

[Números](#) > [Número 14 \(enero-junio 2013\)](#) >

La regionalización en Marruecos: un proceso estancado

Raquel Ojeda García

Recibido: 31 de mayo 2013

Aceptado: 16 de julio 2013

[Descargar en pdf](#)

Resumen

La última propuesta de la regionalización avanzada ha sido incluida en la última reforma constitucional de 2011 de Marruecos prácticamente en su totalidad, a pesar que tras la llegada del PJD al gobierno muchas voces pensasen que era posible que se abriese un proceso de regionalización en Marruecos. Sin embargo, el proyecto de regionalización ha quedado fuera de la agenda política gubernamental y del monarca. Este artículo analiza las trabas históricas que sufre este proceso de regionalización y lo pone en relación con la modernización administrativa de Marruecos y los avances en el proceso de democratización.

Palabras clave: Marruecos, regionalización, autonomía regional, descentralización, administración territorial

Abstract

The latest proposal advanced regionalization has been included in the last constitutional reform of 2011 in Morocco almost totally, but many voices thought, that after the arrival of the PJD to the government, a new process of regionalization in Morocco could have been opened. However, the regionalization project was left out of the political agenda of the govermen and the monarchy. This article discusses the historical obstacles experienced in the regionalization process in Morocco and puts it in relation to administrative modernization and the advances in democratisation process.

Key words: Morocco, regionalisation, regional autonomy, decentralisation, territorial administration.

Introducción

El territorio, como elemento esencial de la creación y consolidación del Estado, ha estado de forma permanente presente en la historia de Marruecos. Tanto bajo el período colonial como en la Independencia y estrechamente vinculada a la conformación del estado marroquí, la regionalización ha sido una herramienta revestida de carácter administrativo pero con una clara finalidad política de distribución y ordenación del poder en el territorio.

Nuestro objetivo es analizar las lógicas que subyacen a las distintas formas que ha adoptado la región en Marruecos en los últimos años, sin olvidar la más reciente, el informe sobre la regionalización avanzada.

El proceso de regionalización a lo largo de todo este período que incluye la administración colonial francesa (sin la cual no podemos entender el modelo actual) y las distintas

transformaciones contemporáneas responde a la propia evolución del régimen político y la forma del estado, pero también está profundamente motivado por la cuestión del Sahara occidental. Este dossier abierto y su gestión por parte de Marruecos han influido directamente en los distintos modelos regionales y en los momentos en los que se impulsaban las reformas.

En la conformación de los distintos modelos regionales subyace una tensión permanente entre, por un lado, la tendencia a la centralización de los poderes para uniformar las competencias e instituciones y por el otro, el reconocimiento de la diversidad y la apertura a fórmulas distintas para regiones con un pasado, una lengua, una historia diferente a la del resto del país. En Marruecos, la posición oficial ha sido optar por la regionalización como un mecanismo de organización territorial del Estado bajo consideraciones socio-espaciales. Por tanto, se cierran todas las puertas a la posibilidad de considerar el reconocimiento de comunidades culturales, lingüísticas e históricas distintas.

Para algunos académicos franceses, como es el caso de Michel Rousset, profesor de derecho administrativo y buen conocedor de la institucionalización del proceso de descentralización marroquí, la división regional administrativa acababa también creando un sentimiento de pertenencia a una región, por tanto, no había que preocuparse de las viejas identidades, de los sentimientos de proximidad al terruño, porque se podía conseguir también con un proceso inverso. Esta idea la retoma igualmente otro de los autores, en este caso marroquí, conocedor y actor directo del proceso de descentralización, Mohamed Brahimi, primero se creaba la región y al final, surgiría un sentimiento de pertenencia nuevo (Brahimi 1996: 292).

La regionalización no debe ser abordada de una forma aislada al resto de colectividades territoriales, las provincias y prefecturas y las comunas, como tampoco podemos ignorar su relación con la administración desconcentrada. Sin embargo, en estas páginas, nos vamos a ocupar de trazar las líneas que unen los modelos regionales de 1971, de 1997 y de 2011 como producto del sistema político y las repercusiones de estas regiones sobre el mismo.

Para realizar dicho análisis nos basaremos en una perspectiva diacrónica y el enfoque será neoinstitucional para dilucidar cuáles son las principales reglas del juego que articulan las regiones y las relaciones de éstas con el gobierno central y quienes son los principales actores que intervienen en ese proceso de adaptación de las regiones a las distintas circunstancias políticas del momento. Por tanto, reivindicamos el marcado carácter político de la vertebración territorial del estado en el territorio y la existencia de diferencias de carácter histórico, lingüístico y cultural que reclama el reconocimiento de fórmulas de autogobierno alejadas de la homogeneización de un estado centralizado. La consolidación del estado no se entiende si no va de la mano de un proceso de democratización del régimen y al revés (Bratton y Chang 2006), tampoco podrá consolidarse un sistema de descentralización sin un régimen democrático. No tiene ningún sentido hablar de autogobierno, ni de autonomía avanzada para el Sahara como mecanismo de acercamiento de los centros de toma de decisiones a los ciudadanos, si no se inserta en un marco estatal democrático real.

En nuestro análisis vamos a seguir 3 puntos de inflexión, la región económica de 1971, la región de 1997 y el proyecto de regionalización avanzada de 2011. Antes de comenzar con esta evolución mencionaremos algunos aspectos de la actuación del Protectorado francés para intentar controlar todo el territorio en un contexto de enorme conflicto y gran diversidad.

