



Universidad
Carlos III de Madrid
www.uc3m.es

INFORME “El tiempo de los derechos”, núm. 18.

HURI-AGE

Consolider-Ingenio 2010

INFORME DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE DERECHOS HUMANOS

Miguel Ángel Ramiro Avilés

Subdirector del Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”

Vocal de la Comisión de Seguimiento del Plan de Derechos Humanos



INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS “BARTOLOMÉ DE LAS CASAS”

Informe de Seguimiento del Plan Derechos Humanos

*Miguel Angel Ramiro Avilés
Subdirector del Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”
Vocal de la Comisión de Seguimiento del Plan de Derechos Humanos*

1. Introducción

Este informe se realiza cumpliendo el mandato del artículo 2 de la Orden Ministerial PRE/1597/2009, de 15 de junio (BOE de 16 de junio de 2009) que encomienda a la Comisión de Seguimiento las funciones de «seguimiento y evaluación de la ejecución de las medidas del Plan de Derechos Humanos».

El Plan de Derechos Humanos fue aprobado por el Gobierno en la reunión del Consejo de Ministros del día 12 de diciembre de 2008. El 30 de junio de 2009 se reunió por primera vez la Comisión de Seguimiento, integrada, según el artículo 3 de la citada Orden Ministerial, por el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, el Director General de Coordinación Jurídica, 3 representantes del Ministerio de la Presidencia, 4 de Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos y 1 de Institutos Universitarios dedicados a la docencia y a la investigación de los derechos humanos.

El Plan de Derechos Humanos español (disponible en castellano en la página web www1.mpr.es/es/pagina/17/plan-de-derechos-humanos.html) tiene 172 medidas, divididas en **dos grandes bloques**, Acción Exterior y Acción Interior. El primero contiene las medidas de la 1 a la 41 y el segundo de la 42 a la 172. Los **ejes prioritarios** del Plan son, en primer lugar, la igualdad, la no discriminación y la integración, y, en segundo lugar, la garantía de los derechos. Cada uno de los



bloques tiene apartados dedicados a **temas específicos**. Así, en Acción Exterior tenemos ONU, Unión Europea, Consejo de Europa, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Relaciones bilaterales y multilaterales, y Corte Penal Internacional, tribunales y otros organismos internacionales contra la impunidad de crímenes internacionales. En el bloque de Acción Interior tenemos 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 (tutela judicial efectiva y formación en derechos humanos a los actores de la Justicia), Atención a las víctimas, Libertad personal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (garantías legales del detenido, derechos humanos en los centros penitenciarios, funcionamiento de la inspección de personal y servicios, formación en derechos humanos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, garantías de los derechos humanos en los Centros de Internamiento de Extranjeros), Derecho de asilo y respeto del principio de non-refoulement, Derechos sociales (educación, vivienda, salud, ámbito laboral, personas con discapacidad, autonomía personal e infancia) y, por último, Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

La elaboración de los Planes Nacionales de Derechos Humanos (en adelante PNDH) dimana de la ***Declaración de Viena y de su Programa de Acción***, documento adoptado en la *Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos* que se celebró en Viena en 1993 (disponible en castellano en la página [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument)). Este documento es particularmente importante por su comprensividad y porque fue aprobado por todos los países participantes en la Conferencia. Contiene muchas **recomendaciones y sugerencias dirigidas a los gobiernos y a otros actores de la comunidad internacional** acerca de qué acciones pueden adoptarse para que se avance en la promoción y la protección de los derechos humanos. En el apartado II, el **párrafo 71** establece la recomendación de que «cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos». En el **párrafo 69** se recomienda igualmente «que se establezca un programa global en el marco de las Naciones Unidas a fin de ayudar a los Estados en la tarea de elaborar y reforzar estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos



humanos y el imperio de la ley. Ese programa, que ha de ser coordinado por el Centro de Derechos Humanos, deberá proporcionar, previa solicitud del gobierno interesado, la asistencia técnica y financiera necesaria para proyectos nacionales sobre reforma de las instituciones penales y correccionales, formación y capacitación de abogados, jueces y personal de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y cualquier otra esfera de actividad que guarde relación con el imperio de la ley. Como parte de ese programa también se deberá facilitar a los Estados la asistencia necesaria para la ejecución de planes de acción destinados a promover y proteger los derechos humanos».

