Las elecciones legislativas de Marruecos de 2016: contexto y lecturas

Bernabé López García | Catedrático emérito de Estudios Árabes e Islámicos e investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid

Miguel Hernando de Larramendi | Director del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas, Universidad de Castilla-La Mancha
@mhlarramendi

Tema

El 7 de octubre de 2016 el Partido de la Justicia y el Desarrollo revalidó su victoria en las elecciones legislativas de Marruecos.

Resumen

Después de cuatro años al frente de un gobierno de coalición, en una cohabitación subordinada a la Monarquía, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) volvió a ganar en las elecciones legislativas de Marruecos por mayoría simple. La campaña electoral estuvo polarizada entre los vencedores y el Partido de la Autenticidad y la Modernidad (PAM), que se presentaba como la alternativa liberal y secular respaldada por la Monarquía frente al modelo islamista y conservador del PJD. Tras recibir el encargo de formar gobierno en su condición de partido más votado, el líder del PJD está encontrando dificultades para lograr una coalición de gobierno en un proceso que constituye un test para calibrar la correlación de fuerzas entre la formación islamista y la Monarquía.

Análisis

Marruecos celebró el pasado 7 de octubre unas elecciones legislativas para renovar los 395 diputados de su cámara baja del Parlamento, elegidos por sufragio universal. La trascendencia del acontecimiento en la vida política del país no es más que relativa, habida cuenta de que los centros de decisión que rigen la vida legislativa siguen estando, desde la Constitución de 2011, más allá de la institución parlamentaria.

Aun así, la experiencia marroquí requiere un detallado análisis en razón de la particular coexistencia de poderes, de la naturaleza de los actores y del papel que el país desempeña en su relación con la UE y con Occidente en general.

Conviene señalar, en primer lugar, el contexto internacional, regional e interno en el que se celebraron dichas elecciones, muy diferente al de 2011, en plena resaca de la "primavera árabe". En el plano regional, las guerras en Siria y Yemen, la irrupción de

Daesh (el autoproclamado Estado Islámico) y la inestabilidad crónica en Libia, sitúan las cuestiones de seguridad (refugiados y lucha contra el terrorismo) así como la búsqueda de estabilidad en el centro de la agenda de la región.

En el plano interior, la Monarquía ha logrado neutralizar o limitar el impacto de muchas de las concesiones que se vio obligada a hacer frente al Movimiento 20-F (por las movilizaciones que surgieron el 20 de febrero de 2011). Dicho movimiento reclamó, en vísperas de las anteriores elecciones, una monarquía constitucional y parlamentaria en la que el jefe del Estado reinase sin gobernar y se diera paso a un auténtico Estado de derecho, reivindicaciones que la Constitución de 2011 no llegó a satisfacer. Aquel clima propició que en las elecciones de noviembre de 2011 saliese victorioso, con un porcentaje de escaños raro en la historia electoral del país, el partido islamista PJD que venía creciendo en popularidad y votos desde su aparición en la escena política en 1997, cuando el Rey Hasán II hizo un primer ensayo de integración del islamismo político.

El PJD en el gobierno: una cohabitación subordinada a la Monarquía

Con sus 107 diputados, muy por delante de la segunda fuerza política (el Partido Istiqlal, PI, con 60 diputados), el PJD asumió en 2011 la jefatura de un gobierno de coalición, como establecía la nueva Constitución promulgada pocos meses antes. Para ello tuvo que renunciar a profundizar en una interpretación abierta del texto constitucional, el cual aumentaba las prerrogativas del Ejecutivo y limitaba los poderes del Rey.

A lo largo de toda la legislatura, el líder del PJD, Abdelilá Benkirán, aceptó *de facto*, e incluso de forma pública en declaraciones y entrevistas, el papel preeminente de la Monarquía, asumiendo que “dirigir el gobierno no es sinónimo de ostentar el poder”, y definiendo su relación con el monarca como “basada en la cooperación y la colaboración”. Para ello, prefirió realizar concesiones para ganar la confianza del Rey y evitar así el conflicto y las críticas frontales al sistema.

En los comienzos de su gobierno, y en línea con la campaña electoral y con el ambiente vivido en aquel año crucial de 2011, Benkirán intentó denunciar las desigualdades y la corrupción –por ejemplo, haciendo público el listado de licencias de transporte, reflejo de un sistema de privilegios–, aunque prefirió abordarlas como casos individuales. De forma prudente, evitó ir más allá y denunciar problemas estructurales de funcionamiento del sistema rentista que le hubieran enfrentado con Palacio, con los negocios del Rey y con su entorno.

