

INFORME “El tiempo de los derechos”, núm. 24

HURI-AGE

Consolider-Ingenio 2010

LA INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS
HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Informe sobre el Plan de derechos humanos español y
recomendaciones para el futuro*

Junio 2012



1. Introducción	.1
2. Concepto de Plan de derechos humanos (PDH) según las Naciones Unidas	2
2.1. <i>De dónde surge la idea de un PDH</i>	2
2.2. <i>Por qué es necesario un PDH</i>	3
2.3. <i>Qué objetivos y qué principios contempla un PDH</i>	4
2.4. <i>Cuáles son las fases para elaborar un PDH</i>	7
3. I Plan de derechos humanos español	.11
3.1. <i>Cómo se elaboró el Plan</i>	11
3.2. <i>Cómo era el Plan</i>	12
3.3. <i>Cómo se realizaba el seguimiento del Plan</i>	15
4. Valoración del I Plan de derechos humanos español	.18
4.1. <i>Fase de preparación</i>	18
4.2. <i>Fase de elaboración</i>	18
4.3. <i>Fase de implementación</i>	20
4.4. <i>Fase de seguimiento</i>	21
4.5. <i>Fase de evaluación</i>	23
5. Recomendaciones para un nuevo Plan o Estrategia de derechos humanos	24
5.1. <i>Por qué un nuevo Plan</i>	24
5.2. <i>Qué se espera de un Plan</i>	24
5.3. <i>Qué medidas debe contener</i>	26
5.4. <i>Cómo se debe realizar la fase de preparación</i>	27
5.5. <i>Cómo se debe realizar la fase de elaboración</i>	27
5.6. <i>Cómo se debe realizar la implementación</i>	28
5.7. <i>Cómo se debe realizar el seguimiento y la evaluación</i>	28
5.8. <i>Recomendaciones a todos los sectores implicados en el nuevo Plan de derechos humanos:</i>	30
a) <i>Gobierno estatal</i>	
b) <i>Gobiernos autonómicos</i>	
c) <i>Gobiernos locales</i>	
d) <i>Parlamentarios</i>	
e) <i>Sociedad civil</i>	

Los planes de derechos humanos son instrumentos de planificación de políticas públicas potencialmente muy poderosos y en ocasiones mal entendidos. La promoción y protección de los derechos humanos de una población debe de ser el objetivo último y general de todo gobierno y, por tanto, debe escapar de los cambios de color político y situarse por encima de los vaivenes en el ejecutivo. La inclusión de los estándares de derechos humanos en todas las políticas públicas es la meta a la cual los estados se comprometen al ratificar los diferentes tratados internacionales de derechos humanos. Un plan de derechos humanos puede y debe ayudar en esta meta.

El presente informe pretende recoger en un único documento la experiencia del primer Plan de derechos humanos del gobierno español aprobado en 2008 desde el punto de vista del *Institut de Drets Humans de Catalunya* (IDHC), entidad que ha participado activamente desde el principio en todo el proceso del plan. Nuestro objetivo es aportar al debate actual sobre la necesidad y conveniencia de una estrategia de promoción de los derechos humanos nuestro punto de vista basado en el rigor y en la experiencia.

Para ello, hemos dividido el informe en cuatro partes bien diferenciadas. En una primera resumimos y analizamos el manual de Naciones Unidas sobre cómo elaborar un plan de derechos humanos, puesto que es el documento clave para este tipo de procesos. En segundo lugar exponemos cómo se produjo la redacción, implementación y seguimiento del Plan de derechos humanos español, para valorar este mismo proceso en una tercera parte. Por último, con base a la experiencia adquirida, tanto práctica como teórica, realizamos una serie de recomendaciones para la elaboración de un segundo plan o estrategia de derechos humanos.

Esperamos que el presente informe sea de utilidad tanto para el ejecutivo como para los parlamentarios y las entidades de la sociedad civil que están trabajando por la promoción y protección de los derechos humanos.

2.1.- De dónde surge la idea de un PDH

El concepto de plan de derechos humanos se desarrolló durante la Conferencia Mundial sobre derechos humanos de Naciones Unidas celebrada en Viena en 1993. Entre muchos otros temas (el reconocimiento de derechos de solidaridad como derechos humanos: derecho al medio ambiente, derecho al desarrollo; la reafirmación de las características de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; la potenciación de la efectividad de los mecanismos de garantía...) la Conferencia recogió en su Declaración final y en su Plan de acción la recomendación a los estados de elaborar planes nacionales de acción para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.

Desde entonces, una treintena de países (entre ellos, Australia, Malawi, Lituania, Filipinas, Brasil, Ecuador, Indonesia, Méjico, Sudáfrica, Venezuela, Bolivia) han adoptado diferentes instrumentos de planificación bajo el concepto de planes de derechos humanos, entre ellos España en 2008, de muy diferente formato e incluso denominación. Las mismas Naciones Unidas reconocen los términos planes, programas o planes de acción. En España se ha utilizado la terminología de plan de derechos humanos.

En el año 2002, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) editó un manual que recogía el concepto, las características y las experiencias hasta la fecha sobre la elaboración e implementación de planes de derechos humanos, con el objetivo de sistematizar la información que se tenía y servir de ayuda para los países que decidiesen aventurarse en esta interesante y garantista iniciativa.

Este manual sólo se encuentra en inglés y en formato electrónico en el siguiente enlace <http://ohchr.org/Documents/Publications/training10en.pdf>

Los apartados que siguen son un resumen de lo que este manual recoge.

2.2.- Por qué es necesario un PDH

La respuesta a por qué es necesario un plan de derechos humanos y qué valor añadido aporta es múltiple y lo podríamos resumir en cuatro puntos.

En primer lugar, el trabajo en derechos humanos se concibe tradicionalmente como el trabajo a realizar después de la violación de uno de estos derechos. Nos acordamos de nuestros derechos cuando nos los conculcan y, por tanto, parece que su defensa y protección se produzca *a posteriori*, con la activación de los mecanismos de sanción y reparación, los mecanismos judiciales o secundarios. Sin embargo, resulta mucho más oportuno políticamente y justo socialmente trabajar por la prevención de las violaciones, por fortalecer los mecanismos primarios, los políticos, los dedicados a la promoción de los derechos humanos, como son los planes de acción.

En segundo lugar, ningún estado cuenta con una situación perfecta de cumplimiento de los derechos humanos, en todos los estados se violan y son potencialmente violables. Por tanto, aún siendo el ámbito de los derechos humanos tradicionalmente en un estado como el nuestro, un ámbito o sector que se limitaba de forma nominal a aspectos de la política exterior, se hace necesario un trabajo de fronteras para dentro, a través de, por ejemplo, un plan de acción.

En tercer lugar, las políticas públicas deben planificarse y, por tanto, el ámbito de derechos humanos también debe planificarse para poder conseguir resultados y para poder medirlos. Todo plan conlleva la adopción de unos objetivos, unas medidas concretas, unos recursos y un calendario y, por último, de unos indicadores que nos permitan evaluar aquello conseguido. Esto es un plan de acción, metodología ampliamente utilizada y contrastada en otras planificaciones de políticas sociales.

