevancia y el reconocimiento de la importancia del territorio; por su parte, la asunción de los abertzales de un marco de gobernanza en el que la decisión recae en los electos supone asumir la imposibilidad una ruptura del marco institucional, lo que deja en suspenso hasta 1997 la reivindicación de un departamento vasco (Ségas 2004). En paralelo, la existencia de un colegio de electos en el CDPB posibilita que el diálogo entre la parte institucional y la asociativa sea horizontal y eficaz; ello explica que las decisiones asumidas por esta red nunca hayan sido rechazadas por el Consejo de Electos, al gozar del acuerdo previo de los representantes políticos presentes en el CDPB.

Todo ello se concreta entre 1994 y 1997 en el despliegue de una gran “capacidad de acción conjunta”, que se concreta en la elaboración del Esquema de Ordenación del Territorio con 97 propuestas sobre infraestructuras, educativas, culturales o lingüísticas. Este proyecto, finalmente, cristaliza en una motivación compartida entre los participantes, que logran “superar el historial previo de conflictos” para definir a una voz un proyecto para un territorio que “no existe administrativamente”, pero que “comienza a hacerse visible” performativamente (Ahedo 2008).

Sin embargo, la “dependencia” de esta red de gobernanza colaborativa de la voluntad del Estado para implementar las medidas evidencia los límites de la autonomía asistida. De forma que cuando el Estado rechaza poner los recursos necesarios para implementar los acuerdos, se abre una ventana de oportunidad (Tarrow 1998) para que los abertzales retomen sus reivindicaciones, ahora en las calles. Así, entre 1997 y 2004 los abertzales se convierten en el centro de un ciclo de protesta que se asienta en la exigencia de reconocimiento institucional del territorio, apostando por la creación de un departamento vasco (Ahedo 2005, 2008). Así las cosas, vemos cómo el modelo implementado en Iparralde entre 1992 y 1997 se ajusta como un guante de terciopelo al modelo de régimen de gobernanza por invitación (Emerson y Nabatchi 2015). En un siguiente movimiento, veremos cómo sus límites sientan las bases para que la crisis de la lógica de la democracia impulsada por la gobernanza alimente la de la gobernanza impulsada por la democracia, en línea con lo planteado por Bussu (2019).

3.2. El radicalismo pragmático en la práctica

Esta cuestión nos introduce de lleno en la forma en la que opera el radicalismo pragmático. En concreto, a pesar de que la del departamento fue la primera demanda del abertzalismo con el surgimiento de Enbata en 1968, desde mediados de los 70 la corriente mayoritaria del nacionalismo apuesta por un estatuto de autonomía que suponía la ruptura del marco jurídico-político francés (Jacob 1994). El grupo armado Iparretarrak será el impulsor de un articulado que, al comienzo de la década de los 90, conforma el mínimo táctico necesario para avanzar en una estrategia independentista. Sin embargo, tras la crisis de las estructuras de gobernanza, los abertzales encuentran en la demanda departamental una reivindicación pragmática (era apoyada por la Cámara de Comercio y por muchos electos de derechas e izquierdas, y era reconocida por la

población). Desde una lógica instrumental, los abertzales asumen la capacidad de la reivindicación departamental para articular redes, ampliar su audiencia y, sobre todo, obtener resultados prácticos capaces de mover el tablero político (Ahedo 2008).

Efectivamente, entre enero y octubre de 1999 los abertzales despliegan una estrategia de acumulación de fuerzas que se concreta en el voto favorable para la propuesta de creación de un departamento vasco por parte de la Asamblea de Alcaldes de Iparralde, de la mayoría de los consejos municipales y del Consejo de Desarrollo. En octubre de 1999 se celebra una manifestación convocada primero por un llamamiento de 100 personalidades y después por 2000 representantes políticos, culturales y económicos del territorio. Al finalizar la mayor manifestación de la historia de Iparralde desde el fin de la ocupación nazi, un electo no nacionalista toma la palabra para señalar que, si el Estado no reconoce el departamento vasco, eso significará que “no hay democracia en Iparralde”, lo que les “hace libres a los convocantes para avanzar en estrategias de desobediencia civil masiva”.