Por su parte, la Monarquía reestructuró el Gabinete Real, nombrando a consejeros reales del entorno más cercano al Rey, quienes actúan como gobierno en la sombra. También recuperó progresivamente el control de casi todos los “ministerios de soberanía” (con excepción del de Justicia, asignado en 2011 a Mustafa Ramid, del PJD). Tras la larga crisis gubernamental de 2013, provocada por la salida del gobierno del PI, Palacio recuperó el control de los Ministerios de Asuntos Exteriores (a través de Salaheddin Mezuar, líder del Reagrupamiento Nacional de los Independientes, RNI), de Educación (Rachid Belmokhtar) y del Interior (Mohamed Hassad), con ministros que

reportan directamente al Rey. Mientras tanto, el control de las carteras económicas (Economía, Pesca, Industria y Comercio) recayó en tecnócratas del RNI.

El funcionamiento del gobierno de coalición presidido por Benkirán se vio limitado por la coexistencia en el mismo de partidos políticos ideológicamente antagónicos como el RNI,[1] que llegó al gobierno tras la salida del PI en 2013. Aunque socio en la coalición gubernamental, el RNI apoyó tras las elecciones regionales de 2015 al principal partido de la oposición, el PAM, para alcanzar la presidencia de cinco de las 12 regiones, pese a haber obtenido menos votos que el PJD.

El PJD ha tenido que admitir que, desde el interior del gobierno y desde ministerios no controlados por él, se adopten medidas con orientaciones contrarias a las preconizadas en su programa. Entre esas medidas figuran un proyecto de generalización del bachillerato francés (*bac*), el fin de la arabización de los programas escolares impulsado por el ministro de Educación Nacional en el marco de las instrucciones dadas por el Rey para la reforma de la educación, así como el cambio del nombre de la asignatura "educación islámica" por "educación religiosa". Además, el Fondo de Desarrollo Rural escapa al control del jefe del gobierno y es gestionado directamente por Aziz Akhanouch, ministro de Agricultura, una cartera que ha ido adquiriendo connotaciones de "ministerio de soberanía", controlado desde Palacio.

En lo que respecta a la política exterior, el Rey sigue marcando las directrices estratégicas en temas clave como el Sáhara Occidental, las infraestructuras y la conferencia del clima (COP22) a través de las instrucciones que formula en sus discursos. El monarca interviene también en la gestión diaria con sus enfados ante la ineficacia de la administración, que medios de comunicación cercanos contribuyen a hacer públicos.

A pesar de todo ello, Benkirán ha sabido compatibilizar su aceptación del *statu quo* con la Monarquía con una gran popularidad, adquirida por una nueva forma de hacer política caracterizada por su tono franco y cercano, por sus altercados con ministros del entorno real, por la utilización del dialecto y por sus frecuentes intervenciones ante el Parlamento y los medios de comunicación.

A diferencia de lo ocurrido durante la experiencia de la "alternancia" en los años 90 y comienzos del actual siglo, el PJD ha sido capaz de esquivar el desgaste de su paso por el gobierno, pese a haber asumido el coste decisorio de reformas como el final de las contrataciones de funcionarios sin pasar por oposiciones, el retraso en la edad de jubilación para los funcionarios y la reducción de las subvenciones al precio de la gasolina. Su triunfo en votos en las elecciones municipales y regionales de 2015, su dominio en las grandes ciudades y su cada vez mayor presencia en el mundo rural mostraron que todo lo anterior no le había pasado factura.

[1] Integrado en lo que se llamó, en víspera de las elecciones de 2011, el G8, una coalición de partidos administrativos y otros pequeños de diverso signo.

Una campaña electoral polarizada

En este contexto, la campaña electoral de las elecciones legislativas del 7 de octubre de 2016 estuvo polarizada entre el PJD y el PAM, que desde su presidencia en cinco regiones se presentaba como alternativa liberal y secular frente al modelo islamista del PJD, con un discurso anti-islamista que, de alguna manera, ha recordado al del partido tunecino Nidaa Tunis en las elecciones de 2014.