Por último, el gran valor añadido de este tipo de instrumento es “el valor de las preposiciones”. Como veremos más adelante, un plan de derechos humanos nos servirá de instrumento vertebrador y coordinador de políticas y medidas que probablemente ya se están llevando a cabo o que ya están planificadas, pero que no se habían analizado desde el prisma de los derechos humanos o no se les había puesto este calificativo. Nos será de utilidad el plan no para hacer políticas DE derechos humanos sino para planificar los derechos humanos EN las políticas públicas.

Según las Naciones Unidas, los beneficios que el proceso de elaboración y adopción del plan puede tener para los países son los siguientes:

- Revisar las necesidades o problemas de derechos humanos del país.
- Aumentar la concientización o sensibilización sobre temas de derechos humanos entre los miembros del gobierno, los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, las organizaciones de la sociedad civil y el público en general.
- Movilizar a un amplio espectro de la sociedad civil en un clima de cooperación.
- Proponer acciones y políticas realistas.
- Marcarse objetivos realizables.
- Promover la coordinación con otros programas o planes nacionales, en particular en las áreas de desarrollo y educación.
- Generar compromiso con la acción.

2.3.- Qué objetivos y qué principios contempla un PDH

El objetivo principal de un plan de acción de derechos humanos es la mejora de la promoción y la protección de los derechos humanos de un determinado país. Para conseguirlo, el plan coloca estas mejoras en el contexto de las políticas públicas, de tal manera que el gobierno asimile el disfrute de los derechos humanos como un objetivo práctico, planifique programas y medidas encaminados a ese disfrute, involucre a todos los ministerios y resto de administraciones en el plan y reserve los recursos necesarios para ello.

La forma o formato de un plan de derechos humanos no está determinada. Se entiende que cada país tendrá su propio proceso y, acorde con su tradición y características, elaborará un documento diferente.

Sin embargo, las Naciones Unidas sí que han planteado en su manual una serie de principios que los planes de derechos humanos y el proceso que lleva hasta ellos deben cumplir. Estos principios pueden servir a modo de *check list* para saber si se están siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas.

- 1) **Un plan nacional de derechos humanos es tanto un resultado como un proceso.** El proceso de consultas con la sociedad civil, que después detallaremos, es esencial para conseguir un buen plan con posibilidades de

éxito en su implementación. Además, se debe de consensuar con todo el espectro político y con todos los niveles de la administración, suponiendo así un proceso integral de planificación de políticas públicas.

- 2) **Debe incluir el compromiso del país con los estándares internacionales de derechos humanos.** A pesar de lo que hemos comentado de que cada plan deberá ajustarse al país en cuestión, la base del mismo deberán ser los tratados ratificados por el estado, los informes de sus órganos de vigilancia, los informes de los relatores especiales, los informes del Examen periódico universal, etc. Es decir, la base de todo plan de derechos humanos deben ser, como mínimo, estos estándares internacionales.
- 3) **Respetar las características de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.** El compromiso del plan con estas tres características de los derechos humanos debe plasmarse en su propia letra a través de, por ejemplo, la no diferenciación artificial entre derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, y la igualitaria atención a todos los derechos.
- 4) **El plan debe estar orientado a la acción.** El plan no debe contener ideas vagas o poco precisas sino indicar claramente cuál es la situación actual, identificar los problemas existentes y que deben ser tomados en cuenta, especificar la acción o medida concreta que se puede realizar, especificar quién la realiza, establecer un calendario y presupuesto realista y proporcionar los indicadores necesarios para una evaluación o seguimiento efectivo.
- 5) **El plan deber ser un documento público.** Es una obligación del propio gobierno hacer la máxima publicidad del plan y su proceso de elaboración, asegurándose de que también las personas con necesidades comunicativas especiales son tenidas en cuenta. La publicidad del plan servirá al objetivo de formación y educación en derechos humanos, objetivo secundario del propio plan.
- 6) **Incluir mecanismos de seguimiento y evaluación.** Todo proceso de planificación serio debe estar organizado sistemáticamente. Eso quiere decir que el propio plan debe incorporar mecanismos de seguimiento e indicadores de evaluación.

- 7) Promover y proteger los derechos humanos es un proceso continuado en el tiempo. Por tanto, el proceso de **un plan de derechos humanos es un proceso a largo plazo**, que implica el trabajo en un siguiente plan antes de que el anterior finalice. Además, el mismo plan debe recoger los mecanismos necesarios para facilitar la inclusión de nuevos temas o medidas que recojan aspectos de derechos humanos emergentes, por ejemplo.

- 8) **El plan de derechos humanos debe contener una dimensión internacional.** A pesar de ser un proceso claramente nacional no hay que olvidar que ha sido en el marco de las Naciones Unidas en el cual se ha desarrollado este concepto. Por tanto, los estados pueden buscar asistencia técnica internacional y también pueden y deben informar a las Naciones Unidas y al resto de los estados de su experiencia para que ésta sirva de guía y ejemplo para todos.

- 9) **Incorporar un análisis de dificultades potenciales encaminado a su prevención.** Podemos clasificar las posibles dificultades a la hora de implementar el proceso de elaboración de un plan de derechos humanos en tres tipos: dificultades conceptuales, si se entiende que un país tiene una situación de derechos humanos suficientemente buena y que este tipo de ejercicio es por tanto innecesario, o si se entiende que la situación en los diferentes países es tan diversa que el concepto de plan de derechos humanos no puede aplicarse a todos ellos por igual; dificultades políticas, si se percibe el plan como base para posibles ataques al gobierno y a las instituciones o si no consigue contar con los suficientes apoyos políticos del nivel adecuado; y dificultades prácticas, como la falta de priorización de los objetivos o la falta de recursos asignados, la no división clara de las competencias y responsabilidades de los diferentes actores involucrados, el desgaste en un proceso de elaboración muy sofisticado y largo que lleva al cansancio y a la falta de un buen seguimiento y evaluación final, burocratización excesiva y duplicación de trabajos ya realizados.

2.4.- Cuáles son las fases para elaborar un PDH

El proceso de elaboración de un PDH se puede dividir en 5 fases principales: preparación, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación.

La fase de preparación dura entre 2 y 4 meses y es la que va desde la decisión del gobierno de empezar el proceso de elaboración de un PDH hasta la constitución del comité de coordinación, órgano encargado de redactar el plan en la siguiente fase. La necesidad u oportunidad respecto de la adopción de un PDH puede ser identificada por el mismo gobierno o puede ser una exigencia del resto de partidos políticos o de la sociedad civil. En cualquier caso, una vez tomada la decisión, ésta debe hacerse pública para preparar así el proceso de consultas que caracterizará a la siguiente fase. Además, el gobierno deberá designar un ministerio o cualquier otra unidad administrativa, que será la encargada de coordinar todo el proceso ejerciendo labores de secretaría técnica. Es decir, deberá designar un punto focal, más concretamente una persona o personas responsables a nivel administrativo, así como reservar los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones. El papel del punto focal como dinamizador de todo el proceso es clave, por lo que la elección del mismo es muy importante y su perfil marcará el desarrollo futuro del plan.

Por último, en esta fase de preparación el gobierno deberá decidir cómo funcionará el comité de coordinación y quiénes serán sus miembros. Su composición final dependerá de cada país, pero en todo caso debe ser lo más plural posible para asegurar, por un lado, incorporar en el proceso de diferentes estamentos y, por el otro, la legitimidad del propio proceso.

