

La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania



Ana Echagüe

56

Working Paper / Documento de trabajo
Marzo de 2008

Working Paper / Documento de trabajo

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania

Ana Echagüe

Marzo de 2008

Ana Echagüe es licenciada en Relaciones Internacionales e Historia del Arte por Tufts University y obtuvo su Master en Relaciones Internacionales en la School of International and Public Affairs de Columbia University. Antes de entrar en FRIDE, fue directora adjunta del Proyecto de la Universidad de Oriente Medio en Madrid y trabajó como analista financiero en Lehman Brothers en Londres.



© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Prefacio

Las asociaciones son indispensables para la propia supervivencia de la democracia y el progreso social. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que defienden los derechos humanos en el ámbito local, nacional o internacional son los guardianes de las libertades fundamentales, y a menudo constituyen el único marco a través del cual las minorías y otros segmentos vulnerables de la población pueden ver que se escuchan sus voces, se respetan sus derechos y se garantiza su participación. El grado de uso efectivo de la libertad de asociación constituye, por tanto, un barómetro importante para juzgar la situación real de la democracia, los derechos humanos y la participación en un país.

Además de ser un derecho fundamental en sí mismo, la libertad de asociación es también una condición previa de, y una garantía para, la defensa de los derechos colectivos y la libertad de conciencia y religión, por lo que merece especial atención y vigilancia. Con el aumento del terrorismo transnacional, en muchos países se ha estado reprimiendo en los últimos años la libertad de asociación en nombre de la seguridad nacional. Las obligaciones que someten a los fundadores de asociaciones a criterios de admisión arbitrarios, pedantes verificaciones y obstáculos administrativos innecesarios son indicadores de los esfuerzos del gobierno por ejercer el control político. Esto puede ocurrir formalmente, mediante la adopción de leyes que permiten limitaciones inadecuadas a la libertad de asociación, o informalmente, con la no aplicación de la ley en la práctica y el predominio de normas informales que sustituyen al Estado de derecho.

Reconociendo la importancia fundamental de la libertad de asociación y de una sociedad civil vibrante y activa para la participación ciudadana y la dinámica de la democratización, el Club de Madrid, organización no gubernamental independiente formada por 70 ex jefes de Estado y de gobierno dedicada a la práctica democrática, inició en febrero de 2007 un proyecto

encaminado a reforzar el diálogo sobre la libertad de asociación en toda la región de Oriente Medio y Norte de África. Con el apoyo de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR), de la Comisión Europea, y del Fondo para la Democracia de las Naciones Unidas, el objetivo del proyecto es mejorar la capacidad de la sociedad civil y las autoridades para construir una visión común sobre la promoción de la libertad de asociación. En colaboración con FRIDE y socios locales, el Club de Madrid participa en los esfuerzos destinados a reforzar el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno, con el objetivo de contribuir, basándose en la propia experiencia de liderazgo de los miembros del Club, a fomentar la inclusión de la sociedad civil. A tal fin, el proyecto confía en proponer reformas constructivas tanto legales como políticas que contribuyan a hacer avanzar la participación ciudadana en los debates políticos nacionales sobre la libertad de asociación y, más en general, sobre la reforma democrática.

El presente informe forma parte de una serie de seis informes de país que ofrecen un análisis independiente de la situación de la libertad de asociación y de la sociedad civil en Marruecos, Jordania, Bahréin, Egipto, Túnez y Arabia Saudí, respectivamente. La finalidad de estos informes es acompañar y apoyar el proyecto mencionado que lidera el Club de Madrid mediante la identificación tanto de los desafíos pendientes como de las ideas de la sociedad civil para resolverlos. Cada informe se basa en un número importante de consultas y entrevistas realizadas a lo largo de 2007 y 2008 con las partes interesadas de la sociedad civil local, representantes de todos los niveles del gobierno, parlamentarios, representantes de partidos políticos, periodistas, activistas sindicales, activistas por los derechos de la mujer y de derechos humanos, así como abogados y analistas políticos. El análisis independiente tiene por objeto facilitar el debate público y fomentar el diálogo en la sociedad sobre la libertad de asociación en el país respectivo. Las principales conclusiones y recomendaciones resumen las opiniones expresadas por las numerosas partes locales interesadas que tuvieron la amabilidad de concedernos parte de su tiempo para mantener una entrevista.

Introducción

Aunque Jordania ha logrado proporcionar desde 1989 un espacio limitado para que funcionen las organizaciones de la sociedad civil, la promesa inicial de reforma se ha desvanecido en los últimos años, y los parámetros y limitaciones con los que funcionan estas organizaciones siguen siendo demasiado restrictivos e intrusivos. La relativa estabilidad de Jordania y su importante posición estratégica en la región han reducido la presión externa a favor de la reforma. Esto no ha tenido consecuencias para su economía, que es dependiente de la ayuda externa. De este modo, se sigue considerando a este país como ejemplo de uno de los Estados árabes más progresistas y democráticos.

El régimen ha luchado para mantener la unidad y seguridad nacionales al mismo tiempo que abordaba una serie de desafíos como los cambios demográficos causados por el crecimiento de la población de jordanos de origen palestino, el aumento del apoyo al islam político y la amenaza del terrorismo. El conflicto árabe-israelí ha tenido un efecto significativo en el equilibrio de poder interno de Jordania, y los refugiados palestinos siguen representando un importante trasfondo de todas las cuestiones políticas y debates nacionales. En general, se ha logrado su integración como ciudadanos jordanos, aunque siguen estando infrarrepresentados en el sector público y la clase dirigente política. La Ley Electoral continúa siendo la cuestión más polémica en el país. La norma de "una persona, un voto", junto con el reparto desigual de los escaños parlamentarios entre los distritos electorales, están concebidos para que las zonas urbanas, bastiones del apoyo palestino o islamista, estén infrarrepresentadas y, por el contrario, estén sobrerrepresentados los segmentos rurales de la población aliados del régimen. Esto ha favorecido el afianzamiento de las filiaciones tribales en el Parlamento jordano en detrimento de los partidos políticos nacionales. El rey conserva el monopolio del poder en el país, mientras que el Parlamento sigue siendo débil y poco efectivo. Gran parte de la actual desconfianza que existe entre el gobierno y la sociedad civil surgió en el periodo 2001-2003, en el que el rey Abdullah promulgó 211 leyes y enmiendas provisionales. Muchas de estas nuevas normas revocaban libertades civiles,

incluso mediante la introducción de restricciones más rigurosas sobre numerosos aspectos de la libertad de asociación. Todo esto se realizó a pesar del lanzamiento simultáneo, y con mucha fanfarria, de numerosas iniciativas de reforma que, sin embargo, no se han puesto en práctica.

La libertad de asociación está garantizada por la Constitución y debería estar protegida por los instrumentos internacionales de los que es parte Jordania, y concretamente por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, el marco legal y las normas relativas a la sociedad civil en Jordania contienen disposiciones que restringen el derecho de asociación y limitan la libertad de la sociedad civil. La legislación confiere amplios poderes de supervisión al gobierno, que incluyen el derecho a denegar solicitudes de licencias sin dar explicaciones, la facultad de sustituir el órgano de gobierno de una asociación, y facultades exhaustivas para la inspección de los locales y registros de las asociaciones. Los poderes del gobierno central y de los administradores locales para regular las organizaciones no gubernamentales son excesivamente intrusivos. Los obstáculos clave que afrontan las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de sus actividades se refieren al proceso de inscripción, la amplia e intrusiva supervisión del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior, la amenaza de disolución y suspensión y la falta de acceso a fondos. Las relaciones del gobierno con los sindicatos siguen siendo, en gran medida, de gran enfrentamiento.

Para recuperar la confianza en los esfuerzos de Jordania para proseguir con las recientes iniciativas de reforma y el impulso de estos esfuerzos, debería producirse un proceso de reforma constitucional que desembocara en un mayor equilibrio de poderes y en el establecimiento de un poder judicial realmente independiente, un parlamento con facultades legislativas y de supervisión plenas, y un gobierno que represente a la coalición parlamentaria de la mayoría que gane las elecciones. La legislación debería reflejar los convenios internacionales firmados y deberían revocarse leyes restrictivas como la Ley de Reuniones Públicas y la Ley Antiterrorista. La reforma del marco electoral antes de las próximas elecciones es una de las claves del éxito de una reforma hacia un sistema más progresista y democrático.

Índice

El contexto político: el proceso de reforma democrática hasta la fecha	1
El panorama asociativo	5
El marco legal	9
Obstáculos clave	17
Relaciones Estado-sociedad civil	20
Peticiones de reforma desde el interior	22
Conclusión	24

El contexto político: el proceso de reforma democrática hasta la fecha

La situación política de Jordania es algo confusa debido al hecho de que, aunque está lejos de ser una democracia en cuanto a libertades civiles y políticas, al menos formalmente su situación es mucho mejor que la de la mayoría de los Estados árabes. Los partidos políticos son legales, se celebran elecciones parlamentarias con más o menos regularidad y el proceso de reforma iniciado en 1989 sí produjo algunos cambios positivos cuando no una democracia completa. Además, en comparación con sus vecinos en Iraq y Palestina, es un oasis de estabilidad. El régimen utiliza esta imagen de estabilidad precaria (y la amenaza del caos y el islamismo) para contener cualquier presión (interna o externa) a favor de la reforma política y obtener ayuda internacional. La verdad, como reconoció un alto cargo diplomático europeo, es que Jordania es un Estado de seguridad, si bien en una versión menos extrema, menos abiertamente represiva, que Turquía o Egipto.¹ El régimen cuenta con su posición geográfica clave y su papel igualmente importante en el mantenimiento de la seguridad regional para obtener la ayuda externa que necesita para paliar su falta de recursos y contribuir a mantener la estabilidad interna. El reparto de las rentas de la ayuda externa, así como de los empleos gubernamentales y otros privilegios le permiten mantener una base de apoyo más o menos estable procedente de cierto segmento de la población, y de una cúpula de seguridad leal.² Así pues, la monarquía ha consolidado su dominio alineándose con la población transjordana concentrada en las zonas rurales y desplazando el equilibrio electoral desde los cen-

tros de población urbana, cada vez mayores, a estas zonas rurales. La mayoría de los empleos públicos están ocupados por personas procedentes de las áreas rurales tribales y la Ley Electoral garantiza su sobre-representación en el Parlamento. Todos los desafíos al sistema se abordan debilitando a la oposición institucionalizada.³ Hay que reconocer que la amenaza a la seguridad es real y que el conflicto árabe-israelí ha tenido, de hecho, un efecto profundo en el equilibrio interno de poder jordano. Sin embargo, aunque la monarquía lucha por mantener la estabilidad, no es probable que la discriminación y la restricción de las libertades individuales sirvan para alcanzar la cohesión social necesaria para superar estas amenazas.

En 1989, Jordania inició un proceso de reforma política que recibió grandes elogios de Estados Unidos y la Unión Europea. Este proceso incluyó la legalización de los partidos políticos y la celebración de elecciones parlamentarias. A pesar de estos aspectos positivos, que contribuyeron a dar al país una imagen de progreso y tolerancia, los cambios apenas representaron el desarrollo de un auténtico proceso democrático. Jordania ha sufrido desde entonces cada vez más restricciones de libertades y derechos fundamentales, así como limitaciones a la participación política.⁴ Estas contradicciones son la consecuencia de una reforma política que no fue iniciada como un fin en sí mismo, sino como una estrategia de supervivencia del régimen ante el contexto de presión social debido al descontento económico. Este clima fue suscitado por el requerimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) de reestructurar la deuda externa.⁵ El proceso de reforma se caracterizó por su carácter vacilante e impuesto desde arriba, así como por su objetivo de mantener la estabilidad interna y ampliar la base de apoyo a la monarquía, en lugar de lograr reformas estructurales genuinas.⁶

³ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁴ Democracy Reporting International y Centro de Investigación Al Urdun Al Jadid, "Assessment of the Electoral Framework, Final Report The Hashemite Kingdom of Jordan", enero de 2007, p. 4.

⁵ Brand, Laurie: "In the Beginning was the State: The Quest for Civil Society in Jordan", en *Civil Society in the Middle East*, Norton, Augustus Richard (ed), Boston: Brill, 1996.

⁶ Choucair, *op. cit.*, p. 3.

¹ Entrevista mantenida en Ammán el 17 de abril de 2007.

² Choucair, Julia: "Illusive Reform: Jordan's Stubborn Stability", Washington, Carnegie Endowment for International Peace, Democracy and Rule of Law Project, Middle East Series, Número 76, diciembre de 2006, pp. 3-4.