El Protectorado francés en Marruecos

Dentro de la época colonial nos interesa resaltar el proceso de extensión del poder de las recién instauradas autoridades francesas junto con las del Sultán (el majzén) para controlar todo el territorio. Este esfuerzo por parte de Francia chocó con una primera realidad, la enorme diferencia entre las zonas urbanas y las rurales. En estas últimas, se puede observar con las distintas normas aprobadas por el Protectorado, la transformación de las tradicionales yemás de la zona beréber (asambleas formadas por los notables locales para tomar decisiones sobre los asuntos que afectaban a ese colectivo,- tribu, fracción de tribu..-), en asambleas vaciadas de contenido para someterlas así al control del poder central. Es decir, por un lado, a Francia le interesaba mantener las estructuras tradicionales del país mientras iba extendiendo toda su presencia militar y civil en el territorio, pero por otro, articulaba todos los mecanismos necesarios para que fueran meras marionetas de las autoridades francesas. El otro mecanismo para mermar la capacidad de decisión de las yemás fue el refuerzo del caíd, notable local cooptado por el majzén para que lo represente en el territorio o en la tribu y encargado de ejecutar las decisiones.

El espacio de libertad que tenían las tribus, sin embargo, no lo perdieron completamente. La forma de soslayar la presencia del poder colonial/central era a través del mantenimiento de sus propias asambleas a espaldas de Francia y del majzén. Conforme las autoridades y el ejército francés se asentaron en prácticamente todo el territorio, también es cierto que menor fue el poder que le quedaba a las tribus.

Las zonas urbanas, gracias a la existencia de ciudades con una larga historia y unas elites locales consolidadas, permitían a las autoridades francesas contar con los marroquíes en la gestión de asuntos locales en ámbitos tan importantes como los presupuestos, la economía y las relaciones con el resto de autoridades.

Entre los nacionalistas y la Monarquía se trazó una alianza para acabar con el Protectorado. Esta alianza señalada por Remy Leveau en una de sus obras más importantes (Leveau 1985), provocó que el Protectorado buscara apoyos en el mundo rural, en especial, entre los notables locales investidos como caídes. En definitiva, el territorio, y más en particular, la periferia rural, la habitada por beréberes (LOURDE: 59 y 60, Berque 1978), se convertía en un elemento fundamental para neutralizar el poder político de los nacionalistas y de la Monarquía.

Un controlador civil (agente de autoridad francés destacado en el territorio), describía la situación en 1954 y Gruner lo plasma en su libro sobre la figura del controlador civil como institución administrativa artífice de la consolidación del protectorado francés en Marruecos (Gruner 1984: 47). La situación puede resumirse de la siguiente manera, el Sultán desea conservar la integridad de sus poderes; el Istiqlal (partido nacionalista) intenta acabar con el control francés y dar los poderes a los jóvenes; Francia no quiere perder el control sobre Marruecos, y los jefes marroquíes como las masas rurales, no quieren caer ni bajo el absolutismo del soberano, ni bajo el poder de los dirigentes nacionalistas.

Por último, en un intento de legitimar el protectorado y evitar las protestas internas y de los marroquíes, Francia opta de nuevo por reforzar las yemás administrativas como mecanismo de participación y de implicación de las elites locales.

Como conclusión de este período podemos avanzar que la estructura regional fue un recurso más de control militar y político para “pacificar” los territorios que escapaban al sometimiento del sultanato y que se habían revelado ante el poder del majzén y de la Metrópoli. La división y la contrucción de provincias y comunas era un tema preferente ante la dotación de competencias a las regiones.

La independencia, las regiones económicas de 1971

La llegada de la Independencia en 1956 supuso un momento de cambio pero también, el régimen tuvo que adaptarse a las estructuras heredadas de su propia historia y las impuestas por la Metrópoli. En el caso de la administración, Marruecos se enfrenta a una doble estructura, la heredada directamente del Protectorado y la del Imperio Cherifián.

Mohamed V emprende una serie de reformas marcadas con cierto espíritu democrático. Es el caso de la creación del Consejo Nacional Consultivo con vocación representativa permitiendo a los ciudadanos acceder a los asuntos públicos dentro de un marco de “igualdad y libertad”. Todas las fuerzas del país estaban allí representadas (partidos políticos, profesiones liberales, etc.) y constituía un foro de discusión.

La Monarquía constitucional fue finalmente reconocida por la Carta Real de 1958. En ella se establece además, la división de poderes y la garantía de las libertades fundamentales como: libertad de opinión, de expresión, de reunión y de asociación.

En el discurso oficial de la Monarquía, para Mohamed V la verdadera democracia debía ser también económica y social. De ahí, que la comuna (la colectividad local más próxima a los ciudadanos, como los municipios españoles), apareciera como la célula económica, política y social, esencial para construir a partir de ella la organización del régimen del Marruecos moderno.

El paso del tiempo limó las primeras expectativas y la evolución del estado hacia un régimen fuertemente autoritario en la década de los 70 tuvo en la creación de las regiones de 1971 su traslación a la esfera territorial. El punto de arranque era la omnipresencia en el discurso político de las políticas de planificación como mecanismo de resolución de los problemas económicos y sociales, así como el punto de partida de la toma conciencia de las desigualdades territoriales. Sin embargo, el objetivo último era alcanzar el control del mundo rural. Del mismo modo, en la década de los ochenta la política de planificación buscaba someter las zonas urbanas, en esta ocasión las grandes ciudades eran las que mostraban los mayores conflictos sociales y políticos tras la aplicación de los duros planes de ajuste estructural. Es decir, que por un lado, ya con las regiones económicas los postulados formulados oficialmente para justificar la implantación de las regiones económicas eran el de descentralizar y modernizar el estado y, por otro, generar polos económicos competitivos en un entorno nacional e internacional (Zriouli 1996: 17). El mayor miedo para avanzar en la descentralización regional era el hecho de avivar las viejas rivalidades tribales o cuestionar la unidad nacional.