Este comité tendrá como función principal la redacción del plan. Además, será tarea suya la realización del diagnóstico base para el plan, servir de enlace con el gobierno y con la sociedad civil, la realización de consultas públicas y foros participativos, el desarrollo de los mecanismos de seguimiento y evaluación posterior del plan y el desarrollo de la estrategia de comunicación del plan.

Una vez escogido el comité comenzará la fase de elaboración que durará entre 10 y 12 meses.

El primer paso de esta fase será la realización de un estudio sobre la situación de los derechos humanos en ese país para fijar los objetivos a conseguir en el futuro, es decir, para planificar basándose en la realidad. Este diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos del país debe contener, como mínimo, un análisis del marco legislativo, de las garantías de los derechos y de los indicadores sociales con datos disgregados.

De manera paralela, el comité deberá conceptualizar el propio plan, es decir, deberá decidir su estructura y formato. Naciones Unidas sugiere que el plan tenga las siguientes partes:

- Una introducción donde se especifiquen los principios y objetivos generales del plan. En esta primera parte se deberían destacar también las obligaciones internacionales del estado en materia de derechos humanos y la legislación nacional, así como se debería incluir un resumen de la situación actual extraído del diagnóstico realizado;
- Relación detallada de las acciones o medidas concretas que se van a llevar a cabo para mejorar esta situación de derechos humanos. La manera en que estas medidas estén ordenadas será decisión del comité (por sectores, por ministerios, cronológicamente, por objetivos generales). En cualquier caso, cada medida o acción deberá venir acompañada de un calendario de ejecución, de un presupuesto, de indicadores de seguimiento y evaluación, y deberá quedar explícitamente señalado el ministerio o unidad administrativa responsable. Ejemplos de medidas concretas serían la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, la retirada de reservas o la incorporación de los estándares internacionales a la legislación interna, entre otras.
- Explicación de los propios mecanismos de seguimiento y evaluación, que también variarán en cada país y que deberán ser decididos por el comité.

Una vez decidida la estructura, debe empezar el proceso consultivo sobre su contenido. Este proceso debe ser lo más amplio posible, tanto en actores involucrados como en temas tratados. Así, puede ser interesante la organización de encuentros sectoriales o reuniones específicas sobre temas concretos. Por tanto, el trabajo de redacción del plan no se puede circunscribir al ámbito exclusivo del comité, sino que éste deberá abrir sus puertas y oídos para escuchar y recoger muchas más inquietudes y reivindicaciones.

El gobierno será pieza clave en la elaboración de las medidas concretas del plan puesto que, no hay que olvidar, el PDH deberá ser implementado por él y, por tanto, responderá a sus prioridades políticas, más o menos permeables a otras

reivindicaciones. Sin embargo, deberá de evitar que las medidas del plan sean una simple repetición de las políticas públicas ya en marcha o ya planificadas, pues esto acabaría con el valor añadido del plan como documento vertebrador de políticas, destacado anteriormente.

Una vez redactado el plan, el comité y el gobierno deberán decidir el rango legal que se quiere dar al mismo. En todo caso, el plan deberá ser aprobado y hecho público para empezar con la fase de implementación. Esta fase durará alrededor de 4 o 5 años.

Las medidas concretas no las tiene que llevar a cabo el comité de coordinación sino las unidades administrativas responsables de cada materia. Para asegurar una buena implementación del plan, estas unidades administrativas responsables han tenido que estar involucradas al máximo en el proceso de redacción. El éxito del plan vendrá, entre otras cosas, vehiculado por el nivel de apropiación del propio plan y por la percepción del nivel de imposición, que deberá intentar reducirse al máximo.

La fase de implementación también estará caracterizada por la puesta en marcha de la estrategia de comunicación. Esta estrategia deberá tener dos enfoques: la comunicación interna entre los distintos ministerios y otras administraciones; y la externa, de cara a la sociedad y público en general.

Paralelamente, la fase de seguimiento de la implementación del plan deberá producirse de manera continuada durante toda la vida del mismo. El órgano encargado de este seguimiento puede ser el mismo comité de coordinación u otro órgano creado *ad hoc* o ya existente como, por ejemplo, una comisión parlamentaria.

El mecanismo de seguimiento recomendado por Naciones Unidas es el siguiente: el punto focal o secretaría técnica sería la encargada de redactar informes semestrales de seguimiento con la información y datos proporcionados por las unidades administrativas responsables de implementar las medidas, es decir, los ministerios, comunidades autónomas o autoridades locales. Estos informes son revisados y contrastados por el comité de coordinación, que remite el informe final a una comisión parlamentaria, la que se considere competente, para su revisión y aprobación final. Todo este proceso de seguimiento debe ser público y el comité debe asegurarse de que las personas o entidades no representadas en el mismo tienen la capacidad de

hacer llegar sus propios datos e información al punto focal o al propio comité, estableciendo mecanismos de comunicación ágiles y accesibles para todo el mundo.

Para poder llevar a cabo un buen seguimiento, la inclusión de indicadores objetivamente medibles en el propio plan será de vital importancia. Además, también se debe prever el mecanismo para incluir o modificar medidas o acciones durante la vida del plan. Es decir, buscar el mecanismo adecuado para hacer del plan de derechos humanos un documento vivo.

Por último, la fase de evaluación se producirá al final de la vida del plan, unos 6 meses antes de que éste expire y tendrá como objetivo la valoración de todo el proceso del plan y la elaboración de recomendaciones u orientaciones para el próximo plan. Las Naciones Unidas recomiendan que sea realizado por actores independientes y externos a todas las fases.

A continuación se adjunta un esquema de elaboración propia con las cinco fases y sus principales aspectos.

F A S E S

Plan de Derechos Humanos ...

1. PREPARACIÓN 2 - 4 meses

- + Decisión del gobierno
- + Designación de la Secretaría técnica
- + Nombramiento del Comité de coordinación :
 - entre 10 y 20 miembros
 - equilibrio de género
 - representantes de
 - Gobierno
 - Secretaría técnica
 - ONG (derechos humanos, sociales, cooperación...)
 - Instituciones nacionales de derechos humanos
 - Patronal y sindicatos
 - Fuerzas y cuerpos de seguridad del estado
 - Parlamento y poder judicial
 - Medios de comunicación

2. ELABORACIÓN 10 - 12 meses

- + Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos
- + Decisión sobre la estructura y formato del plan:
 - Introducción: principios y objetivos
 - Marco jurídico internacional y nacional y resumen del diagnóstico
 - Medidas concretas con calendario de ejecución, presupuesto, indicadores de seguimiento y evaluación y unidad administrativa responsable
 - Mecanismo de seguimiento y evaluación
- + Proceso consultivo amplio sobre el contenido
- + Redacción del documento del plan por parte del Comité de coordinación

3. IMPLEMENTACIÓN 4 - 5 años

- + Realización de las medidas por parte de las unidades administrativas responsables
- + Realización de un plan de comunicación tanto interna como externa

4. SEGUIMIENTO 4 - 5 años

- + Secretaría técnica elabora informes de seguimiento semestrales
- + Comité de coordinación los revisa y contrasta
- + Comisión parlamentaria los revisa y aprueba

5. EVALUACIÓN 6 meses antes de finalizar el plan

- + Equipo externo evaluador formado por 3 o 4 personas
- + Objetivos:
 - Validación de todo el proceso del plan
 - Elaboración de recomendaciones u orientaciones para el próximo plan.

www.idhcc.org

Toda la información sobre el primer plan de derechos humanos y seguimiento actualizado de la nueva estrategia de derechos humanos



3.1.- Cómo se elaboró el Plan

Una vez analizado el modelo propuesto por las Naciones Unidas para un plan de derechos humanos, pasaremos a explicar la experiencia española en este ámbito desde el punto de vista de la sociedad civil y según la experiencia directa del IDHC en el todo el proceso.