El régimen lucha por mantener la unidad y la seguridad nacionales al mismo tiempo que se enfrenta a una serie de desafíos, como los cambios demográficos causados por el crecimiento de la población de jordanos de origen palestino, el aumento del apoyo al islam político y la amenaza del terrorismo. Al mismo tiempo, trata de proteger los intereses de la élite gobernante y de las estructuras tribales transjordanas tradicionalmente dominantes. Históricamente, cualquier amenaza al precario equilibrio de poder se aborda mediante la represión de la oposición. Los desafíos que plantearon los grupos nacionalistas árabes y militantes palestinos durante las décadas de 1950, 1960 y principios de la de 1970 desembocaron en medidas represivas que incluyeron la prohibición de los partidos políticos, la imposición de la ley marcial y la suspensión del Parlamento. El desafío más significativo para la autoridad hachemita es el conflicto entre árabes e israelíes, que ha tenido un efecto significativo en el equilibrio de poder interno de Jordania. Los refugiados palestinos siguen representando un importante trasfondo de todas las cuestiones políticas y debates nacionales. La composición exacta de la población es un tema delicado y conflictivo, y según las cifras, existe una proporción de entre el 40 y el 60 por ciento de jordanos de origen palestino. En general, se ha logrado la integración de los refugiados palestinos como ciudadanos jordanos, aunque los jordanos palestinos siguen estando infrarrepresentados en el sector público y en la clase dirigente política. La Ley Electoral y el reparto de los escaños parlamentarios entre los distritos electorales están concebidos para que las zonas urbanas, bastiones del apoyo palestino o islamista, estén infrarrepresentadas, y sobrerrepresentados los segmentos rurales de la población aliados del régimen.⁷

En 1989 también se inició el proceso de liberalización política con la celebración de elecciones parlamentarias, que se habían venido aplazando desde 1967. Aunque los partidos políticos eran aún ilegales, los candidatos podían presentarse como independientes y las elecciones culminaron con un gran éxito de los candidatos islamistas, que obtuvieron casi el 40 por cien-

to de los escaños. En 1991, el rey Hussein nombró una comisión integrada por 60 miembros en la que había partidarios del gobierno y miembros de la oposición de izquierdas y de los Hermanos Musulmanes (HM), para elaborar una carta en la que se expusieran los objetivos y características del proceso de liberalización. En última instancia, la Carta Nacional logró la ampliación de las libertades políticas y del espacio para la sociedad civil a cambio del reconocimiento de la legitimidad de la monarquía hachemita. Como resultado de la Carta, se levantó la ley marcial, se legalizaron los partidos políticos, se permitió el retorno de los exiliados políticos y se relajaron las restricciones impuestas a las manifestaciones.⁸

No obstante, el rey Hussein comenzó a debilitar las reformas en cuanto vio la oportunidad de recuperar el apoyo externo que había perdido por negarse a firmar un tratado de paz con Israel en 1980. Con el fin de aplastar a la oposición interna, se adoptaron una serie de medidas para reducir su voz e influencia. La más importante, y una de las cuestiones más polémicas hasta la fecha, fue la modificación de la Ley Electoral. La enmienda de 1993 obligó a cada votante a elegir a un solo candidato, con independencia del número de escaños que hubiera que cubrir en el distrito. La polémica ley de "una persona, un voto", favorecía a los candidatos tribales en detrimento de los partidos y, como resultado, las elecciones de 1993 desembocaron en una disminución de la presencia del Frente de Acción Islámica (FAI) en el Parlamento. En noviembre de 1994 se ratificó el tratado de paz con Israel a pesar de una fuerte oposición. En consecuencia, Estados Unidos canceló su deuda y fue aumentando progresivamente la ayuda hasta que Jordania se convirtió en el cuarto receptor más importante de ayuda económica y militar estadounidense. El país árabe fue también uno de los primeros de la región en firmar un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Cuando el rey Hussein falleció, en febrero de 1999, parecía evidente que la liberalización había sido una medida temporal para reducir la oposición a unas políticas económicas impopulares. Desde entonces, no se han puesto en prác-

⁷ Democracy Reporting International, *op. cit.*, p. 3.

⁸ Choucair, *op. cit.*, p. 7.

tica las reiteradas promesas del rey Abdullah y su gobierno de reformas democráticas. El deterioro de la situación de la región y las continuas tribulaciones económicas han empujado al rey Abdullah a restringir severamente las libertades políticas y civiles y a apoyarse en el omnipresente papel de los servicios de seguridad.⁹ La mejor forma de describir la situación es caracterizarla como unas libertades muy reguladas dentro de unos límites concretos, y sometidas a una vigilancia y regulación estrechas. Esta situación está aumentando de forma notable desde hace cinco años.

En 1999, la llegada al trono del rey Abdullah intensificó las expectativas de reforma política. Sin embargo, la reforma económica obtuvo rápidamente preferencia, centrada sobre todo en atraer la inversión extranjera y aumentar las exportaciones. Las reformas económicas desembocaron en el ingreso de Jordania en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2000, la firma de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Estados Unidos en 2001 y el establecimiento del programa de Zona Industrial Cualificada (ZIC). El rey dio prioridad a la reforma administrativa y la lucha contra la corrupción en el sector público, pero las crecientes presiones de la región relacionadas con Palestina e Iraq pusieron las cuestiones de seguridad en primer plano y desembocaron en restricciones de la actividad política que han tenido repercusiones duraderas para la libertad de asociación. El régimen, preocupado por la oposición pública a su postura tanto sobre Iraq como sobre Palestina, aplazó las elecciones parlamentarias, previstas inicialmente para 2001. Mientras el Parlamento estuvo suspendido (entre junio de 2001 y junio de 2003), el rey Abdullah promulgó 211 leyes y enmiendas provisionales. Muchas de ellas representaron un revés para las libertades civiles y políticas. La Ley de Reuniones Públicas de agosto de 2001 exige la previa autorización escrita del gobierno para celebrar cualquier reunión o concentración pública, mientras que las enmiendas al Código Penal de octubre de 2001 contemplan penas y condenas de prisión por publicar "información falsa o difamatoria que pueda menoscabar la unidad nacional o la reputación del país." Otro

decreto permite al primer ministro remitir cualquier caso al Tribunal de Seguridad del Estado y un proyecto de ley de 2005 sobre asociaciones profesionales trató de limitar sus actividades y obstaculizarlas.¹⁰

Estas drásticas medidas sobre el terreno se impusieron al mismo tiempo que se lanzaban sucesivas iniciativas de reforma. En 2002 se lanzó la iniciativa "Jordania Primero", en 2003 se creó el Ministerio de Desarrollo Político para aumentar la participación y promover el diálogo democrático; en 2005 se concibió la Agenda Nacional y en 2006 se lanzó el plan de acción "Todos Somos Jordania". La Agenda Nacional parece la más completa y fue resultado de 13 meses de trabajo. Su implantación prevista duraría hasta el año 2020. En general, las reformas tienen por objetivo estabilizar el régimen en un contexto de desafíos regionales y económicos, en lugar de abrir de forma significativa el sistema político. Fueron mucho más explícitas en cuanto a reformas económicas que en cuanto a reformas políticas, y ninguna de ellas ha abordado la distribución del poder político. El poder está concentrado en manos de la Casa Real y los servicios de información, mientras que el Consejo de Ministros y el Parlamento se limitan a ejecutar políticas que han decidido otros. Se sigue haciendo oídos sordos a las demandas de reforma estructural, como abordar los defectos de la Ley Electoral. Se aprobó una nueva Ley de Partidos en un intento de fomentar la consolidación de los partidos políticos, pero no se han producido avances en la reforma electoral.

Aunque la Constitución de 1952 establece que Jordania es una monarquía constitucional, el rey conserva el monopolio del poder en el país hasta el punto de que no es realmente aplicable el concepto de separación de poderes. Hay funcionarios que hablan del "gobierno dirigido por Su Majestad" y a menudo se utilizan las palabras *Estado*, *gobierno* y *rey* indistintamente. Desde el punto de vista constitucional, el rey puede nombrar y cesar al primer ministro, al Consejo de Ministros y a la Cámara Alta del Parlamento. También tiene facultades para disolver el Parlamento,

⁹ Choucair, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁰ Choucair, *op. cit.*, pp. 8-9.

vetar leyes, promulgar “leyes provisionales” cuando el Parlamento está disuelto, determinar la política gubernamental y la legislativa, y nombrar al poder judicial.

La Constitución equilibra estos poderes con el requisito de que el ejecutivo debe actuar con la confianza de la Cámara Baja del Parlamento, pero en la historia de Jordania sólo ha habido tres mociones de censura. Además, las instituciones que están fuera de las estructuras constitucionales, es decir, la Casa Real y los servicios de información, ejercen un poder importante. Tanto la Casa Real como los servicios de información dependen directamente del rey, su mandato y estructura siguen siendo poco claros y no están sometidos a la supervisión del Parlamento. La Casa Real desempeña un papel clave en definir al gobierno, y los servicios de información tienen influencia en las políticas legislativa y política, sobre todo cuando se consideran una amenaza para la estabilidad del país.¹¹ A las instituciones que están fuera de la monarquía, como el Consejo de Ministros y el Parlamento, les quedan poderes limitados, y el gobierno, en el mejor de los casos, ejecuta lo que otros deciden. Los gobiernos ejercen sus funciones sometidos a la voluntad del rey, y el Parlamento tiene muy poco que decir sobre su formación y destitución.

Aunque los gobiernos deben contar con el respaldo del Parlamento, la inexistencia de gobiernos de mayoría parlamentaria impide que el gobierno rinda cuentas ante la población. El Parlamento ha sido suspendido en reiteradas ocasiones y las elecciones aplazadas. Como consecuencia del sistema electoral, el Parlamento tiene una mayoría de miembros independientes, no afiliados a ningún partido político, que representan todo un abanico de intereses tribales y que realizan una débil labor de supervisión del ejecutivo. Los poderes de la Cámara Baja del Parlamento están limitados por una Cámara Alta no elegida. El ejecutivo legisla a menudo promulgando leyes y decretos temporales que tienen fuerza de ley sin pasar por la aprobación del Parlamento. Éste puede debatir, aprobar y proponer leyes, pero, en la práctica, rara vez debate leyes o propone nuevos pro-

yectos de ley.¹² La función del ejecutivo en el ascenso, castigo o sanción de los jueces es una expresión de la falta de independencia del poder judicial, al igual que los Tribunales de Seguridad del Estado, que siguen estando fuera de la competencia del Consejo del Poder Judicial. Entre 1952 y 1976 se enmendó o modificó la Constitución 28 veces para restar poderes al Parlamento y al poder judicial y aumentar los del monarca.

La Constitución reconoce las libertades fundamentales de expresión y de reunión, pero la prensa y las leyes penales prohíben las críticas a la familia real y a las fuerzas armadas y cualquier declaración considerada perjudicial para la unidad nacional o las relaciones exteriores de Jordania. Editores y periodistas siguen recibiendo advertencias oficiales para no publicar ciertos artículos, y los funcionarios de los servicios de seguridad presionan a las imprentas para que retengan la publicación hasta que los editores acceden a eliminar artículos delicados. Las encuestas muestran que el 74,6 por ciento de los jordanos temen el castigo o la represalia de las autoridades por criticar al gobierno.¹³ El derecho de reunión está limitado por el requisito de la autorización previa para todas las reuniones públicas (con la excusa de la seguridad). El régimen también obstaculiza las actividades de los actores no estatales (asociaciones profesionales, ONG, organizaciones sin fines lucrativos), a los que no permite participar en cuestiones “políticas”. La libertad de asociación se puede ejercer dentro de un entorno controlado y hay leyes nuevas, como la Ley Antiterrorista, que están produciendo restricciones cada vez mayores.

Las diversas iniciativas de reforma no se han puesto en práctica. La inexistencia de plazos, medios de implementación y sistemas de vigilancia y evaluación han alimentado la creencia de que no son más que ejercicios para apaciguar a Occidente. Otros insisten en que el entusiasmo y el compromiso de la Casa Real y el gobierno con estas iniciativas son auténticos, pero que en última instancia se malogran debido a la situación

¹¹ Democracy Reporting International, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹² Democracy Reporting International, *op. cit.*, p.1.

¹³ CSS Democracy in Jordan, 2006

de la región o a la falta de apoyo de los conservadores. Las fuerzas del statu quo son un obstáculo, pues consideran que sus privilegios y su posición quedarán amenazados y el rey no quiere debilitar su base de apoyo más leal. Desde la llegada al trono del rey Abdullah ha habido cinco gobiernos diferentes. La inestabilidad de los ejecutivos y su dependencia del rey también les imposibilita satisfacer cualquier demanda de reforma. En general, hay una división entre quienes creen que cualquier reforma pondría en peligro la seguridad y quienes creen que la estabilidad radica en la implementación de la reforma. Para complicar aún más las cosas, el ascenso de los movimientos políticos islámicos en la región, sobre todo el éxito de Hamas en las elecciones palestinas de 2006, ha aumentado la preocupación de que cualquier apertura del espacio político podría reforzar el apoyo popular al FAI. La relación entre el gobierno y los Hermanos Musulmanes (HM) es compleja y ha pasado del apoyo mutuo a una postura más de confrontación. El FAI está abandonando su postura neutral hacia el gobierno y desempeña cada vez más el papel de principal partido de la oposición. La presión del gobierno sobre los HM podría desembocar en última instancia en una división dentro de los moderados, lo que daría a los extremistas mayor libertad para trabajar en la clandestinidad y obtener apoyo.