El PAM ha apostado por el mundo rural y el norte del país a través de una red de notables bien conectados con la administración, con un discurso pro-monarquía y estabilidad. Por su parte, el PJD, que es un partido de militantes, se ha centrado en los grandes núcleos urbanos y en ciudades intermedias en las que cada vez consigue mayor presencia.

Unos meses antes, a principios de febrero, el consejo de ministros presidido por el monarca aprobó un amplio movimiento de *walis* y gobernadores provinciales que afectó a 22 provincias. El diario *Akhbar al Yom* creía ver una intencionalidad política clara, pues desde el Ministerio del Interior, origen de la propuesta, se promocionaba a gobernadores que habían ejercido en provincias donde el PJD había obtenido resultados limitados, instalándolos en provincias "de fuerte extensión rural en las que el PJD había logrado imponerse en las elecciones comunales y regionales". Empezaba a vislumbrarse una grave discordancia entre Mohamed Hassad, ministro del Interior, y el jefe del gobierno Benkirán, que iría profundizándose en los meses siguientes. Esa discordancia se materializó en gestos como la demanda reiterada a Interior desde el propio gobierno de los datos electorales desglosados de las elecciones municipales y regionales de septiembre de 2015. Dichos datos no se hicieron públicos hasta junio de 2016. También quedó patente en la dimisión de la Comisión de Supervisión de las Elecciones por parte del ministro de Justicia Mustafa Ramid, acusando a su socio en el gobierno Hassad de intervencionismo en la operación electoral.

Poco antes de comenzar la campaña, el 18 de septiembre fue convocada por las redes sociales una manifestación anti-islamista en Casablanca, que reunió varios miles de personas y que ciertos medios atribuyeron a "la mano escondida de las autoridades en su planificación". Sin "organizador identificado", los manifestantes, pertenecientes a ese Marruecos silencioso y arcaico, llegados muchos de ellos en un dispositivo de transporte bien organizado, clamaban eslóganes contra Benkirán.

Durante los últimos meses, Benkirán intentó reposicionar al PJD como una formación de oposición al sistema contra lo que denominó *al-tahakkum* (los "poderes ocultos o fácticos" que manejan los hilos de la gobernanza), y los riesgos que eso entraña para la transición democrática. Eso suponía una nueva formulación frente al eslogan de 2011: "contra la tiranía y la corrupción" (*did al-istibdad wa-l-fasad*). Aunque jefe de gobierno, Benkirán daba a entender en sus discursos que en Marruecos hay dos gobiernos, uno elegido y otro que nadie sabe quién lo controla. Presentándose como víctima, eludía así que el balance de su gestión se situara en el centro del debate electoral. Con este discurso contrarrestaba la narrativa del PAM que defiende que la línea de fractura en la

sociedad marroquí es entre conservadores y modernistas. Para Benkirán y sus socios,[2] dicha fractura se sitúa entre demócratas y partidarios de un sistema autoritario, encarnado por el PAM.

Este discurso ha sido particularmente molesto para la Monarquía. El propio Mohamed VI en el discurso del Trono cuestionó la retórica anti-*tahakkum* al reprender a los que consideran que el Rey tiene preferencia por un partido, advirtiendo a los responsables políticos de que se abstengan de "instrumentalizar la figura del Rey".

Esta polarización ideológica no puede ocultar la convergencia de los programas de ambos partidos políticos en materia económica. En este ámbito, la principal diferencia es la demanda por parte del PAM de legalizar el kif, lo que aseguraría a este partido una victoria aplastante en las provincias donde se cultiva, precisamente integradas en la región de Tánger-Tetuán-Alhucemas que preside el secretario general de este partido, Ilyas El Omari.

El debate de ideas alrededor de los programas ha estado ausente en una campaña llena de filtraciones y escándalos con los que cada bloque ha perseguido desgastar al adversario. Entre los escándalos que salieron a la luz figuraban la importación de deshechos de basura desde Italia en un contexto previo a la conferencia del clima COP22, la venta de parcelas de dominio público en Rabat a precios ventajosos a funcionarios del Estado (a Laftit, *wali* de Rabat; Hassad, ministro del Interior; y Boussaid, ministro de Finanzas) y a políticos de la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP) como Malki y Lachgar, en lo que fue considerado por Hassad como un ajuste de cuentas orquestado por el PJD, así como el escándalo sexual y matrimonio consuetudinario *urfi* entre dos dirigentes del MUR, matriz ideológica del PJD.

