

VI Congreso Argentino de Administración Pública
“Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”
Resistencia, Provincia del Chaco
6, 7 y 8 de julio de 2011

Panel:
Plan Nacional de Derechos Humanos

Ponencia:
**Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos
Compromiso Internacional - Casos Nacionales**

Autores:
Dra. Luciana Barcina y Dra. Marcela Iellimo
(Plan Nacional de Derechos Humanos)

Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos Compromiso Internacional - Casos Nacionales¹

Abstract

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) recomendó a los Estados elaborar planes de acción nacional en materia de promoción y protección de derechos humanos. A la fecha, 29 países han presentado sus respectivos planes, difiriendo éstos en sus objetivos, diseño, estructura y duración. Al respecto resulta interesante desarrollar un análisis comparativo de algunos de ellos, destacando los aspectos innovadores en la construcción de políticas públicas en materia de derechos humanos.

I. Introducción

Los Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos, desde la perspectiva internacional, surgieron conceptualmente durante la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993.

Desde entonces, las Naciones Unidas han impulsado su elaboración y puesto a disposición de los Estados Miembros herramientas para su diseño y construcción, tales como el Handbook on National Human Rights Plans of Action (Manual para los Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos).

Los Planes Nacionales, como instrumentos de gestión, representan un avance significativo en la estructuración de políticas públicas, toda vez que estimulan una comprensiva evaluación de las necesidades particulares en materia de derechos humanos, promueven la articulación, en clave de derecho, entre las áreas de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, y generan compromisos concretos de acción.

A la fecha, 29 Estados han presentado sus respectivos planes, los cuales definen sus líneas de trabajo con ejes, alcances y enfoques diferenciales.

Dado que cada Estado parte de una situación política, económica, cultural, histórica y legal particular, sus planes de acción nacional varían sustancialmente en objetivos, diseño, estructura y duración.

¹ Dra. Luciana Barcina y Dra. Marcela Iellimo, Plan Nacional de Derechos Humanos

En tal sentido, resulta interesante desarrollar un análisis comparativo de algunos de ellos. En esta oportunidad, se estudiarán los casos de Brasil, España y China, a fin de respetar una adecuada distribución geográfica y cultural, con el objetivo de destacar aquellos aspectos innovadores de cada uno en la construcción de políticas públicas en materia de derechos humanos, identificando similitudes y diferencias en las características del diseño de sus planes, el proceso de elaboración, los mecanismos de implementación y evaluación.

II. Los Planes Nacionales de Acción en la Conferencia de Viena de 1993

Un hito importante en el desarrollo de los derechos humanos fue la Conferencia Mundial celebrada en Viena (1993)², cuyo programa fue determinado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1992³.

La labor realizada tuvo como resultado la Declaración y el Programa de Acción de Viena⁴.

Estos documentos consolidaron uno de los principios básicos de los derechos humanos referente a la integración de los derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles y políticos: *“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.”* (punto 5 de la Declaración).

Asimismo, recomendó a los Estados que considerasen *“la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinan las medidas*

² Participaron de ella los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, instituciones gubernamentales y 841 organizaciones no gubernamentales.

³ *“El proceso preparatorio de la Conferencia puso de manifiesto las diferencias entre países en desarrollo y países industrializados acerca de diversas cuestiones, como la universalidad de los derechos humanos frente a la particularidad regional, la interconexión e indivisibilidad de todos los derechos humanos, la interdependencia del derecho al desarrollo y los derechos civiles y políticos...”*. (SECRETARÍA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Departamento de Información Pública; *“ABC de las Naciones Unidas”*; Naciones Unidas; New York; 1995. pág. 211).

⁴ Estos documentos, que mediante Resolución A/Res/48/121 (14/02/1994) la Asamblea General hizo suyos, fueron aprobados, por el consenso de 171 Estados. Entre los temas abordados en ella se encontraron: derecho a la libre determinación de los pueblos, la interrelación entre democracia, desarrollo y derechos humanos, terrorismo, racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia, minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, población indígena, trabajadores migrantes, derechos de la mujer y niños/as, derecho a no ser sometido a torturas, desaparición forzada de personas, personas con discapacidad, educación en derechos humanos, violaciones masivas de derechos humanos, mecanismo de aplicación y métodos de vigilancia de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos.

necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos” (Parte II punto C.71).