A largo plazo, la ausencia de libertades junto con el fracaso de los programas socioeconómicos podría acarrear problemas. En las encuestas, el 85 por ciento de la población afirma que su situación económica no ha mejorado o que se ha deteriorado. Pese al aumento de las exportaciones gracias al ALC y al auge de la construcción, ha habido pocos beneficios para la mayoría de la población. El futuro de la reforma depende de si el régimen cree que la mejor forma de mantener la estabilidad de Jordania es a través de la liberalización política o a través de la represión. La postura oficial es que se ha logrado mucho en los últimos años y que el desafío es seguir avanzando en el camino hacia la democracia en las circunstancias de seguridad imperantes.

El panorama asociativo¹⁴

Se calcula que existen alrededor de 2.000 organizaciones de la sociedad civil en Jordania. Aunque la mayoría de los analistas subraya la debilidad de los agentes sociales en el país —es cierto que la mayor parte de las organizaciones son de pequeño tamaño y que algunas carecen incluso de sede—, el número de grupos sociales parece indicar un aumento de los esfuerzos de movilización. Sin embargo, a pesar del gran número de organizaciones, no cabe decir que la sociedad civil sea muy activa, pues la mayoría de las ONG tienen un alcance mínimo (1.000 personas por organización como máximo). La mayor parte de las organizaciones trabajan bajo limitaciones significativas, en su mayoría relativas al marco legal, las dificultades inherentes a la recaudación de fondos y las injerencias de las autoridades. Otros problemas adicionales son la ausencia de democracia interna dentro de las propias estructuras organizativas, la no renovación de los cargos directivos y la falta de eficiencia o de capacidad. Los cargos de la dirección rara vez cambian; en cuanto a las elecciones, no se celebran o no son transparentes y justas. Esta podría ser una de las razones que explican los bajos niveles de participación en las organizaciones de la sociedad civil. La mayoría del trabajo social en Jordania se basa en los esfuerzos voluntarios de los miembros de las organizaciones que no reciben retribución ni salario alguno por sus labores administrativas.

Las agrupaciones de la sociedad civil han logrado incorporarse a organizaciones regionales o internacionales, pero no han podido establecer redes locales dentro de Jordania. Las alianzas dentro de la sociedad civil no son habituales. Sin embargo, en los últimos años se han creado varias redes y coaliciones como la Coalición Jordana de Organizaciones de la Sociedad

¹⁴ La mayor parte de los datos procede de "The Directory of Civil Society Organizations in Jordan", supervisado por Hourani, Hani; Centro de Investigación Al Urdun Al Jadid, 2006.

Civil, entre cuyos miembros figura la Organización Árabe para los Derechos Humanos en Jordania, el Centro de Ammán para los Estudios en Derechos Humanos, la Asociación de Juristas Jordanos, el Centro para los Derechos del Niño "Haq", la Sociedad Jordana para los Derechos Humanos, la Organización de Mujeres Árabes y el Foro Juvenil Jordano. Los desafíos para la creación de redes y alianzas en Jordania son numerosos: leyes como la Ley de Reuniones Públicas y la Ley sobre el Derecho al Acceso a la Información, el predominio del individualismo sobre la acción colectiva en el trabajo, la competencia entre organizaciones en lugar de su integración, la falta de experiencia de los órganos de gobierno de las asociaciones y la competencia por fuentes de financiación limitadas.¹⁵

Las sociedades de voluntariado representan más de un tercio de las sociedades civiles. Reguladas por la Ley de Sociedades Sociales de 1966, están supervisadas por el Ministerio de Desarrollo Social. En 2003 había 783. Florecieron sobre todo tras la prohibición de los partidos políticos, entre 1957 y 1967. Incluyen grupos tribales y familiares, grupos de mujeres, sociedades religiosas y sociedades étnicas, entre otras. Su financiación procede de las cuotas de los socios, los ingresos recaudados en proyectos, el Ministerio de Desarrollo Social y el apoyo extranjero y local. Están organizadas en la Unión General de Sociedades de Voluntariado y una Unión de Sociedades de Voluntariado en cada gobernación.

Existen 14 **asociaciones profesionales**, las organizaciones más eficaces dentro de la sociedad civil. La inversión de las cuotas de los socios y de los fondos les ha permitido obtener peso económico e independencia del gobierno. Sus socios, que deben afiliarse obligatoriamente a la asociación para poder ejercer una profesión, son alrededor de 100.000, procedentes en su mayoría de la élite y las clases medias. Suelen participar en la redacción de leyes pertinentes al ejercicio de su profesión y su objetivo principal es la defensa de los derechos e intereses de sus socios. También ofrecen fon-

dos de pensiones, seguros médicos y fondos de seguridad social a sus miembros. La formación de estas organizaciones está regulada por las normas que dicta el Consejo de Ministros. Las leyes que establecen estas asociaciones les permiten ejercer un proceso democrático interno independiente, que incluye la elección de sus dirigentes, sin la injerencia del gobierno. No obstante, es casi imposible crear asociaciones nuevas, lo que quedó demostrado cuando el Alto Consejo Judicial declaró anticonstitucional el intento de crear una nueva asociación de enseñantes.

Después de 1967, las asociaciones profesionales adoptaron una función más política, centrándose en cuestiones tanto panárabes (Palestina, el Líbano, Iraq) como nacionales (el programa de ajuste económico, el tratado de paz con Israel). Esta postura política, sobre todo la resistencia activa a la normalización, ha desembocado a menudo en conflictos con el gobierno, que ha amenazado en algunas ocasiones a las asociaciones profesionales con anular la obligatoriedad de pertenecer a ellas y también con remitir las leyes en cuya virtud se crearon al Consejo Superior para una interpretación de su constitucionalidad. La Ley de Reuniones Públicas de 2005 generó tensiones con el gobierno, al igual que una propuesta de ley sobre asociaciones profesionales que se inmiscuía en sus asuntos internos y permitía a la Oficina de Auditoría auditar sus cuentas y acceder a sus fondos. En algunas ocasiones, comités nombrados desde los ministerios han intentado suplantar a los consejos elegidos de las asociaciones. Pese a su incómoda relación con el poder, en general se les permite realizar actividades dentro de sus sedes sin autorización del gobierno, y se les exige el consentimiento sólo para actividades fuera de la sede.

Cada asociación depende de un ministerio concreto con el que mantienen algún tipo de diálogo semiestructurado y que les permite hacer aportaciones a las leyes que propone ese ministerio. Las comisiones parlamentarias también convocan en ocasiones a las asociaciones profesionales para debatir asuntos como la ley del impuesto sobre la renta, aunque se hace más por cortesía que porque tengan una influencia real. Las asociaciones se reúnen una vez al año con el primer minis-

¹⁵ Rahal, Ghosoun, "Freedom of Assembly and Association", the Euro-Mediterranean Network for Human Rights, junio de 2007.

tro para hablar de cuestiones como la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos, pero el diálogo con el gobierno no suele estar estructurado y depende de los contactos personales del presidente de cada asociación. En cuanto a las tendencias de los dirigentes de las asociaciones, son distintivas: nacionalista hasta la década de 1970, izquierdista y palestina hasta la década de 1980 y actualmente islamista. El movimiento islámico domina la mayoría de las asociaciones y en la totalidad de las más importantes (ingenieros, el colegio de abogados e ingenieros agrícolas).

Hay 33 partidos políticos registrados en Jordania. La mayoría de ellos son organizaciones pequeñas y personalizadas, y su influencia política es limitada, su capacidad institucional es débil y cuentan con niveles bajos de apoyo popular. Todos menos el FAI tienen menos del uno por ciento de representación. Las autoridades son en parte responsables del número cada vez mayor de partidos, pues muchos de ellos están formados por simpatizantes del gobierno que han ocupado cargos decisivos. Los partidos están fragmentados y tratan de obtener el apoyo ciudadano mediante el clientelismo en lugar de recurrir a programas políticos y actividades populares. La mayor parte parece incapaz de crear plataformas políticas efectivas o de representar intereses políticos. Esto se debe en parte a la falta de recursos, pero también al temor público a incorporarse a un partido debido a su reciente condición de proscritos y a una ley electoral que favorece a los candidatos independientes. La apatía pública hacia los partidos políticos está afectada por la debilidad del Parlamento¹⁶ y por el hecho de que los partidos no forman el gobierno ni diseñan la política de éste.

La Ley Electoral fomenta la individualidad, el tribalismo y el sectarismo en detrimento de un proceso basado en programas electorales. Los candidatos tienden a ser elegidos por su capacidad para proveer servicios a sus electores más que por el programa electoral de su partido. Se considera que los candidatos individuales son los más adecuados para cumplir promesas electorales a través de sus lazos tribales. Los partidos políti-

cos desempeñan un papel limitado en las elecciones parlamentarias. Por tanto, la mayoría de ellos busca el apoyo tribal para lograr el éxito en las elecciones, y los candidatos se remiten a los programas políticos una vez elegidos. En ocasiones se forman alianzas de partidos en torno a ciertas cuestiones. Algunos afirman que el marco legal ofrece una excusa cómoda para la falta de avances, que los partidos se han vuelto perezosos y que las personas elegidas al Parlamento tienen motivaciones erróneas: viajes, dinero y ventajas. Según esta opinión, con unos legisladores adecuados, el Parlamento podría ser más activo.

Se puede clasificar, *grosso modo*, a los partidos en aquellos que fueron activos en la clandestinidad hasta su legitimación en 1992 (como los partidos baasista y comunista, y algunos vinculados a movimientos palestinos, como el Partido Democrático del Pueblo Jordano y el Partido Jordano de Unidad Popular Democrática), el partido HM (FAI), partidos formados por personalidades políticas que ocuparon cargos importantes en el gobierno, los centristas de la mayoría (como el Partido Constitucional Nacional) y formaciones que se han escindido de otros partidos o se han coaligado con otros formando grupos nuevos (como el Partido Izquierdista Democrático Jordano o el Partido Político Al Nahda). Las autoridades del ejecutivo han pedido a los partidos políticos que se integren y reduzcan su número a algunos partidos grandes que representen las diferentes corrientes y se ha promulgado una Ley de Partidos Políticos a tal efecto.

El FAI es el partido más fuerte. Aunque tradicionalmente estuvo alineado con el gobierno, ahora representa al único partido sólido de la oposición. El predominio de las cuestiones exteriores en su agenda —el conflicto israelí-palestino, la guerra de Iraq y la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo— ha desembocado en una relación de confrontación con el régimen. Éste considera al movimiento islamista su rival interno más importante, que ocupa el puesto que antes ocuparon los nacionalistas árabes, los izquierdistas y los nacionalistas palestinos. Sigue pendiente la cuestión de si el régimen tratará finalmente al movimiento islamista como un desafío para la seguridad al que hay que aplastar o

¹⁶ Democracy Reporting International, *op. cit.*, p. 8.

como un desafío político al que absorber y contener. El partido se ha esforzado tradicionalmente por no alejarse del régimen y ha aceptado en gran medida las limitaciones que se le han impuesto y trabajado en torno a ellas. Se ve obligado a funcionar en un marco electoral diseñado deliberadamente para que siga siendo una minoría parlamentaria, lo que ha desembocado en la estrategia de presentar sólo un número limitado de candidatos. En las elecciones de noviembre de 2007 presentó una lista de sólo 22 candidatos, que fue purgada de extremistas en un evidente acuerdo con el gobierno. La eficacia del FAI para influir en la política jordana viene estando, por tanto, limitada por su escasa representación parlamentaria y por las limitaciones del propio Parlamento. Sin embargo, la representación en el Parlamento le ha dado una experiencia considerable al utilizar este órgano como tribuna, y en los últimos años su capacidad ha mejorado gracias a su recién encontrada voluntad de forjar alianzas en la oposición con partidos nacionalistas y de izquierdas. Aunque estos partidos aportan poco en cuanto a base popular, el frente de la oposición (que puede dominar el FAI) permite que el movimiento hable como algo más que un partido político limitado. A veces ha podido obstruir o retrasar la acción del gobierno, aunque lo ha hecho mediante la negociación o el enfrentamiento directos con un ejecutivo muy interesado en evitar la polémica (como cuando el Parlamento aplazó el estudio de una ley modificada de asociaciones políticas en 2005), y no a través de la votación en el Parlamento. Algunas de las iniciativas de reforma extraparlamentarias, como la Carta Nacional o la Agenda Nacional, han ofrecido oportunidades similares para presionar a favor de ciertas cuestiones.¹⁷

Existen 17 sindicatos. El gobierno les exige que pertenezcan a la Federación General de Sindicatos Jordanos (la única federación sindical), criticada por estar demasiado cerca del gobierno y por centralizar la toma de decisiones en detrimento de la autonomía de los sindicatos. La Federación está financiada por el gobierno, aplaude a cada nuevo gobierno y nunca pone

objeciones a ninguna medida gubernamental. Por tanto, los sindicatos tienen un poder y una independencia limitados. Funcionan en el marco de la Ley del Trabajo de 1960, modificada en 1976. Históricamente, los partidos políticos tienen una gran influencia en los sindicatos; los partidos de izquierdas son los más influyentes y los islamistas brillan por su ausencia. Así, el declive de la influencia de las fuerzas de izquierdas ha ido acompañado del declive de la influencia de los sindicatos en las políticas nacionales. Hay una disminución reciente del número de miembros, que ha pasado de alrededor de 200.000 a 100.000. Sólo se ven a seis o siete sindicatos activos en defender los derechos de los trabajadores. La afluencia de trabajadores expatriados también ha reducido las posibilidades de negociación de los sindicatos, pues no se les permite sindicarse.