Una vez definida la región que se quería, sólo para el desarrollo económico y social y para ordenar el territorio, el siguiente paso fue el establecimiento de los criterios para definir la división. Estos fueron: la proyección de las ciudades, las salidas al mar, las potencialidades de irrigación, la densidad de la población rural, el tráfico ferroviario, la circulación por carretera y el valor añadido industrial. También hubo condiciones inexorables para la

división regional como el hecho de no dividir las provincias para conformar las regiones, integrar las dos zonas en las que fue dividida Marruecos durante el Protectorado y, crear un polo de desarrollo en el Sur alrededor de Agadir.

En función de esta definición, de los criterios que debían seguir y de las limitaciones surgieron siete regiones económicas: las del Sur, Tensift, Centro, Noroeste, Centro- Norte, Oriental y Centro Sur.

Las regiones económicas como resultado final, no eran ni una colectividad desconcentrada, ni una colectividad descentralizada ni siquiera un establecimiento público regional. Esta región consagró la supremacía de la provincia y de la provincialización a costa de un verdadero desarrollo de las economías regionales (Zriouli 1996: 121). La idea era la de crear una confederación de prefecturas y provincias con fines económicos para reestructurar el desarrollo territorial. Formalmente, toda finalidad política estaba excluida. La región era concebida como un nuevo mecanismo para articular una concepción diferente del desarrollo que durante la década de los 60 había mostrado su inoperancia (Brahimi 1996). Por otro lado, también pretendía encuadrar a la población y ordenar el territorio en una tarea encaminada a la consolidación espacial e institucional del estado.

Durante toda la década de los años 70 y 80 se aprobaron diferentes planes quinquenales para articular y fomentar las políticas de desarrollo. Pero habrá que esperar hasta el plan de 1981-1985 para asistir a uno de los planes más elaborados y de los que con más precisión ha articulado los medios para el desarrollo de la política regional. Es el caso de los códigos de inversiones industriales, la promoción del desarrollo de las zonas más pobres rurales, la creación de polos industriales y el reparto equitativo de las instalaciones y las infraestructuras socio- educativas.

Sin embargo, el estatuto de la región no fue en absoluto modificado, seguía siendo el marco para la desconcentración y la consulta. Y los códigos para las inversiones no sirvieron para modificar la realidad, las regiones del Centro y del Noroeste continuaron atrayendo el 73% del total de las inversiones del 1981-1986 (Zriouli 1996: 167).

Por ejemplo, los créditos concedidos por el Fondo Especial de Desarrollo Regional que han alcanzado los 434,48 millones de dirhams durante 1981-1985, nos muestran como la Región del Sur (incluye los territorios no autónomos del Sahara occidental) entre las llamadas regiones "desheredadas" ha sido beneficiada con el 35,8% de los créditos frente al 14,2% dedicados a la región de Tensift, el 13,2% para la región Noroeste, el 11,7% para la región Centro- Sur y el 10,3% para la región del Centro.

El Fondo de Desarrollo de las Colectividades Locales también dedicó el 24% de las subvenciones destinadas a instalaciones a la región del Sur. Las regiones del Centro y la Noroeste fueron las otras regiones más beneficiadas como de costumbre, con el 27,4% y el 17,5% respectivamente (Zriouli 1996: 168).

Estas estrategias de desarrollo basadas en una modernización autoritaria no hicieron más que provocar disfunciones sociales y económicas (Naciri: 192).

La constitucionalización de ls regiones en la reforma de 1992

El inicio de la década de los noventa representa un momento de apertura del régimen político, de declaraciones de cambio por parte del Rey para atraer el apoyo de los partidos de la oposición, y de discursos oficiales en los que la descentralización era la palanca para iniciar y enseñar la democratización. Dentro de estos discursos se marca como una necesidad ineludible el establecimiento de un nuevo escalón en el proceso descentralizador ya que la comuna y la prefectura no cubrían todas las expectativas. La Constitución de 1992 reconoce a la región como colectividad local, es decir con personalidad jurídica y autonomía financiera. Sus instituciones están llamadas a tener competencias legislativas, financieras y administrativas. La idea que subyacía en este modelo proclamado en el discurso oficial era que la regionalización ejercería de aglutinadora y corolario del proceso descentralizador y mecanismo idóneo para el desarrollo. La región se convertía así, en el espacio ideal para conseguir una mayor eficacia en la concepción y aplicación de los planes de desarrollo económico y de ordenación del territorio, pero al mismo tiempo, con mecanismos más democráticos ya que la región desde 1992 es un ente descentralizado.

La monarquía constitucional aparecía como una “fachada” de Administración moderna, sin embargo, el majzén favoreció la reconstitución de una red administrativa de base, que integraba de nuevo a las élites locales. El Rey controlaba de forma directa a la Administración (Agnouche 1987) a pesar de su desarrollo (sistema de nombramientos y traslados), pero también gracias a mecanismos como la negociación, el arbitraje, el compromiso y al desarrollo del sentimiento nacional y el sistema de integración (Cherifi 1988: 60 yss).