Country	Plan of Action
Australia*	National Action Plan on Human Rights (1996, 1997 Update) National Action Plan on Human Rights (2004)
Bolivia*	National Plan of Action for the Promotion and Protection of Human Rights in the Medium and Long Term (1999) National Action Plan for Human Rights (2009-2013)
Brazil*	National Action Plan for Human Rights (1996) National Action Plan on Human Rights (2009)
Cape Verde	Plan National d'Action pour les droits humains et La Citoyenneté (2003)
China	National Human Rights Action Plan of China (2009-2010)
Ecuador*	National Human Rights Program (1998)
Democratic Republic of the Congo	Plan d'action national pour la promotion et la protection des droits de l'homme (2000)
Guatemala	National Action Plan on Human Rights (2007-2017)
Indonesia*	National Plan of Action on Human Rights (1998-2003) National Plan of Action on Human Rights (2004-2009)
Latvia*	National Programmes for the Protection and Promotion of Human Rights (1995)
Lithuania	National Programmes for the Protection and Promotion of Human Rights (2002)
Kazakhstan	National Action Plan on Human Rights (2009-2012)
Malawi*	National Plan of Action in the Field of Human Rights (1995-1996)
Mauritania	Plan national d'action pour la promotion et la protection des droits de l'homme (2003)
Mexico*	National Program to Promote and Strengthen Human Rights (1998) National Program for Human Rights (2004-2006) Programa Nacional de Derechos Humanos (2008-2012)
Moldova	National Human Rights Action Plan of the Republic of Moldova for (2004-2008)
Mongolia	National Human Rights Action Programme of Mongolia (2003)
New Zealand	Action Plan for Human Rights (2005-2010)
Nepal	National Human Rights Action Plan (2004)
Nigeria	National Action Plan for the Promotion & Protection of Human Rights (2006) National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights in Nigeria (2009-2013)
Norway	Plan of Action for Human Rights (2000-2005)
Peru	National Human Rights Plan (2006 - 2010)
Philippines*	Human Rights Plan 1996-2000
Republic of Korea	National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights (2007-2011)
South Africa*	National Action Plan for the Protection and Promotion of Human Rights (1998)
Spain	Plan de Derechos Humanos (2008)
Sweden	National Human Rights Action Plan (2002-2004) National Action Plan for Human Rights (2006-2009)
Thailand	National Action Plan on Human Rights (2009-2013)
Venezuela*	National Plan of Human Rights

* Extraído del primer compendio de los Planes Nacionales de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en la preparación para el período entre sesiones del taller sobre la elaboración de los Planes Nacionales de Acción en la región de Asia y el Pacífico Región en Bangkok, Tailandia 5 hasta 7 jul, 1999.

Fuente: http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/index.htm

En ese sentido, Australia fue el primer país en elaborar un plan nacional de derechos humanos en 1994 y presentarlo ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A partir de entonces, diversos Estados han presentado sus planes nacionales.

III. Elaboración de un Plan de Acción de Derechos Humanos

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas elaboró en 2002, el Handbook on National Human Rights Plans of Action (Manual para los Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos), como guía para asistir a aquellos Estados⁵ interesados en la elaboración de un plan de acción.

Contiene información sobre el concepto de planes nacionales de derechos humanos y lineamientos básicos sobre su posible estructuración, elaboración, implementación y monitoreo, para que con dichas herramientas cada Estado, y a partir de su propia cosmovisión, desarrolle las propuestas adecuadas para el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos que permitan avanzar en la protección y promoción de los derechos humanos.

Ahora bien, ¿cuáles son los beneficios y objetivos de contar con un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos?

De acuerdo al Handbook los beneficios entre otros, son:

- *“Estimular una comprensiva evaluación/visión de las necesidades del país en materia de derechos humanos.*
- *Generar una mayor conciencia sobre los derechos humanos entre las áreas de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, las fuerzas de seguridad, y el público en general.*
- *Crear una atmósfera de cooperación, y promover vínculos con otros programas nacionales, como ser en las áreas de salud y educación.*

⁵ Este Handbook está pensando no sólo para instituciones gubernamentales, sino también para las organizaciones de la sociedad civil, el mundo académico y la comunidad en general.

- *Generar un compromiso a la acción*⁶.

