

Actualidad: las principales reformas jurídico-públicas en Marruecos durante el año 2005

Abdelhamid Adnane
Doctor en Derecho

Las reformas emprendidas en Marruecos, desde el espíritu de la continuidad y con el objetivo de remozar el Estado han supuesto un aumento en cuanto a las cuotas de democracia y apego a los Derechos Humanos. Si el año 2004 ha conocido varias reformas legales e institucionales¹, el año 2005 no ha sido menos intenso en actividad política, aun cuando no pueda decirse lo mismo en el terreno de las iniciativas parlamentarias ni en el de la actividad legislativa. Sin perjuicio de lo cual se ha saldado el año con la aprobación de varios proyectos legales que repasaremos a continuación.

Antes de iniciar dicha ojeada, señalemos que merece especial atención dedicar el primer capítulo, en honor a su relevancia preventiva y sanadora en todos los ámbitos de la vida en sociedad, tanto a las recomendaciones de la Instancia de Equidad y Reconciliación como a la síntesis de la Iniciativa Nacional sobre el Desarrollo Humano.

1. Diagnóstico y propuestas de solución

Recomendaciones de la Instancia de Equidad y Reconciliación

La instancia de equidad y reconciliación² a cuya misión hicimos referencia en la crónica del año 2004 dispuso de varios meses para explorar e identificar las violaciones³ de Derechos Humanos consumadas en el período de 43 años que se extiende desde el comienzo de la independencia del país hasta la fecha de creación por el monarca de la Instancia Independiente de Arbitraje en 1999. Sus modalidades de acción incluyeron la investigación, el estudio, la evaluación, el arbitraje, y la presentación de recomendaciones y de propuestas de reformas.

¹ Véase crónica del año 2004 en el apartado “documentos” de este mismo sitio.

² Dahir nº 1.04.42 de abril 2004. B.O. Nº 5203.

³ La desaparición forzosa, la detención arbitraria, la tortura, la violencia sexual, los atentados al derecho a la vida, el uso desproporcionado de la fuerza, y el exilio forzoso.

La citada instancia, experiencia inédita en el mundo arabo-musulmán, concluyó su mandato emitiendo un informe extenso que recoge los frutos de su labor. En esta exposición haremos una breve mención de las recomendaciones, consideradas como hoja de ruta para la consolidación del Estado de derecho, y que por su inherente fortaleza democrática impedirían una involución, por lo que SM. Mohamed VI solicitó al Consejo Consultivo de los Derechos Humanos que asegure su puesta en marcha.

Trata en primer lugar, de la consolidación de las garantías constitucionales de los Derechos Humanos instando a que explícitamente se deje constancia de la primacía de las regulaciones internacionales relativas a los derechos humanos sobre el derecho interno, de la presunción de inocencia, y del derecho a un proceso equitativo. En el mismo sentido exhorta al refuerzo del principio de separación de poderes, y a la prohibición constitucional de toda intromisión del poder ejecutivo en la organización y funcionamiento del poder judicial. Del mismo modo, recomienda definir de manera inequívoca el alcance de las libertades y derechos fundamentales, relativos a las libertades de circulación, de expresión, de manifestación, de asociación, de huelga,... así como los principios tales como el secreto de correspondencia, la inviolabilidad del domicilio y el respeto a la vida privada.

En el mismo orden de ideas, el informe reclama la prohibición de la desaparición forzosa, la detención arbitraria, el genocidio y otros crímenes contra la humanidad, la tortura y todos los malos tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y la proscripción de todas las formas de discriminación internacionalmente prohibidas, así como toda forma de incitación al racismo, a la xenofobia, a la violencia y al odio.

En cuanto a la primacía de la Constitución, el IER insta a que se refuerce el control de la constitucionalidad de las leyes y de los reglamentos autónomos del Ejecutivo, contemplando la excepción de inconstitucionalidad de una ley o de un reglamento autónomo como vía de recurso ante el TC.

En segundo lugar, el informe de la IER reclama la adopción y la puesta en marcha de una estrategia nacional de lucha contra la impunidad, recomendando para

ello tanto reformas judiciales, en el diseño y ejecución de unas políticas públicas en los sectores de la justicia, de la seguridad y del mantenimiento del orden, de la educación y de la formación permanente, como la implicación activa del conjunto de la sociedad.

En tercer lugar, estima que la consolidación del Estado de Derecho es tributaria de una serie de reformas en el ámbito de la seguridad, de la justicia, de la legislación y de la política penal.

En cuanto al primero la IER reivindica el rango correcto, así como la clarificación y la publicación de los textos reglamentarios relativos a las atribuciones, a la organización, a los procesos de decisión, a los modos de operación y a los sistemas de supervisión y de evaluación de todos los aparatos de seguridad y de información, así como de las autoridades administrativas responsables del mantenimiento del orden público o autorizadas para recurrir al uso de la fuerza pública.

