

DESAFÍOS PENDIENTES: AVANZAR EN LA LEGISLACIÓN Y CONCRETAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Derecho a la libertad de asociación

Corina Leguizamón

Decidamos / Campaña por la expresión ciudadana

Las instancias del Gobierno responsables de promover la participación ciudadana y las leyes existentes deben garantizar el derecho a la asociación como uno de los mecanismos para fortalecer la democracia, permitiendo que la ciudadanía organizada proponga, controle y exija sus derechos con miras a mejorar la calidad de vida.

INTRODUCCIÓN

“El derecho de libre asociación, al igual que muchos otros derechos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1997, 49).

El ejercicio del derecho de asociación es entonces la posibilidad de constituir asociaciones y grupos de todo tipo que con una cierta continuidad buscan lograr los fines que se proponen, realizando actividades en defensa y promoción de los intereses del grupo y de intereses colectivos más amplios, como la defensa de principios democráticos y de derechos humanos. Es así que surgen los partidos políticos, las comisiones vecinales, los centros de estudiantes, los sindicatos, etc., que ejercen el derecho a la libre asociación con el objetivo de reivindicar y demandar al Estado políticas públicas que permitan garantizar derechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este artículo nos centraremos principalmente en las comisiones vecinales y los centros de estudiantes, asociaciones que buscan participar de los asuntos públicos para exigir mejores condiciones de vida.

MARCO LEGAL

Avances legales en puerta que deben concretarse

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la asociación y agremiación con fines lícitos, estableciendo que la colegiación profesional será reglamentada por ley, además de prohibir las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar (art. 42).

El Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), ley 4/92, reconoce el derecho de toda persona:

“a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses” (art. 22).

Al suscribir este instrumento el Estado paraguayo se ha obligado a informar sobre las condiciones que ha generado para que la población se organice y a abstenerse de injerencias que impidan la libertad de asociación.

La Convención americana sobre derechos humanos (CADH), Ley 1/89, también reconoce la libertad de asociación; estableciendo que:

“todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole” (art. 16).

Paraguay también ha aceptado la competencia de la Corte interamericana de derechos humanos (Corte IDH), y por lo tanto puede ser pasible de sanciones en caso de incumplimiento de sus compromisos internacionales en el sistema interamericano.

En materia de legislación interna, nos limitaremos a desarrollar lo que respecta a las comisiones vecinales y centros de estudiantes (incluyendo otras organizaciones estudiantiles de colegios).

Legislación relativa a las comisiones vecinales

La conformación de comisiones vecinales se ve limitada por la Ley 1294/87 orgánica municipal (LOM), que restringe la existencia y formación de organizaciones vecinales a la figura jurídica de comisiones de fomento urbano, las cuales son reglamentadas por las municipalidades, constituyéndose en organismos auxiliares de la misma (art. 86 a 88). El artículo 86 quebranta la autonomía de las organizaciones, pues establece que las comisiones vecinales dependerán de la intendencia y tendrán el carácter de organismo auxiliar. Además, impone funciones a las mismas, lo que limita la libertad de asociación ya que para ser reconocidas como tales deben tener algunas de las funciones asignadas en la ley.

Esta legislación fue sancionada durante la dictadura stronista, cuando todo el sistema estaba estructurado para socavar los derechos de las personas y eliminar toda posibilidad de libre participación, convirtiendo a las comisiones vecinales en órganos dependientes de las municipalidades. Esto trajo como resultado que las demandas de las comisiones no fueran atendidas por las municipalidades como demandas de derecho, sino en función a intereses particulares y favores político-partidarios, limitando la autonomía política y financiera de las asociaciones de vecinos y vecinas.

Además, la LOM establece un mecanismo de control que faculta a las municipalidades a disolver e intervenir las comisiones vecinales, sin especificar cómo se va a establecer la participación vecinal. Esto representa una dificultad para la articulación de actividades conjuntas entre municipalidad y ciudadanía para resolver los problemas que afectan a los municipios (Codehupy, 2006, 154).

La Corte IDH ha sostenido que:

“[...] puede considerarse que se viola la libertad de asociarse al obligar por ley a los individuos a hacerlo, si los fines propuestos de tal asociación son de aquéllos que podrían cumplirse por asociaciones creadas por los individuos al amparo de su libertad, es decir, si tales asociaciones corresponden a aquéllas a las que se refiere el artículo 16 [de la CADH]” (Corte IDH, 1985, párr. 8).

En ese sentido, la LOM es una limitación a las garantías de autonomía y participación, y su carácter es centralista y autoritario. Existe un proyecto de reforma total de la LOM, con media sanción por la Cámara de Diputados, actualmente en la Cámara de Senadores, en espera de su tratamiento o sanción ficta (por el carácter del proyecto tiene “tratamiento de Código”).