En tanto que, los objetivos resultantes de su implementación responden a:

- *“Generar marcos legales más fuertes, una más firme adhesión y cumplimiento de las normas internacionales, una más efectiva incorporación de los estándares de derechos humanos en la legislación interna.*
- *Fortalecer el Estado de Derecho.*
- *Lograr una mayor protección para las personas.*
- *Reforzar la cultura de derechos humanos.*
- *Fortalecer las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos.*
- *Generar programas sociales más efectivos para mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de los grupos vulnerables*⁷.

Si bien ellos pueden sintetizarse en un objetivo abarcativo, es decir la promoción y protección de los derechos humanos, en muchos casos forman parte de procesos integrales de reforma o democratización, a través de los cuales se contribuye al logro de otros fines como los de fortalecer la cohesión social, mejorar el bienestar personal y alcanzar una mejor gobernabilidad.

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados y promover cambios exitosos en la observancia de los derechos como un elemento de política pública, debe entenderse al plan de acción como un proceso permanente de construcción social.

Pero ¿cómo comenzar a trabajar desde una perspectiva de diálogo, articulación y participación constante con la ciudadanía en las líneas de acción estatales transversalizadas por los derechos humanos?

⁶ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS; *“Handbook on National Human Rights Plans of Action”*; Naciones Unidas; New York - Ginebra; 2002, p.3.

⁷ Ibidem (5), p. 3.

El Handbook define 5 fases esenciales en el proceso de planificación en esta materia: la preparatoria, de desarrollo, de implementación, de monitoreo y de evaluación.

¿A qué se refiere con cada una de estas etapas? ¿Cómo las define?

Fase Preparatoria: implica nombrar o crear un organismo de coordinación y convocar y realizar consultas con organismos estatales, organizaciones no gubernamentales, otros grupos sociales interesados y la sociedad en general.

Fase de Desarrollo: comprende la elaboración de un estudio de base a fin de conocer el estado de situación en materia de derechos humanos e identificar necesidades, prioridades y cuestiones de especial interés; la conceptualización y diseño del Plan (entre ello, la duración del mismo); la celebración de reuniones y audiencias del organismo coordinador con las distintas áreas y organizaciones involucradas; el establecimiento de vínculos con otras actividades nacionales de planificación, a fin de que el plan de derechos humanos sea consistente con otros planes nacionales.

Fase de Implementación: en primer lugar implica el lanzamiento del Plan. Los organismos gubernamentales son los principales responsables de la implementación del Plan, por lo que requiere un trabajo conjunto de todos ellos, y en muchos casos en conjunto con otros actores no gubernamentales. Para ello es fundamental contar con medios adecuados de comunicación y estrategias de difusión (por ejemplo su propio sitio de internet o su inclusión en los programas de educación en derechos humanos) a fin de concientizar a la población en general sobre la existencia del plan, su relevancia y contenido.

Fase de Monitoreo: consiste en la realización de un seguimiento o monitoreo tanto formal o informal por parte del organismo de coordinación u otra autoridad que se designe a ese efecto, para lo cual los organismos de ejecución colaboran presentando informes de avance sobre el cumplimiento de los distintos compromisos del plan.

Fase de Evaluación: implica llevar a cabo una evaluación general del plan a fin de determinar el grado de éxito del mismo en virtud de los resultados obtenidos con relación a los objetivos planteados; a tales fines se deben realizar reportes

semestrales o anuales. La evaluación general puede ser llevada a cabo por el organismo de coordinación del plan o bien por un evaluador externo a fin de garantizar la objetividad de la misma. Asimismo, de este proceso de revisión general surgirán recomendaciones para futuros planes de acción.

En síntesis, la planificación descrita comienza con un análisis comprensivo de las necesidades e incluye un amplio y creciente programa de propuestas, la asignación de recursos y una efectiva evaluación, siguiendo el esquema clásico de planificación de políticas estatales con enfoque de derechos.



Sin embargo, el signo distintivo se representa en la esencia misma de los derechos humanos, dado que su carácter transversal exige la integración de los estándares y principios fundamentales en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas, que deben tener como fin la garantía de los derechos.

IV. Planes Nacionales de Derechos Humanos

IV. 1. Programa Nacional de Direitos Humanos de Brasil

La experiencia brasilera es prueba tangible de la dinámica generada por estos procesos de construcción colectiva.

En 2009 Brasil lanzó la tercera versión del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH-3). El primer plan de este país había sido presentado en 1997⁸.