Los otros dos grupos que no pueden formar sindicatos son los estudiantes y los enseñantes, es de suponer que porque, como los mayores sectores de la comunidad, podrían tener un efecto significativo en un cambio de política, lo que suscita el temor de las autoridades. Se han celebrado elecciones sólo en seis de los sindicatos; en el resto, los cargos han sido nombrados. La relación entre sindicatos y gobierno es de enfrentamiento, y los primeros creen que se les trata como a oponentes y viven constantemente bajo la amenaza de la disolución por ser anticonstitucionales.

Las organizaciones de derechos humanos comenzaron a surgir en la década de 1970, pero no empezaron a desarrollarse hasta la de 1990, cuando el Parlamento ratificó siete convenios internacionales y el gobierno comenzó a presentar informes sobre derechos humanos ante la ONU.

El Centro Nacional de Derechos Humanos fue creado en 2002 por real decreto y en virtud de la ley provisional 75 de 2002, que ha sido aprobada por el Parlamento y se ha hecho permanente hace unos meses. Se dice que el Centro es independiente económica y administrativamente, aunque su consejo de administración es nombrado por real decreto y el gobierno le concede fondos del presupuesto nacional

¹⁷ Brown, Nathan J., "Jordan and its Islamic Movement: The Limits of Inclusion?", Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Democracy and Rule of Law Project, Middle East Series, Número 74, noviembre de 2006.

(una parte de este presupuesto está destinada a todas las instituciones independientes y es ratificado por el Parlamento). Algunos sostienen que parece más un nuevo ministerio, pues entre sus 70 empleados hay oficiales retirados de las fuerzas armadas, jubilados y burócratas. El hecho de que esté dirigido por un ex jefe de los servicios de información ha sido objeto de muchas críticas. Algunas ONG consideran que duplica su labor en lugar de actuar para cambiar las leyes, y que es demasiado blando en algunas cuestiones (como se ve al comparar su informe sobre la tortura con la del relator de la ONU sobre la misma cuestión).

Las principales **organizaciones de mujeres** son la Unión de Mujeres Jordanas, la Federación General de Mujeres Jordanas (creada por el Ministerio de Desarrollo Social), la Comisión Nacional de la Mujer y el Foro Nacional Jordano para la Mujer.

Las instituciones para el apoyo público y los centros de investigación son semioficiales (bajo la supervisión de la Casa Real o del gobierno) o pertenecen al sector privado. Los centros de investigación necesitan una autorización del Ministerio de Comercio e Industria.

Las asociaciones profesionales de empleadores, que defienden los intereses del sector privado, incluyen las cámaras de comercio (63.000 miembros; la afiliación es obligatoria), cámaras de industria (15.000 miembros), asociaciones profesionales de empleadores, sociedades de empleadores, la Asociación de Bancos de Jordania y la Asociación de Empresas Jordanas.

Las sociedades de protección civil y atención médica funcionan en virtud de la Ley de Órganos Sociales de 1966, pero están inscritas en el Ministerio del Interior y no en el de Desarrollo Social. Algunas también están inscritas como corporaciones civiles en el Ministerio de Comercio e Industria (el Centro para la Defensa de la Libertad de los Periodistas, el Grupo Jurídico por los Derechos Humanos (MIZAN)). La mayoría fueron creadas en la década de 1990, después de las reformas de 1989. En su mayor parte están orientadas a las personas con minusvalías y necesidades especiales, por lo que cuentan con la aprobación del gobierno.

Otras categorías de organizaciones son las asociaciones y ligas culturales, los clubs deportivos, las sociedades medioambientales, los foros de enseñantes y las ONG extranjeras.

El marco legal

La Constitución y los tratados internacionales

La libertad de asociación está garantizada en Jordania por el artículo 16 de la Constitución de 1952, que permite a todos los jordanos crear asociaciones y partidos políticos. La Constitución contiene también garantías para proteger las libertades y derechos fundamentales relativos a las elecciones democráticas, la libertad de expresión y la de reunión. El artículo 16 establece: "(i) Los jordanos tendrán derecho a celebrar reuniones dentro de los límites de la ley. (ii) Los jordanos tendrán derecho a crear sociedades y partidos políticos siempre que los objetivos de dichas sociedades y partidos sean legales, sus métodos pacíficos y sus reglamentos no sean contrarios a las disposiciones de la Constitución. (iii) El establecimiento de sociedades y partidos políticos y el control de sus recursos estarán regulados por la ley." La Ley de Asociaciones y Entidades Sociales núm. 33 de 1966, modificada por la Ley núm. 2 de 1995, regula las actividades de las asociaciones. La Ley de Partidos Políticos núm. 32 de 1992 regula la actividad de los partidos políticos. Otras leyes que regulan las actividades de la sociedad civil son la Ley de Sindicatos y Asociaciones Profesionales, la Ley de Reuniones Públicas núm. 7 de 2004; la Ley del Trabajo, que regula las actividades de los sindicalistas; la Ley de Sociedades Cooperativas, la Ley de Partidos Políticos y Asociaciones, y la nueva Ley de Sociedades Anónimas de 1997.

Los instrumentos internacionales ratificados por el gobierno jordano se consideran leyes nacionales sólo después de ser respaldadas por las dos cámaras del Parlamento y ratificadas por el rey, tal como establece la Constitución. Estos instrumentos se convierten en leyes efectivas únicamente cuando son promulgados

por el rey, transcurridos 30 días desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial. Así, aunque Jordania ha apoyado la mayoría de los instrumentos y pactos internacionales de derechos humanos, la mayor parte de estos acuerdos no se han presentado ante el Parlamento para su debate y apoyo.¹⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado por Jordania en 1975) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fueron publicados en el Boletín Oficial en junio de 2006, lo que les dio fuerza de ley. La Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fueron asimismo publicadas en el Boletín Oficial en 2006, años después de ser firmadas y ratificadas. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer no ha sido remitida al Parlamento ni se ha publicado en el Boletín Oficial, pese a que se ha firmado y ratificado (con reservas). Jordania no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87).

Otros convenios internacionales se han firmado sin que se haya hecho la necesaria adaptación de la legislación local. Por ejemplo, algunos aspectos de las leyes laborales están en contradicción con los convenios internacionales firmados. Los artículos sobre la libertad para formar sindicatos son contrarios a los convenios internacionales firmados, igual que el hecho de que los funcionarios públicos y los trabajadores extranjeros no puedan sindicarse. Los artículos 134-135 de la actual Ley del Trabajo num. 8 violan el derecho a la huelga.

Aparecen contradicciones entre algunas de las disposiciones de la Constitución y las obligaciones cuyo cumplimiento exige el derecho internacional, en virtud de los convenios internacionales ratificados por Jordania. El artículo 91 de la Constitución establece: "El primer ministro remitirá a la Cámara de Diputados cualquier proyecto de ley, y la Cámara tendrá derecho a aceptarlo, modificarlo o rechazarlo, pero en todos los casos

la Cámara remitirá el proyecto de ley al Senado. No se podrá promulgar ninguna ley que no haya sido aprobada tanto por el Senado como por la Cámara de Diputados y ratificada por el rey." Así, el control del proceso legislativo lo tienen el rey y el ejecutivo, según el poder que le confiere la Constitución de rechazar leyes, el control de la Cámara Alta del Parlamento y la posibilidad de promulgar leyes y decretos provisionales. En este sentido, no hay ninguna garantía de que el poder legislativo represente la voluntad de los parlamentarios elegidos por los ciudadanos, lo que infringe uno de los principios centrales de las normas internacionales relativas al gobierno democrático (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Del mismo modo, el hecho de que las dos Cámaras del Parlamento tengan iguales poderes en el proceso legislativo, aunque sólo la Cámara Baja sea elegida por los ciudadanos, también parece debilitar el concepto de supremacía democrática dentro de la Constitución. La Constitución permite al ejecutivo aplazar las elecciones un máximo de dos años y suspender el Parlamento indefinidamente, lo que menoscaba la obligación contraída por Jordania en aplicación del derecho internacional de garantizar unas elecciones periódicas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Estas disposiciones constitucionales crean la posibilidad de una suspensión arbitraria del Parlamento (de hecho, fue en el ejercicio de estas facultades como se suspendió el Parlamento en 2001 y se aplazaron dos años las elecciones parlamentarias).¹⁹

Del mismo modo, muchas de las leyes que se están promulgando contienen disposiciones contrarias a los principios y normas contenidos en las cartas y convenios internacionales ratificados por Jordania. La Constitución jordana carece de disposición alguna que otorgue prioridad a la aplicación de los tratados internacionales sobre la legislación interna. La legislatura jordana tampoco ha abordado claramente la cuestión de la relación entre las leyes internacionales y las internas, ni si debería darse prioridad a la aplicación del derecho internacional sobre el derecho nacional o vice-

¹⁸ Rahal, *op. cit.*.

¹⁹ Democracy Reporting International, *op. cit.*, p. 7.

versa. La ausencia de enmiendas a las leyes nacionales que reflejen los acuerdos ratificados revela la inexistencia de un auténtico compromiso, al igual que la no aplicación de las disposiciones de dichos acuerdos como ley ante los tribunales nacionales.²⁰

La legislación nacional

El marco legal y las normas relativas a la sociedad civil en Jordania contienen disposiciones que restringen el derecho de asociación y limitan la libertad de los agentes sociales. Estas normas contienen restricciones que impiden que las asociaciones alcancen sus objetivos, no proporcionan salvaguardas suficientes para garantizar el respeto al derecho de asociación y facilitan la injerencia del ejecutivo en las actividades de la sociedad civil.²¹

La ausencia de un marco legal claro en el que funcionar es uno de los principales obstáculos para la libertad de asociación, pues las organizaciones terminan sometidas a las prerrogativas de las autoridades. Existe un amplio abanico de organizaciones y funcionan en aplicación de leyes diferentes: algunas se crearon en virtud de la Ley de Sociedades de Beneficencia, otras en aplicación de la Ley de Sociedades Anónimas Privadas Sin Fines Lucrativos y otras por real decreto. Esta falta de homogeneidad constituye un problema. Además, hay una serie de leyes más, algunas promulgadas recientemente, como la Ley Antiterrorista y la Ley de Reuniones Públicas, que inciden de un modo u otro en las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Estas leyes suelen conferir al gobierno facultades para supervisar la labor de las organizaciones y obstaculizarlas. También se han introducido artículos restrictivos en la Ley de Partidos Políticos y ha habido intentos de modificar la Ley de Asociaciones Profesionales para permitir al gobierno restringir las actividades de estas asociaciones.

La Ley de Asociaciones y Entidades Sociales (núm. 33) de 1966 es la principal ley que regula las socieda-

des de beneficencia y de voluntariado que dependen del Ministerio de Desarrollo Social. También regula las organizaciones de la sociedad civil que dependen del ministerio de la Juventud, Cultura e Interior, así como los grupos que no dependen de un ministerio concreto, como las asociaciones de derechos humanos, desarrollo, democracia, medio ambiente y de mujeres. La ley define la "sociedad de beneficencia (o de voluntariado)" como un "órgano compuesto por siete o más personas cuyo principal objetivo es organizar sus esfuerzos para ofrecer servicios sociales a ciudadanos sin que, por medio de sus actividades o su labor, generen o compartan beneficios materiales, obtengan un beneficio personal o alcancen objetivos políticos." Esta definición no incluye a las sociedades políticas ni a las establecidas en virtud de leyes especiales.

La ley da al Ministerio amplios poderes de supervisión sobre estos grupos, que se pueden emplear para obstaculizar y restringir su labor. Confiere al Ministerio y al gobernador el derecho de aprobar sus solicitudes de constitución en sociedad, inspeccionar sus operaciones y archivos, inspeccionar su sede, supervisar sus elecciones y disolverlos. El Ministerio también puede examinar los registros y cuentas para asegurarse de que los fondos se están invirtiendo en el propósito declarado de la asociación y de que la actividad se está desarrollando con arreglo a los requisitos de esta ley, para alcanzar sus objetivos establecidos y en cooperación con el ministerio correspondiente. El grado de intrusión es tal que el artículo 15 establece que la asociación debe informar al Ministerio de Desarrollo Social del día de la elección de su órgano de gobierno con una antelación mínima de 15 días, de modo que el Ministerio pueda enviar a un empleado para verificar que dicha elección se celebra conforme a los estatutos.