El Plan de derechos humanos español surge como consecuencia del compromiso adquirido por el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero, recogido en el programa electoral para las elecciones de 2004, y reiterado en el Congreso de los diputados a comienzos de la IX legislatura.

En enero de 2008 algunas entidades de la sociedad civil recibieron un borrador del Plan de derechos humanos elaborado por el gobierno español. La mayoría rechazaron el borrador, entre otros motivos, por el escaso margen de tiempo de consulta y por su escueto desarrollo y el gobierno decidió entonces retirar el borrador. La inminencia de las elecciones en marzo de 2008 también supuso un factor condicionante. Antes de este contacto, el gobierno no había hecho público ningún comunicado de inicio de consultas o de proceso participativo de ningún tipo, al menos que le conste al IDHC.

En noviembre de 2008, el proceso de consulta se retomó de nuevo y se envió un nuevo borrador de Plan. En este caso el proceso de consulta tuvo una duración de tres semanas. El 9 de diciembre, la vicepresidenta del gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, convocó una reunión para que un grupo de entidades pudieran establecer sus recomendaciones sobre el contenido y los mecanismos de seguimiento del Plan. Asistieron una decena de entidades, entre las que se encontraba el IDHC.

Tres días más tarde, el 12 de diciembre de 2008, el Consejo de ministros adoptó el primer Plan de derechos humanos español, que no incluía las recomendaciones de las entidades de la sociedad civil a la vicepresidenta. Posteriormente, el Plan fue presentado ante las Naciones Unidas, coincidiendo con la participación del gobierno de España en los actos de la conmemoración del 60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

3.2.- Cómo era el Plan

El Plan de derechos humanos español aprobado en 2008 constaba de tres partes claramente diferenciadas. Una primera donde se recogían los objetivos, los ejes prioritarios y la metodología del plan; una segunda con las medidas de acción concretas divididas en medidas de acción exterior y medidas de acción interior; y una última, escueta, sobre el ámbito temporal y el seguimiento del plan. Veremos las tres partes en detalle, dos en este apartado y la última en el siguiente.

La introducción del plan recogía la justificación del mismo y sus objetivos, aunque no de manera muy clara. Así, el plan se concebía para “reforzar, a través de compromisos políticos, los medios de protección de nuestros derechos”. Para ello se intenta adecuar el ordenamiento interno a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y se intenta concienciar a la ciudadanía y a los distintos actores públicos y privados sobre su importancia.

El Plan se basaba en dos ejes prioritarios: la igualdad, la no discriminación y la integración de las personas; y las garantías de los derechos humanos. Estos son los ejes que se encontraban entonces en la base de las políticas del gobierno respecto de los derechos humanos.

La igualdad es un valor, un principio vertebrador de nuestro sistema legal y un derecho en sí mismo que se proyecta sobre la mayor parte de derechos recogidos en nuestra Constitución. Este principio ha de aplicarse a los colectivos tradicionalmente más discriminados: mujeres, homosexuales, personas migrantes, minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o culturales. Por este motivo, la igualdad se configura como la base sobre la que construir un plan de derechos humanos. Sin embargo, sin unas garantías eficaces, la protección de los derechos humanos se pone en entredicho y, en este sentido, el Plan pretendía ofrecer una garantía política que reforzase la protección jurídica de los derechos fundamentales que ya establece nuestra Constitución y las leyes que la desarrollan.

Pasando a la parte sustantiva del plan, éste lo conformaban 172 medidas agrupadas en dos tipos de acciones: por un lado, la acción exterior, que contenía las actuaciones del gobierno en el marco internacional y; por el otro, la acción interior, que reflejaba las decisiones adoptadas a nivel interno.

Según la metodología especificada en el propio Plan, en el apartado relativo a la acción exterior, las medidas se clasificaban por ámbitos de actuación: Naciones Unidas, Unión Europea, Consejo de Europa, OSCE, relaciones bilaterales y multilaterales y Corte Penal Internacional y otros organismos internacionales contra la impunidad de crímenes internacionales.

En el apartado de acción interior, el criterio de ordenación era material, es decir, según los derechos afectados por las medidas a adoptar: igualdad de trato, violencia de género, tutela judicial, libertad personal, derechos sociales, etc. Y, en el caso que la medida afectase a distintos derechos, se situaba en el epígrafe que la definía mejor.

El mismo Plan informaba de que cada medida se acompañaba de una ficha de seguimiento que detallaba el compromiso del gobierno u órgano responsable de su realización, los instrumentos con los que se debía llevar a cabo, los indicadores de su cumplimiento, el calendario de ejecución, así como las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que pudieran tener un interés más directo. Estas fichas de seguimiento no se hicieron públicas hasta mayo de 2010 y su contenido fue diferente al que se detallaba en el Plan, tal y como se explica en el apartado de valoración del presente informe.

Entrando un poco más en el contenido concreto de las medidas, en el ámbito de acción exterior, el Plan recogía 41 medidas y tenía por objetivo continuar con el compromiso por la paz, la democracia, la cooperación al desarrollo, la solidaridad y la justicia social en el mundo.

Asimismo, establecía una lista no exhaustiva con los objetivos concretos de España en materia de política exterior:

- La abolición de la pena de muerte;
- La erradicación de la tortura;
- La igualdad de género;
- La erradicación de la violencia de género;
- La eliminación de toda forma de discriminación;
- La protección de los derechos del niño frente a la explotación, la violencia y las enfermedades;

- El fin del terrorismo, desde la defensa del estado de derecho y de los derechos humanos;
- La protección de los defensores de los derechos humanos;
- La promoción de los derechos económicos, sociales y culturales;
- La lucha contra la impunidad y el apoyo activo a la Corte Penal Internacional, a los tribunales y otros mecanismos contra la impunidad de crímenes internacionales;
- La erradicación de la pobreza;
- La lucha contra el cambio climático;
- El desarrollo sostenible.

Alrededor de estos objetivos se configuraban todas las medidas que iban desde las muy concretas, como la ratificación del Convenio del Consejo de Europa para la lucha contra la trata de los seres humanos (medida 22), hasta las más difusas o abstractas, como la promoción de la protección de los derechos humanos en las relaciones bilaterales (medida 34).

En el ámbito de acción interior se preveían 131 medidas que se agrupaban en los siguientes ámbitos de actuación:

1. Igualdad de trato, integración y lucha contra el racismo y la xenofobia
2. Lucha contra la violencia de género
3. Derechos de los españoles en el exterior
4. Libertad religiosa
5. Tutela judicial
 - La tutela judicial efectiva
 - Formación en derechos humanos a los actores de la justicia
6. Atención a las víctimas
7. Libertad personal y fuerzas y cuerpos de seguridad del estado
 - Garantías legales del detenido
 - Derechos humanos en 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

8. Derecho de asilo y respeto del principio de *non-refoulement*
9. Derechos sociales
 - Derecho a la educación
 - Derecho a la vivienda
 - Derecho a la salud
 - Derechos del ámbito laboral
 - Derechos de las personas con discapacidad
 - Autonomía personal
 - Derechos de la infancia
10. Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona

De nuevo, tal y como ocurría con las acciones exteriores, el contenido y la naturaleza de estas medidas variaba muchísimo, desde la promoción de planes de distinta índole (Plan de acción para mejorar las condiciones de vida de la población gitana, medida 48) hasta la creación de órganos o instituciones específicas de protección de derechos humanos (Mecanismo nacional de prevención de la tortura, medida 94)

Para acabar con el contenido del Plan hay que hacer mención a la última página que recogía su vigencia, la IX legislatura, y el mecanismo de seguimiento, explicado en el siguiente apartado.