Sobre esta atalaya, en enero de 2000 nace el colectivo desobediente “Democracia Euskal Herriarentzat”, que va a protagonizar sonadas acciones disruptivas (Ahedo 2008). De forma previa, Iparretarrak, el grupo armado de Iparralde, se había disuelto en 1998. Desaparecido el repertorio violento y tras el exitoso ciclo de movilización convencional de 1999, desde 2000 se activa el repertorio disruptivo (Tarrow 1998) de la mano del movimiento Demo. Este grupo desarrolla entre 2000 y 2005 una intensa campaña de acciones reclamando la institucionalización vasca y la oficialización del euskera (Ahedo 2008). Por ejemplo, en enero de 2000, 60 activistas “roban” los escaños de los diputados vascos en el departamento de Pirineos Atlánticos (21 son vascos y 31 son bearneses). Esas 21 sillas son depositadas en Baiona a disposición de estos representantes locales, reclamando ser ocupadas por ellos (que se habían pronunciado a favor del Departamento vasco) para crear esta institución. Igualmente, los demo protagonizan sonadas acciones de desobediencia civil, como el robo del acta de la asamblea de Lapurdi de 1789 en la que se reclama la creación de una institución vasca ante la Asamblea Constituyente.

La abrumadora mayoría social favorable a la institucionalización vasca cristalizará finalmente en 2017 con la creación de la mancomunidad Pays Basque. Como hemos visto, entre 1997 y 2004, los abertzales experimentan el sentido del radicalismo pragmático. Es en esta experiencia prodepartamental donde son forjados “empresarios movimentistas” (McAdam *et al.* 2001) como Michel Berhokoirigoin o Txetx Etxeberri, van a ser protagonistas en el diseño y la puesta en marcha de un nuevo ciclo de protesta que pasamos a describir.

4. La gobernanza impulsada por la democracia en la práctica: EHLG, Bizi, Eusko y Alda

La experiencia analizada hasta el momento permite evidenciar dos claves de las lógicas de la gobernanza impulsada por la democracia: la capilaridad democratizadora de los movimientos sociales y la necesidad de que estos conjuguen presión y colaboración con las instituciones. Estos condicionantes están presentes en los cuatro movimientos actualmente más importantes de Iparralde: la Cámara de Agricultura de Iparralde; el movimiento ecologista Bizi!; la moneda local Euskal Moneta; y el movimiento por la

dignidad de la vivienda Alda. Pasamos a continuación a describir someramente el recorrido de estas experiencias.

4.1. *Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG)*

La primera expresión en la que cristaliza la lógica del radicalismo pragmático es la creación de una Cámara de Agricultura para Iparralde en 2005.⁷ En concreto, esta es una reivindicación histórica del sindicato Euskal Laborarien Batasuna (ELB). Se trata de una reivindicación pragmática, como muestra el hecho de que el Consejo de Electos la asuma en noviembre de 2002. Pero se trata también de una propuesta radical en la medida en que supone romper con el marco constitucional, que prevé un único consejo de agricultura en cada departamento. A pesar de las promesas de Chirac y Jospin,⁸ finalmente las autoridades rechazan definitivamente su creación en 2003. En consecuencia, ELB inicia una estrategia de creación de un contrapoder que cristaliza el 15 de enero de 2005, cuando ELB da a conocer la creación de Euskal Herriko Laborantza Ganbara (EHLG) tras la compra y cesión de su sede por el sindicato ELA. Ello demuestra, en palabras de Berhokoirigoin, líder de ELB y primer presidente de la EHLG, que en “Euskal Herria se cuenta con armas de construcción masivas”. En solo tres años, la EHLG pasa de contar con dos empleados a una plantilla de diez trabajadores, que asciende a 23 en 2023. Desde su creación, EHLG presta servicio a instituciones locales y regionales, algo clave para entender la forma en la que la gobernanza impulsada por la democracia impregna el hacer institucional, sin renunciar a la lógica irruptiva de los movimientos sociales. En concreto, entre 2005 y 2010, las instituciones locales, departamentales y regionales con las que colabora EHLG legitiman el trabajo de este colectivo en un contexto de judicialización de la Cámara por parte del subprefecto. Esta colaboración no se detiene ni cuando el representante del Estado amenaza con someter a juicio a los ayuntamientos que aporten fondos para su funcionamiento. Más aún, el Estado intenta ilegalizar EHLG con una petición de una multa de 15.000 euros, la disolución de EHLG y una pena de prisión de 12 meses para su presidente, bajo la acusación primero de colaboración con ETA y de usurpación de nombre público después. La primera de las atribuciones penales es retirada rápidamente, pero sí prospera la segunda de las demandas. En el juicio, el presidente de la Academia de la Lengua Vasca, Haritschelhar, señala que el término “ganbara” tiene más de diez acepciones diferentes en euskera, razón por la que carece de sentido la denuncia por usurpación de nombre público. Finaliza, con ironía, pero con gran efecto sobre el jurado, señalando que no se puede usurpar un nombre público por una lengua que un Estado como el francés no reconoce jurídicamente. Finalmente, en mayo de 2010, el Tribunal de Apelación de Pau desestima el recurso del fiscal que pretendía revocar la previa absolución del Tribunal Correccional de Baiona de marzo de 2009. Actualmente, EHLG es un organismo consolidado con una capacidad de interlocución institucional sin parangón, pero irredenta en una visión alternativa de la gestión de la economía y la tierra. Se puede considerar una auténtica cristalización de un contrapoder movimentista.