De ser aprobado, se eliminarán los artículos 86, 87 y 88, quedando el artículo 66 que establece el procedimiento de la creación, organización, funciones y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las comisiones vecinales sujetos a ordenanzas. También se eliminan las comisiones de fomento urbano como única figura jurídica de participación vecinal y se establecen otras formas de participación, atendiendo a las características de cada municipio¹. Asimismo, este artículo establece que las autoridades municipales deben estimular y facilitar la participación ciudadana, que posibilita generar otro tipo de relación entre las comisiones vecinales y los entes municipales, evitando caer en el prebendarismo y priorizando el trabajo conjunto en torno a necesidades de la comuna.

La aprobación de esta modificación representaría un avance en materia legislativa promoviendo y garantizando la autonomía y libertad de las organizaciones vecinales, pues ya no serían órganos auxiliares de los gobiernos municipales.

Legislación relativa a la organización estudiantil secundaria

Por otro lado en lo que hace a la organización estudiantil se ha concretado la adecuación legislativa a favor del derecho a la asociación, con la modificación del artículo 127 de la ley general de educación (Ley 1264/98) a través de la Ley 3488/08.

¹ Un grupo de organizaciones de la sociedad civil y la Organización paraguaya de cooperación intermunicipal (Opaci) impulsó la elaboración del proyecto de reforma de la LOM y la realización de un estudio comparativo con la vigente.

“Las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se registrarán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución” (art. 127, Ley 1264/98, derogado por Ley 3488/08).

De esta manera, las organizaciones estudiantiles de colegios ya no necesitan de la aprobación del estatuto por parte de las autoridades de la institución, como anteriormente estaba establecido. Esta modificación otorga y garantiza la libertad y autonomía de estas organizaciones. El artículo anterior representaba una obstrucción a la autonomía de las organizaciones estudiantiles, pues servía como mecanismo para mantener el control de las organizaciones estudiantiles secundarias.

De esta manera, se ajusta al principio de la participación de niños, niñas y adolescentes promovido en la Convención sobre los derechos del niño (Ley 57/90) y recogido expresamente en el Código de la niñez y la adolescencia, que afirma:

“El sistema educativo garantizará al niño y al adolescente, en concordancia con lo dispuesto en la Ley General de Educación: [...] b) el derecho de organización y participación en entidades estudiantiles [...]” (art. 21, Ley 1680/01).

Sin embargo, sigue siendo una necesidad que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) promueva la participación y la organización estudiantiles con reglas y pautas claras a directivos y docentes de las instituciones educativas para estimular la participación, y que la misma no sea una obligación llena de formalismos, sino una verdadera posibilidad de iniciar el ejercicio de las libertades fundamentales y de la participación ciudadana en el marco de la democracia y el Estado de derecho, reconociendo además esta forma de participar como una oportunidad de promover el desarrollo de liderazgos con equidad de género.

PRINCIPALES SITUACIONES DE VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN



Trabas a la conformación de organizaciones estudiantiles

Si bien existe una ley que garantiza la formación de centros de estudiantes como organizaciones estudiantiles, los estudiantes de varios colegios públicos y privados encuentran a diario una serie de obstáculos impuestos por docentes y directivos, a través de amedrentamientos

y hostigamientos o directamente de negativas que impiden la participación y la organización de los estudiantes secundarios.

Por otra parte, en algunos casos se impone y obliga la formación de centros de estudiantes, debido a que, según los docentes, existiría una resolución del MEC en pro de favorecer la formación de organizaciones estudiantiles, que obliga a los colegios a formar centros de estudiantes, estableciendo fechas límite para la formación. Esta resolución al contrario de estimular, condicionaría la participación al tornarse una obligación, no porque es un derecho sino porque existe una norma que impone la formación de organizaciones estudiantiles secundarias. No se ha podido tener acceso a la referida resolución.

En muchos casos al establecer fechas límite para la organización estudiantil también se limitan la participación de los y las estudiantes estableciendo criterios de tiempo, calificaciones y otros requisitos a quienes deseen ser parte de los centros de estudiantes.

Pese a existir una resolución ministerial que ordena la formación de centros de estudiantes, en muchos colegios públicos y privados sigue siendo prohibido o limitado.

Desde el 2007, estudiantes del colegio privado Nihon Gako, de Fernando de la Mora, no pueden formar su centro de estudiantes, porque la directora les impide alegando que en un colegio privado las organizaciones estudiantiles son como los sindicatos en una empresa privada, lo que marcaría el fin de la existencia del colegio. La directora, además de impedir su formación, inició una serie de acciones de amedrentamiento y hostigamiento a quienes lideraban la intención de formar el centro. Incluso uno de los alumnos fue expulsado del colegio, pero ante la posibilidad de iniciar una acción judicial en contra de la institución, suspendieron la decisión².

Un hecho similar ocurrió en el centro regional de educación Saturio Ríos, de la ciudad de San Lorenzo, donde los estudiantes también denunciaron ante medios de comunicación que los directivos no les permiten conformar el centro de estudiantes³.