El PJD ha acusado abiertamente al Ministerio del Interior de falta de neutralidad en el proceso electoral, y al "Estado profundo" de connivencia con el PAM. Ejemplos de ello, según el PJD, han sido la citada manifestación contra la islamización de la sociedad y contra la "instrumentalización de la religión" en Casablanca, no autorizada pero tolerada por el Ministerio del Interior; el bloqueo de proyectos de infraestructuras en ayuntamientos gobernados por el PJD; la movilización para votar a favor del PAM en determinadas zonas; así como la exclusión del ministro de Justicia en los preparativos de las elecciones. Benkirán dejó claro su derecho a formar gobierno si revalidaba como primera fuerza política. Temiendo maniobras en contra y ante la eventualidad de no obtener los apoyos necesarios para componer una mayoría, reclamaba la repetición de las elecciones si no conseguía formar gobierno.

[2] Cabe señalar que en esta línea se situó también el PPS, excomunista, cuyo líder y ministro del Hábitat, Nabil Benabdallah, llegó a ser amonestado en un comunicado del Consejo Real por haber identificado en un discurso el *tahakkum* con el PAM y la persona que lo fundó, el consejero real Fuad Ali El Himma.

(cont.)

El problema del censo electoral

En diversos artículos[3] se ha señalado el enorme vacío que presenta el censo electoral en Marruecos, ya que un 30% de la población en edad de votar no se encuentra inscrita en él. El censo general de la población realizado en 2014 contaba con 33.610.084 habitantes, de los cuales 23.527.055 eran mayores de 18 años. Descontando los muertos en los últimos dos años y las personas sin derecho a voto como militares, reclusos y determinados sectores de funcionarios como los jueces, podría estimarse el censo potencial de electores con derecho a voto en 22.874.625.

Sin embargo el censo electoral oficial ha sido para las elecciones de 2016 sólo de 15.702.592 electores, lo que quiere decir que se encuentran fuera de juego 7.172.033 marroquíes, prácticamente la mitad de los que integran el censo. Todo ello sin contar los más de tres millones de marroquíes que viven en el extranjero (RME) y de los que sólo constan en el censo los que estuvieron presentes en Marruecos en el momento de su elaboración en 2014, que representan una minoría. Los RME sólo pueden votar por apoderamiento y, según parece, ha sido muy exiguo el número de los que han utilizado esa vía. Se trata de una laguna importante que en futuros comicios debe ser resuelta para dar credibilidad a las elecciones, ya que se trata de un colectivo muy numeroso.

El porcentaje de participación en las legislativas del 7 de octubre ha sido estimado oficialmente en el 43%, pero en realidad, si se tienen en cuenta los no inscritos, no pasaría del 29,5% del censo potencial, y esto sin tener en cuenta a los residentes en el extranjero.

El Ministerio del Interior publicó en la *web* oficial de las elecciones los porcentajes por grupos de edad del censo electoral. Si se compara con la población de esos mismos grupos según el censo general de la población de 2014, se observará que el grupo de los más jóvenes, de entre 18 y 24 años, es en el que más ausencias existen: 4.031.600 electores potenciales que no aparecen inscritos (véase la Figura 1). El número de ausentes desciende según aumenta la edad hasta alcanzar los siete millones de ausencias.

[3] Bernabé López García (2013), "La question électorale au Maroc: Réflexions sur un demi siècle de processus électoraux au Maroc", *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales*, nº 4, vol. VI, febrero, Rabat, pp. 35-63.

Figura 1. Censo electoral y electorado potencial

Censo electoral 2016		Censo 2014 HCP: electorado potencial		Diferencia
Grupo edad	Electores	Grupo edad	Censados	Ausencias
18-24 años	1.413.233	18-24 años	5.444.833	4.031.600
25-34 años	3.297.544	25-34 años	5.411.223	2.113.679
35-44 años	3.611.596	35-44 años	4.503.751	892.155
45-54 años	3.140.581	45-54 años	3.596.278	455.697
55-59 años	1.256.207	55-59 años	1.378.013	121.806
Más de 60	2.983.492	Más de 60	3.192.957	209.465
Total	**15.702.653**	**Total**	**23.527.055**	**7.824.402**

Fuentes: http://www.elections.ma/elections/legislatives/corps_electoral.aspx y http://rgphentableaux.hcp.ma/Default1/.