En este caso, adquiere sustancial relevación el mecanismo participativo diseñado e implementado para contar con los aportes de la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general.

Debe tenerse presente que se realizaron 137 encuentros previos a nivel estadual y distrital denominados Conferencias Libres, Regionales, Territoriales, Municipales o Pre-Conferencias, en las que participaron 14.000 personas, tanto autoridades del gobierno como representantes de distintos grupos, como movimientos de mujeres, organizaciones defensoras de los derechos ambientales, los sin tierra, los sin techo, comunidades indígenas, personas con discapacidad y militantes a favor de la diversidad sexual.

Ahora bien, ¿cómo se materializaron los consensos arribados en estas conferencias?

El PNDH-3 se estructura en 6 ejes orientadores, los cuales se describen en detalle a modo introductorio:

- I. Interacción Democrática entre el Estado y la Sociedad Civil.
- II. Desarrollo y Derechos Humanos.
- III. Universalizar los Derechos en un Contexto de Desigualdades.

⁸ Este documento constaba de diecisiete páginas, fue elaborado durante dos años por el Ministerio de Justicia conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil. La mayor parte del plan consistía en propuestas de acción del gobierno, definidas a corto, mediano y largo plazo, poniendo mayor énfasis en los derechos civiles, y estructuradas en gran parte alrededor de los grupos en situación de vulnerabilidad, como ser niños y adolescentes, mujeres, pueblos indígenas, población negra, personas con discapacidad, entre otros.

En el año 2002, Brasil aprobó el segundo Programa Nacional de Derechos Humanos, con una estructura similar al primero, atribuyéndole a la Secretaría de Estado de Derechos Humanos, la responsabilidad de coordinar la acciones de ejecución, seguimiento y actualización, a través de la elaboración de planes anuales de implementación y monitoreo, con definición de plazos, metas, responsables y recursos.

- IV. Seguridad Pública, Acceso a la Justicia y Lucha contra la Violencia.
- V. Educación y Cultura en Derechos Humanos.
- VI. Derecho a la Memoria y a la Verdad.

Cada uno de estos ejes se encuentra dividido en directrices, objetivos estratégicos y acciones programáticas. En total el documento cuenta con 25 directrices, 82 objetivos estratégicos y 521 acciones programáticas.

A modo de ejemplo.

Eje orientador III: Universalizar los Derechos en un Contexto de Desigualdades.

Directriz 7: Garantía de los Derechos Humanos de forma universal, indivisible e interdependiente, asegurando la ciudadanía plena.

Objetivo estratégico V: Acceso a una educación de calidad y garantía de permanencia en la escuela.

Acciones programáticas: Integrar los programas de alfabetización de jóvenes y adultos a los programas de desarrollo profesional y educación ciudadana, apoyando e incentivando la utilización de metodologías adecuadas a las realidades de los pueblos y comunidades tradicionales.

Responsable: Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Ministerio de Trabajo y Empleo, Ministerio de Pesca y Agricultura.

Responsable secundario (parceiro): Secretaría Nacional de Juventud.

Las medidas de implementación así como la definición de los plazos para el cumplimiento de los objetivos, se establecen por medio de “*Planes de Acción*” que se diseñan cada 2 años y en los que se prevén los recursos presupuestarios y los organismos responsables de su ejecución.

En este sentido, un aspecto destacable del Programa de Brasil es la definición de los “*Responsables Primarios*” (áreas de gobierno) de la ejecución de las distintas acciones previstas para el cumplimiento de cada uno de los objetivos, así como la designación de “*Responsables Secundarios*” encargados de cooperar con los primeros. Esto no solo favorece la realización de las acciones, dado que las mismas son incorporadas en la planificación y presupuesto de los distintos organismos de gobierno, sino que además reviste gran importancia a la hora de monitorear el cumplimiento de los compromisos asumidos y evaluar sus resultados.

Mediante el Decreto N° 7.037 del 21 de diciembre de 2009, que aprobara el PNDH-3, se crea el “Comité de Acompañamiento y Monitoreo del PNDH-3” a los fines de promover la articulación de los responsable primarios y secundarios, elaborar los planes de acción, construir indicadores de progreso, entre otros.

IV.2. Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España

En el año 2008, el Gobierno de España aprobó su Plan de Derechos Humanos, con el objetivo de adecuar su ordenamiento interno a los estándares internacional de derechos humanos, llamar la atención de la ciudadanía sobre su existencia y necesidad, vincular a los actores sociales en su defensa y orientar estrategias para su protección.