En el año 84 un discurso de Hassan II en Fez introduce en el debate el tema de las regiones tal y cómo son concebidas por países con un marcado carácter federal. Los ejemplos puestos por el Monarca son los landers de Alemania y las Comunidades Autónomas de España. Por último, en la década de los noventa, la región toma carta de naturaleza cuando la reforma constitucional del 92 y la del 96 establecen que la región es una colectividad local. En el 2002 se lleva a cabo la última reforma de la Carta comunal. Las reformas de la Administración territorial marcan las pautas de la evolución de la política. O lo que es lo mismo, no pueden permanecer desligadas las reformas administrativas de las políticas. Las primeras, en más de una ocasión, han sido el instrumento para salir de una crisis política y servir de nexo de unión sobre el cual construir el consenso político de las fuerzas políticas de la oposición.

La constatación matizada es que la descentralización en general y la regionalización en particular sirven como un mecanismo de cooptación y de circulación de elites locales.

La región de 1997 ¿Corolario o inicio del proceso de regionalización?

Una de las mayores críticas al estado centralizador marroquí es que no sólo no dejó el desarrollo de unas regiones con capacidad de autogestión ni de autogobierno, sino que tampoco consiguió acabar con los desequilibrios regionales tan fuertes y persistentes a lo largo de todo el territorio.

La región de 1997 emerge tras un largo recorrido de un primer reconocimiento constitucional en 1992 en la reforma de 1996 y finalmente con el dahir que regula las regiones en 1997. Este largo recorrido supuso la conversión de la regionalización en un

tema central del debate político. El principal actor que impulsó la importancia de la regionalización y su papel vertebrador del desarrollo social y económico del territorio fue Hassan II. Además, consiguió suscitar tal consenso sobre el modelo que finalmente quedó vaciado de contenido. El acercamiento de posturas de los partidos de la Kutla hacia Palacio sirvió para generar una cultura del consenso y del entendimiento que favoreció que se produjera la alternancia política en 1997. Como recuerda Brahimí (1996: 12), no podemos ignorar que el consenso se hace posible porque lo impulsa el Rey y toda iniciativa que viene de él al final acaba por ser acatada por los partidos incluidos los de la oposición. El proceso de liberalización política (Szmolka 2011) que vivió Marruecos a partir de finales de los 90 con la llegada de Yusufi al gobierno relegó a un segundo plano la regionalización. La regionalización que parecía deber dar un espaldarazo al giro en el régimen político, a la apertura del sistema gracias a la paulatina liberalización de las políticas, a la celebración de unas elecciones más competitivas, nació muerta. Es decir, la presencia de la regionalización en el debate político permitió crear un consenso sobre un tema muy específico, novedoso y que sólo parecía acarrear consecuencias positivas (desarrollo, democratización, mejora de la gestión), y sin embargo, el modelo en sí mismo carecía de los mínimos elementos para ser considerado como un proceso descentralizador. Las competencias de las regiones quedaban muy limitadas al tema de la planificación del desarrollo económico y a la promoción del empleo, la formación profesional, el deporte, medio ambiente y la solidaridad social. Los recursos fiscales propios eran muy débiles, algunas tasas por el uso de los bienes o alquileres regionales y el traspaso de financiación desde el Estado pero circunscrita a las escasas competencias reconocidas. Los recursos humanos traspasados o reclutados también fueron claramente insuficientes, sobre todo si los comparamos con los del resto de colectividades territoriales (provincias y comunas) y el ejercicio de la tutela y la omnipresencia del wali (agente de autoridad de la provincia que ejercía de capital de la región) restaba fuerza y sentido al papel del presidente y de la asamblea regional. Generalmente, a estas asambleas llegaban miembros de las elites locales y regionales, incluso antiguos ministros. El sistema de elección indirecta desde los consejos comunales y las asambleas regionales, restaba cercanía a los ciudadanos hacia estos nuevos niveles administrativos territoriales.

La división regional (que fue uno de los temas más discutidos en sus inicios junto con la toponimia por su fuerte componente simbólico) dio lugar a 16 regiones que respondía al principio “sagrado” de no cuestionar la unidad de la nación ni la integridad territorial.

El proceso de aprobación también nos interesa destacarlo para poder compararlo con el momento actual de revisión de las regiones gracias al proyecto sobre la regionalización avanzada y el proceso de elaboración del mismo. El proyecto fue puesto en circulación para que fuera discutido por las fuerzas políticas antes de su debate en el Parlamento, en el mes de octubre de 1996, para ser aprobado finalmente por un dahir el 2 de abril de 1997. Si bien, no es la primera vez que se utiliza este procedimiento de discusión política previa a la arena política formal, el Parlamento, sí es cierto, que gozó de la bendición del consenso y del apoyo casi incondicional de todos los partidos parlamentarios. Incluso, en el Parlamento se siguió el debate de una forma más técnica que politizada, con lo que el proyecto ganó aún más en cuanto a su contenido y a su legitimidad (Brahimi 1997: 53).

El proyecto de regionalización puesto en los circuitos políticos en octubre de 1996 no satisfacía las expectativas creadas por el Monarca en octubre de 1984, ni era un proyecto atractivo para la oposición. Una asamblea formada por sufragio indirecto, el poder ejecutivo desempeñado por el gobernador, una débil definición de las competencias asignadas a las asambleas regionales y la escasez de recursos financieros, conformaban un

modelo de región alejado de las propuestas del discurso real y que repetía los déficits que tradicionalmente se habían denunciado por parte de los representantes locales en los Coloquios Nacionales de las Colectividades Locales, foros muy oficialistas en donde se permitía manifestar las deficiencias de la administración territorial.