La subrepresentación del mundo urbano

Marruecos ha sido desde época colonial un país de dos velocidades. La sociedad *composite* de la que hablaba Paul Pascon, se componía de un mundo moderno centrado en la costa atlántica, más urbanizada y de un país arcaico, ruralizado, en el que se apoyaba el poder establecido para ejercer su dominio. Esa fisura entre lo urbano y lo rural se mantuvo desde la independencia y tuvo su traducción política en lo que Rémy Leveau llamó en su obra clásica de 1976, *Le fellah marocain défenseur du Trône* ("El campesino marroquí, defensor del Trono"). El proceso de urbanización fue más lento en Marruecos que en otros países de la región, gracias a una política de contención del éxodo rural llevada a cabo en época del valido de Hasán II y ministro del Interior Driss Basri. El censo de 2014 calcula la población rural todavía en un 40%. Un comentarista político, Omar Saghi, escribía en una crónica que los manifestantes pertenecían a "ese 40% de población que vive de una agricultura de subsistencia y subproductiva, submonetarizada, una población enclavada en su terruño, analfabeta y (aún) silenciosa, que habla por la voz de su dueño, el control caidal combinado con el hábito de la obediencia mezclada de desconfianza hacia el poder central".

Ese Marruecos ruralizado se encuentra sobrerrepresentado, como es el caso de circunscripciones como Yerada, Figuig, Bulman e Ifran, con poca población (oscilan entre 46.000 y 77.000 habitantes por escaño), mientras la media nacional es de 110.196 habitantes por escaño.[4] En cambio, las circunscripciones muy urbanizadas como las

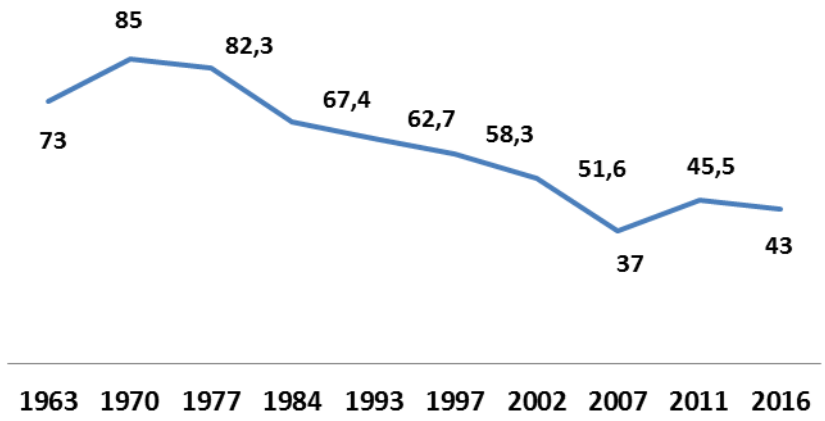
[4] Este cálculo, realizado con los datos del Boletín Oficial del 23 de abril de 2015, hubiera sido mucho más interesante si se hubiese publicado con anterioridad el número de inscritos en cada circunscripción. La falta de transparencia en la publicación de datos previos y de los resultados es una de las principales lagunas de las operaciones electorales en Marruecos. Es una anomalía de gran envergadura que el Ministerio del Interior no publicase los datos desglosados de las elecciones municipales y regionales hasta ocho meses después de celebrados los comicios, y esto tras la demanda al Ministerio efectuada por el propio jefe de gobierno. En otros tiempos, si bien las manipulaciones eran la norma y los datos carecían de fiabilidad, los datos se publicaban con prontitud.

prefecturas de Casablanca, Fez, Marrakech y Salé se encuentren infrarrepresentadas (oscilando entre 128.000 y 147.000 habitantes por escaño). El caso de las tres regiones saharianas es especialmente significativo. Tanto en Guelmim-Oued Noun como El Aaiún-Saquia al Hamra y Dakhla-Uadi Eddahab la representatividad del escaño es tan sólo de 54.176, 40.775 y 35.516 habitantes, respectivamente, siendo las más bajas de todo el país. Sin duda, estas distorsiones tienen su efecto sobre los resultados finales en cada circunscripción.