3.3.- Cómo se realizaba el seguimiento

Según la letra del Plan, el gobierno creaba una comisión de seguimiento formada por miembros del propio gobierno, representantes de la sociedad civil y del Defensor del pueblo.

La función de la comisión era la evaluación de la ejecución de las medidas del Plan y la elaboración de propuestas para ser incluidas en el mismo. Debía reunirse al menos dos veces al año y podía convocar reuniones sectoriales. Además, el presidente de la comisión, el secretario de estado de Asuntos constitucionales y parlamentarios, debía comparecer anualmente ante la comisión constitucional del Congreso de los diputados para dar cuenta del estado de ejecución del plan.

No fue hasta junio de 2009 cuando el gobierno creó, mediante la Orden PRE/1597/2009, la comisión de seguimiento del Plan de derechos humanos del

gobierno de España, un órgano colegiado adscrito al Ministerio de la presidencia, formada por miembros del ejecutivo, de la sociedad civil y del Defensor del pueblo.

Los vocales de la comisión fueron nombrados mediante resolución por el secretario de estado de Asuntos constitucionales y parlamentarios por un periodo de dos años. En la orden de 16 de junio de 2009, se dispuso que la comisión estuviera compuesta por 10 vocales, 5 en representación del Ministerio de la presidencia y 5 representando a las organizaciones no gubernamentales e institutos universitarios de derechos humanos.

En su formación inicial los miembros de la comisión fueron los siguientes:

- Secretario de estado de Asuntos constitucionales y parlamentarios, José Luís de Francisco Herrero (presidente)
- Directora general de Coordinación jurídica, María Ángeles Ahumada Ruiz (vicepresidenta)
- Tres vocales, en representación del Ministerio de la presidencia:
 - Isabel Aymerich (secretaria de la comisión)
 - Fernando Flores
 - Francisco Ruiz
- Cuatro vocales, a propuesta de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos:
 - Francisca Sauquillo Pérez del Arco, presidenta del Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
 - José Antonio Gimbernat Ordeig, presidente de la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos- España
 - Javier de Lucas Martín, catedrático de Filosofía del derecho y filosofía política de la Universidad de Valencia y director del Colegio de España en París
 - Ana Salado Osuna, profesora titular de Derecho internacional público y relaciones internacionales de la Universidad de Sevilla
- Un vocal, a propuesta de los institutos universitarios de derechos humanos:
 - Miguel Ángel Ramiro Avilés, profesor titular de Filosofía del derecho en la Universidad Carlos III de Madrid y subdirector del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas.

Los representantes de la sociedad civil fueron los mismos mientras estuvo vigente el Plan hasta finales de 2011. Sin embargo, se sustituyeron los tres vocales designados entre el personal del Ministerio de la presidencia.

Los nuevos miembros fueron:

- Carlos García de Andoín Martín, director adjunto del gabinete del ministro de la Presidencia
- Arcadi España García, director de gabinete del secretario de estado de Asuntos constitucionales y parlamentarios
- Carlos Rico Motos, asesor del secretario de estado de Asuntos constitucionales y parlamentarios

El Defensor del pueblo era informado con antelación de todas las reuniones de la comisión y de su orden del día y podía enviar un representante siempre que lo considerase oportuno, cosa que no hizo en ninguna ocasión.

Todos los miembros de la comisión tenían un carácter honorífico y no percibían retribución por el ejercicio de sus funciones, salvo las indemnizaciones por razón de servicio que correspondan según lo previsto en el RD 462/2002, de 24 de mayo.

La comisión se reunió un total de cinco veces entre julio de 2009 y febrero de 2011. La valoración de estas reuniones, así como del proceso de designación de sus miembros, se encuentra en el siguiente apartado del presente informe.

4.1.- Fase de preparación

El aspecto positivo más destacable tuvo lugar con la aceptación del gobierno de cumplir con las recomendaciones de las Naciones Unidas incluidas en la Declaración de Viena de 1993 y adoptar un plan nacional de derechos humanos. Esta decisión supuso dotar con garantías políticas los mecanismos jurídicos preexistentes en materia de derechos humanos y abrió las puertas a nuevas posibilidades de promover y desarrollar una protección real y efectiva de los derechos humanos en España.

Sin embargo, pese a la buena voluntad inicial, el desarrollo del Plan no se llevó a cabo tal y como sugirió la OACDH en el manual que elaboró al efecto, sino que se hizo de manera superficial y descriptiva, sin entrar a valorar las cuestiones más conflictivas y que requerían de una mayor profundización. De este modo, se desaprovechó la oportunidad de centrar la atención en aquellos ámbitos donde la promoción y protección de los derechos humanos se hacía más necesaria.

4.2.- Fase de elaboración

Se partió de un mal inicio ya que no se realizó una primera aproximación y valoración de la situación de los derechos humanos en España que permitiera identificar aquellos ámbitos donde se hacía más necesario incidir, sino que se optó por enumerar aquellos temas que se creyó conveniente. Es decir, no se realizó, a pesar de la recomendación de las Naciones Unidas, un estudio o diagnóstico previo sobre la situación real de los derechos humanos en el país, ni se usaron como base informes o trabajos ya realizados. O, al menos, no se hizo explícitamente.

Consecuencia de esta falta de análisis previo de la realidad, el Plan no incidió en las cuestiones de mayor complejidad, sino que en la mayoría de casos enunciaba medidas sobre materias ya tratadas o existentes en el propio programa electoral, en vez de adentrarse en aquellos ámbitos donde se hace más necesaria la mejora de las condiciones actuales.

A la hora de conceptualizar el Plan y decidir sobre su estructura y formato tampoco se siguieron las recomendaciones de las Naciones Unidas: se echa en falta una amplia

introducción que explicara a los destinatarios los objetivos de este Plan, así como las razones que habían permitido determinar qué medidas se incluían y cuáles no.

Existía también un problema estructural en el Plan pues no se establecía ningún vínculo entre las medidas que lo integraban y se observaba una falta de interconexión entre ellas, de tal modo que las enumeradas en el apartado de acción exterior parece que no tenían un impacto directo en el ámbito jurídico interno, cuando la realidad es que su objetivo también era mejorar la situación de los derechos humanos en el ámbito local. Esta desconexión dificultaba la comprensión de las medidas y generaba la sensación que cada una de ellas actuaba separadamente, cuando la realidad es que todas deberían entrelazarse para conseguir un objetivo superior común que es la promoción y protección de los derechos humanos en todos los ámbitos.