Con relación al ámbito de la justicia, exige además de las revisiones constitucionales señaladas, la reforma mediante ley orgánica del Estatuto del Consejo Superior de la Magistratura, pareciéndole pertinente encomendar, vía delegación, su presidencia al primer presidente de la Corte Suprema y permitir la inclusión en su composición de otros sectores ajenos a la magistratura. En la misma línea, exhorta la actualización tanto de la legislación como de la política penal, dando cabida a las garantías de derecho y de procedimiento contra las violaciones de los Derechos Humanos.

Por último, el informe considera que las cuestiones atinentes a la ejecución de las decisiones relativas a la indemnización y al seguimiento de la puesta en marcha de las otras modalidades de reparación, la rehabilitación médica y psíquica de las víctimas, los programas de reparación comunitaria, las recomendaciones relativas al establecimiento de la verdad en los casos aún no esclarecidos, la preservación de los archivos de la IER y de los archivos públicos, han de ser continuadas mediante los procedimientos y mecanismos de seguimiento.

El citado informe ha sido recibido calurosamente tanto por las diferentes instancias del Estado como por los partidos políticos, organizaciones sindicales y no

gubernamentales, y especialmente por los ciudadanos que aspiran a un contexto de justicia y transparencia en la gestión pública.

Iniciativa Nacional sobre el Desarrollo Humano

La iniciativa nacional de desarrollo humano⁴ responde a una serie de constataciones que obligan a reaccionar tomando una serie de medidas y diseñando un plan global de actuación en pos de una nivelación tanto social, como económica y política que desemboquen, todas, en un desarrollo humano digno y cabal.

Dicha iniciativa, no puede apreciarse sino como parte de una visión global de reforma y nivelación, y elemento central de un proceso político de consolidación del Estado moderno, dando inicio a una serie de proyectos estructurantes y generadores de crecimiento, exhortando, en el mismo sentido, una intervención sectorial integrada, por cuanto el objetivo máximo no puede tener como base la asistencia puntual ni la acción caritativa que sin lugar a duda coadyuvarían un proceso ya en marcha.

La iniciativa nacional propiciará la emergencia de un espacio socio-económico que garantice la igualdad y la equidad social, presupuestos imprescindibles para una participación ciudadana, piedra angular en el sistema democrático.

A corto plazo será misión del gobierno concretizar dicha iniciativa y traducirla en programas y proyectos integrados, y a medio plazo, a instancia del monarca, la clase política tendrá que inscribir dentro de sus prioridades la elaboración de determinados proyectos.

La citada iniciativa goza de un respaldo financiero perenne consignado en el presupuesto general del Estado poniendo fin al carácter tanto estéril como efímero de las medidas circunstanciales.

⁴ Adoptada el 18 mayo por el rey Mohammed VI.

Los resultados del informe publicado, vista su riqueza y su carácter analítico, pueden perfectamente servir de base de datos para la elaboración de programas por parte de los partidos políticos de cara a la próxima contienda electoral del 2007.

2. Reformas legales

Ley de prohibición de la tortura

La prohibición formal de la tortura y de otras formas de malos tratos remonta al siglo XIX, cuando las legislaciones nacionales y los tratados internacionales empezaron a proscribirla, expresa o tácitamente. Viene recogida de forma inequívoca no sólo en la convención contra la tortura de la ONU, sino de igual modo en una serie de instrumentos internacionales y regionales que abarcan los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional.⁵

La Convención de 1984 que fue la culminación de un proceso legislativo que se desplegó tanto en el plano nacional como internacional, introdujo tres elementos nuevos: una definición internacionalmente aceptada de la tortura; la responsabilidad penal internacional de los "torturadores" y las consiguientes obligaciones de los Estados en relación con la prevención y el enjuiciamiento; y la reafirmación de la prohibición de los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Ante la conciencia de que su prohibición es uno de los derechos cuya naturaleza fundamental es más que reconocida, el legislador marroquí⁶, coincidiendo con la publicación del informe final del IER que condena dichas actuaciones que conoció Marruecos durante los llamados "años de plomo", aprobó un proyecto de ley⁷ (Nº 43.04), presentado por el ministerio de justicia, que penaliza la tortura previendo condenas⁸ privativas de libertad que oscilan entre 5 y 15 años de prisión firme y multas

⁵ La Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma en su artículo 5 que "Nadie será sujeto a tortura o a cualquier otro tratamiento degradante, inhumano o castigo."

⁶ Con esta iniciativa Marruecos se convierte en el primer país árabe y africano que ha tipificado en su código penal los actos de violencia cometidos por un funcionario del estado.