Análisis de la participación y de los resultados

El nivel de participación en estas elecciones ha sido de los más bajos de la historia de Marruecos, alcanzando sólo el 43% del censo oficial, un punto y medio por debajo de la participación en 2011. El dato es inquietante pues revela el desinterés en apuntarse en las listas electorales de uno de cada tres marroquíes, a lo que hay que añadir que más de la mitad de los inscritos ignoran el proceso. A lo anterior se suma una elevada (y ya tradicional en la historia electoral de Marruecos) tasa de votos nulos y blancos que se sitúa en torno al millón de votantes y que el Ministerio del Interior no ha hecho pública en esta ocasión, restando credibilidad a los resultados.

Figura 2. Marruecos: participación en las elecciones legislativas



Fuente: elaboración propia.

La campaña electoral tan polarizada entre el PJD y el PAM y el apoyo que este partido recibió de ciertos ámbitos mediáticos y oficiales, convirtió la carrera por obtener los mejores resultados en votos en la más reñida de la historia marroquí desde que en 1963 Hasán II no pudo obtener la mayoría parlamentaria que buscaba. La Constitución de 2011 establece en su artículo 47 que el Rey deberá nombrar jefe de gobierno "en el seno del partido político que llegue en cabeza en las elecciones de la Cámara de Representantes". El pulso se llevó a cabo entre Benkirán e Ilyas El Omari, líder del PAM cada vez más influyente por su cercanía al entorno real.

Pero los resultados finales se inclinaron por el PJD, mostrando una vez más, como ya había ocurrido en las elecciones de 2015, que su permanencia en el gobierno no había causado desgaste, y eso a pesar de haber adoptado ciertas medidas impopulares. En

las listas locales,[5] el PJD obtuvo 1.571.659 votos, prácticamente los mismos de las pasadas elecciones regionales, frente al PAM que logró 1.205.444, más de 100.00 votos por debajo de sus resultados en 2015. En ambos casos mejoraron su resultado de las legislativas de 2011 (1.080.914 el PJD y 524.386 el PAM). El resto de partidos quedó a gran distancia, pues el tercero en votos fue el Istiqlal con 621.280 sufragios y el cuarto, el RNI, con 558.875. Los resultados en escaños se muestran en la Figura 3.

Figura 3. Resultados electorales del 7 de octubre de 2016

	Lista local	Lista nacional	Total 2016	2011
PJD	98	27	125	107
PAM	81	21	102	47
PI	35	11	46	60
RNI	28	9	37	52
MP	20	7	27	32
UC	15	4	19	23
USFP	14	6	20	39
PPS	7	5	12	18
MDS	3	0	3	2
FGD	2	0	2	0
PUD	1	0	1	1
PGV	1	0	1	1
Otros	0	0	0	13
Totales	305	90	395	395

Fuente: http://www.elections.ma.

[5] Un total de 305 escaños se dirimían en circunscripciones locales, correspondientes a provincias o distritos electorales inferiores en el caso de ciudades muy pobladas. Los restantes 90 escaños se elegían en listas nacionales integradas por 60 mujeres y 30 jóvenes, con el fin de discriminar positivamente a estos sectores de la población. En la lista nacional el PJD obtuvo 1.618.963 votos y el PAM 1.216.552.

Conclusiones

El PJD ganó las elecciones legislativas de 2016 en Marruecos obteniendo 16 escaños más que en 2011. Ese resultado demostró que había logrado esquivar el desgaste de una cohabitación subordinada a la Monarquía y sustentada en la renuncia a profundizar en las oportunidades que la Constitución de 2011 ofrecía para un reequilibrio de poderes entre un gobierno salido de las urnas y Palacio. Como secretario general del partido vencedor de las elecciones con mayoría simple, Abdelilá Benkirán recibió el encargo del Rey para formar un gobierno que necesariamente pasa por la incorporación al mismo de otras formaciones políticas.

Las negociaciones para la formación del gobierno están siendo laboriosas y su resultado constituirá un test para calibrar la correlación de fuerzas entre el principal partido de Marruecos y la Monarquía. Una vez derrotado en las urnas el PAM, considerado por muchos como el partido del Rey, desde Palacio se intenta preservar su influencia en el gobierno a través de la participación en el mismo de un bloque de partidos "administrativos" (RNI, UC y MP) bajo el liderazgo de Aziz Akhanouch, que pone como condición la exclusión del futuro gobierno del Partido Istiqlal. Esta maniobra, calificada por Benkirán como un "intento de *putsch* contra el resultado de las urnas", ha bloqueado el proceso y puede dar lugar a una crisis política sobre cómo actuar si el partido ganador no consigue formar gobierno, aspecto no previsto en la Constitución.