A raíz de estas recomendaciones, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos encargó a Bill Barker, de Human Rights International Pty Ltd., la preparación de un *Manual para Planes Nacionales de Acción de Derechos Humanos*, publicado en 2002 (disponible en inglés en la página web www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf)¹. Desde la adopción de la *Declaración Viena* y su *Programa de Acción* en 1993 hasta la actualidad, según la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sólo 29 países han adoptado un PNDH, estando España entre ellos.

2. El concepto de PNDH

Uno de los problemas que he detectado durante la fase de seguimiento del Plan de Derechos Humanos español es que ni durante su fase de elaboración ni durante su fase de ejecución ni tan siquiera durante la fase de seguimiento se ha tenido claro qué es un PNDH, para qué sirve, cuál es su función, cómo se ejecuta, cómo se monitorea y cómo se evalúan sus resultados. Estas faltas han supuesto que, como se demostró durante la comparecencia del Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios en el Congreso de los Diputados, el Plan de Derechos Humanos español no tenga ningún tipo de apoyo político por parte de los grupos parlamentarios que conforman la Cámara Baja y que las organizaciones no gubernamentales, salvo honrosas

¹ Este informe incorpora en su apartado 2 un resumen de las principales ideas del *Manual para Planes Nacionales de Acción de Derechos Humanos*.



excepciones, le presten muy poca atención. **El Plan de Derechos Humanos español no es visto, vivido o sentido como una verdadera garantía de los derechos.**

La primera cuestión que debe tenerse en cuenta es que **un PNDH no es una garantía jurídica sino que es una garantía política** que voluntariamente adopta un determinado país para dirigir u orientar las políticas públicas hacia los derechos humanos. Esta orientación es importante porque permitirá desencapsular los derechos humanos y ponerlos en el **centro de toda la acción de gobierno**. Los derechos humanos se convierten en una responsabilidad de todo gobierno, independientemente de su signo político, y de todos los agentes del gobierno. Los objetivos de un PNDH son compatibles con muchos de los objetivos centrales de cualquier gobierno y de cualquier agencia del gobierno. La mejora de la situación en que se encuentran los derechos humanos en un determinado país debe ser un objetivo de cualquier política pública, y en particular en las políticas públicas de desarrollo, de tal manera que todo el país se beneficie. De esta manera se asegura que los derechos humanos estén vinculados con los marcos nacionales de desarrollo, evitándose, por lo tanto, que los derechos humanos estén enclaustrados en un sector separado (por ejemplo, los Ministerios de Justicia o de Asuntos Exteriores). Un PNDH nos hace ver que la mejora en la protección y el desarrollo real y efectivo de los derechos humanos en el siglo XXI no sólo se logra mediante garantías jurídicas/jurisidiccionales sino que también exige recursos y esfuerzos a largo plazo en áreas internas o locales como la educación, tanto de los ciudadanos como de los funcionarios públicos, y el fortalecimiento institucional. Un PNDH trata de lograr que los derechos humanos se entiendan como un factor importante no sólo para el bienestar de los individuos y las comunidades, fortaleciendo la armonía y la cohesión social e incrementando la legitimidad de los gobiernos, sino también para el progreso social y el desarrollo económico.

Esta garantía política debe estar alejada de la confrontación política. Un PNDH debe entenderse como un documento que debería sobrevivir a los cambios de gobierno y de mayorías parlamentarias. Aunque la iniciativa debe corresponder a un gobierno concreto, no debe monopolizar ni el proceso ni el resultado. De ahí la importancia de que su vigencia no se vincule a un período temporal que coincida con una Legislatura concreta o con los años de mandato de un determinado partido político. Un PNDH debe funcionar de manera continua, sin interrupciones en



su implementación. Esta desvinculación permitirá que las medidas que se incorporen al PNDH puedan implementarse y alcanzarse en un período de tiempo suficiente y realista.

El desarrollo de un PNDH no es ajeno a ningún país ya que ninguno es perfecto. A pesar de la incorporación de los derechos humanos en los textos constitucionales como un criterio material de validez de las normas y del establecimiento de procedimientos preferentes y sumarios para la protección de los mismos, ningún país tiene un historial perfecto en materia de derechos humanos. Todos los países, además, se enfrentan a desafíos propios en materia de derechos humanos y lo hacen con su mejor predisposición.

