

LA LEY DE ASOCIACIONES EN MARRUECOS: DESAFÍOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

Juan Manuel Martín García*
Universidad de Granada, España

La ley de asociación en Marruecos desempeña un papel crucial en la regulación de la participación de la sociedad civil en la vida política y social del país. Si bien la Constitución de 2011 reforzó el papel de las asociaciones en la democracia participativa, el marco legal vigente presenta limitaciones estructurales. Este estudio analiza este marco a través del examen de informes y debates sociales. Mediante una metodología cualitativa y comparativa, los resultados revelan desafíos significativos, como obstáculos administrativos arbitrarios. La investigación destaca la creciente demanda de reforma legislativa y subraya la necesidad de una nueva ley de asociación, garantizando mayor autonomía y participación democrática, continuando con el proceso que evaluamos de transición hacia un sistema más liberal y democrático.

Palabras clave: ley de asociación; asociacionismo; cambios legislativos; Marruecos; sociedad civil

THE LAW ON ASSOCIATIONS IN MOROCCO: CURRENT CHALLENGES AND REFORM PERSPECTIVES
The Association Law in Morocco plays a crucial role in regulating the participation of civil society in the country's political and social life. Although the 2011 Constitution strengthened the role of associations in participatory democracy, the current legal framework presents structural limitations. This study examines this framework by analyzing reports and social debates. Using a qualitative and comparative methodology, the findings reveal significant challenges, including arbitrary administrative obstacles. The research highlights the growing demand for legislative reform and underscores the need for a new association law that ensures greater autonomy and democratic participation, advancing the ongoing transition towards a more liberal and democratic system.

Key words: association law; associationism; legislative changes; Morocco; civil society

Artículo Recibido: 25 de Enero de 2025

Artículo Aceptado: 2 de Junio de 2025

* E-mail: jmarting@ugr.es

1. Introducción

La ley de asociación en Marruecos desempeña un papel fundamental en el desarrollo del tejido asociativo, regulando la participación de la sociedad civil en la vida política, social y económica del país. Desde la promulgación del primer dahir posindependencia en 1958, el marco legislativo ha experimentado dos modificaciones para adaptarse a las dinámicas sociopolíticas, coartando o liberalizando parcialmente el derecho a la libre asociación. Asimismo, las reformas impulsadas tras la Constitución de 2011 han consolidado el reconocimiento del papel de las asociaciones en la democracia participativa, fomentando su involucramiento en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Si bien existe una producción científica relativamente extensa sobre los cambios legislativos en materias como la Constitución, la *Mudawwana* (Código de Familia) o la ley de violencia contra las mujeres, las investigaciones dedicadas a otras normativas y códigos legales han permanecido en gran medida en un segundo plano. En consecuencia, resulta imperativo ampliar el estudio de otras leyes y debates desde diversas perspectivas científicas, con el propósito de analizar los procesos de cambio sociopolítico y las posibilidades de organización y movilización de la sociedad civil en Marruecos tras las reformas legislativas y constitucionales implementadas a raíz de las revueltas de 2011, especialmente ante los paradigmas teóricos que analizan su eficacia como contrapoder.

En este contexto, y considerando que la ley de asociación no ha sido modificada desde 2002, la presente investigación examina el marco legislativo vigente en Marruecos y recoge las principales propuestas debatidas recientemente por organizaciones del sector asociativo. A través de un análisis actualizado, este estudio evalúa el impacto actual de la ley en la estructura organizativa de la sociedad civil y sus implicaciones para la gobernanza democrática. Asimismo, se abordan los desafíos persistentes y propuestas de reforma, como la financiación de las asociaciones y su autonomía frente a la injerencia estatal, y los que están en proceso

de superación, como el aumento de la financiación procedente de las cuotas de afiliación, valorando en qué medida pueden influir estas organizaciones en la transformación social del país.

2. Materiales y Métodos

Esta investigación se estructura en torno al análisis documental de los últimos informes oficiales publicados, nacionales e internacionales. Los organismos consultados sobre la situación del asociacionismo en Marruecos han sido: las encuestas cuantitativas realizadas en 2007 y en 2019 por el Consejo Nacional de Derechos Humanos de Marruecos y los respectivos informes posteriores sobre estas; y los informes del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Marruecos y de Human Rights Watch que evalúan el cumplimiento de la ley por parte de las autoridades. El análisis de estos documentos se ha llevado a cabo mediante una metodología crítica y comparativa, contrastando la normativa vigente con las evaluaciones de organismos internacionales y nacionales.

Por otro lado, para conocer si existen debates actuales que promuevan una nueva reforma de la ley de asociación hemos realizado una búsqueda exhaustiva virtual en árabe y francés, las lenguas más empleadas en este espacio por las asociaciones marroquíes. Tras descartar la mayoría de los resultados por no estar relacionados estrictamente con el marco legislativo, consultamos las redes sociales del movimiento MIRLA (acrónimo del francés *Mouvement des Initiatives pour la Réforme des Lois des Associations au Maroc*), donde se discute sobre esta temática. Este movimiento está compuesto por diferentes organizaciones que buscan fortalecer el papel de la sociedad civil en el país garantizando un entorno legal que respete la autonomía de sus asociaciones. Desde 2018 han mantenido reuniones que han servido para debatir y consensuar puntos sobre la ley de asociación para finalmente redactar un documento extenso en el que recogen las principales adversidades del sector asociativo y sus propuestas de reforma. Asimismo, en 2023 mantuvieron una reunión con los grupos mayoritarios del parlamento y con representantes del gobierno, quienes asumieron el compromiso de trabajar en una nueva reforma de la ley de asociación. A través de contactos con diferentes personas afiliadas a asociaciones en Marruecos hemos accedido y consultado estos documentos redactados tras las reuniones locales de MIRLA, así como las actas sobre la reunión mantenida con los grupos mayoritarios del parlamento y con representantes del gobierno. El análisis de estos documentos permite contrastar la legislación oficial con las experiencias y opiniones expresadas en espacios de debate no institucionales.

3. La sociedad civil marroquí

La evolución del pensamiento político y social occidental, en conexión con el surgimiento del Estado moderno, está intrínsecamente ligado al debate sobre los orígenes y naturaleza de la sociedad civil. Como ocurre con otras cuestiones complejas, cabe cuestionarse la aplicabilidad de este concepto en contextos diferentes al original, lo que obliga, cuando menos, a precisar cómo y con qué adaptaciones podrían encajar en sociedades como la marroquí. En el desarrollo histórico del Estado moderno, que culmina en la consolidación del Estado de derecho,

es evidente la influencia de las teorías del contrato social desarrolladas en su origen por Hobbes o Rousseau¹. Estas no solo afirman que la sociedad es la fuente del contrato, la legitimidad del poder y la ley, sino que asimismo implican que el Estado debe estar subordinado a las leyes (*de derecho*, de ahí su nombre), las cuales provienen de la ciudadanía. En este sentido, el Estado de derecho, subordinado a leyes ambivalentes, se convierte en un instrumento de justicia y equidad, pero también una herramienta de control y perpetuación de las clases sociales y, por ende, de la desigualdad.

El concepto de *al-muÿtama' al-madani* (la sociedad civil) es relativamente reciente en Marruecos. Se comenzará a utilizar en la sociología desde principios de 1980 para «marcar un proceso de transición del partido único o hegemónico hacia el multipartidismo, o bien para defender una república civil demasiado expuesta a las consecuencias de un creciente proceso de militarización»². El contexto socioeconómico de esta década fue especialmente arduo para una ciudadanía que sufría la carestía de la vida y las crisis económicas, aparte de la brutal represión estatal mediante el ejército durante el periodo de los años del plomo³, llegando a su cenit en las movilizaciones de 1981 y 1984. Aparte del motivante del descontento social, la primera se originó por la retirada de las subvenciones estatales a productos de primera necesidad y a la subida desorbitada del precio de otros productos básicos como la leche, el aceite o el azúcar; la segunda, con el inicio del Plan de Ajuste Estructural acordado con el FMI y el Banco Mundial, lo que volvió a colmar el vaso del hartazgo social tras los drásticos recortes presupuestarios en sectores claves para la ciudadanía: la sanidad, la vivienda, la educación y el empleo. Ambos casos fueron traumáticos para la sociedad, resultando en un gran número de víctimas mortales y en la detención de centenares de sindicalistas y militantes de partidos de izquierda⁴. Simultáneamente a ello, el movimiento islamista vio la oportunidad de consolidar un espacio de expansión en las áreas más desfavorecidas, donde consiguió el respaldo de las poblaciones más vulnerables, ganándose su confianza y apoyo, lo que, tras un tiempo, evidenciará una notable capacidad organizativa y de convocatoria.