Las asociaciones deben obtener una autorización por escrito del ministro para establecerse, y no es preceptivo que la denegación de dicha autorización sea razonada. El Ministerio debe decidir en el plazo de tres meses desde que recibe una solicitud de inscripción. El ministro puede pedir la opinión del gobernador administrativo antes de conceder la aprobación para el establecimiento de una asociación u organización. En la

²⁰ Rahal, *op. cit.*.

²¹ Rahal, *op. cit.*.

práctica, la aprobación suele depender de consideraciones de seguridad. La ley no daba en un principio al solicitante el derecho a recurrir contra la decisión del Ministerio, pero esta situación cambió cuando el Tribunal Superior de Justicia concedió el derecho a recurrir contra las decisiones administrativas.

Otra forma de restricción es el requisito de un número mínimo de miembros para establecer la asociación, siete en este caso. La ley también permite al ministro injerir en la administración de las asociaciones y en la organización de sus elecciones mediante el nombramiento de un órgano de gobierno provisional para sustituir al órgano de gobierno original. La Ley de Asociaciones y Entidades Sociales, junto con el Código Penal y la Ley Antiterrorista, permite el registro de las sedes de las asociaciones y la supervisión de sus fuentes de financiación basándose únicamente en sospechas. Las asociaciones no pueden tener ningún objetivo político, aunque la expresión "objetivo político" no está definida legalmente, por lo que la interpretación depende del Ministerio de Desarrollo Social. Las asociaciones tienen libertad para celebrar reuniones en sus sedes y centros sin obtener autorización, pero cuando organizan cualquier actividad fuera de su sede deben comunicarla al gobernador administrativo correspondiente y obtener una aprobación por escrito. El ministro puede disolver cualquier asociación que haya infringido sus reglamentos básicos o utilizado sus fondos de forma inadecuada. El artículo 16 enumera las razones para disolver una asociación:

"A. Si el número de miembros del órgano de gobierno es inadecuado para reunirse debidamente debido a dimisión, fallecimiento o inasistencia a tres reuniones consecutivas sin justificación, y no se alcanza el número suficiente de miembros establecido en los estatutos.

B. Si el órgano de gobierno infringe las disposiciones de los estatutos relativas a la reelección de sus miembros o a la convocatoria de la asamblea general, o a la admisión de socios, y no subsana la infracción en el plazo de un mes desde la fecha del aviso por escrito del ministro. El órgano de gobierno provisional convocará la asamblea general en el

plazo de sesenta días desde la fecha de su formación y presentará a la asamblea un informe detallado sobre la situación de la asociación. La asamblea general elegirá en esta sesión un nuevo órgano de gobierno.²²

Se han presentado dos nuevas propuestas en la oficina del primer ministro, una redactada por el Ministerio de Desarrollo Social y la otra por el Ministerio de Desarrollo Político:

La ley elaborada por el Ministerio de Desarrollo Político fue resultado de un proceso participativo que incluyó a las organizaciones de la sociedad civil y a diversos ministerios, incluido el de Desarrollo Social. Racionaliza el proceso de inscripción, incluye mejoras en la financiación al eliminar restricciones y establece que las organizaciones no podrán ser clausuradas sin una orden judicial.

El proyecto de ley propuesto por el Ministerio de Desarrollo Social es mucho más restrictivo. En su virtud, el gobierno no actúa como organismo regulador, sino como organismo de autorización. Permite al Ministerio supervisar las sedes de las organizaciones, confiriendo a los empleados del Ministerio facultades de policía judicial. Exige autorización previa para recibir fondos del extranjero. Esta es la versión que la mayoría prevé que será aprobada.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, en un intento de evitar la injerencia del Ministerio de Desarrollo Social, se inscriben como sociedades anónimas sin fines lucrativos en el Ministerio de Comercio e Industria. Sin embargo, en 2007 el Ministerio dictó nuevas normas que ampliaban sus funciones a la supervisión de la financiación. Las disposiciones adoptadas son similares a las propuestas por el Ministerio de Desarrollo Social en su proyecto de ley. También se requiere que se vuelvan a inscribir todas las organizaciones.

Los sindicatos están regulados por la Ley de Sindicatos de 1953 y la Ley del Trabajo para

²² Rahal, *op. cit.*

Asociaciones Políticas de 1960. Contrariamente a las libertades garantizadas por los convenios internacionales que ha firmado el gobierno, continúa prohibido el derecho a organizar sindicatos para los funcionarios públicos, incluidos los enseñantes y los empleados de las fábricas farmacéuticas jordanas, cuyo número es superior a 5.000. Los extranjeros tampoco pueden sindicarse. La ley limita los derechos de los trabajadores a la libertad de asociación y de negociación colectiva, y los artículos 134 y 135 violan el derecho a la huelga. Los sindicatos tienen que obtener la aprobación del gobernador administrativo para cualquier actividad que deseen realizar, incluso dentro de su sede. El artículo 13/B de la Ley del Trabajo confiere a los inspectores de trabajo el derecho a examinar los registros de los sindicatos, lo que se considera una injerencia en los asuntos de éstos y una disminución de su independencia en la administración de los asuntos de sus miembros. La Ley de Universidades prohíbe la formación de sindicatos estudiantiles y encarga a la oficina del presidente de la universidad la tarea de nombrar a la mitad de los miembros del consejo estudiantil, cuya otra mitad eligen los estudiantes.

El Consejo de Ministros jordano aprobó en 2005 un proyecto de ley sobre asociaciones profesionales que prohibía a éstas intervenir en política y cambiar la forma en que eligen a su dirección. Las protestas generalizadas en contra de esta medida y la fuerte oposición del FAI impidieron que se presentara al Parlamento para su aprobación. El proyecto de ley estipulaba que los miembros de las ramas locales de las asociaciones elegirían consejos intermedios y que los miembros de estos consejos elegirían a su vez al presidente y al consejo general de cada asociación. Estos cambios estaban encaminados a reducir al mínimo la influencia de los candidatos islamistas. El proyecto autorizaba también a la Oficina de Auditoría inspeccionar la documentación económica de las asociaciones y restringía sus actividades a los asuntos internos y profesionales. Además, exigía la autorización escrita del Ministerio del Interior con tres días de antelación para celebrar una reunión o concentración. La ley también crearía un consejo de disciplina para juzgar las infracciones y prohibiría los vínculos entre las

asociaciones profesionales jordanas y las situadas en los territorios palestinos.

La Ley de Partidos Políticos de 1992 regulaba hasta hace poco la formación de partidos. Introdujo una regulación liberalizada para la formación de partidos políticos por medio de la inscripción en el Ministerio del Interior y, en general, permitía que los partidos funcionaran sin la injerencia del gobierno. La nueva Ley de Partidos Políticos aprobada en 2007 aumenta de 50 a 500 el número de miembros fundadores necesario para crear un partido político (el proyecto de ley inicial proponía aumentar esa cifra a 250, pero el Parlamento la elevó a 500), añadiendo el requisito de que el partido deberá tener también miembros en al menos cinco gobernaciones diferentes. La mayoría de los partidos políticos ha expresado preocupación por su capacidad para cumplir el nuevo requisito propuesto. Otro aspecto importante de la nueva ley es la condición de que los partidos políticos no sean discriminatorios. Este requisito prohíbe a los partidos discriminar por motivos de religión o etnia, y suscita cierta preocupación la posibilidad de que se utilice para restringir los partidos que se basan en una plataforma religiosa o étnica. La ley limita también el uso de instalaciones religiosas para las actividades de los partidos. El FAI podría verse especialmente afectado por estos aspectos de la nueva ley, pues las medidas restringen las actividades de los partidos y la campaña electoral en sus zonas de apoyo tradicionales, sobre todo en las mezquitas.²³ Los partidos políticos deben presentar cada año su presupuesto al Ministerio del Interior y demostrar que se han pagado las cuotas de los socios. Entre los aspectos positivos de la nueva ley figuran la inadmisibilidad de dañar o interrogar a ciudadanos o de hacerlos responsables o de perjudicar sus derechos constitucionales debido a su afiliación a un partido. También prevé que el Estado financie a los partidos inscritos y permite la utilización de medios de comunicación oficiales y la apertura de instalaciones públicas para sus actividades.

La nueva ley tiene por objeto reducir el número de partidos políticos obligándolos a fusionarse. La finalidad

²³ Democracy Reporting International, *op. cit.*, p. 8.

es forzar la creación de partidos políticos que puedan actuar de contrapeso del FAI, pero no está claro que se puedan crear partidos desde arriba de este modo. El gobierno alega que una vez lograda esta fusión, el partido mayoritario podría formar gobierno. Todos los partidos coinciden en rechazar la nueva ley, y creen que representa un revés por sus numerosas penalizaciones, regulaciones y prohibiciones. Piensan que la nueva ley ha duplicado el énfasis en las consideraciones relativas a la seguridad y que en lugar de tratar a los partidos como instituciones políticas con derecho a acceder al poder, los considera más un obstáculo que una contribución a la vida pública. Algunos preferirían un umbral porcentual para la representación parlamentaria como medio de consolidar el ámbito de los partidos.

La ley más polémica, con diferencia, es la Ley Electoral que desde 1993 se basa en el sistema de “un hombre, un voto”. Este sistema permite el voto único individual con independencia de cuántos escaños parlamentarios correspondan al distrito. La ley beneficia a los candidatos independientes con fuertes contactos personales o tribales en detrimento de los partidos políticos, que no pueden presentar efectivamente listas de candidatos en cada distrito, pues los votantes tienen sólo una opción. La Ley Electoral que regula la realización de las elecciones parlamentarias se promulgó como ley provisional en 2001 y fue modificada de nuevo en 2003. Esta ley nunca ha obtenido la aprobación formal del Parlamento y, por tanto, su legitimidad constitucional es cuestionable. Por ley, las normas provisionales son válidas únicamente si se presentan al Parlamento al comienzo de su siguiente periodo de sesiones. Este marco legal temporal incumple las normas internacionales sobre elecciones democráticas, sobre todo al no garantizar el principio universal de igualdad de sufragio entre los votantes.²⁴

Una política para garantizar la sobrerrepresentación de escaños parlamentarios de las zonas rurales a expensas de las zonas urbanas, donde viven la mayoría de los jordanos de origen palestino, ha desembocado en grandes discrepancias en el número de votantes que

representa cada escaño. El régimen ve la gran población de origen palestino de las zonas urbanas como un obstáculo político para cualquier proceso de reforma electoral, y esta situación podría continuar hasta que las negociaciones sobre el estatuto final entre palestinos e israelíes alcancen una solución permanente sobre la cuestión de los refugiados. El Consejo de Ministros tiene facultades discrecionales para decidir cómo se reparten los 104 escaños parlamentarios elegidos directamente entre los 45 distritos electorales. Antes de las elecciones se promulga un decreto gubernamental en el que se establecen cuántos escaños se asignan a cada distrito electoral. No hay criterios establecidos, como el tamaño de la población o la representación geográfica o regional, para el método por el que el gobierno determina la asignación de escaños.

Otros defectos de la Ley Electoral que hay que resolver son la inexistencia de un mecanismo que permita a los ciudadanos buscar remedio legal para proteger o hacer cumplir sus derechos electorales o garantizar el cumplimiento de la ley, la inexistencia de la exigencia legal de que los resultados se publiquen de forma detallada e inmediata, salvaguardas insuficientes del derecho al voto secreto para los votantes analfabetos, la inexistencia de un periodo de campaña determinado y de normas sobre los gastos de campaña, la ausencia de garantías para un acceso equitativo de los candidatos a medios de comunicación financiados con dinero público y la administración de las elecciones por el Ministerio del Interior en lugar de por una comisión electoral independiente.²⁵

Ha habido numerosas propuestas para modificar la ley, desde la primera en 1999, con el Primer Comité Jordano, hasta las sugerencias formuladas por la Agenda Nacional en 2005, pero no se ha asumido ninguna. El Comité de la Agenda Nacional reunió a alrededor de 400 representantes para, entre otras cosas, “mejorar la participación pública en el proceso de toma de decisiones y reforzar el papel de las instituciones de la sociedad civil.” Esta iniciativa produjo un plan de acción nacional completo, y una de las recomendaciones

²⁴ Democracy Reporting International, *op. cit.*, p. 1.