Si bien el PNDH implica la idea de que hay ciertos principios generales que serán aplicables a muchos países, si no a todos, también implica la idea de que **cada país debe comenzar desde sus propias circunstancias políticas, culturales, históricas y legales.** No hay una única aproximación que pueda ser aplicada a todos los países. Cada país debe desarrollar sus propias propuestas, las cuales deben ajustarse a su propia situación. La adopción de un PNDH es una decisión importante y debe ser una decisión meditada ya que va a requerir un considerable esfuerzo. También debe ser una decisión crítica ya que si el PNDH no quiere convertirse en papel mojado sino que quiere ser realista, se deberá hacer teniendo en cuenta la realidad y las circunstancias locales. Esa es la única manera para que cuente con los apoyos necesarios para hacerlo efectivo, logrando movilizar a actores claves dentro de la Administración y de la sociedad civil.

Aunque el proceso de desarrollo de un PNDH y su contenido dependen de las circunstancias específicas de cada país, es posible destacar **algunos principios generales:**

1. importancia tanto del proceso de elaboración como del resultado (el documento final)
2. compromiso con los estándares universales en materia de derechos humanos
3. implementación de las obligaciones internacionales en el Derecho interno
4. interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos
5. orientación hacia la acción
 - a. debe indicar cuál es la situación actual
 - b. debe identificar qué problemas deben resolverse



- c. debe especificar qué acciones deben ejecutarse (lo cual proveerá de mecanismos de evaluación del progreso)
 - d. debe especificar quién debe ejecutar la acción
 - e. debe establecer un plazo claro en el que la acción deje ejecutarse
 - f. debe proveer mecanismos efectivos para el seguimiento y la evaluación de la acción
6. documento público: tanto el documento principal como el estudio de la situación de partida como las fichas de seguimiento del PNDH deben ser públicas y fácilmente accesibles.
 7. seguimiento y evaluación: el PNDH debe incluir una evaluación de la actual situación, unos objetivos claros y unos indicadores de ejecución que permitan el seguimiento y la evaluación.
 8. proceso continuo: ningún país puede pretender resolver todos los problemas de derechos humanos en un período relativamente corto, por lo que un PNDH debe entenderse como un proceso a largo plazo (cuando un PNDH finaliza, otro debería ocupar su lugar).
 9. compromiso nacional
 10. dimensión internacional: un país que haya adoptado un PNDH puede servir de ejemplo a otros países o si está pensando en adoptarlo puede pedir ayuda técnica.

La recomendación de que se adopten PNDH se funda en la idea de que **los avances con mayor calado en materia de derechos humanos dependen, en última instancia, del gobierno y de las personas de un determinado país**, quienes deciden adoptar una acción concreta. La persuasión, y en ocasiones presión, externa de poco sirve. Los cambios y reformas más exitosas en materia de derechos humanos se producen mediante políticas públicas locales, las cuales parten de un análisis crítico de la realidad e incluyen un programa de acción, una disposición y distribución adecuada de recursos y una evaluación efectiva. Así, un PNDH supone volver la vista a lo local, más que a lo global, ya que se parte de la situación actual, sea cual sea, y desde esa base se articula un programa pragmático y comprensivo de actividades que **buscan alcanzar de manera progresiva determinados objetivos**. Entre estos cabe señalar:



1. la ratificación de estándares internacionales y la efectiva incorporación de estos estándares al Derecho interno, aumentando con ello la protección de los derechos humanos
2. una administración de justicia más fuerte e independiente, una mejora del imperio de la ley y de las prácticas de las fuerzas y cuerpos de seguridad
3. una mejor percepción de la situación y de la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual conducirá a una mejora de las condiciones de vida, en especial de los grupos más vulnerables
4. una mejor conexión entre los derechos humanos y el desarrollo
5. un fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos
6. un fortalecimiento de la sociedad civil
7. una mejor comprensión de los estándares de derechos humanos por parte de los individuos y de las comunidades

El propósito fundamental de un PNDH como garantía política es **mejorar la promoción y protección de los derechos humanos en un país concreto**. Por tal motivo, se debe empezar por el estudio de base sobre la situación actual en la que se encuentran los derechos humanos, cualquiera que sea, y articular un programa de actividades comprensivo y pragmático con el objetivo de que se progresivamente se consigan ciertas mejoras. Es cierto que un estudio de este tipo puede ser percibido como un asunto políticamente delicado o sensible y los gobiernos suelen ser renuentes a hacerlo o a publicarlo. A pesar de ello, sin una evaluación franca y precisa de los problemas de derechos humanos que existen no es posible identificar las soluciones. Es poco probable que haya mejoras reales en el ámbito de los derechos humanos sin hacer frente a ciertos temas espinosos.