Ante la falta de una cobertura social adecuada por parte del Estado para mitigar el malestar ciudadano, fue la sociedad civil la que asumió la responsabilidad de suplir esta función. En este contexto, frente al ascenso del islamismo, considerado indeseable por el Estado, y en un entorno menos autoritario, las instituciones gubernamentales no solo legitimaron la labor de la sociedad civil, sino que también

¹ Núñez Villaverde, Jesús A. et al., *Asociaciones y organizaciones no gubernamentales en el norte de Marruecos: La articulación de la sociedad civil en las provincias de Tánger, Tetuán, Chefchaouen y Alhucemas*, Fundación IPADE, Madrid, 2007, p. 19.

² Pérez Beltrán, Carmelo, «Una aproximación a la sociedad civil de Marruecos», *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos. Sección Árabe-Islam*, vol. 50, 2001 (pp. 231-252), p. 231.

³ Sobre estos años están trabajando actualmente en el proyecto de investigación nacional *Rafikat*, de la Universidad de Sevilla, cuya investigadora principal es María Dolores López Enamorado. Asimismo, se han publicado recientemente algunos estudios sobre literatura carcelaria de este periodo. Dicho esto, quizás una de las obras más completas todavía sobre este y otros temas relacionados sea Felio, Laura, *El jardín secreto: los defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.

⁴ Vid. López García, Bernabé, *Marruecos en trance: nuevo rey, nuevo siglo*, Biblioteca Nueva, Madrid 2000.

incentivaron su protagonismo en el impulso del desarrollo económico y social del país. Así, durante la década de los noventa, proliferaron especialmente las asociaciones de carácter económico, que se extendieron a las áreas más empobrecidas con el fin de contrarrestar la creciente influencia del islamismo, que tendía a ganar terreno en estos contextos. Durante este período, emergieron diversas organizaciones en distintos ámbitos de acción, destacando aquellas que intervinieron en sectores clave como salud, empleo, promoción empresarial, desarrollo rural y actividades humanitarias.

En este período comenzó un proceso de apertura política que, no obstante, tuvo una duración limitada antes de que el régimen adoptara nuevamente una orientación autoritaria con el propósito de mantener su control sobre las bases del poder y la economía. En Marruecos, los cambios políticos más relevantes tuvieron lugar en la década de 1990, con la implementación de dos reformas constitucionales en 1992 y 1996. Estas modificaciones contribuyeron a revitalizar el panorama político nacional, previamente dominado por la institución monárquica y marcado por una estricta disciplina unificada impuesta por las élites⁵. Estos cambios fueron enmarcados dentro de la teoría del paradigma de la transitología⁶, que incide en «el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas, definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana»⁷. Esta teoría se basa en un rechazo absoluto del autoritarismo como sistema de gobierno y plantea un modelo estructurado en distintas fases. De acuerdo con la síntesis que ofrece Carmelo Pérez Beltrán, el proceso comienza con una liberalización política inicial, que implica una apertura parcial del régimen y la ampliación controlada de ciertos derechos individuales y colectivos, siempre bajo la supervisión de las instituciones. Posteriormente, la democratización alcanza su fase de consolidación, afectando tanto a las estructuras institucionales como a la ciudadanía. Sin embargo, entre estas dos etapas, la transición puede experimentar momentos de crisis, estancamiento, interrupción o incertidumbre⁸. Es decir, en este proceso hay avances y retrocesos en un camino recto que llevaría desde un régimen autoritario hasta un sistema liberal y más democrático. Asimismo, para la teoría de la transición, la sociedad civil no solo actúa como impulsora de cambios democráticos y promotora de libertades, sino que también se posiciona como el principal contrapoder frente a los regímenes autoritarios, siendo «dos caras de la misma moneda»⁹. Durante los periodos de

⁵ Vid. Parejo Fernández, María Angustias, «Las elites políticas de la oposición institucional en Marruecos: una polifonía de voces sobre la monarquía», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 93, 2018 (pp. 93-117).

⁶ Vid. O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona, 1988.

⁷ Serdeño, Ángel, «Tres modelos de transición democrática», *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y de Humanidades*, nº 51, 1996 (pp. 369-406), pp. 376-377.

⁸ Pérez Beltrán, Carmelo, «Sociedad civil en el Magreb: espacio crítico de acción colectiva en contexto autoritario», *Dinámicas de protestas en el mundo árabe: desafiando a los regímenes autoritarios*, Universidad de Granada, Granada, 2023 (pp. 125-163), p. 135.

⁹ *Ibidem*, p. 136.

transición, la sociedad civil desempeña un papel central en la consolidación de los valores democráticos, articulando su acción colectiva en el espacio público a través de la protesta, con el objetivo de garantizar y ampliar los derechos de la ciudadanía.

Otra propuesta de análisis es el paradigma de la persistencia del autoritarismo¹⁰, que surge a principios del siglo XXI, cuando se observa que los regímenes árabes siguen siendo tan autoritarios como en las décadas anteriores, valiéndose de artificios democráticos para seguir en la misma línea. Aplicada al Magreb central, estos artificios, más sutiles que los que se llevaron a cabo durante la década de los setenta y ochenta, como la ilegalización de partidos políticos o la manipulación de las elecciones, consisten en mantener una apariencia transitológica, pero mantener el control con métodos más sutiles como el uso instrumental del marco legal, en particular a través de la regulación de las leyes de asociación, introduciendo dentro de las organizaciones de la sociedad civil a militantes vinculados al poder¹¹. Esta teoría, más que un paso hacia atrás en el camino recto hacia un sistema más liberal y democrático, como define la propuesta de la transición, supone retroceder prácticamente hasta el principio. El paradigma de la persistencia del autoritarismo analiza los mecanismos, estrategias y dimensiones de los que se valen los regímenes para mantener un sistema autoritario fuerte, a pesar de conservar ciertas apariencias o formas democráticas. Una diferencia fundamental entre ambas teorías radica en la concepción del papel de la sociedad civil. Mientras que en la transitoria es el elemento vertebrador de los cambios democráticos y libertades, en la persistencia del autoritarismo se le considera incapaz de influir en las políticas o de escapar al control del Estado autoritario. Se le atribuye una función instrumental al servicio de este y, en consecuencia, lejos de actuar como un agente de cambio, la sociedad civil habría contribuido a la despolitización de la ciudadanía y a la perpetuación del autoritarismo¹².

En este sentido, y para concluir este punto, es habitual encontrar asociaciones vinculadas a Ministerios o diferentes comisiones o consejos que tienen un carácter oficialista, ya que los poderes públicos promueven la creación de organizaciones que, en lugar de cuestionar las directrices estatales, actúan como instrumentos para canalizar sus estrategias políticas. Estas son las llamadas asociaciones regionales, que operan siguiendo las políticas estatales en el ámbito regional y cuyos fundadores o presidentes suelen pertenecer al entorno gubernamental o al círculo cercano al palacio¹³.

4. El marco legislativo marroquí y su impacto en las asociaciones

¹⁰ Vid. Hinnebusch, Raymond, «Authoritarian persistence, democratization theory and the Middle East: An overview and critique», *Democratization*, vol. 13, n° 3, 2006 (pp. 373-395); Myers, Ralph, *Persistence of Authoritarianism in the Middle East and North Africa Rentierism: a paradigm in distress?*, Grin Verlag, Munich, 2009.

¹¹ Pérez Beltrán, Carmelo, «Sociedad civil...», *op. cit.*, p. 138.

¹² Vid. Cavatorta, Francesco, «Le printemps arabe: le réveil de la société civile. Aperçu général», *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, 2012 (pp. 83-90); El Hachimi, Mohamed, *Société civile et démocratisation au Maroc. Le grand malentendu*, IEMed y EuroMeSCo, Barcelona, 2011.

¹³ Pérez Beltrán, Carmelo, «Una aproximación...», *op. cit.*, p. 243.