Este tipo de hechos se repite en varios colegios públicos y privados, lo cual representa no solo un obstáculo al derecho a la asociación, sino que incluso representa la primera forma de anular la participación ciudadana por funcionarios de escuelas y colegios, instituciones del Estado que, muy por el contrario, tienen la obligación de promover la participación.

2 Entrevista de la autora con el estudiante del colegio. Se reserva la identidad por protección.

3 Diario Abc Color, 9 de octubre de 2008, pág. 51.

Iniciativa de promoción que no prioriza los principios democráticos

En julio de 2008 varias organizaciones sociales recibieron de la Dirección de Orientación del MEC, una invitación para debatir y realizar aportes sobre el borrador del “Manual de procedimientos para centros de estudiantes”, que pretende ser una forma de orientar su conformación.

Esta convocatoria y la preparación del manual demuestran la voluntad política de promover la participación estudiantil, involucrando a los distintos sectores, con diferentes miradas y experiencias respecto a las organizaciones estudiantiles secundarias. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el Manual plantea contradictoriamente que el centro de estudiantes debe ser una organización autónoma, pero regida por los estatutos de cada colegio, basándose en el artículo 127 ya derogado y modificado de la ley general de educación, por representar un obstáculo a la garantía del derecho a la asociación de los estudiantes⁴. Consultados acerca de la participación de los mismos y las mismas estudiantes, los funcionarios del MEC anunciaron que los invitarían a participar, pero hasta el momento de este artículo, no lo habían hecho. Esta situación estaría denegando el derecho a participar de los principales interesados, con lo que se reproduciría un modelo tutelar y adultocentrista de gestión.

En todo caso, la elaboración de este manual debe servir para promover los Centros de Estudiantes incorporando en su contenido la participación y autonomía de alumnos y alumnas, en el marco de una estructura básica democrática que incluya la transparencia de las elecciones y la gestión, la coexistencia con otros estamentos y las reivindicaciones de los derechos estudiantiles.

Si desde el MEC se pretende apoyar la formación de Centros de Estudiantes, no es prioridad la forma sino la participación y la autonomía de las organizaciones estudiantiles, la forma debe ser elegida por los y las estudiantes, en el marco de una democracia de derechos. Entonces, lo importante es un marco general que garantice la formación de los centros y que el procedimiento lo generen ellos y ellas en un espacio democrático de derecho.

4 Desde la Dirección de Orientación Educativa del MEC han respondido que no tienen conocimiento de que dicho artículo fuera modificado, y por lo tanto para ellos seguía vigente el anterior.

Conclusiones

La modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación es un avance en la legislación paraguaya para garantizar la libertad de asociación, en lo que respecta a organizaciones estudiantiles secundarias. Sin embargo, no existe todavía una política educativa que promueva y facilite la participación de estudiantes, que a la vez permita formar y fortalecer liderazgos femeninos y masculinos jóvenes, y que además no pase por una obligación que luego obstruya y socave la participación autónoma, sino por ofrecer y garantizar una educación democrática que apunte a la formación de personas libres, que gocen y ejerzan sus derechos y asuman sus responsabilidades.

La educación democrática que promociona los derechos, como el derecho a la libre asociación, permite el surgimiento de organizaciones autónomas, en las que las personas de diferentes sectores reivindican sus derechos y participan controlando, exigiendo y proponiendo a las autoridades e instituciones del Estado.

Asimismo, las modificaciones a la Ley Orgánica Municipal que respeten la autonomía de las asociaciones de vecinos fortalecerán a las mismas, recomponiendo las relaciones que hasta ahora han sido clientelares, en torno a favores políticos, por la relación que realmente debe darse entre la ciudadanía organizada y las instancias de las instituciones del Estado, en el marco democrático, donde la ciudadanía propone, demanda y exige derechos que deben ser atendidos en las diferentes comunidades y municipios.

Recomendaciones

- Los Poderes Legislativo y Ejecutivo deben aprobar el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Municipal, con los avances descritos.
- El Ministerio de Educación y Cultura debe:
 - diseñar una política de promoción de la ciudadanía en las instituciones educativas que incluya la participación de los y las estudiantes y evite las meras obligaciones formales.
 - eliminar los obstáculos impuestos por directivos y docentes de colegios públicos y privados a los y las estudiantes que desean formar sus centros estudiantiles.
 - formar docentes, desde las mismas instituciones de formación inicial y en actualización, que promuevan la participación de los y las estudiantes en las organizaciones estudiantiles.
 - difundir de forma masiva en el seno de las instituciones educativas el principio de la participación de adolescentes, niños y niñas, que incluye la libertad de asociarse, y particularmente dando a conocer la modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación.

Bibliografía

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1997) Ludicium et Vita, Jurisprudencia Nacional de América Latina en Derechos Humanos. Diciembre de 1997 N° 5.

Coordinadora derechos humanos Paraguay (2006). **Informe Sombra al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. Asunción: Codehupy.

Corte interamericana de derechos humanos (1985) **La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985**. San José de Costa Rica: Corte IDH.