Un PNDH proporcionará un mayor conocimiento de las necesidades del país en materia de derechos humanos. Y esto se consigue posicionando a los derechos humanos en el centro de la política pública, de tal manera que dichas mejoras sean vistas como fines prácticos, se diseñen programas para garantizar su consecución, involucren a todos los actores relevantes en el gobierno y en la administración, y se destinen los suficientes recursos. La implementación de



cambios positivos es posible si los gobiernos usan mecanismos similares a los que emplea en otras áreas de la administración. De esa manera, la consecución de los objetivos del PNDH coincidirá con la consecución de otros objetivos nacionales que están relacionados, tales como la armonía social y el desarrollo económico. Deberíamos aproximarnos a un PNDH como a cualquier otro tipo de programa de gobierno, por lo que todo PNDH debería contener objetivos, estrategias, programas de implementación, provisión de recursos y mecanismos de evaluación. Esto permitiría que los derechos humanos abandonasen el ámbito del idealismo y la retórica, y entrasen en el de la práctica y la rutina de gobierno.

3. El Plan de Derechos Humanos español

La adopción de un PNDH por parte del Gobierno en 2008, siguiendo las recomendaciones incluidas en la *Declaración de Viena* y su *Programa de Acción*, merece una valoración positiva ya que ha sumado una garantía de naturaleza política a los mecanismos de protección de los derechos humanos que existen en España. Ha realizado un esfuerzo considerable para cumplir con una recomendación de Naciones Unidas que sólo puede servir para mejorar la protección y el desarrollo real y efectivo de los derechos humanos en España. No obstante lo anterior, durante la fase de seguimiento se han detectado una serie de errores que hacen que a fecha de hoy **el primer Plan de Derechos Humanos es un documento muerto**, cuya única función positiva que le queda es enseñarnos cómo no se deben hacer las cosas cuando se comience a preparar el segundo Plan de Derechos Humanos.

Enumero a continuación en un decálogo los principales problemas detectados:

1. La redacción del Plan de Derechos Humanos ni es clara ni es comprensible ya que no se incluye ningún tipo de explicación general sobre las razones que han llevado a incluir esas medidas y no otras. A diferencia de otros PNDH, el Plan de Derechos Humanos español carece de una amplia introducción y explicación de las medidas incluidas y de las medidas que no se van a incluir.



2. El Plan de Derechos Humanos ni crea ni impulsa nuevas medidas sino que se limita a exponer acciones ya puestas en marcha o a etiquetar acciones como si fueran de derechos humanos, estando algunas de ellas ya agotadas antes de su entrada en vigor. Tiene, por lo tanto, un tono muy poco crítico con la realidad que se supone desea transformar y mejorar con la implementación de las 172 medidas.
3. Los indicadores temporales de cumplimiento de las medidas del Plan, incluidos en las fichas de seguimiento, deberían ser más precisos y específicos. En general, el período de vigencia del Plan de Derechos Humanos español debería desvincularse de una legislatura concreta. Los partidos políticos representados en el Parlamento, junto a otros actores sociales, deberían llegar a un acuerdo o pacto que posibilitara que el Plan de Derechos Humanos sea una política pública alejada del debate político que pudiera tener un alcance mayor de las vicisitudes, a veces caprichosas, de un período legislativo concreto. Por otro lado, y de forma sorprendente, muchos indicadores de cumplimiento van más allá del plazo temporal general de la IX Legislatura.
4. En general, tal y como ya se ha hecho constar en un informe anterior, el Plan de Derechos Humanos adolece de una falta absoluta de indicadores, los cuales son herramientas metodológicas que facilitan una aproximación empírica a las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, indicando en qué medida las instituciones del Estado avanzan, retroceden o se estancan en relación con estos objetivos sociales establecidos, todo lo cual tiene como fin facilitar la toma de decisiones favorables al derecho, tanto a funcionarios públicos, como a personas y organizaciones sociales. Sin estos indicadores no sabemos de dónde venimos ni a dónde vamos.
5. Un problema estructural que se ha detectado es que en el Plan de Derechos Humanos no se establece ningún vínculo entre las medidas que lo integran. Las medidas internas y las medidas externas están desconectadas, como si no hubiera relación entre ellas; y lo mismo ocurre con las medidas internas. Hasta el punto de que algunas medidas se repiten y en las fichas de seguimiento tampoco se señala la conexión por parte de los Ministerios



implicados. Se debería, pues, profundizar más en la dimensión horizontal del Plan. Esto permitiría ver que los derechos y las medidas son indivisibles, son interdependientes y están interrelacionados. De igual forma, con esa relación entre las medidas se vería que el objetivo del Plan es mejorar la situación de los derechos humanos en el ámbito local, que lo que se hace en el ámbito exterior tiene un impacto directo en el sistema jurídico español. La ratificación de una Convención o de un Tratado internacional o el impulso de una determinada política en materia de derechos humanos en el ámbito exterior debe traducirse, de alguna manera, en mejoras en el ámbito local.