²⁵ Democracy Reporting International, *op. cit.*, p. 2.

clave fue la reforma electoral, a fin de fortalecer la participación de la ciudadanía en la política y consolidar la capacidad del Parlamento y de los partidos políticos como instituciones democráticas. Todas las partes que participaron en la iniciativa coincidían en la necesidad de la reforma electoral, y diferían únicamente en el tipo de sistema electoral que debería adoptarse, aunque todas expresaron su preferencia por un sistema "mixto". Pese a este consenso, parece que el gobierno ha decidido no seguir las recomendaciones de la Agenda Nacional. No es probable que el Parlamento presente un proyecto de ley para cambiar la norma electoral, pues sus miembros han sido elegidos en virtud de la normativa vigente. Por tanto, cualquier diálogo sobre una nueva ley habrá de ser iniciativa del primer ministro. Parece que hay un consenso generalizado, al menos entre los partidos, de que cualquier propuesta debería incluir una combinación de "un hombre, un voto" y la representación proporcional con un voto para la localidad y un voto para una lista nacional.

Otra cuestión polémica en relación con las elecciones es la de los observadores para garantizar su imparcialidad y transparencia. Muchas organizaciones de la sociedad civil temen que la transparencia quede debilitada por la ausencia de observadores locales o internacionales, y acusan al gobierno de injerir en el nombramiento de las personas que actuarán como observadores. El gobierno ha admitido informalmente la posibilidad de supervisión, pero no existen leyes para establecer normas y reglamentos sobre la misma. El gobierno remitió a todas las organizaciones interesadas en supervisar las elecciones parlamentarias de noviembre de 2007 al Centro Nacional de Derechos Humanos (JNCHR), al que se comunicó que sólo podría entrar en la zona exterior de los colegios donde se realizaban las votaciones, impidiendo así la observación del recuento, la clasificación y la votación en sí. El JNCHR comunicó al gobierno su intención de observar las elecciones y se ofreció a impartir formación a observadores, pero no recibió respuesta oficial. Otros problemas relativos a las elecciones son la ausencia de listas de votantes específicas por distrito (lo único que necesitan los votantes es su documento de identidad, con el que pueden votar en cualquier colegio electoral

situado dentro de su circunscripción), el "planchado" de votantes (el uso de una plancha para eliminar la impresión sobre la tarjeta de identidad, por el que la gente puede votar más de una vez), la transferencia de votantes de una circunscripción a otra, la compra de votos y la injerencia del gobierno en la presentación y retirada de candidatos.

La Ley de Reuniones Públicas de 2004 limita el derecho de las asociaciones a organizar concentraciones, sentadas y manifestaciones, lo que es contrario a los principios contenidos en los dos pactos internacionales. Restringe la libertad de asociación bajo el requisito de presentar una solicitud, con tres días de antelación, ante el gobernador administrativo para celebrar una reunión pública o una marcha. La ley exige asimismo que se especifiquen los nombres, domicilios y firmas de los solicitantes, el objetivo de la reunión o marcha, así como el lugar y la hora fijados para cada acto. El artículo 8 hace a quienes solicitan autorización para celebrar una reunión o concentración responsables de cualquier daño que se produzca en caso de infracción de la seguridad pública durante la reunión o marcha. Las infracciones de esta ley pueden conllevar penas de entre uno y tres meses de cárcel, o multa de entre 200 y 1.000 dirhams jordanos, o ambos. En aplicación de esta ley, los sindicatos deben obtener la aprobación del gobernador para cualquier actividad que realicen, incluso dentro de su sede. Tras la promulgación de la Ley de Reuniones Públicas, el ministro del Interior dictó unas normas adicionales sobre reuniones y concentraciones por las que prohibía "el uso de consignas, expresiones, canciones, dibujos o fotos que sean perjudiciales para la soberanía del Estado, la unidad nacional, la seguridad o el orden público."²⁶

Los medios de comunicación se rigen por la Ley de Prensa y Publicaciones de 1998, modificada en 2003 y en 2007. Esta ley permite a las autoridades ser abiertamente intrusivas y, de este modo, fomenta la autocensura entre periodistas y editores. La Cámara Baja del Parlamento respaldó finalmente ciertos cambios de la ley en marzo de 2007, aboliendo las cláusulas que

²⁶ Rahal, *op. cit.*

permitían encarcelar a los periodistas. En su lugar, los periodistas pueden ser condenados al pago de una multa de hasta 28.000 dirhams jordanos por infracciones relativas a difamar la religión, ofender a profetas religiosos, incitar a la lucha sectaria o al racismo, calumniar a personas y difundir información falsa o rumores. La ley exige que "las publicaciones se adherirán a [...] los principios de [...] responsabilidad nacional [...] y a los valores de la Nación Árabe e Islámica". Estas restricciones tan generales están abiertas a una amplia interpretación y es probable que continúen limitando la libertad de los medios de comunicación. Aunque hay algunas mejoras en la protección de los periodistas frente a la detención, éstos siguen siendo vulnerables al arresto y la detención en aplicación de los artículos 150 y 195 del Código Penal ("provocar luchas sectarias o sedición entre la nación" y lesa majestad), que siguen utilizándose contra ellos, contribuyendo de este modo al clima de autocensura. Parece que la libertad de expresión se acaba cuando se trata de cuestiones políticas delicadas.²⁷ Hay ciertos temas cuyo acceso está prohibido a la prensa, como los datos demográficos sobre los jordanos de origen palestino, la familia real, el sistema judicial, el Ministerio de Planificación y las Fuerzas Armadas. No se dispone de información ni siquiera sobre datos estadísticos básicos (como el número de cristianos o de jordanos de origen palestino).

En este sentido, la ley no protege plenamente la libertad de expresión, y las autoridades la utilizan como medio para limitar la labor de los periodistas. El 9 de octubre, un Tribunal de Seguridad del Estado condenó al ex parlamentario Ahmad Oweidi al-Abbadí a dos años de prisión por "atacar el prestigio y la reputación del Estado". Al-Abbadí, parlamentario entre 1989 y 1993 y entre 1997 y 2001, y líder del Movimiento Nacional Jordano (partido no reconocido por el gobierno), fue detenido el 3 de mayo tras publicar una carta abierta al senador estadounidense Harry Reid en el sitio web de su partido, en la que acusaba de corrupción al ministro del Interior Eid al-Fayez y a otros miembros del gobierno.

Los periodistas deben pertenecer obligatoriamente a la Asociación de la Prensa Jordana, lo que vulnera los convenios internacionales, mientras que los intentos de establecer un sindicato alternativo de periodistas han sido rechazados legalmente. Los propietarios de medios de comunicación deben conceder al Ministerio acceso a los datos sobre el presupuesto de todos los medios.

Cabe decir que la mayoría de los medios son gubernamentales. Los conflictos de intereses abundan, pues un gran porcentaje de periodistas son asesores en organizaciones gubernamentales. El gobierno tiene su televisión, su periódico y su asociación de estudiantes, y es propietario de la distribución. La falta de profesionalidad de los medios de comunicación es otro problema, lo que unido a un espíritu de intimidación y al temor a terminar ante los tribunales, provoca una mayor autocensura. La Ley de Protección de Secretos y Documentos del Estado convierte toda información en posesión del Estado en información confidencial salvo que se permita su publicación.

Existe una estricta supervisión de seguridad de los medios de comunicación, sobre todo de los sitios web. El Departamento de Prensa y Publicaciones jordano anunció en septiembre de 2007 que las normas de la Ley de Prensa y Publicaciones se ampliarían a los sitios web y publicaciones en internet. El Departamento declaró que no intentará censurar el contenido, pero que lo supervisará y perseguirá en caso necesario. Los periodistas y activistas de derechos civiles protestaron contra la medida por "dañar la libertad de expresión".

Las últimas clasificaciones publicadas por Periodistas sin Fronteras sitúan a Jordania en el número 122 (en 1996 ocupaba el puesto 109).

La Ley Antiterrorista adoptada en 2006 permite detener a cualquier persona sospechosa y faculta al fiscal de Seguridad del Estado para detener a sospechosos, realizar vigilancias, impedir viajar a sospechosos y controlar activos financieros. En virtud de esta ley, los sospechosos pueden ser retenidos sin cargos durante un periodo inicial de dos semanas, que puede ser amplia-

²⁷ Democracy Reporting International, *op. cit.*, p. 30.

do dos meses más bajo petición. El sospechoso puede presentar una “queja” contra estas decisiones ante el mismo Tribunal de Seguridad del Estado “en el plazo de tres días desde la fecha en que fue informada la persona” de las decisiones. Si el fiscal de Seguridad del Estado rechaza la queja o la amplía por el periodo citado, la persona afectada puede apelar ante el Tribunal de Casación. Las decisiones del Tribunal de Casación en estos casos son definitivas. La ley fue propuesta en noviembre de 2005, tras los atentados terroristas de Ammán. El 29 de agosto de 2006, la Cámara de Representantes aprobó el polémico proyecto de ley pese a las objeciones de los diputados islamistas y de los activistas pro derechos humanos.

La Ley de Prevención del Delito permite al gobernador administrativo detener a personas basándose en la sospecha de que van a cometer un delito. La detención puede renovarse a juicio del gobernador. Según el Informe de Derechos Humanos de 2006 del JNCHR, la aplicación actual de la Ley de Prevención del Delito vulnera tanto las leyes internacionales como las nacionales y conduce a una conducta arbitraria de la policía judicial, pues hay personas que son castigadas dos veces por el mismo delito, una por el poder judicial y otra por el gobernador administrativo. Este hecho contribuye al clima generalizado de temor.

Régimen fiscal

Las organizaciones de la sociedad civil están exentas de impuestos por ser organizaciones de voluntariado sin fines lucrativos. Algunas reciben exenciones de aranceles o impuestos sobre propiedades. Las fundaciones reales suelen beneficiarse aún más, al estar eximidas de pagar impuestos sobre ventas, medida que otras asociaciones consideran debe ampliarse también a ellas.

Asociaciones extranjeras

Las asociaciones extranjeras funcionan en aplicación de la Ley 33 y deben inscribirse antes de su establecimiento. Pueden comenzar sus actividades antes de la inscripción, pero han de negociar caso por caso el desarrollo de sus actividades y su exención fiscal. Las organizaciones internacionales deben inscribirse en el

Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio puede autorizar a una organización extranjera la apertura de una o varias secciones en Jordania, que estarán sometidas a las mismas normas y controles que las asociaciones jordanas. En la práctica, las asociaciones extranjeras suelen abrir sus secciones locales sin autorización previa, pues el trámite de inscripción puede tardar años en hacerse efectivo.²⁸

Obstáculos clave

La mayoría de los obstáculos clave que han puesto de relieve los representantes de la sociedad civil están contenidos en las leyes expuestas, y las cuestiones principales tienen relación con la inscripción, la disolución y la supervisión de las asociaciones. Otras quejas se refieren a la elasticidad de las leyes, esto es, a la flexibilidad de su aplicación, y a las dificultades relativas a la financiación.

Inscripción

La Ley de Asociaciones y Entidades Sociales exige un mínimo de siete socios fundadores y la presentación de una solicitud de inscripción ante el Ministerio, adjuntando los estatutos para que éste apruebe la inscripción de la sociedad. La solicitud debe incluir:

- El nombre de la organización de beneficencia, entidad social o unión.
- El domicilio de la sede y de las secciones de la sociedad.
- Los nombres, profesiones, edades y lugares de residencia de los socios fundadores, que deberán ser mayores de 21 años.
- Una relación detallada de los fines y objetivos para las que se ha creado la sociedad.
- Los requisitos para ser socio, las cuotas y las formas de anular la condición de socio.
- El método para elegir al órgano de gobierno encargado de llevar y supervisar los asuntos de la entidad.

²⁸ Doucin, Michel, (ed.), *Guide de la liberté associative dans le monde*, La Documentation française, París, 2007.

- Convención y disolución de la entidad.
- Supervisión y gestión de los asuntos económicos de la entidad.
- Destino de los fondos de la entidad en caso de disolución.

La Ley exige un permiso o autorización por escrito del ministro antes de la formación de una asociación. Si, transcurridos tres meses desde la recepción de la solicitud por el Ministerio, los solicitantes no han recibido una comunicación sobre la decisión o sobre la existencia de defectos legales en la solicitud o los estatutos presentados, pueden comenzar su actividad como si la asociación estuviera inscrita. La denegación de la inscripción se suele atribuir a consideraciones de seguridad, pero lo más frecuente es que las razones de la denegación sean motivos políticos encubiertos. En 2006, el Ministerio del Interior denegó la autorización de inscripción de cuatro asociaciones. En caso de denegación, la asociación puede apelar contra esta decisión administrativa ante el Tribunal de Casación. También tiene derecho a pedir una indemnización ante los tribunales ordinarios.²⁹

Supervisión

Existe una supervisión amplia e intrusiva de las asociaciones (administrativa, económica, de socios y actividades) por parte del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio del Interior. Esto ha hecho que muchas asociaciones se inscriban en el Ministerio de Comercio e Industria para evitar dicha vigilancia. En aplicación de la Ley de Asociaciones y Entidades Sociales, el ministro de Desarrollo Social es el encargado de la supervisión de los diferentes tipos de organizaciones de beneficencia, organismos sociales y federaciones. Las organizaciones deben mantener la siguiente información en sus sedes: los estatutos y los nombres de los miembros del órgano de gobierno durante cada ciclo de elecciones y la fecha de su elección; los nombres de todos los miembros, sus datos de identificación, edad y fecha de afiliación; actas de las reuniones de la asamblea general por orden cronológico; actas de las reuniones del órgano de gobierno por orden cronológico;

cuentas detalladas de ingresos y gastos; suministros y activos.