⁷ Recordemos que la institucionalización vasca no llega hasta 2017 y que el ciclo de protesta de los demo finaliza en 2004.

⁸ El primero, Jacques Chirac, fue presidente de la República desde 1995 hasta 2007, y el segundo, Lionel Jospin, primer ministro desde 1997 hasta 2002.

4.2. Bizi!

Bizi! nace en 2009 impulsada por algunos de los protagonistas más destacados del ciclo previo. De acuerdo con Poveda (2020), bebe de la cultura altermundialista. Siguiendo la lógica prefiguradora de nuevas formas de expresión política y económica propia de los movimientos sociales, en 2010 se convoca Alternatiba, la Feria de las alternativas, convirtiendo a la capital de Iparralde en un punto de encuentro de los proyectos que pueden, desde ya, prefigurar un nuevo futuro. El rotundo éxito de la convocatoria, en la que participan miles de personas visitando centenares de stands de colectivos y cooperativas alternativas hará que la experiencia se extienda al conjunto de Euskal Herria en 2013 y 2018 (con una asistencia de público en Iparralde de 12.000 y 15.000 personas respectivamente) y finalmente al conjunto de Francia con el nacimiento de la asociación homónima.

Centrado en la lucha contra la emergencia climática, el colectivo realiza varias acciones desobedientes como la ocupación de centros comerciales reclamando un consumo responsable o el corte de la luz de los escaparates comerciales alertando de las consecuencias del despilfarro energético. En paralelo, realiza varias acciones convencionales orientadas a ganar visibilidad. Entre otras, una marcha en bicicleta por todos los municipios de Iparralde, que posteriormente se extiende a un Tour Alternativo en el que los activistas de Bizi! recorren toda Francia contactando en cada etapa con representantes de colectivos ecologistas. Poco a poco, el carácter prefigurativo del movimiento cobra cuerpo con la cristalización de alternativas que emergen de su seno, tales como Txirind'Ola, espacio colaborativo de reciclaje, reparación y venta de bicicletas que en 2016 es el taller de estas características más grande en superficie y con más asociados (cerca de 1.200) de toda Francia.

En la actualidad, hay 800 personas asociadas (con cuota al corriente de pago) en Bizi!, provenientes especialmente de espacios juveniles de clase media no euskaldunes. Organizados en doce comisiones, las decisiones se toman en asamblea abierta quincenal. Esta lógica asamblearia de funcionamiento, unida a la centralidad de los activistas abertzales en forma de compromiso militante, explica que el colectivo haya asumido por unanimidad un documento marco, con el lema "Burujabe" (Soberanos/as). En el documento se define el horizonte radical y la práctica pragmática de Bizi!.

Respecto del horizonte, el concepto de soberanía cobra especial relevancia. Conectando con los desafíos lanzados por el movimiento campesino y la soberanía alimentaria, se incorporan temáticas como la soberanía energética o la económica (que, como veremos, explica el surgimiento de Euskal Moneta); pero también, en un movimiento que no se define como nacionalista, la aceptación por parte de todos sus militantes, al margen de su adscripción identitaria, del derecho de la sociedad vasca a definir su futuro político, en un claro posicionamiento que refrenda el derecho de autodeterminación. Este aspecto, indudablemente, remite a uno de los horizontes de la gobernanza impulsada por la democracia, que en este caso se traduce en la asunción de valores democráticos, en concreto el derecho a decidir, por parte de militantes con identidad no vasca, y, en consecuencia, fuertemente socializados en el centralismo francés.

Ahora bien, donde se explicita de forma más evidente esta lógica capilarizadora del arraigo democrático es en otra de las iniciativas: el pacto por la transición climática. En concreto, Bizi! ha elaborado un documento (<https://bizimugi.eu/wp->

<content/uploads/2020/02/Pacte2020-Signature-2.pdf>) dirigido a las autoridades públicas para avanzar en la transición ecológica, que contempla claros compromisos de promoción de transporte no contaminante y reducción de las emisiones, apoyo a la agricultura y economía local, al eusko, reducción de residuos, etc. En 2023 este compromiso ha sido firmado por 46 ayuntamientos que representan al 66 % de la población de Iparralde. Para garantizar el cumplimiento de los compromisos se conforma el comité Hitzaz Hitzaz (cumplir la palabra) que además de formar, asesorar y velar por la satisfacción de los compromisos en los municipios adheridos, realiza un seguimiento del resto de municipios de más de 2.000 habitantes, representando en conjunto al 87 % de la población de Iparralde. De forma previa a las elecciones municipales, Bizi! presenta el balance del cumplimiento de los compromisos, identificando a los municipios con una apuesta menos ambiciosa.