⁷ Es la primera ley de este tipo que se adopta en Marruecos desde 1965 fecha de su independencia

⁸ Dichas penas podrán ser aumentadas a 10 o a 20 años de cárcel si la tortura es practicada contra jueces o agentes de la fuerza pública, testigos, víctimas, partes civiles, menores o mujeres embarazadas

de 99 euros a 2.727 euros. Dicha ley se refiere fundamentalmente al abuso de poder practicado por funcionarios del Estado contra individuos y la práctica de la tortura.

Se trata de un paso de gigante en la consolidación del Estado de derecho y la puesta a nivel del arsenal jurídico nacional respecto a la legislación internacional.

Reforma de la función pública

La cámara de representantes aprobó por unanimidad un proyecto de ley (N° 50.05) que modifica y completa el Dahir (N° 1.58.008 del 24/02/1958) relativo al estatuto de la función pública⁹.

Un haz de cambios referentes a la reforma de las infraestructuras administrativas, de los procedimientos y de la gestión de los recursos humanos viene previsto por este nuevo texto, cuya adopción se celebra inmediatamente después de la operación de las salidas voluntarias. De forma somera citaremos algunas de estas innovaciones consideradas como un paso positivo en el proceso de la reforma de la administración.

En lo que se refiere al método de contratación este proyecto de ley consagra la igualdad de oportunidades en el acceso a los empleos públicos. La organización de oposiciones a efectos de reclutamiento será la base esencial para cubrir los puestos vacantes. Por otra parte, fórmulas flexibles de contratación serán adoptadas para hacer frente a las dificultades vinculadas o al procedimiento de la oposición o a las condiciones requeridas en los candidatos. Así los responsables de los sectores de defensa nacional y seguridad interior y exterior podrán, además, recurrir a contrataciones, previa autorización del Gobierno. Además del establecimiento de sistema de promoción, el proyecto legal redefine los criterios seleccionados para la evaluación del rendimiento y la promoción.

⁹ Entrará en vigor cuando reciba el voto favorable por parte de la cámara de consejeros.

La ley prevé tanto la posibilidad de poner a los funcionarios a disposición de otra administración como permitirles dedicarse plenamente a las actividades sindicales en la organización sindical más representada, considerándolos al mismo tiempo en el ejercicio de una función. Con respecto a los permisos anuales, se limita el período de vacaciones a 22 días laborables y se prevé un permiso de maternidad de una duración de catorce semanas en vez de doce, poniéndose así en armonía con las disposiciones del código de trabajo y los convenios internacionales sobre la materia.

Por último, la reforma prohíbe la acumulación de funciones y salarios, no afectando dicha proscripción ni a las obras científicas, literarias y artísticas ni tampoco a la realización de peritajes, consejos, estudios o enseñanza.

Creación de los tribunales administrativos de segunda instancia

Estamos ante la ley N° 80.03 de creación de los tribunales administrativos de segunda instancia. Compuesta de 21 artículos y seccionada en cinco títulos capitales y un último dedicado a las disposiciones finales, regula la creación, la composición y las competencias de dichas instancias.

El sistema de recursos y la doble instancia, como es harto sabido, constituye un eslabón más en el proceso de verificación y definición de la verdad en la sociedad¹⁰, encomendado por el Estado constitucional al poder judicial. Dicha innovación abre la vía de recurso ante los ciudadanos que estimen falta de razón una decisión del tribunal de primera instancia ampliando así el período de verificación de tal modo que cuando la decisión judicial sea firme, se hayan despejado, en la medida de lo posible las dudas sobre la misma. Todo ello en pos de reducir la probabilidad de comisión de errores en la misión de administrar justicia.

Ley sobre los partidos políticos

Sin lugar a dudas, la ley (N° 36-04) sobre los partidos políticos es, por excelencia, la novedad legislativa más esperada del año y la que más debate ha

¹⁰ Javier Pérez Royo. "curso de derecho constitucional" Cuarta edición Página 629, 1997.

suscitado por su rol capital en la re-configuración del paisaje partidista en concreto y del mapa político, en general, de cara al futuro.

Apunta la edificación de un marco que rehabilite el rol de estas instituciones, eje de la política en los Estados democráticos, restituyéndole su legitimidad desgastada por el tiempo, y dando un impulso democrático a la vida política estatal.

La nueva ley fue objeto de un largo debate que culminó por un consenso general¹¹. Regular la vida partidista que hasta la fecha venía reglamentada por el Dahir de 1958 sobre las asociaciones. La citada ley ha introducido tres innovaciones principales que afectan al fundamento, funcionamiento y financiación de los partidos políticos.

Tras reconocer la libertad de creación de los partidos políticos y asignarles la misión consistente en concurrir a la organización, la representación, la educación política y la participación de los ciudadanos en la vida pública y a la formación de las elites capacitadas para asumir las responsabilidades publicas y de animar el campo político, la nueva ley dispone, de forma novedosa, el deber de organizarse y administrarse de conformidad con los principios democráticos.