Y lo mismo ocurría con las medidas internas que, aunque aparecían detalladas y clasificadas en el Plan como sugiere el manual, algunas se repetían y no iban acompañadas del calendario de ejecución, el presupuesto, los indicadores de seguimiento y evaluación y el ministerio o departamento responsable, con lo cual su efectividad se vio claramente afectada. Las medidas se reducían a meros enunciados generales de difícil concreción en la práctica. Faltó, pues, profundizar en la dimensión horizontal del Plan para poder apreciar la interrelación entre todas las medidas.

Por otra parte, las medidas que integraban el Plan remitían en muchos casos a otras fuentes de información de difícil acceso y, a veces, incluso inexistentes, lo que dificultaba en gran medida la tarea de seguimiento en fases posteriores.

Otro problema detectado fue la falta de definición de 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. Debían de haberse especificado los departamentos concretos de cada ministerio implicados en la ejecución de las medidas para que la fiscalización fuese más clara y transparente. Con ello se habría conseguido involucrar en mayor medida a las organizaciones de la sociedad civil y a toda la ciudadanía en su conjunto en las tareas de ejecución y monitoreo del Plan.

En cuanto al proceso consultivo que debía realizarse en esta fase, tampoco se llevó a cabo tal y como debería haberse hecho. No se constituyó un comité de coordinación

encargado de la redacción del plan y sus borradores, sino que fue una sola persona la que hizo todo el trabajo sin contar con interlocutores externos al gobierno. Además, la participación de la sociedad civil fue, como mucho, simbólica, puesto que las organizaciones que la representaban fueron llamadas por el gobierno cuando el Plan ya estaba elaborado, sin que se cumpliera, en ningún caso, el periodo de consultas recomendado, no inferior a un año, por lo que su intervención en el mismo fue prácticamente inexistente. El resultado fue un Plan que, lejos de involucrar a una amplia mayoría social, generó el efecto contrario, siendo considerado por muchos un instrumento ajeno a las necesidades reales de la sociedad civil y carente de toda credibilidad y efectividad.

4.3.- Fase de implementación

Cabe destacar que, a pesar del mal inicio en el proceso del Plan de derechos humanos, la fase de implementación fue posiblemente la más exitosa. Prueba de ello es que, según la última actualización pública de las fichas de seguimiento de las medidas (enero de 2011), y atendiendo exclusivamente a los datos presentados por el gobierno (es decir, sin haber realizado una evaluación externa e independiente), se cumplieron 97 de las 172 medidas que incluía el Plan.

Sin embargo, este elevado número debe ser matizado. Como explicamos anteriormente, en su mayor parte, el Plan se redujo a recoger los compromisos de acción del gobierno, es decir, las políticas ya planificadas, pero no se realizó un verdadero ejercicio de análisis para determinar las políticas necesarias. Dicho de otra manera, el Plan fue un plan del gobierno y no un verdadero plan nacional, tal y como recomiendan las Naciones Unidas.

Además, la falta de concreción de algunas medidas y la no identificación clara de los órganos competentes para llevarlas a cabo hizo que la implementación del Plan en algunos aspectos fuese compleja e incluso ineficaz.

En cuanto a la comunicación externa se puede decir que no tuvo lugar o, como mínimo, no de la manera más efectiva, ya que la mayor parte de la sociedad y el público en general desconoce a día de hoy la existencia de un Plan de derechos humanos en nuestro país. No en vano, la página web del plan no estuvo activa hasta 2011, más de dos años después de su aprobación.

4.4.- Fase de seguimiento

El seguimiento del Plan corrió a cargo de la comisión de seguimiento creada en julio de 2010 y cuyas funciones y composición han quedado explicadas en el apartado anterior. El primer punto a destacar en la valoración es que el manual de Naciones Unidas no habla de comisión de seguimiento en ningún momento, ya que el mismo está encargado a la comisión o comité que redacta el plan.

Además, la designación de los vocales de la comisión no fue un proceso suficientemente publicitado. El gobierno debería haber hecho una convocatoria pública con términos de referencia claros que permitiesen una elección objetiva de los mejores y más representativos perfiles. La falta de estos términos de referencia llevó a la situación en la cual algunos de los miembros de la comisión cesaron en sus actividades como representantes de determinadas entidades y sin embargo siguieron formando parte de la comisión.

La dinámica de funcionamiento de la comisión fue poco consistente. Como ya hemos apuntado, la comisión se reunió en cinco ocasiones entre julio de 2009 y febrero de 2011. Las actas de dichas reuniones no han sido hechas públicas y por tanto sólo podemos valorar lo que sobre ellas nos han relatado los propios miembros. Las fichas de seguimiento que debían de tratarse en las reuniones eran enviadas con muy poco tiempo de antelación a los miembros, entre 5 y 10 días. Teniendo en cuenta que el documento de las fichas tenía una extensión de 300 páginas, el estudio y valoración del mismo era prácticamente imposible. Se pretendió realizar, después de tres encuentros sin orden del día establecido, encuentros temáticos que permitiesen la preparación y estudio previos. Sin embargo, sólo se pudo realizar una reunión temática sobre cooperación al desarrollo. El resto de temas acordados (inmigración, entre otros) nunca fueron abordados de manera extensa.

Desde el IDHC, en coordinación con un grupo de 14 entidades catalanas, se realizaron informes de seguimiento del Plan para cada una de las reuniones de la comisión que se hicieron llegar a través de los representantes de la sociedad civil. Nunca recibimos ningún comentario o *feedback* al respecto por parte del gobierno ni de la comisión.

Es destacable, por ejemplo, la incorporación de un *Buzón de Derechos Humanos* en la página web del Ministerio de la presidencia que la comisión de seguimiento decidió habilitar tras nuestras recomendaciones y que dotó de una vía adicional a los interesados para hacer llegar al gobierno las sugerencias o comentarios que consideren oportunos respecto al cumplimiento del Plan de derechos humanos.

Otro logro importante fue la publicación de las fichas de seguimiento de las medidas en la misma página web para que fueran de acceso público a todas las entidades de la sociedad civil, así como a cualquier persona interesada en el seguimiento del Plan de derechos humanos. De este modo se cumplió la recomendación recogida en el manual de que el Plan al completo fuera un documento público. Sin embargo, las fichas de seguimiento eran demasiado heterogéneas, con lo que las tareas de seguimiento fueron de difícil cumplimiento, tal y como quedó patente en la clínica jurídica llevado a cabo por estudiantes de la Universidad Carlos III de Madrid a cargo del profesor Miguel Ángel Ramiro, miembro de la propia comisión de seguimiento.

En cuanto a la metodología, el punto negativo más destacable fue la falta de indicadores claros y precisos que facilitaran una aproximación empírica al trabajo llevado a cabo por las instituciones estatales y que permitieran identificar los avances y/o retrocesos que se producían en nuestro país en materia de derechos humanos. Sin estos indicadores no podemos saber ni de dónde venimos ni a dónde vamos, con lo que la toma de decisiones se vuelve muy complicada.

4.5.- Fase de evaluación

En el Plan de derechos humanos español dicha fase simplemente no tuvo lugar.

Esta fase debería haberse llevado a cabo tras la ejecución de las medidas concretas y en base a los resultados finales obtenidos. Sin embargo, con las dificultades que se presentaron durante el seguimiento del Plan, la evaluación ni tan siquiera se planteó.

En consecuencia, no se cumplió el objetivo de 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.