“En definitiva, se trata de reforzar, a través de compromisos políticos, los medios de protección de nuestros derechos.

Se propone, así, un Plan de Derechos Humanos con vocación educativa, abierto, un Plan entendido como un proceso en marcha, orientado a realizarse, a ser evaluado periódicamente y a ser alimentado a cada paso con nuevas propuestas y nuevos compromisos”⁹.

Si bien no se encuentra enunciado en el texto del documento, de conformidad a la información recabada de la página oficial del Gobierno de España, “en la elaboración del Plan han participado ocho Ministerios y se han incorporado las observaciones y las sugerencias de diversas ONGs e institutos universitarios de derechos humanos”¹⁰.

Este plan establece 2 ejes prioritarios como base de las políticas del Gobierno en materia de derechos humanos: uno relativo a *la igualdad, la no discriminación y la integración de las personas* y otro centrado en *las garantías que protegen los derechos humanos*.

⁹ Plan Nacional de Derechos Humanos, Gobierno de España, p. 5.

¹⁰ <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/2008/refc20081212.htm#Derechos>

Es así que se lo concibe como un mecanismo más para garantizar los derechos, dado que establece 172 compromisos concretos destinados a fomentar, realizar y proteger el ejercicio de los derechos humanos.

En cuanto a la metodología se ordena en dos apartados, los cuales describen la posición de España en relación a la esfera internacional y nacional y establece objetivos concretos¹¹, para luego subdividirlos en ámbitos de actuación y medidas.

A modo de ejemplo.

Acción Interior

3. DERECHOS DE LOS ESPAÑOLES EN EL EXTERIOR

MEDIDA 64.- Se adoptarán medidas para facilitar el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos españoles en el exterior.

Resulta interesante listar los ámbitos de actuación, toda vez que responden a la visión de un Estado europeo, cuya problemática exterior influye sustancialmente en las políticas nacionales y temáticas, tales como el racismo, la protección del asilado y la violencia de género, subyacen en actualidad de su vida social.

Acción exterior

- Naciones Unidas.
- Unión Europea.
- Consejo de Europa.
- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.
- Relaciones bilaterales y multilaterales.
- Corte Penal Internacional, tribunales y otros organismos internacionales contra la impunidad de crímenes internacionales.

¹¹ "Los objetivos concretos de la política exterior en materia de Derechos Humanos son, en listado no exhaustivo, los siguientes:

- La abolición de la pena de muerte;
- La erradicación de la tortura;
- La igualdad de género;..." Ibidem (8), p.10.

Acción interior

- Igualdad de trato, integración y lucha contra el racismo y la xenofobia.
- Lucha contra la violencia de género.
- Derechos de los españoles en el exterior.
- Libertad religiosa.
- Tutela judicial.
- Atención a las víctimas.
- Libertad personal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Derecho de asilo y respeto del principio de non –refoulement.
- Derechos sociales.
- Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

Tal vez uno de los elementos innovadores de este documento de planificación esté dado en su fase de monitoreo y evaluación. Ello responde a la construcción de herramientas operativas y a reformas institucionales.

En cuanto al aspecto instrumental, se acompaña cada medida con una “*ficha de seguimiento*”, en la que se detalla el departamento responsable de su realización, instrumentos con que se va implementar, indicadores de cumplimiento, plazo o calendario de ejecución e instituciones y/u organizaciones de la sociedad civil interesadas¹².

Respecto al ámbito institucional, se dispuso la creación de una “*Comisión de Seguimiento*”, integrada por miembros del ejecutivo, de la sociedad civil y el Defensor del Pueblo, como órgano encargado de monitorear y evaluar su aplicación y de debatir nuevas propuestas de reformulación.

¹² En el Anexo I luce la ficha de seguimiento de la medida 168 relativa a la gestión del agua.

El 15 de junio de 2009, mediante la Orden PRE/1597/2009, se formalizó su constitución¹³.

IV. 3. El Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos de China (2009-2010)

El 13 de abril de 2009 la República Popular de China publicó su Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos para el período 2009 -2010.

El plan define las metas del gobierno chino en la promoción y protección de los derechos humanos y las medidas concretas que adoptará a tal fin.