Pocos analistas cuestionaron en ese momento de institucionalización, la necesidad de la región como tal, y sobre todo, de este proyecto de regionalización. Brahimi y El Yaagoubi fueron de los pocos que en contra del discurso imperante tuvieron la honradez de advertir las deficiencias de este proyecto, y que quizá no era el momento ni para este proceso de regionalización, ni para ningún otro. Lo que estos autores ponían en evidencia es que el proceso político de apertura orquestado por Hassan II necesitaba de este proyecto como una fuente de legitimación más y todas las fuerzas políticas de la oposición y próximas a Palacio acabaron siendo partícipes del mismo.

Además de las dos reformas constitucionales de 1992 y 1996 que entre otros cambios introdujeron de nuevo el bicameralismo y la región como colectividad local, el dispositivo territorial también sufrió algunos cambios. Sin olvidar la revisión del código electoral en 1992 y más tarde en 1997, se lleva a cabo por parte del Ministerio del Interior la duplicación del número de comunas en 1992, la aprobación de la carta de la desconcentración en 1993, la consolidación de los poderes del gobernador reconocidos por la Constitución de 1996, y la promulgación de la ley sobre la región en 1997.

La cuestión del bicameralismo nos interesa porque la introducción de una segunda cámara para articular la representación territorial dota a las regiones de cierto protagonismo en la política nacional al reconocerles 3/5 partes del total de los escaños. El artículo 38 de la Constitución de 1996 así lo establece: “la cámara de consejeros comprende en una proporción de 3/5 los miembros elegidos en cada región por un colegio electoral compuesto por los representantes de las colectividades locales” (Ouazzani Chahdi 1997: 121).

La regionalización de 1997 no solo supuso un conjunto de reformas normativas e institucionales sino que además, conllevó un cambio en las relaciones entre los actores locales y el Estado y en los intereses de los partidos por controlar las asambleas regionales. Sin embargo, las disfunciones tanto en la práctica cotidiana de la gestión local como en los mismos mecanismos de decisión han hecho necesario que la descentralización que formaba parte de la cultura política, sea revisada para alcanzar sus objetivos de mayor eficacia de legitimación del sistema político (Sedjari 1996: 323).

La ley de 2 de abril de 1997 establecía que las regiones tienen por misión, dentro del respeto de las atribuciones concedidas a las otras colectividades locales, contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la colectividad regional, y si es necesario, lo haría en colaboración con el Estado y las otras colectividades.

Las regiones sirvieron también como mecanismo de reclutamiento de las elites regionales y para controlar el territorio. La creación y proliferación de asociaciones regionales con fines dirigidos hacia el desarrollo y la animación económica fueron uno de los mecanismos del Estado utilizado no sólo para la cooptación de élites sino para encauzar las demandas sociales territoriales. Estas asociaciones no contaban con un objetivo claro de cómo conducir su actividad para el desarrollo ni disponían de los medios lo que les obligaba a estar a merced de la voluntad del Estado (El Merghadi 1996: 225). Estas asociaciones solían ser de carácter cultural o deportivo.

En este breve análisis de las regiones de 1997, vigentes aún en junio de 2013, podemos afirmar que la concepción que subyacía en el momento de su institucionalización era la de una “mera circunscripción de gestión; un lugar que justifica un trato unificado de necesidades y problemas comunes a un territorio” (Brahimi 1996b: 17). Los criterios de racionalización y de buena gestión no nos deben hacer perder de vista que, al fin y al cabo, este modelo es fruto también de un compromiso político en el que precisamente se rehúye del reconocimiento de las identidades etno-culturales. Como afirmábamos más arriba, el compromiso político de las distintas fuerzas políticas presentes en la década de los noventa se sometía a la idea de la necesidad de construir las bases de acuerdo sobre temas menos relevantes y polémicos en las agendas políticas de los partidos para llegar a crear un consenso que posibilitara la alternancia gubernamental y abriera el régimen hacia un proceso de liberalización política.

El plan de regionalización avanzada de 2011

La región vuelve a aparecer relegada en la agenda política tras las elecciones legislativas de 2011 y la llegada al gobierno de los islamistas moderados, Partido Justicia y Democracia. De nuevo había surgido la reforma de las regiones como un proyecto inserto en el proceso de modernización del estado. En definitiva venía impulsado por la presión internacional de dar una respuesta al dossier del Sahara Occidental (Larramendi 2010).

El 3 de enero de 2010 el rey Mohamed VI anunciaba en un discurso dirigido a la nación la creación de una *Comisión Consultiva para la Regionalización (CCR)*, a la que encargaba la labor de preparar un proyecto que sentase las bases de un futuro plan de regionalización. El monarca pedía a este nuevo organismo un modelo de regionalización avanzada que englobara a todas las regiones del reino, y que se construyera en torno a cuatro aspectos fundamentales: el compromiso con los sagrados e inmutables valores de la nación (la unidad del estado, de la nación y del territorio); el principio de solidaridad entre las regiones; una distribución equilibrada de poderes y recursos entre las autoridades locales, el gobierno central y las instituciones implicadas; y la adopción de una amplia desconcentración dentro del marco de un sistema de gobernanza territorial eficaz. En cualquier caso, lo que nos interesa resaltar es que el Monarca aparece como el actor que impulsa y capitaliza este nuevo proceso de cambio enfocado en el avance del modelo de regionalización de 1997.

El leitmotiv que impulsó el inicio de esta reforma era que Marruecos necesitaba hacer frente: por un lado, a las exigencias de la Unión Europea impuestas a Marruecos en el marco de la Política Europea de Vecindad, el Plan de Acción UE-Marruecos 2007-2013 y los acuerdos del Estatuto Avanzado, y por otro lado, a la necesidad de dar salida al problema del Sahara Occidental, a través de un nuevo marco político en el que la propuesta del Plan de Autonomía marroquí resultase creíble y admisible. En ese sentido, esta última cuestión constituye la pieza angular de todo el proceso, tal y como anuncia el monarca en su discurso del 6 de noviembre de 2008, con motivo del 33 aniversario de la Marcha Verde, que además constituye la referencia principal de lo que a partir de ese momento pasará a llamarse “*regionalización avanzada*” (El Yaagoubi, 2011:11).