De esta forma, se observa cómo en una dinámica ascendente, un movimiento social seduce, apoya, controla y ensalza o desacredita la acción institucional frente al cambio climático. Todo ello desde una acción pragmática y seductora, pero también fuertemente marcada por un horizonte alternativo y crítico.

4.3. *Euskal Moneta*

Desde el momento de su nacimiento, el eusko se define como una moneda que busca avanzar en la presencia de la lengua y cultura vasca y apostar por un modelo económico alternativo orientado a la transición ecológica. Actualmente cuenta con 4.000 personas asociadas y 1.400 empresas que aceptan su uso. Estas empresas se comprometen a un código ético vinculado a los ideales de los movimientos ecologistas. Además de las empresas, la moneda es apadrinada por 36 de los 157 municipios de Iparralde, entre ellos las tres capitales históricas de Baiona, Donibane Garazi y Maule. En 2018 la institución que representa al territorio, el Herri Elkargoa, apoya por unanimidad de sus representantes, participación en la Red institucional Eusko-Sare. En la actualidad, hay en circulación 4 millones de euros en un territorio de casi 320.000 habitantes, lo que la convierte en la moneda local más importante de Francia (la siguiente es la bretona, para una población mucho mayor) y una de las más importantes, si no la más, de Europa.

En concreto, la adhesión de la institución que representa al territorio local, a la que se suman 36 municipios y 1.400 empresas, ejemplifica una dinámica ascendente de gobernanza impulsada por la democracia que permite democratizar, en este caso la economía, desde la apuesta por lo común. Así, la adhesión de estas instituciones al eusko supone asumir que esta moneda está al servicio de una reactivación de la economía, la defensa del mercado de cercanía, la lucha por un empleo digno y justo, la defensa del medio ambiente y el apoyo al euskera. Más aún, la filosofía del eusko está orientada al fortalecimiento del tejido social (Fois Duclerc 2022). Así las cosas, la conversión del eusko en euros (sobre todo protagonizada por las instituciones y las grandes empresas, ya que el 84 % del total en circulación no se convierte) supone la cesión de un 5 % del total convertible a proyectos movimentistas que definen los socios que se comprometen a comprar 400 euskos mensuales. En concreto, en 2023 han sido 70.000 los euros aportados a 44 asociaciones y movimientos sociales. Así pues, la asunción por adhesión de las instituciones a este proyecto que emerge de la base no solo supone impregnarlas de un compromiso por formas alternativas a la economía capitalista, sino que supone la

asunción indirecta de la capacidad del eusko para alimentar y financiar a los grupos de base y movimientos sociales.

4.4. *Alda*

Tras la irrupción de los chalecos amarillos, los abertzales de Iparralde identifican una frustración y un malestar expresado de forma irruptiva, pero sin canalización organizativa. Apoyados en este diagnóstico, se embarcan en la búsqueda de un espacio de movilización capaz de atraer a los sectores más vulnerables de la sociedad. Tras realizar encuestas en la calle identifican que el de la vivienda es uno de los problemas más transversales en Iparralde. De una parte, como consecuencia del proceso de “airbnbización” que está expulsando a la población de la costa; de otra parte, por el deterioro de las viviendas públicas. Sobre estas dos bases, en 2021 nace Alda con el objetivo de convertirse en un movimiento de los barrios populares para lograr el derecho a una vivienda digna. En su carta de presentación deja claras sus intenciones:

En euskera, Alda significa ‘cambiar’: muy arraigada en la región, la asociación Alda se dirige a las personas que quieren organizarse para defender sus derechos. El derecho a ingresos y prestaciones suficientes, a una vivienda asequible, sana y bien aislada, a barrios y entornos bien conservados en los que vivir, a servicios públicos de calidad, a la igualdad de acceso a la sanidad, a una alimentación sana y de proximidad, a la educación, la cultura, el deporte, la movilidad y el ocio, a los derechos de los consumidores y usuarios: el objetivo de Alda es que las personas recuperen su poder y hagan oír su voz.

En concreto, con un reducido núcleo activista, van a realizar en el año 2000 una intensa campaña de investigación-acción en los barrios populares al objeto de dar a conocer un servicio de apoyo a la población ante cualquier problema relacionado con la vivienda: sea la falta de salubridad, la ruptura de los contratos de alquiler o problemáticas vinculadas a las instituciones. Sobre estas bases, en 2021 van a atender y resolver 300 peticiones particulares, que ascienden a 1.000 en 2022, estando previsto llegar a 1.800 en 2023. El nivel de capilaridad y de impacto de Alda es tal que, cuando instituciones como los servicios sociales e incluso la policía ve limitada su capacidad de respuesta y atención a las demandas ciudadanas, estos les derivan a Alda para que las consigan vía la presión movimentista.