Tampoco se realizó una evaluación global del mismo que pudiera servir al gobierno y a la sociedad civil en vistas a la preparación de sucesivos planes. La sucesión de los planes permitiría asimilar el trabajo en el ámbito de los derechos humanos a otras áreas de acción de gobierno, con una aproximación seria y comprometida en el ámbito de la disposición de recursos y de la responsabilidad política de nuestros representantes.

Las presentes recomendaciones se van a estructurar teniendo en cuenta, por un lado, las fases para la elaboración de un plan de derechos humanos establecidas en el manual de Naciones Unidas y, por otro, lado, los actores que necesariamente tienen que estar involucrados en las diferentes fases del plan de derechos humanos.

5.1.- Por qué un nuevo Plan

Por todo lo explicado anteriormente, creemos necesaria la elaboración de un nuevo Plan. Un Plan efectivo que sirva para la protección y la mejora de la situación de los derechos humanos en el territorio nacional y en el extranjero.

Ante la falta de eficacia, de aplicación y la expiración del primer Plan, consideramos que es necesaria la creación de un nuevo Plan que continúe con los compromisos adquiridos a nivel internacional con Naciones Unidas, quien ya estableció, años atrás, la recomendación de adoptar planes nacionales de derechos humanos e incorpore las lecciones aprendidas durante todas las fases del Plan anterior.

Este nuevo Plan puede servir, además, como herramienta de interlocución entre la administración y la sociedad civil, a través de las diferentes entidades que la conforman y representan.

Por otro lado, la adopción e implementación de un nuevo Plan puede permitir una mayor coordinación entre las diferentes políticas gubernamentales.

5.2.- Qué se espera de un Plan

Por todo lo expuesto a lo largo del presente documento consideramos que un nuevo Plan de derechos humanos debería contener los siguientes aspectos:

- En primer lugar, con el fin de aclarar la lógica seguida en la elaboración del Plan y al igual que en otros planes nacionales de derechos humanos, es necesario que el Plan de derechos humanos español cuente con una introducción a modo de explicación en la que se especifique la causa de la inclusión o exclusión de las medidas.

- Sin embargo, este Plan no debe ser una mera enumeración de las acciones ya puestas en marcha sino que debe impulsar y crear nuevas medidas. Acciones y medidas que, de manera realista, el gobierno se comprometa a poner en práctica. Es por ello que el manual de Naciones Unidas concibe que un plan de derechos humanos debe estar orientado a la acción: indicar claramente la situación actual de los derechos humanos, identificar los problemas, especificar qué acciones serán llevadas a cabo, definir a los actores implicados, establecer una línea temporal y realizar un proceso de monitoreo y de evaluación efectivos. Para ello será imprescindible definir indicadores de tiempo y de resultados precisos y específicos que permitan el seguimiento de las medidas que se llevarán a cabo.
- El Plan español debe tener un carácter horizontal, en el que se destaque la interrelación e interdependencia de todos los derechos humanos. Es primordial establecer un vínculo entre las medidas externas e internas.
- El manual de Naciones Unidas recomienda la adopción de un enfoque global de derechos humanos, prestando la misma importancia a todas las categorías de derechos. Por ello, en el Plan de derechos humanos español deben aparecer recogidos los derechos económicos, sociales, culturales, los derechos civiles y políticos, los derechos humanos de solidaridad, así como nuevas manifestaciones de derechos humanos y libertades fundamentales que encuentren su fundamentación en los avances sociales (como son los *derechos emergentes*).
- El Plan, tal y como indica el manual de Naciones Unidas, debe incorporar el compromiso a los estándares internacionales y establecer cómo podrán ser implementados dichos estándares de manera efectiva. Para cumplir con estas recomendaciones, España, que aún no ha ratificado, entre otras, la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, debe trabajar en este sentido para lograr este objetivo, más allá de los posicionamientos de otros estados miembros de la Unión Europea.
- Es necesario que los actores involucrados en la ejecución de las medidas estén bien definidos, ello permite un mejor seguimiento y, a su vez, una mayor implicación por parte de la sociedad civil en este proceso. Además, es

primordial hacer públicas las reuniones de coordinación entre las distintas agencias implicadas en la ejecución de las medidas.

- Para que el proceso de seguimiento pueda llevarse a cabo es necesario establecer un modelo estándar de seguimiento o fichas de seguimiento de las medidas que, como refleja el manual de Naciones Unidas, deben recoger las metas, los objetivos, el tiempo de ejecución, los indicadores de cumplimiento e información sobre el actor encargado de implementar la acción. El Plan debe establecer en esos modelos o fichas de seguimiento unos indicadores precisos y específicos que permitan el seguimiento constante y preciso de las medidas. Además, ese modelo debe incorporar cuestiones como el presupuesto destinado a esa acción y el realmente empleado.
- En el marco del Plan de derechos humanos es también importante considerar y establecer grupos o sectores más vulnerables de la sociedad: mujeres, infancia, tercera edad, minorías étnicas, minorías religiosas, inmigrantes regulares o irregulares, personas refugiadas, personas detenidas, personas con discapacidad, personas discriminadas por orientación sexual, personas con escasez de recursos y de capacidades, entre otros. El Plan debe recoger un análisis sobre la situación en la que se encuentran, los problemas a los que se enfrentan y la garantía del cumplimiento de sus derechos.

5.3.- Qué medidas debe contener

Las medidas que debe contener el Plan deben ser todas aquellas que sean necesarias para la garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales, ya sea en el ámbito internacional o en el ámbito nacional. Como referencia se podrían utilizar las diferentes observaciones e informes emitidos por organismos internacionales en los que se ha evaluado la situación de España en cuanto a la garantía de los derechos humanos. A modo de ejemplo, y sin ánimo de querer ser exhaustivos, podríamos conceptuar que en el Plan deberían aparecer todas aquellas medidas destinadas a dignificar, sino a extinguir, la lamentable situación en las que se encuentran los centros de internamiento para extranjeros, la derogación de la Ley de Amnistía de 1977, la introducción de la segunda instancia penal en nuestro ordenamiento jurídico, la modificación de la Constitución española en cuanto a la referencia existente sobre la pena de muerte o la introducción de un motivo de revisión o anulación de sentencias ante decisiones condenatorias del Tribunal europeo de derechos humanos. Estas

medidas permitirían adaptar nuestra legislación a los pronunciamientos de diversas instancias internacionales de salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Visto este ejemplo de las medidas que debe contener, consideramos que las lecciones aprendidas deben servir y permitir al gobierno introducir cambios en todas las fases de elaboración del Plan. Siguiendo el manual de Naciones Unidas para la elaboración de un Plan de acción en el ámbito de los derechos humanos, proponemos las siguientes mejoras tanto en el procedimiento de elaboración como en la implementación del Plan español.

5.4.- Cómo se debe realizar la fase de preparación

Se hace necesario valorar de forma detenida y detallada por parte del gobierno los aspectos más conflictivos en materia de derechos humanos y libertades fundamentales que hayan recibido más críticas y mayores denuncias desde instancias internacionales, a efectos de incidir en aquellos ámbitos en los que la promoción y la protección de los derechos humanos se hace más necesaria.

Antes de establecer las medidas de ejecución del Plan, es necesario llevar a cabo un estudio de base sobre la situación de los derechos humanos en el territorio nacional. Además, dicho estudio debe ser público y de fácil acceso para la sociedad civil en general, con la finalidad de facilitar su participación.