En esta ocasión el término utilizado será el de la gobernanza. La gobernanza entendida como la promoción de la democracia local, la respuesta cercana a los problemas y necesidades de los ciudadanos y la obtención de un desarrollo regional integrado en el

ámbito económico, social y cultural ^[1].

Sobre los valores podemos destacar la intención del proyecto de construir unas regiones de esencia democrática. Éstas deben estar dedicadas al desarrollo integrado y durable en los ámbitos económico, social, cultural y medioambiental. De nuevo, como ocurría en la región de 1997, el ámbito político queda excluido de las competencias regionales. De nuevo, se pone de manifiesto la desconfianza hacia las colectividades territoriales por “inmadurez” de sus elites o por miedo a perder el control, por parte del régimen político.

La forma del Estado sigue siendo la unitaria y se afirma que la regionalización en ningún caso supone una vulneración de la soberanía, la integridad territorial y la unidad política, legislativa y judicial, todo ello bajo la supervisión del Rey, como representante supremo de la nación.

Para alcanzar el objetivo de la democratización, el proyecto recoge la necesidad de mejorar la representatividad y la legitimidad, el mayor acceso de las mujeres a las funciones electivas y la articulación de mecanismos que mejoren la participación ciudadana, de la sociedad civil y del sector privado. La elección del consejo regional se hará a través de sufragio universal directo. Estos miembros tendrán voz y voto, mientras que se permitirá la participación de otros miembros en el consejo sólo con derecho a voz consultiva. Esta categoría estará compuesta por los miembros del parlamento que hayan salido de la región, los presidentes de las cámaras profesionales organizadas a nivel regional y de los sindicatos con representación en la Cámara de Consejeros del Parlamento. Así lo recoge el texto de la nueva constitución reformada el 1 de julio de 2011 en el artículo 63. En este mismo artículo se mantiene el modelo de representación de 1997. La Cámara de Consejeros guarda la representación de tres quintas partes para las colectividades territoriales. Según el artículo 63 de la Constitución, las 3/5 partes quedan repartidas en proporción de sus poblaciones respectivas y bajo el criterio de equidad entre los territorios. De estos 3/5 partes, una tercera parte se reserva a las regiones.

La opción en cuanto al sistema electoral regional será el de las fórmulas proporcionales con el fin de garantizar una mayor representatividad de la población posible. Por último, en este campo de la democratización de las regiones, otro de los avances sustantivos y que responde a una de las críticas tradicionales de los representantes locales, es el reconocimiento del poder ejecutivo al presidente de la asamblea regional. El wali, según el proyecto, no sería el encargado de dicha tarea. Recordemos las contradicciones que surgían de una estructura bicéfala en donde el wali no participaba formalmente en el proceso de toma de decisiones pero las ejecutaba y, la asamblea que decidía pero no gestionaba ni implementaba sus políticas.

Los ámbitos competenciales para las nuevas regiones son: desarrollo económico y social (plan de desarrollo económico y social, esquema de ordenación del territorio y plan de desarrollo urbano; desarrollo económico y social del mundo rural y promoción de inversiones y del empleo); agua, energía y medio ambiente; educación, formación y cultura; sanidad; trabajos de infraestructuras y equipamientos; hábitat social; perecuación sub-regional, y deporte. Prácticamente en todas las competencias las regiones deberán actuar de forma concertada con el Estado y con las prefecturas y provincias.

Sobre los recursos financieros, a parte del alegato para la optimización de dichos recursos, la propuesta de regionalización avanzada prevé la creación de nuevas tasas regionales,

adaptadas a las especificidades de cada región. La pretensión no es incrementar la carga fiscal (actualmente del 26% en Marruecos), sino que el pago de esas tasas recaiga sobre los usuarios de grandes infraestructuras, como aeropuertos o grandes estaciones ferroviarias.

Los recursos de préstamos de los consejos regionales seguirán estando en manos del Fondo de Equipamiento Comunal, y de la participación de la banca privada (p 18, libro I del proyecto de regionalización avanzada).

En cuanto a la transferencia por parte del Estado hacia las regiones se exige que sea mayor, ya que mayor será también la implicación en la gestión de los asuntos regionales.

La cuestión del ejercicio de la tutela a priori por parte del gobierno central sobre las decisiones de la asamblea regional se ha visto disminuida en algunos aspectos y plazos con respecto al modelo de 1997. En el proyecto de regionalización avanzada se apuesta por una disminución de los plazos, de las competencias sometidas a la aprobación previa por parte del Estado así como a la obligación de motivar la negación de aprobación y el derecho a recurrir a los tribunales competentes o al arbitraje del ministro concernido o Primer Ministro. Sin embargo, a pesar de las declaraciones de disminución de control del Estado, el proyecto alude expresamente al sometimiento de aprobación previa del orden del día de las reuniones del consejo regional así como del presupuesto. Las deliberaciones sobre los planes de desarrollo también quedarían incluidas como necesitadas de la aprobación previa del Estado.

La disminución del ejercicio de tutela por parte del Estado irá paralelo a un mayor control y evaluación a posteriori, y sobre todo, con la garantía de los controles jurisdiccionales de legalidad (p 23, Libro I).