Efectivamente, tras dos años de andadura, Alda cuenta con 800 activistas, muchos de ellos recién incorporados a la acción colectiva en procesos de politización vertiginosos. Su eficacia en la resolución de problemas y su capacidad para extender una red de apoyos, explican que, a pesar de su corta edad, sus candidatos hayan obtenido la mayoría absoluta cuando se han presentado por primera vez a las elecciones para definir los órganos de representación de las viviendas sociales.

En una segunda línea, en la lucha contra la turistificación, Alda ha desplegado una acción convencional y disruptiva perfectamente coordinada. Así las cosas, Alda es conocido en toda Francia por poner en alquiler en Airbnb la alcaldía de Anglet (segunda ciudad más importante de Iparralde) mostrando la falta de control local a las viviendas turísticas ilegales. Tras ocupar días después una vivienda en alquiler irregular en la milla de oro de Biarritz, convocan en 2022 una manifestación contra Airbnb que se convierte en la demostración cuantitativamente más importante de Francia en esta temática. Así

las cosas, Alda propone a la institución vasca la asunción de la Ley de Compensación (implementada en París) que establece que, como condición para la puesta en alquiler de una vivienda para el turismo, el propietario deba compensar a la sociedad aportando para proyectos públicos otro solar con los mismos metros cuadrados.

Aunque en un primer momento el cuerpo político (liberal y de derechas mayoritariamente) va a ser reacio a esta medida, la popularidad de Alda, la masiva asistencia a la manifestación y sobre todo, los resultados de la encuesta publicada en *Sud Ouest* la víspera de esta demostración,⁹ en la que se explicita el apoyo mayoritario de la población a esta medida, van a hacer que los electos se vean forzados a sacar adelante esta propuesta implementada en Francia exclusivamente por unos pocos gobiernos municipales de izquierdas. En este contexto, el recurso judicial presentado por el subprefecto, lejos de tener efectos disuasorios, va a provocar un cierre de filas del cuerpo electo. Paradójicamente, la lógica del radicalismo pragmático, lejos de llevar a la cooptación del movimiento por parte de la institución, lleva en este caso a una confrontación entre instituciones estatales nacionales y locales, que desde ese momento se alinean con Alda. Finalmente, el veto judicial es superado y la puesta en marcha de esta iniciativa previsiblemente supondrá en tres años una reducción del 85 % de las viviendas actualmente en alquiler vacacional en Iparralde.

5. Conclusiones y discusión

El modelo de democracia impulsado por la gobernanza que se activa de 1992 a 1997 se ajusta al régimen invitado de Emerson y Nabatchi (2015). Gracias al papel de una institución externa, se activa un trabajo de cooperación entre actores con un “largo historial de conflictos” (electos conservadores y abertzales) sobre la base de un “acuerdo basado en principios” que supone el bloqueo temporal de la aspiración al reconocimiento institucional de Iparralde. Parecería que la democracia impulsada por la gobernanza, en consecuencia, cierra oportunidades a la protesta. Sin embargo, el carácter performativo de una dinámica que, por primera vez, toma en cuenta de forma singular la realidad vasca, va a concretarse en una “motivación compartida” y sobre todo en una “capacidad de acción conjunta” que se concreta en 1997 en un plan de acción en el que muchos de los elementos clave del abertzalismo son reconocidos (papel de la identidad y la lengua, necesidad de cooperación con la CAPV y la CFN). En consecuencia, se evidencia cómo la gobernanza colaborativa permite una legitimación discursiva de actores contenciosos. En esta lógica bascular de aperturas y cierres de oportunidades, finalmente, es la “autonomía limitada” de este tipo de regímenes de gobernanza colaborativa por invitación (Emerson y Nabatchi 2015) la que va a suponer la crisis del modelo ante la ausencia de financiación por parte del Estado a las medidas acordadas entre actores contenciosos e institucionales. Así las cosas, de acuerdo con lo planteado en la revisión de la literatura, la gobernanza colaborativa se abre a la irrupción en una dinámica de democracia impulsada por la gobernanza que tiene efectos inmediatos en la reformulación del marco jurídico francés, con la extensión de la innovación pensada para Iparralde, el “pays”, al conjunto de Francia en 1997 y, una década después, con el reconocimiento del territorio en forma de Mancomunidad con presupuesto, competencias y capacidad de interlocución.

⁹ Encuesta publicada por *Sud Ouest* el 18 de marzo de 2023.