Cabe señalar que si bien China es un país sobre el cual pesan sendas denuncias por violaciones a los derechos humanos, resulta un punto de inflexión la elaboración de este documento. En su introducción se subraya que “*un nuevo capítulo se ha abierto en la historia del desarrollo de la causa de los derechos humanos en China*” (la traducción nos pertenece).

El gobierno chino estableció el “*Mecanismo de Reunión Conjunta del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos (2009-2010)*”, a los fines de promover una amplia participación en el diseño y elaboración del plan, no sólo convocando a los departamentos gubernamentales pertinentes sino también a “*todos*” los sectores sociales.

La Oficina de Información del Consejo de Estado y el Ministerio de Relaciones Exteriores fueron los organismos responsables de poner en marcha este mecanismo y realizar las convocatorias a las diversas reuniones, simposios y talleres, que permitieron debatir, consensuar y generar aportes a representantes de los tres poderes del Estado, de las universidades, de centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil.

El plan pretende resumir la experiencia pasada y analizar objetivamente la situación actual, a los fines de impulsar acciones concretas de cambio. Para ellos se basa en una serie de principios que se resumen en 3 ejes:

¹³ Esta Comisión, dependiente del Ministerio de la Presidencia comenzó a reunirse periódicamente a partir de diciembre de 2009 y su Presidente comparece anualmente ante el Congreso de los Diputados para dar cuenta del estado de ejecución de los compromisos asumidos.

- los principios establecidos en la Constitución de China, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- la interdependencia e inescindibilidad de los derechos humanos, a los fines de promover el desarrollo coordinado y equilibrado de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos, y los derechos individuales y colectivos; y
- la viabilidad de las metas, propuestas y medidas establecidas, “*a la luz de la práctica y la realidad de China*”.

A diferencia de otros planes, éste no expresa la metodología elegida para su estructuración. Ello conlleva, a describirla sobre la base de un análisis propio.

Los ámbitos de actuación se han dividido en 5 capítulos, a saber:

- I. Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- II. Derechos Civiles y Políticos.
- III. Derechos de las Minorías Étnicas, Mujeres, Niños, Personas Adultas Mayores y Personas con Discapacidad.
- IV. Educación en Derechos Humanos.
- V. Cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos, e intercambios y cooperación internacional en el campo de los derechos humanos.

Cada uno de ellos responde a un objetivo general, enunciado de manera vaga, del cual se irá desprendiendo el análisis de derechos o colectivos particulares, que se entrelazan en algunos casos con una descripción breve a modo de presentación de la temática a abordar, objetivos específicos y compromisos asumidos por el Estado.

Estos últimos, a diferencia de otros planes, no están enumerados y su desagregación resulta compleja, toda vez que en un mismo párrafo pueden verificarse más de 5 acciones gubernativas.

A modo de ejemplo.

(Título)

III. Derechos de las Minorías Étnicas, Mujeres, Niños, Personas Adultas Mayores y Personas con Discapacidad

En el período 2009-2010, China tomará más medidas para proteger los derechos e intereses de las minorías étnicas, las mujeres, los niños, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

(1) Los derechos de las minorías étnicas

(Objetivo General)

China es un país unificado integrado por 56 grupos étnicos identificados y reconocidos por el gobierno central. Los 55 grupos étnicos minoritarios - Han Chinese no incluido - tienen una población total de 106,43 millones, lo que representa el 8,41% de la población total de China (basado en estadísticas dadas a conocer después del quinto censo nacional en 2000). En China, todos los grupos étnicos son iguales y el Estado protege los derechos e intereses legítimos de las minorías étnicas.

(Objetivos Específicos) Garantizar el derecho de las minorías étnicas de aprender, usar y desarrollar su propio idioma. *(Compromisos de Acción)*. El Estado capacitará a especialistas en los distintos idiomas de las minorías étnicas y garantizará el uso de estos idiomas en los ámbitos judicial, administrativo y educativo. Se aumentará la ayuda financiera a las publicaciones en los idiomas de las minorías étnicas y se apoyará la publicación de libros y revistas en estos idiomas. De esta manera, se ayudará a mejorar la capacidad de producción (así como la capacidad de traducción) de películas y programas de radio y televisión en las lenguas de las minorías étnicas. Se elevará la tasa de cobertura de la radio y la televisión en las lenguas de las minorías étnicas en las regiones fronterizas, y se promoverá a la estandarización e informatización de los idiomas de las minorías étnicas. (Las palabras en cursiva entre paréntesis y la traducción nos pertenecen)

Si bien China es hoy una de las potencias mundiales, se considera a sí misma como un país en desarrollo, con importantes desafíos y un largo camino para mejorar la situación de los derechos humanos de las más de 1.300 millones de personas que la habitan.