El mismo espíritu del legislador se plasma en la declaración de nulidad de la constitución de partidos políticos tanto sobre una base religiosa, lingüística, étnica o regional o, de una manera general, sobre bases discriminatoria o contraria a los derechos humanos, como en bases contrarias a la Constitución, o a las leyes. La misma consideración merecen según la dicción literal de la ley los partidos cuyo objetivo es atender contra la religión islámica, el régimen monárquico o la integridad territorial del reino.

Una de las novedades introducidas por el texto regulador es la obligatoriedad de celebrar el congreso constitutivo en el plazo de un año computado a partir de la fecha de la declaración de la constitución de un nuevo partido.

¹¹ En la cámara de representantes el proyecto de ley recibió 44 votos a favor, 2 en contra y 22 abstenciones. Mientras que de la votación en la cámara de los consejeros resultaron 56 votos a favor, 8 en contra y 2 abstenciones.

En orden a garantizar una mayor transparencia en la gestión financiera de las formaciones políticas, la ley precisa los recursos¹² financieros en la cotización de sus miembros, las donaciones y legados sin que su montante o valor global pueda superar los 100.000 dirhams por año y por donante. A esta serie de recursos se les añade la subvención acordada por el Estado¹³, y cuyo control de gestión se le encomienda al tribunal de cuentas, advirtiéndole que todo uso de dicha subvención al servicio de fines distintos de los legalmente previstos será considerado como alzamiento de bienes públicos penado según los términos de la ley.

Además del régimen de sanciones, la reforma implanta, sin precisar, la obligación de prever la presencia proporcional de mujeres y jóvenes en los órganos directivos del partido, y de disponer de estructuras organizativas a nivel nacional.

Por último, la ley autoriza al ministerio del interior a ordenar la suspensión de un partido y el cierre provisional de sus locales cuando sus actividades políticas atenten contra el orden público, no pudiendo impugnar dicha decisión sino ante el tribunal administrativo de Rabat. La disolución podrá decretarse en tanto un partido induzca a manifestaciones armadas en la vía pública, o que tenga un carácter militar o paramilitar¹⁴ cuyo objetivo sea alcanzar el poder por la violencia. El mismo procedimiento se incoaría en contra de un partido que atente contra la religión islámica, la integridad del territorio nacional o a la forma monárquica del Estado.

Es tan probable como loable que tanto la nueva legislación sobre los partidos políticos como la proyectada ley electoral, cuya aprobación está prevista para el año 2006, permitan dar lugar a un campo político reformado y coherente desde la perspectiva de una verdadera alternancia basada, a ser posible, en la bipolarización que está al orden del día.

¹² Para la gestión de sus cursos, los partidos políticos deben tener una contabilidad en las condiciones fijadas por vía reglamentaria.

¹³ Asimismo la nueva ley precisa que el partido político debe constituirse y funcionar con fondos de origen nacional.

¹⁴ O que tenga carácter de grupo armado o milicia privada.

Otras referencias

De los 39¹⁵ proyectos de leyes aprobados por el parlamento marroquí durante el año 2005, especial referencia merece la ley relativa a la incriminación del ultraje a la bandera nacional y a los símbolos del reino¹⁶.

Asimismo, durante el mismo año se han ratificado, en sede parlamentaria, varios acuerdos¹⁷ de cooperación, y organizado varios actos de suma relevancia como el denominado “las primeras bases de la prensa”¹⁸, iniciado por el Ministerio de Comunicación, el Sindicato Nacional de la Prensa Marroquí¹⁹ (SNPM) y la Federación Marroquí de los Editores de los Periódicos (FMEJ) bajo el lema “cuando la prensa progresa, la democracia avanza”.

Para finalizar este recorrido, convendría señalar la relevancia que tendría la aplicación de las recomendaciones de la IER en lo atinente a la reforma del texto constitucional. No sería atrevido afirmar que sería tanto un colofón de esta serie de evoluciones a nivel legislativo e institucional que ha conocido Marruecos durante los últimos años, como un debut de una nueva fase marcada por las innovaciones, que no cabe duda de que serían de corte democratizante, que haría del proyecto de reforma una realidad no sólo a todos los niveles sino garantizada desde la cúspide de nuestro sistema normativo.

¹⁵ 12 proyectos de ley aprobados en la sesión de abril y 37 en la sesión de octubre.

¹⁶ Ley N° 17.05 aprobada por unanimidad

¹⁷ Ley n° 28/04 de aprobación del acuerdo de libre cambio entre Marruecos y los Estados Unidos de América

¹⁸ (11 – 12 marzo 25)

¹⁹ El SNPM et FMEJ firmaron en Rabat una convención colectiva marco de los periodistas profesionales.