El *dahír Šarīf bi-Tanzīm Ḥaqq Ta’sīs al-Ŷam’iyyāt*, que en adelante abreviaremos como ley de asociación, forma parte del *Qanūn al-Ḥurriyyāt al-‘Āmma* (Código de Libertades Públicas). Este Código incluye un conjunto de leyes diferentes y autónomas que regulan la libertad de reunión pública, la libertad de prensa y edición, la libertad sindical y los partidos políticos¹⁴. La mayor parte de este corpus legislativo fue promulgado dos años después de la independencia de Marruecos, existiendo solo regulación previa para la libertad sindical¹⁵. La legislación sobre asociaciones ha experimentado dos reformas significativas: la primera, en 1973, durante el reinado de Hassan II, en un contexto represivo caracterizado por los llamados años del plomo, cuando se impusieron severas restricciones a la libertad de asociación y las organizaciones podían ser disueltas con base únicamente en sospechas sobre la ilegalidad de sus actividades; y la segunda, en 2002, al inicio del reinado de Mohamed VI, en un ambiente de expectativas de cambio hacia un sistema más democrático, caracterizado por una mayor apertura y un respeto más pronunciado por los derechos humanos y las libertades individuales y colectivas. Esta última de 2002 es la ley que continua hoy regulando la libertad de asociación en Marruecos y ha sido analizada y traducida al español por Carmelo Pérez Beltrán, de la Universidad de Granada. Por su utilidad para el análisis del artículo, explicaremos brevemente tres puntos basados en su estudio¹⁶:

1) El artículo 5 de la ley de asociaciones de 2002 establece la obligación de la administración de emitir de manera inmediata un recibo provisional, sellado y fechado, mientras se espera la emisión del recibo definitivo, el cual debe ser entregado en un plazo máximo de sesenta días. Sin embargo, en la práctica, la administración utiliza varias estrategias para seguir actuando como la institución que autoriza o desautoriza la constitución de una asociación, a pesar de que su función única debería ser verificar que la documentación entregada esté correcta. La única solución al respecto sería la demanda judicial contra la forma de actuar de la administración, una situación que no se contempla en la ley de asociación vigente y que retrasaría la constitución de la asociación¹⁷.

2) El régimen sancionador se recoge en diferentes artículos de la ley. Aunque gran parte de la reforma de 2002 tuvo como objetivo derogar los artículos relacionados con las sanciones administrativas y penales más severas introducidas en 1973, sustituyéndolas por disposiciones más moderadas¹⁸, estas siguen contemplando muchas multas y otras penas privativas de libertad y no incorporan los principios de proporcionalidad, funcionando como una especie de código penal paralelo.

3) Llama la atención las especificidades que afectan a las asociaciones extranjeras, ya que, si una de ellas es declarada nula por decisión judicial debido a la comisión de un acto ilícito o por considerar que sus actividades atentan contra el orden público, sus

¹⁴ Dahír 1-58-376 de 15 de noviembre de 1958 / 3 de Ŷumādà al-Ūlā de 1378.

¹⁵ Dahír 1-15-119 de 16 de julio de 1957 / 18 de Dū al-Ḥiŷŷa de 1376.

¹⁶ Pérez Beltrán, Carmelo, «La ley de asociación en Marruecos: La modificación de 2002. Estudio introductorio y traducción», *Al-Andalus Magreb*, nº 20, 2013 (pp. 169-197).

¹⁷ *Ibidem*, pp. 179-180.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 185-186.

dirigentes siguen siendo sancionados con la misma severidad establecida en la legislación de 1973, dado que la ley no ha sido modificada en este aspecto¹⁹. Y esta no es la única particularidad que discrimina a las asociaciones extranjeras, pues la ley recoge que deben esperar un período de tres meses desde la obtención de su recibo para comenzar sus actividades, mientras que las nacionales son sesenta días, ya que durante este lapso el gobierno tiene la facultad de prohibir su funcionamiento o imponer modificaciones²⁰, lo que también representa una continuidad con respecto al *dahír* de 1973²¹.

En lo que respecta al derecho de libertad de asociación, además del *dahír* de 1958, desde la primera Constitución en 1962 hasta la actualmente vigente de 2011 se garantiza a la ciudadanía la posibilidad de fundar asociaciones de cualquier índole o afiliarse a estas, siempre bajo el marco legal marroquí²². Asimismo, en lo que respecta con los tratados internacionales, Marruecos ratificó el 3 de mayo de 1979²³ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que contiene artículos referentes al derecho asociativo²⁴. En este sentido, en las observaciones finales del sexto informe periódico del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Marruecos²⁵, de 2020 y que es el último de este tipo publicado en la base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas hasta la fecha de este estudio, se señala que las libertades de las asociaciones de la sociedad civil están amparadas por la Constitución y la ley y no pueden ser suspendidas ni disueltas por los poderes públicos, salvo en virtud de decisión judicial (nº 42); que el *dahír* de 15 de noviembre de 1958 que regula el derecho de asociación introduce un «régimen declarativo» en virtud del cual las personas que constituyan asociaciones solo tienen que declarar su creación a las autoridades (nº 43); asimismo, señala que las asociaciones están muy bien representadas en las instituciones y organismos por la defensa de los derechos humanos (nº 45); que existen 148.000 asociaciones que aumentan su número más de un 10% cada año (nº 46); y que el gobierno estaba trabajando en ese momento en «la elaboración de un código de asociaciones que contribuirá al desarrollo de un entorno propicio en la consolidación de las funciones de las organizaciones de la sociedad civil» (nº 44). Es necesario matizar el punto número 43 teniendo en cuenta la legislación vigente, cuya última modificación data de 2002, puesto que una asociación no está legalmente constituida hasta recibir una respuesta definitiva de la administración en el plazo de dos meses, para las nacionales, o tres para las extranjeras.

Este informe positivo contrasta con la crítica que recibieron los anteriores, como el fechado en 1 de diciembre de 2004²⁶, en el que se recomendó al Estado marroquí suprimir los obstáculos al ejercicio del derecho de reunión y advertía de

¹⁹ *Ibidem*, pp. 186-187.

²⁰ Art. 24.

²¹ Pérez Beltrán, Carmelo, «La ley de asociación...», *op. cit.*, pp. 183-184.

²² *Ibidem*, p. 171.

²³ Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas: CCPR - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Marruecos).

²⁴ *Vid.* Art. 22 del Pacto.

²⁵ Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas: CCPR/C/MAR/CO/6/Add.1.

²⁶ CCPR/CO/82/MAR.

diversos informes en los que se señalaban las limitaciones impuestas al derecho de libertad de asociación, por lo que se pidió al Estado que adecuase sus prácticas al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Es posible que ello fuera debido a que la última reforma de la ley de asociación data de 2002, dos años antes de este informe, por lo que deducimos que fue insuficiente a ojos de informantes internacionales. Sin embargo, la reforma constitucional de 2011, que reforzó la posición de las asociaciones en la gestión de los asuntos públicos²⁷, incluyó en su texto un artículo sobre la libertad de asociación que, a pesar de su brevedad, fue suficiente para eliminar las perspectivas negativas, como podemos observar en el citado punto número 42, prácticamente un calco del texto del artículo constitucional: «Las asociaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales se constituyen y ejercen sus actividades en total libertad, en el respeto de la Constitución y de la ley. No pueden ser disueltas o suspendidas por los poderes públicos, salvo en virtud de una decisión judicial»²⁸. Parece que la reforma de la ley de asociación de 2002 no fue suficientemente ambiciosa en pos de los derechos de asociación internacionales a los que Marruecos está adherido desde 1979, pero sí introdujo cambios legislativos que han contribuido a mejorar los derechos de la ciudadanía marroquí y han servido de precedente para su incorporación en la Constitución de 2011, siendo uno de los más importantes el referente a la facultad para disolver una asociación: frente a la doble posibilidad de anular una asociación que recogía la anterior ley promulgada en 1973, bien por vía judicial o por decisión gubernamental, la reforma de 2002 solo contempla esta posibilidad a través de una decisión judicial²⁹. Esta última reforma suavizó algunos de los aspectos más duros de la ley anterior, pero continuaba otorgando a las autoridades un amplio margen de control³⁰. Recoger el texto sobre la libertad de asociación en la carta magna fue un hecho significativo para las libertades de las asociaciones en Marruecos, como se observa en el último informe del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Si bien todo esto apunta a que Marruecos cuenta con un sector asociativo cuyas libertades están amparadas por la ley y la Constitución, hay algunos datos que resultan preocupantes a vista del informe de 2015 del Consejo Nacional de los Derechos Humanos del Reino de Marruecos (en adelante CNDH)³¹, que si bien destaca que la fuerte demanda social y ciudadana por el ejercicio de las libertades de asociación parece confirmarse, también pone de manifiesto desafíos significativos para el tejido asociativo en Marruecos, entre ellos: 1) una baja tasa de cobertura asociativa con solo 145 asociaciones por cada 100.000 habitantes³²; 2) una

²⁷ Tourabi, Imad, «Influence of Intentional Governance Mechanisms on the Overall Performance of Associations in Morocco. Exploratory Study», *International Journal of Advanced Research*, vol. 11, nº 10, 2023 (pp. 274-290), p. 275.