5.5.- Cómo se debe realizar la fase de elaboración

De las lecciones aprendidas podemos destacar la falta de compromiso para atender a las necesidades reales de los ciudadanos. Al tratarse de un proceso consultivo, es necesaria la creación de un comité de coordinación que se encargue de la redacción del Plan y de sus borradores, en el que, ya desde su inicio, estén presentes también miembros de la sociedad civil y de los institutos de derechos humanos a efectos de que no sea considerado posteriormente como un instrumento ajeno a las necesidades reales de la sociedad civil. Esto permitiría también involucrar desde un inicio a la sociedad civil y al público en general a efectos de cubrir la laguna que supuso el desconocimiento general de la existencia del Plan de derechos humanos anterior.

El manual de Naciones Unidas otorga a la sociedad civil un papel central en el Plan nacional de derechos humanos, considerando que a menudo son estas entidades y las personas a las que representan las que se encuentran en una mejor posición para hacer una contribución más constructiva al proceso. Por ello, es necesaria una consulta que incluya un amplio espectro de participantes de diferentes sectores de la sociedad civil. Además, dicho manual establece la duración del proceso en un período no inferior a un año. El proceso de consulta es crucial para la credibilidad y la efectividad del Plan y un mayor entendimiento y aceptación entre la sociedad civil y la sociedad en general.

5.6.- Cómo se debe realizar la implementación

La implementación es la fase que recae exclusivamente sobre el gobierno, ya que las medidas del Plan deberán ser llevadas a cabo por la administración. Para una correcta implementación del Plan, es necesaria la identificación específica de las unidades administrativas responsables de ejecutar diferentes medidas y el establecimiento de calendarios y presupuestos realistas.

El éxito en esta fase dependerá, en gran medida, de la voluntad política y del grado de apropiación del propio Plan entre las diferentes administraciones responsables, sobre todo en un sistema altamente descentralizado como el nuestro.

5.7.- Cómo se debe realizar el seguimiento y la evaluación

La labor de seguimiento puede ser realizada por diferentes actores involucrados en el proceso. Desde el IDHC aconsejamos que sea una comisión parlamentaria la encargada formal de este seguimiento. Así, será el poder legislativo el responsable del control de implementación de las medidas.

Asimismo, el comité o comisión encargado de la elaboración del Plan también tendrá un papel destacado en esta fase, a través de la realización de informes periódicos o temáticos que serán luego presentados ante la comisión parlamentaria. Para un correcto seguimiento es esencial el establecimiento de indicadores objetivamente verificables que sirvan para medir el grado de cumplimiento de las medidas.

Para conseguir una mayor aceptación e identificación con el Plan, y con ello un mayor apoyo, es primordial hacer una buena difusión durante todas las fases: preparación,

elaboración, implementación, monitoreo y evaluación. Para ello, siguiendo las recomendaciones del manual de Naciones Unidas, es básico establecer una estrategia de comunicación que consiga la implicación del mayor espectro posible de la sociedad civil en el desarrollo e implementación del Plan.

La evaluación es una fase muy importante, ya que determina el grado de éxito y los logros alcanzados según los objetivos establecidos. Dicha evaluación debe ser un documento público de fácil acceso para la sociedad civil. Asimismo, debe realizarse antes de la finalización del período de vigencia del Plan para que, en cuanto expire, pueda entrar en vigor el siguiente. Debería nombrarse una comisión de evaluación, diferente de la comisión o comité de coordinación encargado de fases anteriores, a efectos de detectar los logros, los fallos y las mejoras a realizar en los futuros planes. El Plan de derechos humanos debe ser concebido como una estrategia a largo plazo, y *sería un fracaso* tener un primer Plan que, una vez extinguido su período de vigencia, no tuviera continuidad. Esto diría muy poco de nosotros como estado democrático y garante de los derechos humanos frente al resto de estados de la comunidad internacional. La decisión de no realizar un segundo Plan podría entenderse como la detección de demasiadas carencias en el Plan anterior, la desidia del gobierno o la falta de voluntad para escuchar las reivindicaciones de la sociedad civil. En estos aspectos, la comisión de evaluación debe ser también un impulso para la elaboración de un nuevo Plan con todas las mejoras sugeridas.

5.8.- Recomendaciones a todos los sectores implicados en el nuevo Plan de derechos humanos

Entendemos que el Plan nacional de derechos humanos puede ser un instrumento para el desarrollo de una estrategia de educación en derechos humanos de cara a formar sobre el conocimiento, el respeto y la implementación de los derechos humanos en España tanto a la población como al personal de las distintas administraciones. El manual de Naciones Unidas considera esencial la aprobación de un Plan nacional de educación en derechos humanos. En este sentido, el gobierno estatal, los gobiernos autonómicos, los gobiernos locales, los parlamentarios y las entidades de la sociedad civil especializadas en derechos humanos pueden ser un apoyo muy importante en la elaboración de dicha estrategia.

Es por todo ello que realizamos las siguientes recomendaciones dirigidas a estos actores:

- a) *Gobierno estatal*: Que impulse la elaboración de un nuevo Plan de derechos humanos (con independencia del nombre que utilice) que no sea una mera operación de maquillaje en la que se limite a agrupar acciones que ya se están realizando. Que en la elaboración de este nuevo Plan se tenga en cuenta todos los informes, exámenes y observaciones hechos desde instancias internacionales en los que se sugieren mejoras en el cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el territorio español y así como en su proyección al exterior. Que se deje acompañar en la elaboración de este Plan por los diferentes actores implicados, sobre todo la sociedad civil, a efectos de dar legitimidad y publicidad a las medidas programadas.
- b) *Gobiernos autonómicos*: Como entes con capacidades para la ejecución de muchas de las medidas establecidas en el Plan, deberían nombrar comisiones de coordinación para participar en su redacción. Así se plasmarían mejor las realidades de los distintos territorios y se obtendría un resultado y un programa de aplicación real, representativo de las diversas circunstancias que se dan en el variado ámbito nacional.. Se debería evitar caer en la tentación de crear dobles estándares en materia de derechos humanos e incorporar los logros conseguidos en algunas comunidades en determinadas materias para extenderlos a nivel nacional.
- c) *Gobiernos locales*: Que adopten firmemente los *derechos humanos de proximidad* y hagan realidad la implementación de la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*. Se conseguiría entonces que los compromisos que las ciudades españolas asumieron en su momento se correspondan con los estándares incluidos en el nuevo Plan nacional de derechos humanos.
- d) *Parlamentarios*: Para que no sea sólo un Plan gubernamental de derechos humanos es necesario que todos los grupos parlamentarios asuman como propios los objetivos del Plan y se impliquen directamente en su elaboración y

seguimiento. Es decir, que se pueda utilizar el Plan de derechos humanos desde el Congreso de los diputados y desde los parlamentos autonómicos para *hacer políticas de derechos humanos y no políticas con los derechos humanos*.

- e) *Sociedad civil*: Que se creen comisiones, audiencias públicas y puntos de encuentro con la finalidad de consolidarse como un actor importante en la creación de estado, de democracia y de derechos humanos, y no ser percibida siempre como “el enemigo”. La sociedad civil debe, por una parte, comenzar a trabajar en red para aunar esfuerzos en la propuesta de mejoras en materia de derechos humanos y, por otra parte, trabajar para ser percibida como un actor fundamental en la elaboración, decisión, ejecución e implementación de políticas en materia de derechos humanos y libertades fundamentales.