En definitiva, una estrategia de participación por invitación, por sus límites democráticos, abre la estructura de oportunidad política (Tarrow 1998, Bussu 2019) para que el movimiento abertzale redoble las movilizaciones en demanda de reconocimiento del territorio (Ahedo 2008, Poveda 2020). Se inicia así una lógica contenciosa que desde 1997 abre la puerta a la desobediencia civil y que, más allá de acciones performativas protagonizadas por los demo, cristaliza con la conformación de un contrapoder que emerge de la base, de la mano del sindicato ELB, en Euskal Herriko Laborantza Ganbara. En ese contexto, la confianza obtenida en el proceso previo entre actores movimentistas e instituciones locales se acompaña de un nuevo doble acuerdo basado en principios: la apuesta por el radicalismo pragmático de parte de los movimientos sociales, que permite una salida a la institución; el reconocimiento de la legitimidad de la contienda de los movimientos por parte de las instituciones. El punto crítico de este doble acuerdo se observa en el proceso de legitimación de EHLG en plena dinámica de judicialización, cuando este organismo va a colaborar con las instituciones, antecediendo una de las claves de la lógica de la gobernanza impulsada por la democracia (Bussu y Bua 2023, 7) que se despliega posteriormente de la mano de las tres nebulosas movimentistas analizadas. Como hemos ejemplificado, en los cuatro casos se evidencia la búsqueda de un “compromiso ascendente democratizador que impregne a las instituciones”. Ello se explicita en la colaboración de las instituciones locales, departamentales y regionales con EHLG, aunque apueste por el decrecimiento, la economía local y la soberanía alimentaria; en la asunción de la lógica alternativa en economía de Euskal Moneta; en la asunción de Bizi como organismo legitimado para fiscalizar las políticas municipales ante la emergencia climática o en la capacidad de Alda para que el cuerpo electivo mayoritariamente de derechas asuma un marco jurídico que limita la turistificación.

Este caso pone en diálogo la democracia impulsada por la gobernanza y la gobernanza impulsada por la democracia; la participación por invitación y la participación por irrupción. Pese a unas condiciones de políticas de escala limitantes, donde los niveles superiores de gobierno tienden a poner escollos y vetos, hemos visto cómo la participación de representantes institucionales locales y movimentistas en un modelo de gobernanza colaborativa permite definir unos “principios compartidos” que, cuando el modelo fracasa, han sentado las bases para una “confianza mutua” que favorece la movilización y, en consecuencia, la gobernanza impulsada por la democracia en forma de estrategias por el reconocimiento del territorio. Así las cosas, podemos concluir que ambas variables, la asunción de unos principios compartidos y una confianza mutua se configuran en la condición *sine qua non* para que la gobernanza impulsada por la democracia permita avanzar en una acción democratizadora ascendente. Sobre las bases de la confianza mutua y el acuerdo de principios, hemos visto cómo el caso de Iparralde muestra la posibilidad de avanzar en una lógica de arraigo democrático asentada en una densa red de relaciones formales e informales entre actores institucionales y movimentistas sobre la base de cuatro nebulosas movimentistas (EHLG, Alda, Eusko y Bizi). Este arraigo democrático cumple con las variables necesarias para perdurar, ya que en términos temporales, espaciales y prácticos pasa de lo excepcional a lo permanente, de la atomización a la integración y de la rutinización a la crítica y la innovación. Es importante tener esto en consideración, ya que el arraigo supone un proceso de cambio en las dinámicas de dependencia de la trayectoria (Moulaert *et al.* 2007, Bua *et al.* 2018) y

en las coaliciones y estructuras colaborativas de los regímenes del territorio (Stone 1989, Davies 2012, Lekue 2023).

Apoyados en una mirada temporal de largo alcance, el proceso analizado muestra que, en 2023, en Iparralde se pueden identificar cuatro arenas de profundización democrática en la que movimientos sociales e instituciones están trabados en la articulación de “nuevas apuestas por el bien común, la ayuda mutua y la prefiguración de alternativas” a la crisis climática. Se conforma una constelación de acuerdos, presiones y tensiones entre movimientos sociales e instituciones que se asienta en un acuerdo basado en principios primero y en una confianza mutua después. Entendemos que estas dos condiciones, unidas a una lógica que combina el pragmatismo con la radicalización de la parte de los movimientos sociales y la apertura a lo social y el respeto de su autonomía de la parte institucional, conforman los elementos nucleares de esta constelación de ensamblajes que proponemos denominar como gobernanza irruptiva. Entendemos, de acuerdo con lo planteado, que esta gobernanza irruptiva configura la condición *sine qua non* para un arraigo democrático de las lógicas de gobernanza impulsada por la democracia.