Es por ellos que no sorprende que el primer capítulo del Plan esté dedicado a los derechos, económicos, sociales y culturales y el primer derecho planteado sea el derecho al trabajo.

A diferencia de los dos anteriores planes analizados, este último no plantea un procedimiento específico en materia de seguimiento y evaluación, ni herramientas de gestión a tales fines.

Sin embargo, dispone que sea el Mecanismo de Reunión Conjunta, el responsable de coordinar la ejecución, supervisión y evaluación del plan.

V. Conclusión

A modo de cierre, el siguiente cuadro permite visualizar esquemáticamente los elementos analizados.

Estado	Año	Duración	Participación	Ejes	Estructura	Compromisos	Seguimiento	Instancia Institucional
Brasil (3)	2009	-	Amplia	6	Directriz Objetivo Estratégico Acción Programáticas	521	Responsables Primario Planes Bianuales	Comité de Acompañamiento y Monitoreo
España	2008	-	No definida en el documento.	2	Acción Ámbito de actuación Medidas	172	Planillas	Comisión de Seguimiento
China	2009	2009-2010	No definida en el documento	3	No definida en el documento	No numerados	No definido	Mecanismo de Reunión

Salvando las diferencias sociales, políticas, económicas y culturales de estos tres Estados, sus planes encierran un conjunto de compromisos de acción, que definen estrategias y propuestas concretas a los fines de profundizar las políticas públicas en materia de derechos humanos.

En los procesos de planificación con enfoque derechos deben destacarse dos elementos esenciales: la participación y el monitoreo-evaluación.

Si bien los gobiernos tienen un rol central en el desarrollo de los planes, una amplia participación asegura la transparencia del procedimiento y que los objetivos del plan sean ampliamente compartidos por el entramado social. Cuantos más actores se involucren en su elaboración mayor será el impulso para su efectiva implementación.

A respecto, Brasil resulta ser un claro ejemplo en este campo, aunque también España y China generaron espacios de diálogo y participación en la etapa de diseño y elaboración de sus estrategias de acción.

En este sentido, los planes deben pensarse como instancias de construcción colectiva. La participación social, por ende, es esencial en el control permanente del cumplimiento de los compromisos asumidos.

Ello deviene en la creación o el fortalecimiento de instancias gubernativas competentes que pongan en marcha mecanismos de articulación entre las áreas gubernamentales implicadas en la elaboración de políticas públicas con enfoque de derechos y las organizaciones de la sociedad civil. Ejemplo de ello son la Comisión de Seguimiento española, el Comité de Acompañamiento y Monitoreo brasilero y el Mecanismo de Reunión Conjunta de China.

Por su parte, la gestión de los planes debe integrarse con mecanismos transversales de monitoreo y evaluación, a través de las cuales se logre un efectivo seguimiento de la implementación de los compromisos asumidos, tales como el desarrollo de sistemas de información en derechos humanos con producción y selección de indicadores de progreso. Las fichas de seguimiento del plan español resultan ser innovadoras en este aspecto.

En virtud de estas consideraciones finales, y a partir de las experiencias analizadas, se puede concluir que los planes nacionales de acción constituyen herramientas valiosas para lograr mejoras tangibles en la promoción y protección de los derechos humanos.

Anexo I



V.10. Acción interior. Derecho a un medio ambiente adecuado.

MEDIDA 168

1. Compromiso

Gestión del agua. Se desarrolla una serie de medidas, algunas ya en vigencia, como el Plan Nacional de la Calidad de las Aguas 2007-2015, la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos y el Plan de Choque de Vertidos de Aguas Residuales. El Gobierno se compromete a aumentar el uso responsable, racional y eficiente del agua en todos los sectores.

2. Departamento responsable

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

3. Instrumento para llevarlo a cabo

- Plan Nacional de la Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015.
- Estrategia Nacional de Restauración de Ríos.
- Presupuestos Generales del Estado.
- Fondos europeos.