²⁸ Art. 12 de la Constitución de 2011.

²⁹ Pérez Beltrán, Carmelo, «La ley de asociación...», *op. cit.*, p. 185.

³⁰ *Ibidem*, p. 187.

³¹ CNDH: La liberté associative au Maroc. Mémoire adressé au chef du gouvernement en novembre (2015).

³² A modo de comparación, en 2006 la tasa asociativa era de 233 asociaciones por cada 100.000 habitantes en Estados Unidos, de 371 en Suiza, de 533 en República Checa y de 363 en Uruguay. Doucin, Michel, *Guide de la liberté associative dans le monde: 183 législations analysées*, La Documentation Française, París, 2007.

participación limitada, ya que el 57,3% de las asociaciones contaba con menos de 100 miembros; 3) desigualdades territoriales, ya que el 30% de las asociaciones se concentraban en las regiones próximas a Rabat y al sur del Alto Atlas; 4) el carácter predominantemente local del 75% de las asociaciones; y 5) el 78,1% de las asociaciones no están afiliadas a ninguna red organizativa.

Además de estos desafíos, surgen otras cuestiones igualmente preocupantes, como las relacionadas con la financiación, que muestran una carencia estructural de recursos económicos. Según observamos en la encuesta de la institución marroquí responsable de la estadística, Haut Commissariat au Plan (en adelante HCP)³³, casi el 32% de los fondos de las asociaciones provienen de donaciones y contribuciones financieras que reciben de diversas fuentes regulares (12,7%)³⁴, administraciones públicas (6,1%), empresas (5,7%), fuentes extranjeras (5%) y otras asociaciones (2,5%). Por otra parte, un porcentaje cercano al 32% corresponde a las transferencias de capital y a las ayudas a la inversión (15,6%), que son mecanismos de financiación que se utilizan para impulsar el desarrollo económico y social, y a las subvenciones de explotación (15,2%). El resto (37,3%) procede de las cuotas de las personas miembros (11,5%), los ingresos de explotación, provenientes principalmente de la venta de bienes y servicios producidos por las asociaciones (7,1%), el excedente de ejercicios anteriores (14,8%) y otros recursos que no se especifican (3,9%). Además de estos problemas estructurales, en los que observamos que únicamente el 11,5% de los fondos provienen de sus miembros, preocupa asimismo que ocho de cada diez asociaciones tienen un presupuesto anual inferior a 100.000 *dirham* (DH), una media algo superior a 8.000 DH mensuales que deben repartir para hacer frente a todos los gastos y actividades propias de una organización sin ánimo de lucro.

También resulta interesante tratar el caso de las asociaciones de utilidad pública o las asociaciones extranjeras, por sus peculiaridades. La cualidad de utilidad pública puede ser reconocida mediante un *dahír*, tras un informe favorable de las autoridades administrativas, a las asociaciones que lo soliciten voluntariamente. En caso de ser aprobado, este reconocimiento «refuerza su capacidad jurídica y sus posibilidades para adquirir y poseer bienes mobiliarios e inmobiliarios»³⁵, pero la ley excluye a las asociaciones de carácter político³⁶. Tras presentar la solicitud, el artículo 9 de la ley de asociación de 2002 establece un plazo máximo de seis meses para que la autoridad administrativa responda positiva o negativamente. Sin embargo, como ocurre con el recibo provisional y definitivo, Omar Bendourou sostiene que no se respetan los plazos prescritos o se ignora la solicitud, y muestra el ejemplo de la asociación *Transparency Maroc*, que tuvo que esperar cuatro años desde que presentó la solicitud para ser reconocida con la cualidad de utilidad pública³⁷. No obstante, estos informes proporcionan poca información específica sobre las asociaciones de utilidad pública, aunque el de 2007 las estima en un total de 157. Su

³³ HCP: Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (Ejercicio 2007).

³⁴ «*Transferts courants émanant des ménages*».

³⁵ Pérez Beltrán, Carmelo, «La ley de asociación...», *op. cit.*, p. 174.

³⁶ *Ibidem*, p. 182.

³⁷ Bendourou, Omar, «La evolución de las libertades públicas en el reinado de Mohamed VI», eds. Desrues, Thierry y de Larramendi, Hernando, *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*, Almuzara, Córdoba, 2011 (pp. 177-209), p. 182.

enfoque metodológico de carácter cuantitativo las agrupa junto con otras entidades, como partidos políticos, sindicatos, mutualidades, asociaciones de microcrédito y federaciones deportivas, sin ofrecer detalles diferenciados sobre ellas. Del mismo modo, en el caso del segundo grupo, que comprende las asociaciones declaradas o comunes, no se aporta información concreta sobre las de origen extranjero, sino general.

La última encuesta estadística del HCP data de 2019³⁸ y a través de su consulta obtenemos algunos datos que nos permiten comparar con los de 2007: 1) la tasa de cobertura asociativa activa crece hasta las 528 por cada 100.000 habitantes, lo que representa un aumento medio anual del 11,4% con respecto a 2007; 2) la afiliación continua siendo limitada y en tendencia ascendente, ya que casi el 70% de las organizaciones tiene menos de 100 miembros; 3) la desigualdad territorial prevalece y suma un 51,1% en las regiones próximas a Rabat, Casablanca, Marrakech y Sus-Masa, aunque aumenta el núcleo ubicado en Fez-Mequinez (12,8%); 4) casi el 75% de estas asociaciones continúan actuando a un nivel local; 5) aumenta el porcentaje de organizaciones que no están afiliadas a ninguna red o federación (84,7%); y 6) en cuanto a la financiación, observamos un aumento considerable en la importancia de la cuota de las personas que son miembros (33,8%) y de las donaciones y transferencias corrientes (22,2%, de las cuales el 43,8% provienen de los hogares), pero permanece igual el porcentaje de aportaciones por parte del Estado (casi el 6%).

El número de asociaciones que ingresan menos de 100.000 DH anuales se mantiene en ocho de cada diez. Esta encuesta tampoco recoge el número de asociaciones extranjeras, aunque sí las define en virtud del artículo 21 de la ley de asociación: «se consideran asociaciones extranjeras las agrupaciones que reúnan las características de una asociación y que tengan su domicilio social en el extranjero; o cuya administración esté bajo personas que sean extranjeras; o la mitad de cuyos miembros sean personas extranjeras; o que estén dirigidas efectivamente por personas extranjeras y cuyo domicilio social se encuentre en Marruecos». Por otro lado, la información sobre el número de asociaciones de utilidad pública no está disponible en esta encuesta, ya que sigue una metodología cuantitativa similar a la aplicada en 2007. Sin embargo, la página web de la Secretaría General del Gobierno de Marruecos³⁹ recoge una lista de asociaciones de utilidad pública que en 2019 alcanzaba las 230, lo que representa un incremento de 73 respecto a las cifras registradas en 2007. Otra cuestión interesante son los campos de actuación del sector asociativo en Marruecos. En la encuesta de 2007, las asociaciones se dedicaban fundamentalmente al desarrollo y vivienda (35,2%); la cultura, deporte y ocio (27,1%); la sanidad, servicios sociales y promoción de la benevolencia (18%); y la educación y la investigación (8,5%). En 2019, sin embargo, aumentan las dedicadas a la cultura, deporte y ocio (30,9%) y a la educación y la investigación (14,4%); y descienden las dedicadas al desarrollo y vivienda (27,6%). Las dedicadas a sanidad se recogen por separado en esta encuesta (3%) de los servicios sociales y promoción de la benevolencia (12,9%).