Así las cosas, el análisis de caso nos muestra cómo actores, lógicas y estrategias que *a priori* no compartían los mismos sentidos llegan a señalar e identificar espacios, demandas y problemas comunes que permiten avanzar en la agonización de la democracia. Esta agonización nos permite plantear la posibilidad de que la gobernanza impulsada por la democracia necesite de una articulación, en forma de geometría variable, de acuerdos, desacuerdos y avances entre actores institucionales y movimentistas, como hemos dibujado en el ejemplo analizado. Proponemos delimitar el ensamblaje de estas prácticas como gobernanza irruptiva, quedando a la espera de otros análisis (Gorostidi *et al.* 2023) para profundizar en su delimitación.

Referencias

- Ahedo, I., 2005. Nationalism in the French Basque Country. *Regional y Federal Studies* [en línea], 15(1), 75–91. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597560500084103>
- Ahedo, I., 2008. *Transformation of national identity in the Basque Country of France*. Reno: University of Nevada Press.
- Ahedo, I., 2022. Discussion paper: When the Cinderellas unite, *IJAR – International Journal of Action Research* [en línea], 1–2022, 28–33. Disponible en: <https://doi.org/10.3224/ijar.v18i1.04>
- Ahedo, I., en prensa, 2024. Democracia y agonismo ante la emergencia climática: en busca de una gobernanza colaborativa irruptiva. *En: M. Larrea y P. Costamagna, eds., El desarrollo territorial ante la emergencia climática: desafíos conceptuales y metodológicos*.
- Ahedo, I., y Urteaga, E., 2004. *La nouvelle gouvernance en Pays Basque*. París: L’Harmattan.
- Ansell, C., y Gash, A., 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* [en línea], 18(4), 543–571. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
-

-
- Asenbaum, H., 2022. Beyond Deliberative Systems Pluralizing the Debate. *Democratic Theory* [en línea], 9(1), 87–98. Disponible en: <https://doi.org/10.3167/dt.2022.090106>
- Baiocchi, G., y Ganuza, E., 2019. The Long Journey of Participatory Budgeting and its Democratic Challenges. En: S. Elstrub y O. Escobar, eds., *The Handbook of Democratic Innovation and Governance* [en línea]. Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781786433862>
- Bianchi, I., 2023. Empowering policies for grassroots welfare initiatives: Blending social innovation and commons theory. *European Urban and Regional Studies* [en línea], 30(2), 107–120. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/09697764221129532>
- Blas, A., y Ibarra, P., 2006. Participation: state of the art. *Hegoa workbooks*, (39).
- Bua, A., et al., 2018. The urban governance of austerity in Europe. En: R. Kerley, J. Liddle y P. Dunning, eds., *The handbook of international local government* [en línea]. Abingdon: Routledge, 280–295. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315306278-19>
- Bua, A., y Bussu, S., 2021. Between governance-driven democratisation and democracy-driven governance: Explaining changes in participatory governance in the case of Barcelona. *European Journal of Political Research* [en línea], 60(3), 716–737. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12421>
- Bua, A., y Bussu, S., eds., 2023. *Reclaiming Participatory Governance: Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation* [en línea]. 1ª ed. Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003218517>
- Bussu, S., 2019. Collaborative governance: Between invited and invented spaces. En: S. Elstrub y O. Escobar, eds., *Handbook of democratic innovation and governance* [en línea]. Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00012>
- Bussu, S., et al., 2022. Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies* [en línea], 16(2), 133–145. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>
- Chaussier, J.D., 1997. *Quel territoire pour le Pays Basque? Les cartes d'identité*. París: L'Harmattan.
- Clarke, S.E., 2017. Local Place-Based Collaborative Governance: Comparing State-Centric and Society-Centered Models. *Urban Affairs Review* [en línea], 53(3), 578–602. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1078087416637126>
- Davies, J., 2012. Network governance theory: A Gramscian critique. *Environment and Planning A* [en línea], 44(11), 2687–2704. Disponible en: <https://doi.org/10.1068/a4585>
- Eizaguirre, S., et al., 2012. Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices. *Urban Studies* [en línea], 49(9), 1999–2016. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0042098012444890>
-