Además, deben notificar al ministro cada modificación de su sede, enmienda a los estatutos o cambio de su órgano de gobierno. Las enmiendas a los estatutos sólo tendrán efecto después de obtener la aprobación escrita del ministro, que consultará con la federación correspondiente. El cambio en el órgano de gobierno sólo será efectivo tras obtener la aprobación por escrito del ministro, que consultará con el gobernador. Cada organización tiene que presentar dos copias de su informe anual, con un resumen de sus actividades, la cantidad global dedicada a alcanzar sus objetivos y sus fuentes de ingresos. Todas las organizaciones deben obtener un certificado de un auditor autorizado una vez al año. Si no cumplen estas disposiciones, el ministro puede ordenar la disolución de cualquier organización de beneficencia, entidad social o federación.³⁰

El Ministerio puede enviar representantes para observar cualquier reunión o elección y examinar los archivos en cualquier momento. La autorización para organizar un taller ha de solicitarse con dos meses de antelación. En general, hay pocas injerencias en las actividades de las asociaciones siempre que estén dentro de los fines y objetivos establecidos en los estatutos y sean leales al gobierno. Sin embargo, las asociaciones de la oposición están sometidas a la disolución y a injerencias, como en el caso de la Unión de Mujeres Jordanas, que fue disuelta dos veces por sus posturas políticas. También hay más vigilancia y supervisión informales por parte de los servicios de información jordanos, acusados a menudo de infiltrar personas (es conocida su presencia en los talleres y la intimidación de los participantes). Esto disuade a los ciudadanos de afiliarse a organizaciones por temor a ser perseguidos y fomenta la autocensura. Durante los meses previos a las elecciones, la vigilancia se intensificó. Aparentemente, esto es expresión de un esfuerzo concertado desde arriba, más que una simple iniciativa de un ministerio aislado.

²⁹ Rahal, *op. cit.*

³⁰ Rahal, *op. cit.*

Disolución y suspensión

La Ley de Asociaciones y Entidades Sociales permite al Ministerio disolver cualquier organización sin supervisión judicial si la asociación ha infringido sus estatutos; no ha cumplido los fines establecidos en sus estatutos; ha dejado de funcionar durante seis meses o ha mostrado defectos en su actuación; se ha negado a permitir que los funcionarios asistan a sus reuniones o inspeccionen sus locales, documentos o archivos; ha dedicado sus fondos a fines distintos de los especificados, ha presentado datos incorrectos a las autoridades correspondientes; ha vulnerado, en general, cualquier disposición de la Ley; o si un tercio de los miembros con derecho a voto de su asamblea general ha votado su disolución. Las razones para disolver una asociación son tan poco claras como las razones para denegar su inscripción. La disolución se justifica y atribuye a menudo a "debilitar los objetivos o violaciones legales". La Ley permite que los fundadores de una asociación acudan al poder judicial y recurran contra la decisión de disolución ante el Tribunal de Casación. Las asociaciones objeto de disolución suelen tener orientaciones políticas o ideológicas contrarias a las del gobierno, como las organizaciones islamistas o aquellas entre cuyos fundadores hay personas con antecedentes en un partido que se opone a las políticas del gobierno.³¹

El JNCHR informa de que en 2005 el Ministerio de Desarrollo Social disolvió nueve asociaciones y cinco en 2006. Las razones citadas fueron desviaciones de los fines para las que fueron fundadas o de sus estatutos o infringir la Ley de Asociaciones y Entidades Sociales.³²

Financiación

La mayoría de las asociaciones padece la ausencia de recursos económicos y dependen del gobierno y del apoyo extranjero. Los fondos asignados a respaldar labores sociales y benéficas en el presupuesto general son muy limitados, lo que obliga a las organizaciones de la sociedad civil a recurrir a la financiación de

donantes internacionales. Las fuentes de financiación más importantes incluyen las agencias de la ONU, la Unión Europea y organizaciones internacionales de diferentes países. La ley establece numerosas restricciones que limitan el derecho de las asociaciones a adquirir o tener propiedades y fondos o a usar propiedades distintas de las autorizadas. Algunos analistas están empezando a observar que esto está desembocando en una sociedad civil basada en los donantes. Las asociaciones profesionales son más sostenibles debido a las cuotas de socios obligatorias. El FAI y algunos partidos políticos más dependen de líderes influyentes o de afiliaciones regionales que puedan proporcionar los recursos económicos necesarios. La mayoría de los demás partidos tienen dificultades para financiar sus actividades.

En teoría, el gobierno no limita el acceso a fondos extranjeros, pero sí exige la autorización expresa del ministerio correspondiente. Algunas organizaciones se quejan de que no han podido aceptar fondos del extranjero porque el Ministerio de Desarrollo Social simplemente no ha respondido a su solicitud y propuesta adjunta, incluso un año después de su presentación. De hecho, el Ministerio ha enviado recientemente una carta a todas las embajadas para recordarles que no pueden financiar a organizaciones jordanas ni organizaciones extranjeras que funcionan en Jordania sin autorización previa. En la práctica, algunas organizaciones aceptan fondos del extranjero sin la aprobación del gobierno y hasta ahora no han tenido problemas. En términos generales, las organizaciones regionales parecen estar menos afectadas por las restricciones normativas que las locales, lo que representa un ejemplo de la desigualdad en la aplicación de la ley. El Ministerio ha intentado asumir algunos aspectos de la administración de la financiación de las organizaciones de la sociedad civil. Se espera que los países donantes proporcionen fondos al Ministerio, que a su vez financia los proyectos de asociaciones que piden fondos por medio de las solicitudes destinadas expresamente a este fin. Sin embargo, el Ministerio no es objetivo en el reparto de estos fondos y tiene la opción de privar de éstos a las asociaciones en función de sus propios criterios, lo que hace que muchas aso-

³¹ Rahal, *op. cit.*

³² Informe del CNDH CHR para 2006.

ciaciones y organizaciones sean reticentes a pedir financiación al Ministerio y recurran directamente a los donantes.

La nueva Ley Antiterrorista permite al gobierno controlar las cuentas bancarias de las asociaciones, y las penaliza por hacer donativos a organizaciones de beneficencia sospechosas de apoyar a grupos militantes en Palestina, el Líbano e Iraq. Aunque la Oficina de Auditoría se creó para supervisar la actuación económica del gobierno, éste promulgó una decisión que obliga a las asociaciones profesionales a someter sus cuentas y presupuestos generales a la inspección de la Oficina, interfiriendo así en la libertad de las asociaciones para gestionar sus asuntos económicos y sus propios recursos.

Grupos excluidos

Después de la invasión de Iraq por Estados Unidos y la elección de Hamas, la relación entre el FAI y el régimen jordano es cada vez más de enfrentamiento, y algunas de las medidas del régimen hacen especular sobre la posibilidad de que se esté moviendo hacia la represión abierta del movimiento islamista. En 2006, los órganos de seguridad detuvieron a algunos miembros del FAI basándose en la improbable alegación de que Hamas estaba preparándose para lanzar ataques dentro de Jordania. Aunque los detenidos fueron finalmente puestos en libertad, estuvieron sometidos al régimen de aislamiento y algunas de estas detenciones injustificadas duraron más de cinco meses sin que los afectados fueran acusados formalmente. Poco después, cuatro miembros del FAI fueron detenidos y acusados de incitación, tras visitar la capilla ardiente de Al Zarqawi y hacer comentarios que daban a entender que apoyaban las acciones de este dirigente en Iraq. Los parlamentarios fueron detenidos por sus declaraciones y juzgados por el Tribunal de Seguridad del Estado. En julio de 2006, el Consejo de Ministros adoptó una medida adicional, basándose en un informe del fiscal que alegaba irregularidades en la gestión del Centro Islámico, la mayor ONG asociada al movimiento islamista, y sustituyó a la junta directiva de la asociación. Finalmente, el rey concedió el indulto a los diputados.

Los partidos de izquierdas tampoco han escapado al acoso de los órganos de seguridad, ya que varios de sus miembros fueron detenidos y arrestados por convocar y participar en concentraciones y acciones populares de apoyo a la resistencia en Palestina, el Líbano e Iraq. Además, en 2006, los servicios de seguridad arrestaron a varios miembros de asociaciones profesionales por expresar sus opiniones políticas sobre la situación de la región. Por otro lado, el ministro del Interior y el gobernador de la capital denegaron la autorización para realizar varias actividades y festivales para conmemorar el Día de la Tierra y las que respaldaban la resistencia en Palestina, el Líbano e Iraq. Asimismo, las fuerzas de seguridad impidieron por la fuerza la celebración de algunos de los festivales y concentraciones, incluida una concentración que convocaron los partidos de la oposición y asociaciones profesionales para apoyar a la resistencia libanesa frente a la agresión israelí.

No hay restricciones específicas a la afiliación de mujeres a una asociación, pero los grupos de mujeres son especialmente susceptibles de sufrir injerencias de las fuerzas de seguridad, ya que la mayoría de sus miembros son de origen palestino. Aunque la mujer goza de una presencia y representación significativas en muchas organizaciones, no ocurre así en los partidos políticos, las asociaciones profesionales y los sindicatos, donde su presencia es escasa. Esto se atribuye a las percepciones y patrones sociales dominantes, que promueven la presencia de la mujer en actividades de beneficencia y la restringen en círculos políticos, partidos y asociaciones.

Relaciones Estado-sociedad civil

Aunque el proceso de reforma iniciado en 1989 sí produjo un aumento de la colaboración entre la sociedad civil y el gobierno, éste es todavía reticente a conceder a estas organizaciones demasiado espacio e independencia por temor a que ganen influencia política. A pesar de que el Estado considere a las organizaciones nacionales sus asociadas en cuestiones de desarrollo, se

muestra suspicaz ante cualquier iniciativa en el ámbito político y, por tanto, trata de frenarlas mediante leyes que restringen sus actividades. El gobierno sí consulta a algunas organizaciones en relación con decisiones de interés público, como las leyes sobre estado civil, proyectos de empleo y desarrollo, especialmente en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y cuando elabora informes en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de convenios internacionales de derechos humanos, como los que presenta ante el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer o el Comité sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, el gobierno suele promulgar leyes de forma independiente y sin consultar con la sociedad civil, sobre todo en relación con asuntos políticos y económicos, como las leyes de Partidos Políticos, Electoral y del Impuesto sobre la Renta.³³

En los casos en los que ha habido diálogo entre la sociedad civil y el gobierno sobre cuestiones de índole más política, los resultados concretos no se han puesto aún en práctica. También se dice que el Ministerio de Desarrollo Político, encargado de fomentar la relación entre Estado y sociedad, así como de promover una sociedad participativa, es el ministerio más débil y el que cuenta con menos apoyos. Pese a que ha iniciado múltiples procesos con partes interesadas con el fin de reformar la legislación sobre partidos políticos y asociaciones, aún no ha habido resultados concretos. En relación con la Ley de Partidos Políticos, se formó un comité conjunto de representantes de partidos políticos y del gobierno, del Ministerio del Interior y del Ministerio de Desarrollo Político, que celebró amplias reuniones sobre el desarrollo de la ley y produjo un proyecto conjunto. A pesar de la supuesta representación de partidos en dicho comité conjunto, todos los partidos se han manifestado en contra de la nueva ley, por lo que parece que el proceso ha adolecido de algunos defectos. También se presentó un proyecto de ley de la sociedad civil, después de un proceso que incluyó la participación de un amplio espectro de ONG. El proyecto de ley con el que están de acuerdo las organizaciones de la sociedad civil tendría que ser aprobado por

la oficina del primer ministro, donde aparentemente compite con un segundo proyecto de ley presentado unilateralmente por el Ministerio de Desarrollo Social. Otras iniciativas del Ministerio destinadas a fomentar un mayor entendimiento entre la sociedad civil y el gobierno son un proyecto de Parlamento Juvenil jordano, reuniones de ayuntamientos en los subdistritos, parlamentos escolares y una plaza de la libertad.