Por último, sobre la cuestión de la división regional, la propuesta se basó en una serie de reglas: la eficiencia, la acumulación sobre lo que ya existe (como la división provincial), la homogeneidad, la funcionalidad, la accesibilidad y proximidad, la proporcionalidad y el equilibrio (pp. 31 y 32, Libro I).

Bajo estos criterios el número de regiones desciende de 16 a 12 e incluso se hace una doble propuesta en función de la reorganización provincial de dos provincias, Figuig y Midelt. En cuanto al territorio en disputa pendiente de autodeterminación, del Sahara Occidental, queda totalmente incluido como parte del Estado marroquí y se articula en torno a tres regiones.

Conclusiones

Prácticamente los principales elementos que aparecen en la propuesta de la regionalización avanzada son incluidos en la última reforma constitucional de 2011. Es decir, el proyecto se ajusta perfectamente al sistema vigente. Parecía que el paso natural y lógico sería el de la aprobación de la ley que desarrollara y regulara con mayor precisión la implementación de las nuevas regiones y, sin embargo, tras la llegada del PJD al gobierno, este último paso no se ha dado, quedando el nuevo proyecto fuera de la agenda política gubernamental y dado el inmovilismo nos induce a pensar que, por ahora, también fuera de la agenda de Palacio.

No se puede seguir asociando el papel de la región con el desarrollo económico y social de

su territorio sin unos medios ajustados a sus fines porque hará fracasar a la región como colectividad territorial tal como ya lo hizo la región económica de 1971, y no se puede crear una verdadera descentralización con la atribución de unas competencias colaterales que no van a ayudar al desarrollo de una esfera político-administrativa en el nivel regional. Este mismo defecto lo señalamos para la región de 1997 lo detectamos en el proyecto de regionalización avanzada, aunque con serias mejoras en este campo.

Por último, la regionalización queda desvirtuada sin un régimen político democrático. La posibilidad de gestionar de forma independiente las competencias por parte de una región es inexistente si no hay unas elecciones competitivas, si los intereses locales o regionales no están representados y si no hay la posibilidad de articular la participación ciudadana en sus asuntos.

El proyecto que presentó la Comisión Consultiva para la Regionalización Avanzada supone un enorme esfuerzo y se propone una notable mejora en el ámbito de la representación (elección directa de todos los miembros del consejo regional), ejecución de las decisiones por parte del presidente del consejo regional, y de la participación ciudadana siendo un objetivo formalmente reconocido. Del mismo modo se ha producido una leve mejoría en el reconocimiento competencial y en el ejercicio de la tutela (disminuyendo los plazos y reforzando el derecho de recurrir las decisiones administrativas).

Sin embargo, la región avanzada adolece de una serie de déficits que ponen de manifiesto el miedo de un régimen autoritario a llevar a cabo una verdadera descentralización y a permitir un amplio margen de maniobra no sólo al Sahara Occidental sino a otras regiones como las del Norte que reivindican su diversidad cultural, lingüística e histórica.

La negativa a permitir la existencia de partidos regionalistas, el nuevo texto constitucional lo reafirma en su artículo 7, impide la generación de un espacio de autonomía y de representación política en el ámbito regional.

Las políticas encaminadas a la construcción de unas regiones consideradas como espacios para la gestión y el desarrollo económico y social de sus territorios, alejadas de las competencias de carácter político, se justificaban en el discurso oficial tras grandes conceptos que ejercían de leitmotiv de estas reformas. En los años setenta el tema estrella que parecía que iba a solucionar todos los déficits del estado era la planificación. En los ochenta se inserta la idea de la descentralización como escuela de democracia, como mecanismo de integración sin cuestionar la integridad ni la soberanía nacional. En los noventa será la regionalización la que tome el relevo y en los años dos mil y claramente en el proyecto de regionalización avanzada impulsada de nuevo por el Monarca, es la gobernanza el principal objetivo con el que se dota de sentido a las nuevas regiones.

La evolución de la construcción de los distintos modelos regionales ha venido marcada por los momentos políticos de apertura del régimen o cuando éste buscaba políticas que favorecieran la creación de un consenso para articular el cambio político. El ejemplo más claro fue la regionalización de 1997. El último proyecto que se inserta dentro de la evolución y la modernización del estado muestra con toda claridad la influencia de la cuestión del Sahara Occidental y la necesidad de dar una respuesta a las presiones internacionales así como reafirmar la reivindicación de la marroquinidad del Sahara Occidental. En las regiones económicas, en el discurso de 1984 y en la de 1997 también se puede observar el interés del régimen marroquí por distribuir el poder del estado en el territorio manteniendo bajo su control al Sahara Occidental y hacer un esfuerzo por

integrar las fuerzas centrípetas que reclamaban históricamente el reconocimiento de su diferencia (lingüística, cultural e histórica).

Bibliografía

L'Autonomie Régionales. L'initiative marocaine à la lumière des expériences étrangères d'autonomies régionales. Publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement. Colección Textes et Documents. N°191. 2008.

Régions et régionalisation en Droit marocain et en Droit comparé. Publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement. Colección Textes et Documents. N°225. 2010.

La région. Une nouvelle collectivité locale. Publication de la Revue Marocaine d'Administration locale et de développement. Série Textes et documents. 1997. N° 65

AGNOUCHE, Abdelatif. *Histoire politique du Maroc, pouvoir, légitimités et institutions.* Afrique-Orient. Casablanca. 1987.

AMALOU, Abderrahman. "La régionalisation au Maroc, une nécessité vitale". En *Le message de la nation*.