- Elstubb, S., y Escobar, O., eds., 2019. *Handbook of democratic innovation and governance* [en línea]. Cheltenham: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781786433862>
- Emerson, K., y Nabatchi, T., 2015. *Collaborative Governance Regimes* [en línea]. Georgetown University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/book44406>
- Escobar, O., 2021. Gobernanza colaborativa, participativa y deliberativa: Avanzando en la innovación democrática para la acción pública. En: A.R. Tarín y A. Alejo, eds., *Panorama de la Gobernanza: Perspectivas y Retos para su Estudio en Iberoamerica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 49–73.
- Fleuß, D., 2023. Challenging the “Rules of the Game” The Role of Bottom-Up Participatory Experiments for Deliberative Democracy. En: A. Bua y S. Bussu, eds., *Reclaiming Participatory Governance: Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation*. 1ª ed. Londres: Routledge, 19–34.
- Fois Duclerc, M., 2022. La monnaie locale au travail. L’institutionnalisation de l’eusko au Pays Basque. *Sociologie du travail* [en línea], 64(3). Disponible en: <https://doi.org/10.4000/sdt.41899>
- Gorostidi, I., Ormazabal, A., y Ahedo, I., 2023. University and democratization: A training project in action research with social movements. *Action Research* [en línea], Online First. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14767503231219173>
- Gracia Ibáñez, J., 2022. Derecho al cuidado: un abordaje desde los derechos (humanos). *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 12(1), 179–210. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1231>
- Ibarra Rojas, L., y Manias-Muñoz, M., 2020. Introduction. The Policy of Cultural Rights: State Regulation, Social Contestation and Cultural Diversity. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 10(1), 1–5. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1113>
- Ibarra, P., 2011. *Democracia relacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ibarra, P., y Ahedo, I., 2004. The political systems of the Basque Country: is a non-polarized scenario possible in the future? *Nationalism and Ethnic Politics* [en línea], 10(3), 355–386. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13537110490518237>
- Jacob, J.E., 1994. *Hills of Conflict, Basque nationalism in France*. Reno: University of Nevada Press.
- Lekue, I., 2023. *Continuities and ruptures in urban regimes in a context of variegated neoliberal deepening: Bilboko eta Bartzelonako kasuen azterketa*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea: Politika and Administrazio Zientzia Saila.
- Mansbridge, J., et al., 2012. A systemic approach to deliberative democracy. En: J. Parkinson y J. Mansbridge, eds., *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* [en línea]. Cambridge University Press, 1–26. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139178914.002>
-

- Martínez-Palacios, J., 2021. *El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978–2017)*. Leioa: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua.
- Martínez-Palacios, J., Ormazabal, A., y Ahedo, I., 2023. The Neoliberal Commercialisation of Citizen Participation in Spain. *En: J. Zabalo, I. Filibi y L. Escajedo San-Epifanio, eds., Made-to-Measure Future(s) for Democracy?. Contributions to Political Science* [en línea]. Cham: Springer, 37–58. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3_3
- McAdam, D., Tarrow, S., y Tilly, C., 2001. *Dynamics of Contention* [en línea]. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805431>
- Monge-Ganuzas, M., et al., 2023. A participative method to build bridges between sustainability science and anticipatory governance at Urdaibai Biosphere Reserve (Basque Country). *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 13(2), 490–535. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1391>
- Mouffe, C., 1999. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Madrid. Paidós.
- Moulaert, F., et al., 2007. Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation. *European Urban and Regional Studies* [en línea], 14(3), 195–209. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0969776407077737>
- Pierrri, P., 2023. Towards Participatory Transition Governance: The Role of Social Movements as “Collaborators” for Democratic Innovation. *En: A. Bua y S. Bussu, eds., Reclaiming Participatory Governance: Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation*. 1ª ed. Londres: Routledge, 89–103.
- Poveda, T., 2020. *There is an alternative. Expériences de la pensée radicale et de l’agir pragmatique au Pays Basque Nord* [en línea]. Tesis doctoral, Sociología. 21 de diciembre. Université de Pau et des Pays de l’Adour (UPPA). Disponible en: <https://univ-pau.hal.science/tel-03904821/document>
- Reuchamps, M., Vrydagh, J., y Welp, Y., 2023. *De Gruyter Handbook of Citizens’ Assemblies* [en línea]. Berlín/Boston: De Gruyter. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/9783110758269>
- Ségas, S., 2004. *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les «pays»* [en línea]. Tesis doctoral, Ciencias Políticas. Bordeaux IV, Université Montesquieu, 2 vol. Disponible en: <https://theses.hal.science/tel-00250175/document>
- Stone, C., 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988* [en línea]. Lawrence: University Press of Kansas. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/229601>
- Tarrow, S., 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* [en línea]. 2ª ed. Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813245>
- Uharte, L., y Curto, S., en prensa, 2024. Errekaleor: Un laboratorio de democracia comunal en un barrio del País Vasco. *Oñati Socio Legal Series*.

Yin, R., 2003. *Case study research. Design and methods*. Londres: Sage.

Zabalo, J., Filibi, I., y Escajedo San-Epifanio, L., eds., 2023. *Made-to-Measure Future(s) for Democracy?. Contributions to Political Science* [en línea]. Cham: Springer, 1-14.

Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-08608-3>