³⁸ HCP: Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (Ejercicio 2019).

³⁹ *Liste des associations reconnues d'utilite publique*, de 25 de junio de 2019.

Estos datos en comparativa muestran que el número de asociaciones se ha incrementado considerablemente entre 2007 y 2019 y revelan un incremento cuantioso del porcentaje de financiación que obtienen de las cuotas de sus miembros, una evidencia de la mejora de su autonomía, ya que la autofinanciación es una de las principales garantías de independencia de las asociaciones. Sin embargo, muchos de los desafíos que existían en 2007 continúan en 2019 o se han visto aumentados, entre los que destacamos el altísimo porcentaje de asociaciones que no están afiliadas a ninguna red o federación. De hecho, desde nuestro parecer, no sería preocupante la existencia de asociaciones con menos de 50 o 100 miembros siempre que existiesen redes o federaciones, pues la coordinación y colaboración podría generar una mayor capacidad de supervivencia e incidencia política que podría incluso superar a la de las asociaciones con más afiliación. Asimismo, una federación de asociaciones con fines semejantes podría ayudar a paliar el bajo presupuesto anual que tienen la mayoría de las asociaciones marroquíes, pues aquellas con menos ingresos podrían verse apoyadas por las que tuviesen un presupuesto mayor en un acto de apoyo mutuo, no necesariamente económico, que permitiese a la asociación con una menor capacidad económica y participativa elaborar un plan de crecimiento y realizar más actividades para ganar visibilidad y afiliación. Estas redes podrían concluir en una confederación que, con unos estatutos estructurados de manera solidaria, concediesen ayudas económicas a las asociaciones federadas que lo necesitasen, así como apoyo mutuo de diferente índole. Además, no solo es una cuestión económica, sino que estas sinergias podrían favorecer una mayor visibilidad y poder de cara a reivindicaciones, como resultado de la lucha de la sociedad civil tras la Primavera Árabe. Esta perspectiva, si bien es propia, está inspirada en el marco conceptual de actuación y gobernanza de las asociaciones desarrollado por el doctor Imad Tourabi de la Universidad Mohamed V de Rabat⁴⁰. Asimismo, debemos tener en cuenta que los datos de estas encuestas son cuantitativos, pero cualitativamente es probable que muchas asociaciones menores tengan una mayor repercusión social que las mayores en términos de afiliación.

Volviendo al problema de que la mayoría de las asociaciones no están afiliadas a ninguna red organizativa tasa de redes y con el objetivo de fomentar estas sinergias encontramos asociaciones como *Tanmya* (desarrollo en español), fundada en 2004, encargada de gestionar un portal virtual que ha creado con diversos objetivos centrados en el desarrollo, entre los que se encuentra el de dotar al sector asociativo marroquí de mecanismos y plataformas para establecer redes y compartir conocimientos y experiencia. Con este fin, *Tanmya* desarrolla proyectos para proporcionar herramientas de sensibilización y comunicación e implementa planes de formación y acompañamiento en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Uno de los factores que pueden explicar el altísimo porcentaje de asociaciones sin ninguna red es precisamente la falta de recursos, herramientas, equipos, aplicaciones, redes y medios que permitan la compilación, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información. Como recogemos de su página web⁴¹: la asociación «desea conectar, a través de un único sitio web, todas las asociaciones de desarrollo marroquíes y sus socios institucionales» y «contribuir al desarrollo de

⁴⁰ Tourabi, Imad, *op. cit.*, pp. 275-276.

⁴¹ Asociación Tanmia, «Nos Domaines d'Intervention», <https://tanmia.ma/ar/tanmia>.

Marruecos en el ámbito de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, facilitando el acceso a estas a toda la población sin discriminación». Por lo tanto, la labor de esta asociación, si bien es un proyecto a largo plazo, resulta esencial para favorecer las redes en el sector asociativo marroquí.

5. De la ley a la práctica: el debate sobre una nueva ley de asociación

A pesar de las valoraciones positivas del último informe de Naciones Unidas, existen limitaciones a la libertad de asociación en la normativa vigente, como su excesivo carácter sancionador y la discriminación hacia las asociaciones extranjeras en comparación con las nacionales, que hemos expuesto antes. Estas limitaciones alcanzan un grado superior cuando son aplicadas por la administración, esto es, a la hora de hacer efectiva la ley en su práctica. En este sentido, la sociedad civil lleva años organizándose y presionando al gobierno para que se lleve a cabo una nueva reforma de la ley de asociación que se ajuste más a los tratados internacionales ratificados por Marruecos, sea más transparente y vinculante en la gobernanza del país. Sin embargo, partiendo de las dos teorías principales sobre el papel de la sociedad civil en el Magreb central, los paradigmas de la transitología o la persistencia del autoritarismo explicados brevemente en nuestro marco teórico, cabe preguntarse si todos estos debates y propuestas influyen en las políticas o funcionan como un instrumento del que se sirven los regímenes autoritarios para persistir.

5.1 Informes que analizan la práctica de la ley y sus recomendaciones

La legislación que regula el derecho de asociación en Marruecos ha sido objeto de un creciente debate social en los últimos años, particularmente en el marco de la evolución del papel de la sociedad civil tras la Constitución de 2011. Aunque este texto reconoce a las asociaciones como actores clave en la gobernanza participativa, el marco legal vigente, basado en la reforma de 2002, parece presentar, a pesar de las valoraciones positivas del último informe de Naciones Unidas, limitaciones que obstaculizan el papel de gobernanza de la sociedad civil en Marruecos, especialmente en la práctica de la ley por parte de las autoridades. En este sentido, Omar Bendourou señalaba en 2004 que frecuentemente las autoridades marroquíes se negaban tanto a aceptar la declaración de constitución de las asociaciones que trabajaban temas considerados conflictivos, como a entregar el recibo correspondiente tras su presentación en registro⁴². Entre las asociaciones a las que se les ha retenido el recibo del reconocimiento del registro, según el informe de Human Rights Watch (en adelante HRW)⁴³ de 2009, se encuentran principalmente aquellas que se dedican a la lucha contra la corrupción, así como las que defienden los derechos de diversos grupos sociales, esencialmente los graduados universitarios desempleados, la población amazigh, la saharawi y la migrante subsahariana. En 2020, el informe del CNDH sobre el marco legal relativo a la libertad de asociación y de reunión en Marruecos coincide con HRW en los obstáculos que las autoridades imponen de manera arbitraria, ya que deniegan registros sin justificación clara, y acusa al régimen de utilizar estas disposiciones para controlar o reprimir organizaciones críticas con el

⁴² Bendourou, Omar, *Libertés publiques et état de droit au Maroc*, Friedrich Ebert Stiftung, París, 2004, p. 114.

⁴³ HRW, «Freedom to Create Associations: A Declarative Regime in Name Only», 7 de octubre de 2009.

gobierno⁴⁴. Asimismo, recientemente, en 2024, el International Center for Not-profit Law (en adelante ICNL)⁴⁵ señalaba, de igual forma que los informes anteriores, que todavía se observa resistencia por parte de las autoridades a permitir la constitución de las asociaciones que abordan temas conflictivos para el *majzen*, aunque matiza que el marco legislativo de Marruecos, de ser aplicado correctamente, podría considerarse uno de los más propicios del mundo árabe y un modelo para otros países.

Por otro lado, HRW advierte en su informe que la ley concede un margen demasiado amplio a las autoridades para oponerse a la formación de una nueva asociación o intentar la disolución de una ya existente a través de los tribunales, así como que las restricciones recogidas en la ley vigente superan con creces los límites de lo permitido en los tratados internacionales de derechos humanos con respecto a la libertad de asociación y expresión, ofreciendo un fundamento en la legislación nacional para disolver las organizaciones cuyo programa político no les parezca adecuado⁴⁶. Esto refiere a que ninguna asociación puede albergar objetivos considerados contrarios a la religión islámica, la integridad del territorio nacional, el régimen monárquico o promover cualquier forma de discriminación⁴⁷. En definitiva, y como señalaba la directora para Oriente Medio y Norte de África de HRW, Sarah Leah Whitson: «cuando se trata de la libertad de asociación, como con otras muchas cuestiones de derechos humanos, Marruecos promulga leyes progresistas, pero el gobierno hace lo que le place»⁴⁸.