6. Se ha detectado que los actores implicados en la ejecución de cada una de las medidas, tanto desde el punto de vista de la sociedad civil como de los Ministerios, no están bien definidos. Deberían especificarse más los departamentos concretos en cada Ministerio que están implicados, con el fin de que la fiscalización de la ejecución de las medidas pueda ser más clara y transparente. Esto permitiría involucrar más a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general en la tarea de ejecutar y de monitorear el plan. Por otro lado, no se tiene información de las reuniones de coordinación que deberían mantenerse entre las distintas agencias que están ejecutando el Plan de Derechos Humanos.
7. Las medidas que integran el Plan de Derechos Humanos remiten constantemente a otras fuentes de información, las cuales no son fácilmente accesibles. Debería indicarse en cada medida o en cada ficha dónde se puede encontrar más información sobre la materia en cuestión.
8. Tal y como se ha señalado, un PNDH debe ser un documento público. Este requisito sólo se cumple en parte en el caso español ya que las fichas de seguimiento de las medidas que integran el Plan de Derechos Humanos no son públicas. Hay un compromiso para hacerlas públicas pero desde diciembre de 2008 a febrero de 2011, las fichas de seguimiento no han sido públicas. De igual forma, no se ha publicado el estudio de base de la situación de los derechos humanos en España. Este estudio es un elemento central en cualquier aproximación sistemática para el desarrollo de un PNDH. Cualquier país que quiera



avanzar en la mejora de la protección de los derechos humanos necesita saber dónde se encuentra y hacia dónde quiere ir.

9. Las fichas de seguimiento son muy heterogéneas. Esta heterogeneidad dificulta tanto el seguimiento como la evaluación de las medidas. Cada seis meses, los agentes involucrados deberían haber enviado a la Comisión un informe en el que declarasen los objetivos relevantes, el indicador de ejecución, las acciones que se hubiesen realizado en ese tiempo para alcanzar dicho objetivo y cómo su actividad satisface el indicador de ejecución. Si el indicador no hubiese sido cumplido, el informe debería reconocerlo francamente e incluir una explicación de la razón por la que no se ha cumplido y que debería hacerse para cumplirlo. Estos informes permitirían un mejor seguimiento del plan por parte de la Comisión, solicitando información adicional cuando fuera necesario, y un mejor evaluación parcial y final del plan.

10. La Comisión de Seguimiento tiene como cometido tanto el seguimiento como la evaluación de las medidas del Plan de Derechos Humanos. Ambas funciones deben diferenciarse nítidamente ya que la primera, seguimiento, se realiza durante el tiempo en que la medida se está ejecutando con el fin de hacer una estimación de su efectividad; la segunda, evaluación, se debe realizar una vez que la medida ha sido ejecutada y existen unos resultados finales. Esta evaluación, cuyo objetivo es determinar el grado de éxito del plan en términos de qué logros se han alcanzado respecto a los objetivos marcados y qué recursos se han utilizado, debe realizarse por una institución externa. Dicha evaluación deberá contener, además, un cierto número de recomendaciones que sirvan para un trabajo ulterior con vistas en la segunda edición del Plan de Derechos Humanos. Un PNDH debe concluir con una evaluación global del mismo que sirva tanto para que el gobierno, la comunidad asociativa e investigadora de los derechos humanos y el público en general sepan los logros y los fracasos, cuanto para preparar el camino de sucesivos planes. Dicha evaluación debe ser un documento público al que se le debe dar una difusión significativa. Esta fase de evaluación debe comenzarse mucho antes de que expire el período de vigencia del PNDH para que entre en vigor cuando el plan predecesor expire. La sucesión de los



planes permitirá que el trabajo en el ámbito de los derechos humanos sea igual que en otras áreas de gobierno, con una aproximación seria y comprometida en el ámbito de la disposición de recursos y de la responsabilidad y fiscalización de las actividades y políticas.

Getafe, 25 de febrero de 2011