BASRI, Driss. *L'administration territoriale. L'expérience marocaine.* Bordas. Paris. 1990

BASRI, Driss. *La décentralisation au Maroc de la commune à la région.* Collection "Edification d'un État moderne". Éditions. Nathan. Paris. 1994

BEN-MEIR Yossef, "Morocco's regionalizations "roadmap" and the Western Sahara", *International Journal on world peace*, issue 2: 63-86. 2010a

(2010b), "Morocco's Regionalization Roadmap and the Western Sahara", *Mediterranean Quarterly*, Volume 21, Number 4: 55-76. 2010b

BENYAHYA, M. "Le roi Mohammed VI et l'idée de régionalisation", en SAINT-PROT, CH. Et alt., dir., *Vers un modèle marocain de regionalization. Etat, territoire et développement dans un pays emergent.* Colección Thèmes actuels. N°67: 59-68. 2010

BERQUE, Jacques. *Structures sociales du Haut-Atlas.* Suivi de: *Retour aux Seksawa* par BERQUE, Jacques et PASCON, Paul. Presses Universitaires de France. Paris. 1978

BRAHIMI, Mohamed, "La région au Maroc, entre le virtuel et le réel". En *État- nation et prospective des territoires.* SEDJARI, Ali (dir). L'Harmattan y GRET. Rabat. 1996a

BRAHIMI. Mohamed, "La régionalisation: quelle faisabilité?". En *Revue Marocaine d'administration locale et de développement* Série de Thèmes actuels . Région, régionalisation et développement régional. N° 8. 1996b

BRAHIMI, Mohamed, "Appréciation de la régionalisation à l'ombre de la recomposition politique et institutionnelle". En *Revue Marocaine d'administration locale et de développement.* N° 19. Avril-juin. PP. 35-82. 1997

Michael BRATTON y Eric CHANG. "State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together?". *Comparative Political Studies* 39.9: 1059-1083. 2006

CHERIFI, Rachida. *Le Majzén politique au Maroc . Hier et aujourd'hui.* Afrique Orient.

Casablanca. 1988.

EL MERGHADI, Mohammed, "Une alternative en mal d'acteurs: le développement local au Maroc". En *état-nation et prospective des territoires*. Ali SEDJARI (dir). L'Harmattan, GRET. Rabat. 1996

ELMESSAOUDI, Amina " Autonomie et régionalisation". Cercle d'Analyse politique. Collection "Les cahiers bleus" N°. 11. Avril 2008. Fondations Abderrahim Bouabid-Frederick Ebert Stiftung. 2008

EL YAAGOUBI, M., "La notion de régionalisation avancée dans les discours royaux". *Revue marocaine d'administration locale et de développement*. Colección Textes et Documents. N° Especial 71: 12-41. 2010

GRUNER, Roger, *Du Maroc traditionnel au Maroc moderne. Le contrôle civil au Maroc. 1912-1956*. Nouvelles éditions latines.Paris. 1984

HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel, "La cuestión del Sáhara Occidental como factor de impulso del proceso de descentralización marroquí", *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 9, pp. 132-141. 2010

LEVEAU, Rémy, *Le fellah marocain défenseur du Trône*. Presses de la Fondation National des Sciences Politiques. Paris. 1985

LOURDE, Albert. "Les berbères et le pouvoir central au Maroc. 1900-1956", en *L'état et les collectivités locales au Maroc*.

NACIRI, Mohamed. "L'aménagement de l'espace territoriale au Maroc: lieux d'autonomie et centralisation étatique" en *Etats, territoires et terroirs au Maghreb*. BADUEL, Pierre-robert (dir). CNRS. Paris. 1985

OJEDA, Raquel, *Políticas de descentralización en Marruecos. El proceso de regionalización*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta Andalucía. 2002

OUAZZANI CHAHDI, Hassan, *Droit administratif. L'organisation administrative*. Fondation Konrad Adenaouer. Casablanca. 1997

ROUSSET, Michel, "Quelle autonomie pour quelle région ? », Le projet marocain de régionalisation : défis et perspectives. Paris 12 mars 2010. Association « Maroc Développement ». 2010

ROYAUME DU MAROC. CONSEIL NATIONAL DE LA JEUNESSE ET L'AVENIR. *Région, régionalisation et emploi. Cinquième session*. Laâyoune, 15, 16 1996.

SEDJARI, Ali (1996), "Prospective des territoires et rôle de l'État". En *État-nation et prospective des territoires*. Ali SEDJARI (DIR). L'Harmattan, GRET. Rabat. 1996

Szmolka Vida, Inmaculada, "Democracias y autoritarismos con adjetivos: la clasificación de los países árabes dentro de una tipología general de regímenes políticos", *Revista Española de Ciencia Política*, 26 (julio), pp.11-62. 2011 Szmolka, Inmaculada, Factores desencadenantes y procesos de cambio político en el Mundo Árabe. Documentos CIDOB Mediterráneo y Oriente Medio, 19. En Internet: http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/mediterraneo_y_oriente_medio/factores_desencadenantes_y_procesos_de_cambio_politico_en_el_mundo_arabe. Consulta: 12 de noviembre de 2012.

Szmolka, Inmaculada, “¿La quinta ola de democratización?: Cambio político sin cambio de régimen en los países árabes”, *Política y Sociedad*. vol. 50, nº 2. 2013

ZRIOULI, M´hamed. *Édification de la région économique au Maroc. Approche prospective, fondements et implicatios*. Éditions Okad et la Fondation Hanns Seidel. Rabat. 1996

[1] Discurso a la nación en el 10 aniversario del Día del Trono, 30 de Julio de 2009.