4. Indicadores de cumplimiento

En la gestión del agua en España se incorporan los criterios derivados de la transposición de la Directiva Marco del Agua, cuyo objetivo es la compatibilidad entre usos del recurso y conservación del medio ambiente.

El Gobierno quiere promover un gran pacto del Estado sobre el agua que en el futuro aúne todos los intereses territoriales, sociales, económicos y ecológicos. El cauce idóneo para ello son los Planes Hidrológicos de Cuenca, sobre los que se está trabajando, para convertir estos instrumentos de planificación en espacios para el diálogo, el consenso y el pacto.

La gestión del agua debe sustentarse en la garantía de su disponibilidad y calidad, en su gestión sostenible y eficiente, en el fomento de la investigación y la incorporación de nuevas

tecnologías, en la potenciación de fórmulas de regeneración y reutilización, en la modernización de regadíos y en la creación de nuevos recursos, con la desalinización como tecnología prioritaria.

Los ejes fundamentales de la política del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino son el Plan Nacional de la Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015, y la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos.

El Plan Nacional de la Calidad de las Aguas ya se ha puesto en marcha con un presupuesto de 19.500 millones de euros, mientras que la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos, que consolida el programa de voluntariado y se complementa con el Plan de Choque de Vertidos de Aguas Residuales, el control de la calidad de las aguas y la gestión del dominio público hidráulico, supondrá una inversión de 1.500 millones de euros hasta el 2015.

Está prevista la próxima aprobación de la Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos, Horizonte 2015, la cual supone una continuación de las acciones sobre los regadíos en España, iniciadas por el Plan de Choque de Modernización de Regadíos, con el objetivo de aumentar en los regadíos la eficiencia de la gestión del agua, promoviendo el ahorro de este recurso, para disminuir la presión sobre los recursos hídricos superficiales y subterráneos y contribuir a su uso sostenible. De esta forma se contribuirá al sostenimiento y mejora del medio ambiente en el territorio, armonizando la necesaria modernización de los regadíos con la conservación y el mantenimiento de los ecosistemas.

5. Plazo / calendario para el cumplimiento

EN DESARROLLO

- Plan Nacional de la Calidad de las Aguas: finales del 2015.
- Estrategia Nacional de Restauración de Ríos: 2015.
- Plan de Choque de Vertidos de Aguas Residuales: 2013 (prorrogables).
- Plan de Choque de modernización de regadíos: 2013.
- Programa de seguridad y conservación y mejora de infraestructuras hidráulicas: 2013 (prorrogables).
- Estrategia Nacional para la Modernización Sostenible de los Regadíos: 2015, actualmente en trámite de evaluación ambiental estratégica.

6. Instituciones y/o sociedad civil interesada

Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, organizaciones sociales dedicadas a la sostenibilidad ambiental, la ecología y también el voluntariado. Sectores económicos, comunidades de regantes.

7. Observaciones

FECHA ACTUALIZACIÓN: ENERO 2011

Bibliografía

GOBIERNO DE ESPAÑA (2008) “*Plan de Derechos Humanos del Gobierno de España (2008)*”. http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/index.htm.

INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL (2009); “*National Human Rights Action Plan of China (2009-2010)*”.

http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/index.htm.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, (2002) “*Handbook on National Human Rights Plans of Action*”. Naciones Unidas; New York - Ginebra.

SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN (2006) “*La República Argentina y los Instrumentos Jurídicos Internacionales sobre Derechos Humanos. Una Compilación*”; Secretaría de Derechos Humanos; Buenos Aires.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA (2009) “*Programa Nacional de Direitos Humanos*”; SEDH/PR; Brasilia.

SECRETARÍA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1995) Departamento de Información Pública; “*ABC de las Naciones Unidas*”; Naciones Unidas; New York.

SYMONIDES, J. y VOLODIN, V. (2001) “*A guide to human rights*”; UNESCO; Paris.

Normativa

Orden PRE/1597/2009 (BOE de 16/06/2009 - Sección I); Ministerio de la Presidencia; España.

A/RES/48/121; Asamblea General de las Naciones Unidas; 20 de Diciembre de 1993.

Páginas consultadas

http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/index.htm

<http://www.boe.es>

<http://www.lamoncloa.gob.es/home.htm>

<http://www.pndh.gob.ar/documentos.html>

<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/index.html>

<http://www.un.org/es/ga/65/resolutions.shtml>