Las organizaciones que no constan totalmente registradas enfrentan restricciones significativas en su funcionamiento, incluyendo la imposibilidad de recaudar fondos, recibir donaciones y acceder a servicios bancarios. Asimismo, se ven limitadas en su capacidad para organizar protestas o solicitar espacios públicos para manifestarse. Para hacer frente a esta situación, HRW y CNDH presentan en sus respectivos informes un conjunto de recomendaciones orientadas a reformar el marco legal vigente, con el objetivo de garantizar la transparencia, la seguridad jurídica y el respeto a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Estas recomendaciones pueden agruparse en dos ejes fundamentales: 1) cumplimiento efectivo de la legislación vigente; y 2) reforma del marco legal para mayor claridad y equidad:

En cuanto al cumplimiento de la legislación vigente, ambos informes coinciden en que una de las principales barreras para la libertad de asociación en Marruecos es la arbitrariedad de las autoridades en el proceso de registro y reconocimiento legal de asociaciones. Con el objetivo de sanar al sistema de esta práctica autoritaria, destacamos las siguientes recomendaciones extraídas de los informes de HRW y CNDH: obligar al funcionariado a cumplir con la legislación vigente en el registro de

⁴⁴ CNDH, *Le cadre légal relatif à la liberté d'association et de réunion au Maroc*, Rabat, 2020, pp. 12-16.

⁴⁵ ICNL, «Morocco», 9 de noviembre de 2024.

⁴⁶ HRW, *Morocco: Stop undermining civic groups*, Human Rights Watch, 7 de octubre de 2009. <https://www.hrw.org/news/2009/10/07/morocco-stop-undermining-civic-groups>.

⁴⁷ Pérez Beltrán, Carmelo, «La ley de asociación...», *op. cit.*, p. 184.

⁴⁸ HRW, *Morocco: Stop undermining...*, *op. cit.*

asociaciones e implementar sanciones contra las autoridades que nieguen injustificadamente el recibo de constitución de una asociación, estableciendo esta negativa injustificada como un abuso de poder; asimismo, publicar un registro oficial de asociaciones cuyas solicitudes hayan sido rechazadas, detallando las razones de la negativa; y garantizar la aplicación efectiva de sentencias favorables emitidas por los tribunales en caso de asociaciones que hayan enfrentado arbitrariedades durante su registro.

La aplicación de estas medidas permitiría reducir de manera significativa la discrecionalidad de las autoridades, pues ninguna persona desea ser sancionada, pero habría que comprobar hasta qué punto garantizaría que el derecho a la libre asociación sea respetado y protegido por el Estado. Si partimos de la idea de que vivimos en un mundo de ficciones sociales, entonces promover el pensamiento crítico es uno de los primeros pasos. Las sanciones ofrecen un cambio inmediato muy positivo, pero probablemente insuficiente si lo que se pretende es crear una sociedad libre. En este sentido, se podría incorporar a la ley la obligatoriedad del funcionariado de realizar cursos formativos, impartidos por organizaciones de la sociedad civil, que promuevan una visión positiva y necesaria de la participación ciudadana en la política.

Uno de los problemas identificados en la legislación marroquí sobre asociaciones es la ambigüedad en la redacción de ciertos artículos, lo que facilita su uso como una herramienta de control político. Ambos informes proponen una revisión del marco legal para delimitar con mayor precisión los criterios bajo los cuales una asociación puede ser rechazada o disuelta. Las propuestas que consideramos claves de los informes de HRW y CNDH este sentido son las siguientes: 1) redefinir el concepto de asociación en la ley, adaptándolo a los principios establecidos en la Constitución de 2011; 2) revisar el artículo 3 de la ley de asociación⁴⁹, cuya redacción poco precisa permite la disolución de asociaciones por motivos políticos, y alinearlo con el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Marruecos en 1979, que establece criterios más claros para la restricción de la libertad de asociación; 3) incluir en la ley la obligación de justificar por escrito cualquier rechazo de una solicitud de registro de asociación, detallando los fundamentos legales de la decisión; 4) eliminar el sistema de doble declaración y permitir que las asociaciones comiencen a operar desde el momento en que presentan su documentación, sin esperar un reconocimiento formal; 5) modificar el régimen sancionador a las asociaciones, eliminando multas excesivas y penas privativas de libertad, así como incorporar el principio de proporcionalidad; y 6) equiparar el estatus legal de las asociaciones extranjeras con el de las nacionales, garantizando la igualdad de derechos.

Estos dos informes muestran el uso instrumental del marco legal por parte del gobierno, una de las particularidades del paradigma de la persistencia del autoritarismo, pues el país da una imagen exterior en la que parece que los procesos

⁴⁹ «Es nula toda asociación fundada en una causa o en un objetivo ilícito, que sean contrarios a las leyes o a la moralidad pública, o que tenga por objeto atentar contra la religión islámica, la integridad del territorio nacional o el régimen monárquico, o que haga un llamamiento a cualquier forma de discriminación». Pérez Beltrán, Carmelo, «La ley de asociación...», *op. cit.*, p. 191.

democráticos están avanzando, mientras que en la práctica se mantienen prácticamente igual. Sin embargo, esto no ha impedido que la sociedad civil continúe adelante en su camino hacia un sistema más liberal y democrático, constituyendo la columna vertebral de estos cambios, a pesar de las dificultades. Por este motivo es tan importante que los informes incluyan la experiencia de las asociaciones de la sociedad civil, especialmente de la más crítica, no solo un estudio del marco legislativo, pues la manipulación es propia de cualquier sistema de poder, cuando más los autoritarios.

5.2 Propuestas de la sociedad civil para una nueva reforma de la ley de asociación

Ante la necesidad de promover cambios legislativos que eviten las prácticas arbitrales de la administración y mejoren el derecho de asociación que establece la ley, la sociedad civil se ha organizado para proponer reformas al gobierno. En este sentido encontramos el movimiento *Ḥaraka Mubādarāt min Aḥl Iṣlāḥ al-Manẓūma al-Qānūnyya li-ʿamal al-ḡamʿiyyāt bi-al-Magreb* (MIRLA, por su acrónimo en francés: *Mouvement des Initiatives pour la Réforme des Lois des Associations au Maroc*), conformado en sus orígenes por cinco organizaciones⁵⁰, que ha impulsado acciones de incidencia política para promover una reforma integral de la normativa vigente. Este movimiento ha realizado una revisión de la ley de asociación orientada a simplificar los procedimientos administrativos para la constitución y funcionamiento de las asociaciones, fortalecer la participación ciudadana, promover una mayor transparencia en la gestión y regulación del sector asociativo, y mejorar la fiscalidad y financiación de las asociaciones.

5.2.1 Revisión integral de la ley orientada a mejorar el derecho de asociación

En el marco del proceso de reforma de la ley de asociaciones en Marruecos, MIRLA llevó a cabo una primera asamblea el 21 de julio de 2018 en Marrakech, en la que se debatieron diversas propuestas de modificación del marco legal vigente. Como resultado de este encuentro, se redactó un primer borrador con el objetivo de ser presentado al gobierno para su evaluación. Posteriormente, el 28 de julio del mismo año, se celebró una segunda asamblea en Fez, la cual permitió ampliar y enriquecer el debate, consolidando así un documento más sólido y representativo de las necesidades del sector asociativo.

Para la elaboración del segundo borrador, del cual surgió la propuesta final remitida al gobierno en agosto de 2018 y al que se ha tenido acceso, se adoptó una metodología basada en diversas fuentes y procesos consultivos. Este documento se estructuró a partir de los elementos previamente desarrollados en la versión inicial, complementados con las observaciones y recomendaciones formuladas por el comité científico de la iniciativa. Asimismo, se incorporaron las conclusiones extraídas de las dos reuniones consultivas, asegurando que el texto reflejara el carácter asambleario y diverso del sector asociativo. Además, con el propósito de dotar al documento de un respaldo técnico y jurídico, se tomó como referencia el informe proporcionado por el representante del Centro ICNL, titulado *Cuadro que define las*

⁵⁰ La *Association Marocaine de Solidarité et de Développement* (AMSED); el movimiento *Alternative Citoyenne* (ALCI); la *Association Colombe Blanche pour les Droits des Personnes en Situation d'Handicap a Maroc* (ACB); la *Association Ennakhil*; y el *Forum Azzahrae pour la Femme Marocaine* (FAFM).

disposiciones de la ley de asociación y las modificaciones propuestas que se introducirán. Este documento constituyó la base científica de los debates desarrollados en la reunión de Fez y orientó la formulación de las propuestas de reforma incluidas en el texto final.