En cuanto a los partidos políticos, el enfoque general del Estado hacia los partidos islamistas, nacionalistas o de izquierda oscila entre la absorción y la represión. Sin embargo, parece que últimamente está combinando ambas estrategias al mismo tiempo mediante la iniciación de procesos formales de reforma política (con diversas campañas, diálogos y leyes nuevas), aunque no contribuyen realmente a su fortalecimiento.³⁴

La función omnipresente del rey en todos los aspectos —ejecutivo, legislativo y judicial— ha generado tanto entre quienes le apoyan como en la oposición la expectativa de que cualquier reforma debe surgir de la Casa Real. Así, las campañas políticas y sociales, sean de los partidos o de la sociedad civil, se centran en atraer la atención del rey, pues se considera que los progresos en cualquier área dependen de su voluntad. El rey alienta activamente e inicia debates políticos fuera del Parlamento, buscando el diálogo directo entre interlocutores clave. Aunque los resultados de estas iniciativas carecen de fuerza vinculante y en su mayoría no se han puesto en práctica, sí indican la existencia de un consenso a favor de la reforma. Aún así, pese a que estas iniciativas ofrecen una plataforma importante para que los interlocutores intercambien ideas y alcancen compromisos políticos, su organización margina al marco institucional para el debate político y contribuye a debilitar más a un Parlamento ya endeble.³⁵ De modo similar, las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las ONG reales, suelen encontrarse con que tienen más apoyo de la Casa Real que del gobierno. El JNCHR, por ejemplo, ha tenido varios conflictos con el gobierno, el más reciente sobre la promulgación de la

³³ Rahal, *op. cit.*.

³⁴ Brown, *op. cit.*.

³⁵ Democracy Reporting International, *op. cit.*.

Ley Antiterrorista. En varios de estos enfrentamientos, el rey ha terminado invalidando las actuaciones gubernamentales en favor del Centro, lo que difícilmente da credibilidad al gobierno.

En cualquier caso, la participación en cualquiera de estas iniciativas de reforma, como ocurre con la formulación y la aplicación de políticas en general, está reservada en su mayor parte a la élite gobernante. Se sabe que el régimen actúa en solitario en la aplicación de políticas impuestas desde arriba. Todos los esfuerzos a favor de la reforma vienen de arriba después de ser iniciadas y diseñadas por las múltiples iniciativas de la Casa Real. La participación efectiva de las diferentes partes implicadas es inexistente, quizá porque la sociedad civil, los partidos políticos y los sindicatos son demasiado débiles para desempeñar un papel a la hora de apoyar o bloquear la reforma. El Estado no percibe a estos grupos como partes interesadas con influencia a las que haya que tener en cuenta en el proceso de diseñar e introducir medidas de reforma. La capacidad institucional del Estado para promover la participación, ofrecer información y facilitar el proceso de debate de la reforma y los posibles cambios es limitada o está retenida. No hay cauces de comunicación efectivos entre el Estado y la sociedad. Las redes disponibles no son independientes y suelen estar controladas por el Estado y sus organismos de seguridad. El nombramiento del ex director del Departamento General de Información (DGI), Ahmad Obeidat, como presidente del Centro Nacional de Derechos Humanos, es un ejemplo de ello. Los grupos de derechos humanos acusan al DGI de importantes violaciones de estos derechos.³⁶

Por otra parte, la duración media de los gobiernos jordanos en los últimos quince años ha sido inferior a los dos años. Esto ha hecho que, con frecuencia, gobiernos y ministros duden a la hora de aplicar programas de reforma. Pese a que el régimen afirma que da prioridad a la reforma de estructuras administrativas, el gobierno suele

evitar todos los cambios fundamentales del sistema. El sector público es el instrumento clave para la relación Estado-sociedad y el pilar principal de la distribución de rentas por el Estado. Los nombramientos en el sector público (que representan casi el 50 por ciento de los puestos de trabajo del país) son un instrumento importante para el mantenimiento de las redes patronos-clientes que contribuyen a sostener el Estado. La reforma de este sector conllevaría el cambio del contrato social entre Estado y sociedad y la reducción de los privilegios de los políticos y líderes tribales que proporcionan estabilidad y apoyo al régimen. Los cambios estructurales de este sistema de privilegios encuentran una gran resistencia de grupos consolidados y privilegiados. Por tanto, se han hecho pocos avances para reformar la administración pública e introducir una contratación y unos salarios basados en méritos.³⁷

El futuro de la reforma dependerá de si el régimen está convencido de que la mejor forma de mantener la estabilidad de Jordania es mediante la liberalización política o mediante la represión. El régimen cree que los cambios socioeconómicos aliviarán la presión, pero la cuestión es por cuánto tiempo puede sostener el país el statu quo. Cuanto más tarde en hacerse la reforma, más desestabilizadora será la situación. La ausencia de avances podría desembocar en un aumento del apoyo a los elementos más extremos del movimiento islamista y un descontento creciente podría hacer que el FAI adoptase una postura de mayor confrontación.

Peticiones de reforma desde el interior

Las peticiones de reforma de los activistas locales y la sociedad civil van desde llamamientos generales a favor de un reparto más equilibrado del poder hasta la reforma constitucional, pasando por propuestas detalladas sobre la Ley de Asociaciones que regula sus actividades. Estas peticiones incluyen las siguientes:

³⁶ Alissa, Sufyan, "Rethinking Economic Reform in Jordan: Confronting Socioeconomic Realities", Washington: Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Middle East Center, Carnegie Papers, Número 4, julio de 2007, pp. 9-10.

³⁷ *Ibíd.*

La reforma constitucional para garantizar el equilibrio de poderes:

- El gobierno debe estar formado por la coalición de la mayoría parlamentaria que gane las elecciones, en lugar de ser designado por el rey.
- El Parlamento debe tener poderes legislativos y de supervisión completos, sin el control de una Cámara Alta no elegida.
- El poder judicial debe ser auténticamente independiente.
- Deben crearse Tribunales Constitucionales independientes.

Legislación nacional:

- Debe ser conforme a los convenios internacionales firmados por el país.
- Debe garantizar las libertades que establece la Constitución.
- No debe ser promulgada por el rey como “legislación temporal”.
- Debe revocarse la Ley Antiterrorista.
- Debe revocarse la Ley de Reuniones Públicas.
- Debe modificarse la Ley de Asociaciones y Entidades Sociales

Elecciones:

Hace falta una reforma del marco electoral antes de las próximas elecciones, previstas para 2011. La ausencia de una reforma política ya ha debilitado la confianza de los ciudadanos en las elecciones y el papel del Parlamento. El sistema “un hombre, un voto” debe ser sustituido por algún tipo de sistema mixto y deberá revisarse el reparto de escaños parlamentarios para llegar a una asignación más proporcional que garantice la igualdad del sufragio. El Ministerio del Interior debe adoptar medidas para aumentar la transparencia del proceso electoral, mediante la observación independiente de las elecciones, una mayor participación de partidos y candidatos en su preparación y la publicación inmediata y detallada de los resultados.

Partidos políticos:

- Eliminación de los requisitos sobre el número de socios fundadores y su procedencia.

Sociedad civil:

- Abolición del requisito de autorización previa del ministro para la inscripción y de la consulta previa del ministro con el gobernador.
- Simplificación de los requisitos para establecer una asociación, incluida la eliminación del número exigido de socios fundadores.
- Permitir que las organizaciones adopten y modifiquen libremente sus estatutos.
- Prohibición a los organismos oficiales de interferir en la administración de las asociaciones y de disolverlas salvo por decisión de la autoridad judicial.
- Abolición del requisito de informar a las autoridades con antelación de las reuniones de los órganos electivos de la organización.
- Abolición del requisito de autorización para las actividades que se realicen fuera de la sede de la organización.
- Permitir la formación de coaliciones nacionales, regionales e internacionales sin autorización previa.
- Permitir a funcionarios, enseñantes y estudiantes universitarios que formen sindicatos.
- Eliminación de las restricciones impuestas a la financiación de donantes extranjeros.
- Asignación de fondos públicos a la sociedad civil de una forma equitativa y transparente.
- Abolición del requisito impuesto a los sindicatos de obtener la aprobación del gobernador administrativo para sus actividades, incluidas las que se realizan dentro de sus sedes.
- Formalización y fomento de la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en relación con políticas públicas.

Medios de comunicación:

- Eliminación de la pertenencia obligatoria a la Asociación de la Prensa Jordana.
- Eliminación de las restricciones generales susceptibles de interpretaciones amplias.
- Mejora del acceso a la información.
- Contribuir a la profesionalización del periodismo mediante la formación.
- Evitar el uso del Código Penal para enjuiciar a periodistas.

Educación:

- Campañas de sensibilización.
- Currículum democrático en el sistema educativo.
- Garantizar la libertad académica.
- Defensores del pueblo.
- La eliminación de todas las restricciones administrativas y basadas en la seguridad impuestas, directa o indirectamente, a la labor de los sindicatos, las asociaciones profesionales, los partidos políticos, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Conclusión

El camino de Jordania hacia la reforma viene siendo un proceso cuidadosamente gestionado e impuesto desde arriba que tiene todos los accesorios de la democracia pero carece de lo esencial. El equilibrio de poder se inclina mucho hacia el rey, sus ministros y la Cámara Alta, no elegida, mientras que la Cámara Baja del Parlamento, elegida por los ciudadanos, sigue teniendo facultades limitadas y, por tanto, es ineficaz y carece de credibilidad. Esto ha generado una grave desilusión en Jordania, así como que siga sin existir una supervisión de las leyes que afectan a la sociedad civil. Aunque en algunas zonas el gobierno ha infor-

mado oficialmente de un 54 por ciento de participación en las elecciones celebradas en noviembre del año pasado, la cifra fue muy inferior en numerosos distritos urbanos habitados en su mayoría por ciudadanos de origen palestino.³⁸

El gran número de organizaciones de la sociedad civil encubre las limitaciones con las que funcionan, tanto en lo relativo al marco legal específico que regula sus actividades como en los déficits democráticos generales derivados de la concentración de poder en la monarquía, la falta de independencia del poder judicial y la supervisión, excesivamente amplia e intrusiva, a la que están sometidas.

Sin una reforma sustancial, está por ver si la condición de favorito de Jordania entre los donantes extranjeros y la estrategia para la reforma económica del rey Abdullah serán suficientes para conjurar la creciente disidencia derivada del hecho de que el gobierno no rinda cuentas de sus actos ante el electorado y de las esperanzas frustradas de una mayor liberalización de las leyes que regulan la sociedad civil. Sigue estando pendiente la cuestión de si el régimen está dispuesto a continuar con la reforma política o utilizará la seguridad como excusa para paralizar o incluso dar marcha atrás en las libertades logradas hasta ahora.

³⁸ "54% of eligible voters cast ballots in 'smooth' elections", *The Jordan Times*, 27 de noviembre de 2007, <http://www.jordanembassyus.org/new/newsarchive/2007/11212007001.htm>

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, Ana Echagüe, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Stefan Meyer, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Ana Echagüe, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, Jos Boonstra, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Laura Tedesco, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Geoffrey Phidham, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Susanne Gratius, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, Kristina Kausch, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, Richard Youngs (Editor), Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, Isabel Moreno y Mariano Aguirre, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, David Mathieson and Richard Youngs, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, **Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006**
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke, Septiembre de 2006**
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel, August 2006**
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de las elecciones, **Luis Peral, Julio de 2006**
- 23 Angola: La "buena gobernanza" global también es necesaria, **David Sogge, Junio de 2006**
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke, Abril de 2006**
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs, Marzo de 2006**
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, **Ben Saul, February 2006**
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006**
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist, January 2006**
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, **Martin Doornbos, December 2005**
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, **Irene Aguirrezabal Quijera, November 2005**
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral, Octubre de 2005**
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius, Octubre de 2005**
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada, October 2005**
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist, September 2005**
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal, Julio de 2005**
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns, Junio de 2005**
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú, Mayo de 2005**
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez, Abril de 2005**
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral, Abril de 2005**
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie, Abril de 2005**
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist, Marzo de 2005**
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito, Febrero de 2005**
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin, Febrero de 2005**
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs, Enero de 2005**
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami, November 2004**

FRIDE

El camino de Jordania hacia la reforma viene siendo un proceso cuidadosamente gestionado e impuesto desde arriba que tiene todos los adornos de la democracia pero carece de lo esencial. El equilibrio de poder se inclina mucho hacia el rey, sus ministros y la Cámara Alta, no elegida, mientras que la Cámara Baja del Parlamento, elegida por los ciudadanos, sigue teniendo facultades limitadas y, por tanto, es ineficaz y carece de credibilidad. Esto ha generado una grave desilusión en Jordania.

El gran número de organizaciones de la sociedad civil encubre las limitaciones con las que funcionan, tanto en lo relativo al marco legal específico que regula sus actividades como en los déficits democráticos generales derivados de la concentración de poder en la monarquía, la falta de independencia del poder judicial y la supervisión, excesivamente amplia e intrusiva, a la que están sometidas. Sin una reforma sustancial, está por ver si la condición de favorito de Jordania entre los donantes extranjeros y la estrategia para la reforma económica del rey Abdullah serán suficientes para conjurar la creciente disidencia derivada del hecho de que el gobierno no rinda cuentas de sus actos ante el electorado y de las esperanzas frustradas de una mayor liberalización de las leyes que regulan la sociedad civil. Sigue estando pendiente la cuestión de si el régimen está dispuesto a continuar con la reforma política o utilizará la seguridad como excusa para paralizar o incluso dar marcha atrás en las libertades logradas hasta ahora.

www.fride.org