Uno de los mayores consensos fue incorporar un «preámbulo legislativo» (*dībā'ya* o *taşdır*) a la ley de asociación. Este preámbulo refiere a un texto incorporado al principio de la ley, como ocurre con las relativas a las comunidades territoriales, ya sea a modo de introducción o como disposiciones generales, en párrafos o enumeración, pero siempre al comienzo del texto, que debe incluir los siguientes puntos: valoración del Estado de la labor que realizan las asociaciones; establecer el papel de las asociaciones como fuerza de propuesta y movilización social; establecer el papel de las asociaciones en la consecución de la paz y solidaridad social; retomar el espíritu de la Constitución de 2011 que reconoció el derecho de las asociaciones a contribuir de manera efectiva a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas⁵¹; establecer el compromiso del Estado con los referentes internacionales en materia de libertad de asociación (entre otros que recoge el documento); exhortar a las autoridades públicas a que traten positivamente al sector asociativo y que no obstaculicen su trabajo, salvo en la medida en que lo permita la correcta aplicación de la ley; y establecer explícitamente que el preámbulo legislativo es parte integrante de la ley y tiene el mismo carácter obligatorio.

En este primer punto observamos que se busca el reconocimiento de la importancia de las asociaciones de la sociedad civil por parte del gobierno, en un tira y afloja por definir el papel de las asociaciones y sus conquistas. Según estas propuestas, el Estado, que por naturaleza tiende a ejercer control sobre las asociaciones en la medida de lo posible para limitar su capacidad de contrapoder, debe reconocer el papel fundamental que estas han tenido y tienen en los avances democráticos que ha visto el país. A la par, a pesar de las dificultades, busca comprometerlo para que deje de instrumentalizar el marco legislativo, añadiendo más garantías a la ley. Si bien esto no impide por completo que el gobierno utilice la ley de manera instrumental, sí proporciona una mayor seguridad jurídica y coloca al gobierno en una posición más comprometida, obligándolo a justificar sus acciones ante las posibles denuncias de la sociedad civil. Cualquier explicación ofrecida por el gobierno, ya sea manipulada o directamente falaz, podría convertirse en un instrumento de presión para la sociedad civil. A partir de esta realidad, no es posible afirmar que, al menos en Marruecos, la sociedad civil haya sido relegada a un papel ineficaz en la promoción de cambios democráticos y la ampliación de libertades. El paradigma del autoritarismo no resulta plenamente aplicable en el caso marroquí, ya que la sociedad civil ejerce una presión sobre el gobierno, obligándolo a responder y a justificar sus acciones. Otra cuestión es que el camino sea pedregoso, que lo es, pero eso no invalida el carácter transitorio y dinámico en el que sigue inmersa la sociedad marroquí, tal como se desprende de los informes analizados en este estudio.

5.2.2 Participación ciudadana y transparencia

⁵¹ Arts. 12 y 29.

Con respecto a la participación ciudadana, el documento recoge una serie de propuestas que pretenden establecer los nuevos roles que deberá asumir la sociedad civil: dar poderes reales a los mecanismos de consulta y permitirles trabajar con ellos, a través de una nueva ley de consulta pública; dar a las asociaciones el derecho, a través de los mencionados preámbulos, de presentar propuestas legislativas y defenderlas en el parlamento; y facilitar la capacidad de la ciudadanía de realizar donaciones a asociaciones en el marco del fortalecimiento de la sociedad solidaria.

Y con respecto a la transparencia: redefinir el concepto de asociación que aparece en la ley, otorgando una mayor rigurosidad a su definición para impedir prácticas abusivas de la administración; simplificar los procedimientos administrativos, la entrega de recibos provisionales y definitivos, y el reconocimiento del estatus de interés público; obligar al funcionariado a cumplir con la legislación vigente en el registro de asociaciones e implementar sanciones contra las autoridades que nieguen injustificadamente el recibo de constitución de una asociación, estableciendo esta negativa injustificada como un abuso de poder; publicar un registro oficial de asociaciones cuyas solicitudes hayan sido rechazadas, detallando las razones de la negativa; y proponer una estipulación explícita sobre la necesidad de la representación de la sociedad civil en los órganos de gobierno previstos en la Constitución de 2011 y establecer criterios precisos para la selección de la representación de la sociedad civil en estos órganos.

En este segundo punto seguimos observando una tendencia de presionar al gobierno, de añadir garantías jurídicas a la ley para impedir las prácticas abusivas de la administración. En los procesos asamblearios de MIRLA, en caso de haber militantes del poder, habrían sido anulados por la voluntad de cambio de la mayoría. Asimismo, se ambiciona que las organizaciones de la sociedad civil asuman nuevos roles en la gobernanza, como la capacidad de llevar a cabo mecanismos de consulta. Este aspecto resulta crucial no solo para incentivar la participación ciudadana, sino también para generar una mayor responsabilidad en el gobierno. Este podría intentar manipular el proceso, asumiendo el riesgo de ser descubierto, o bien aceptar un resultado que, en muchos casos, lo comprometería al reflejar la voluntad de la ciudadanía marroquí, al menos de aquellos sectores involucrados en la consulta. Sin embargo, en caso de que esta propuesta se materializara, sería necesario analizar qué estrategias adoptaría el gobierno para mitigar los compromisos que pudieran derivarse de ella. Todo esto refuerza la idea de que todo el sistema sigue inmerso en un proceso de transición empujado por la sociedad civil. Sin entrar a debatir si este proceso representa la mejor de las alternativas, el contexto es lo suficientemente complejo como para valorar cada avance como un paso significativo.

5.2.3 Sistema financiero y fiscal

En el marco de la reunión regional de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés, una organización multilateral, fundada en 2011, compuesta por personas de gobiernos, sociedad civil y empresas, entre otros actores que pretenden que las administraciones públicas actúen con transparencia) celebrada en Marrakech del 1 al 3 de noviembre de 2022, MIRLA organizó una reunión regional el 31 de octubre de 2022. Este encuentro, realizado en la sede de la asociación *al-Najil* en

Marrakech, sirvió nuevamente como plataforma de diálogo y reflexión colectiva entre distintos actores de la sociedad civil, con el objetivo de ejercer presión sobre las autoridades políticas para que la reforma del marco legal de las asociaciones se convierta en una prioridad dentro del programa gubernamental, lo que aparece recogido en una nota de prensa⁵². En este sentido, el movimiento se reunió el 2 de marzo de 2023 con los principales grupos mayoritarios del parlamento marroquí y se llegó a la siguiente conclusión, recogida en el documento *Leyes que regulan el trabajo colectivo en Marruecos: punto de partido básico para su desarrollo*⁵³: a pesar de que las asociaciones sin ánimo de lucro se benefician de ciertas exenciones fiscales en impuestos como el de sociedades, sobre la renta o sobre el valor añadido (IVA), así como en tasas de registro y sellado, y en algunos tributos locales como el impuesto profesional y la tasa de servicios comunales, en la práctica, la legislación fiscal sigue considerando a las asociaciones de manera similar a las empresas, obligándoles a cumplir con todas las obligaciones tributarias establecidas en el Código General de Impuestos. A esto se suma la ausencia de un sistema contable específico para las asociaciones, lo que dificulta la elaboración de finanzas transparentes y confiables. Esta falta de regulación contable impide que las asociaciones gestionen sus recursos de manera eficaz y acorde con los principios de transparencia y rendición de cuenta.

Las principales propuestas en este sentido son: la creación de un régimen fiscal especial para las asociaciones, que contemple incentivos para su desarrollo y permita una gestión financiera más eficiente; establecer un marco legal claro que regule la relación laboral de las asociaciones con el personal contratado, ya que muchas de estas no solo cuentan con trabajo voluntario, sino con equipos de trabajo remunerados. El sistema actual no parece claro y se pretende que tanto las asociaciones como el personal empleado tengan recogidos sus derechos sin ambigüedades.

Este último punto es muy importante porque una asociación que no dispone de recursos o que las leyes se los limitan es una organización débil y con un menor peso para poder influir en las decisiones del Estado, por lo que entendemos estas propuestas como una estrategia para fortalecer el desarrollo de las asociaciones y aumentar su influencia política y social. Asimismo, resulta especialmente relevante que se establezca un marco que regule la contratación por parte de las asociaciones, porque no deberían de regirse por la misma norma que se rigen las personas empleadas por empresas privadas. Su empeño es sin ánimo de lucro y, por tanto, sería proporcional y acertado pensar un marco propio para esas personas empleadas por asociaciones. En este sentido, observamos igualmente que son propuestas de cambio propias de un proceso de transición hacia una sociedad más liberal y democrática, con un mayor peso del sector asociativo en general, aunque no define medidas de contrapoder concretas.

6. Conclusiones

⁵² Nahar Press, 2 de noviembre de 2022, <https://naharpress.com>.

⁵³ Union Constitutionnelle, Istiqlal, Groupe Authenticité et Modernité, Rassemblement National des Indépendants y MIRLA.

El presente estudio pretende mostrar una perspectiva actualizada sobre el impacto de la ley de asociación en Marruecos, así como recoger y analizar el debate de la sociedad civil que busca promover una nueva ley de asociación. A partir del análisis documental de informes nacionales e internacionales, así como los propios de las reuniones mantenidas por las asociaciones y grupos parlamentarios, se ha podido constatar que, si bien el marco legislativo vigente proporciona un reconocimiento formal bastante amplio a la libertad de asociación, persisten desafíos estructurales que limitan su ejercicio pleno, especialmente en la práctica de la ley.

En primer lugar, los datos muestran un crecimiento significativo del número de asociaciones en Marruecos en los últimos años por cada 100.000 habitantes, lo que refleja una mayor participación de la sociedad civil en la esfera pública. Sin embargo, este desarrollo no ha ido acompañado de una mejora en la sostenibilidad financiera de las organizaciones, salvo en el destacable aumento de la financiación procedente de la cuota de afiliación, ni en su capacidad de incidencia política. La dependencia de fuentes de financiación externas dificulta la plena autonomía de las asociaciones, mientras que la escasa afiliación y la ausencia de redes organizativas limitan su impacto colectivo. Ante el desafío de fortalecer las redes de cooperación entre asociaciones, este estudio identifica la existencia de organizaciones como *Tanmya*, que gestiona una plataforma de colaboración entre asociaciones. La creación de este tipo de plataformas de colaboración y federaciones podría contribuir a una mayor incidencia política y mejorar la sostenibilidad financiera del tejido asociativo marroquí.

En segundo lugar, el presente análisis evidencia que, aunque la Constitución de 2011 reforzó el reconocimiento de las asociaciones en la gobernanza democrática, el marco legal de 2002 sigue presentando limitaciones. Las dificultades en el registro, la falta de claridad en la concesión del estatus de interés público, la carencia de una fiscalidad propia para las asociaciones sin ánimo de lucro o de un marco legal que regule las contrataciones dentro de las asociaciones reflejan un entorno normativo que aún otorga un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades administrativas o perjuicios para el desarrollo de las asociaciones de la sociedad civil. En este estudio se han identificado estas y otras propuestas en el debate actual sobre la necesidad de una nueva reforma de la ley de asociación, liderado por el movimiento MIRLA. De ser atendidas, estas demandas podrían mejorar significativamente la capacidad de las asociaciones para operar de manera más eficiente y transparente.

Finalmente, en lo que respecta a la ley de asociación, la sociedad civil está desempeñando en Marruecos un papel fundamental, llevando ante los grupos mayoritarios del parlamento propuestas de contrapoder al Estado, y actuando como una importante fuerza crítica en la sociedad. Su función está resultando fundamental en la promoción de transformaciones democráticas y en la ampliación de las libertades de asociación, consolidándose como un actor *sine qua non* en los procesos de cambio político. Sin embargo, estos cambios legislativos todavía no han sido incorporados, aunque todo apunta a que cada vez están más cerca, habiéndose producido recientemente una reunión con los principales grupos parlamentarios para presionar al gobierno. Si la ley no experimenta modificaciones alineadas con las

propuestas formuladas por MIRLA, la hipótesis basada en el paradigma de la transición no podrá validarse con este estudio.

7. Referencias

- Bendourou, Omar, *Libertés publiques et état de droit au Maroc*, Friedrich Ebert Stiftung,
- París, 2004.
- Bendourou, Omar, «La evolución de las libertades públicas en el reinado de Mohamed VI», eds. Desrues, Thierry y de Larramendi, Hernando, *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*, Almuzara, Córdoba, 2011 (pp. 177-209).
- Camau, Michael, «Le Maghreb», eds. Maurice Flory et al., *Les régimes politiques arabes*, Éditions G. Crès et Cie, París, 1990 (pp. 369-442).
- Cavatorta, Francesco, «Le printemps árabe: le réveil de la société civile. Aperçu général», *Annuaire IEMed de la Méditerranée*, 2012.
- Daadaoui, Mohamed, *Moroccan Monarchy and the Islamist Challenge: Maintaining Makhzen Power*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011.
- Feliu, Laura y Desrues, Thierry, «El movimiento de derechos humanos en Túnez en un contexto de cambio político y de emergencia de la sociedad civil», ed. Moyano Estrada, Eduardo, *Cambio, gobernabilidad y crisis en el Magreb: una reflexión desde las dos orillas*, CSIC, Madrid, 1997 (pp. 141-167).
- Hachimi (El), Mohamed, *Société civile et démocratisation au Maroc. Le grand malentendu*, IEMed y EuroMeSCo, Barcelona, 2011.
- Hinnebusch, Raymond, «Authoritarian persistence, democratization theory and the Middle East: An overview and critique», *Democratization*, vol. 13, nº 3, 2006 (pp. 373-395).
- López García, Bernabé, *Marruecos en trance: nuevo rey, nuevo siglo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.
- Martín Muñoz, Gema, «Política, religión y sociedad civil en el Magreb», eds. Desrues, Thierry y Moyano Estrada, Eduardo, *Cambio, gobernabilidad y crisis en el Magreb: una reflexión desde las dos orillas*, CSIC, 1997 (pp. 191-212).
- Myers, Ralph, *Persistence of Authoritarianism in the Middle East and North Africa*
- *Rentierism: a paradigm in distress?*, Grin Verlag, Munich, 2009.
- Núñez Villaverde, Jesús A. et al., *Asociaciones y organizaciones no gubernamentales en*

- *el norte de Marruecos: La articulación de la sociedad civil en las provincias de Tánger,*
- Tetuán, Chefchaouen y Alhucemas, Fundación IPADE, Madrid, 2007.
- Parejo Fernández, María Angustias, «Las elites políticas de la oposición institucional en
- Marruecos: una polifonía de voces sobre la monarquía», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, nº 93, 2018 (pp. 93-117).
- Pérez Beltrán, Carmelo, «La ley de asociación en Marruecos: La modificación de 2002.
- Estudio introductorio y traducción», *Al-Andalus Magreb*, nº 20 (pp. 169-197).
- Pérez Beltrán, Carmelo, «Mujeres en contexto árabe. Entre el patriarcado y la acción»,
- ed. Pérez Beltrán, Carmelo, *Mujeres en Contexto Árabe, motor de cambio social,*
- Universidad de Granada, Granada, 2022 (pp. 11-24).
- Pérez Beltrán, Carmelo, «Sociedad civil en el Magreb: espacio crítico de acción colectiva
- en contexto autoritario», ed. Pérez Beltrán, Carmelo, *Dinámicas de protestas en el mundo*
- árabe: desafiando a los regímenes autoritarios, Universidad de Granada, Granada, 2023
- (pp. 125-163).
- Pérez Beltrán, Carmelo, «Una aproximación a la sociedad civil de Marruecos»,
- *Miscelánea de Estudios Árabes y Hebraicos. Sección Árabe-Islam*, nº 50 (pp. 231-252).
- Serdeño, Ángel, «Tres modelos de transición democrática», *Realidad. Revista de*
- *Ciencias Sociales y de Humanidades*, nº 51, 1996 (pp. 369-406).
- Tourabi, Imad, «Influence of Intentional Governance Mechanisms on the Overall
- Performance of Associations in Morocco. Exploratory Study», *International Journal of*
- *Advanced Research*, nº 10 (pp. 274-290).
- Tozy, Mohamed, *Monarquía e islam político en Marruecos*, Bellaterra, Barcelona, 2000.