



Capítulo III

Implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos

La plena vigencia de los derechos humanos forma parte inseparable de la política fundamental del Estado peruano establecida por la Constitución. De esta política depende que todas las demás políticas del Estado sean benéficas para la paz y la prosperidad común. Ahora bien, toda política requiere un plan para ser aplicada. Y eso es, en principio, el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), es decir el medio necesario para promover y mensurar la aplicación de una política fundamental a la realidad.

■ Base jurídica

El PNDH se formula sobre la base de los mandatos contenidos en la Constitución que, de un lado, dispone que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (artículo 1º) y, de otro, señala que “son deberes primordiales del Estado: (...) garantizar la plena vigencia de los derechos humanos” (artículo 44º).

Asimismo, se fundamenta en la normatividad internacional suscrita por el Estado peruano. Efectivamente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 1º.1 establece que: “los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”. Del mismo modo, el artículo 2º.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto”. Y, finalmente, el artículo 2º.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian”.

La base jurídica es muy clara y ella dispone que el Estado peruano está obligado a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Para ello es obvia la necesidad de una política, es decir,

la necesidad de un programa de objetivos y metas de promoción y protección de los derechos humanos a ser alcanzados en un plazo determinado con un sentido de progreso social en el respeto efectivo a tales derechos fundamentales. Eso es, en concreto, el Plan Nacional de Derechos Humanos.

■ Surgimiento de los PNDH

La necesidad de que cada Estado cuente con un PNDH ya se previó en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena, celebrada en 1993, en la cual participó activamente nuestro país, cuya Declaración y Programa de Acción preveía: “71. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda 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”³⁴².

En el año 2001, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos organizó con los representantes de los países andinos, reunidos en el Perú, el “Taller Subregional sobre la Elaboración de Planes Nacionales de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en la Región Andina”, el cual concluyó que: “Los planes nacionales de derechos humanos deben ser una tarea nacional y por lo tanto deben desarrollarse con la participación y apoyo de todas las instancias del Estado e instituciones nacionales, y deben recibir apoyo político de alto nivel y también de la sociedad civil”³⁴³.

La elaboración de planes nacionales de derechos humanos se considera hoy como una necesidad de los pueblos, cuyo bienestar exige que la vigencia de los derechos humanos se convierta en la política fundamental de los Estados.

■ Proceso de elaboración

Como toda política democrática, el PNDH debe resultar de una amplia participación ciudadana. En el caso de nuestro país, la elaboración del PNDH comprendió un proceso de 18 audiencias públicas, de las cuales 13 se celebraron en el interior del país con el carácter de audiencias multirregionales y 5 en la zona metropolitana formada por Lima y Callao, entre los meses de marzo y julio del año 2005³⁴⁴. Además, las audiencias estuvieron precedidas de eventos preparatorios o preaudiencias.

En el proceso fue muy importante la participación de las Mesas de Concertación y Lucha contra la Pobreza y los Comités de Derechos Humanos, a través de los cuales se constituyeron Grupos Impulsores en cada departamento para la convocatoria exitosa de las audiencias públicas multirregionales.

En las audiencias públicas participaron activamente representantes de instituciones públicas y privadas, y de organizaciones sociales de base de todo el país. El total de instituciones que participaron a través de sus representantes en las audiencias suma un total de 2,802. De ellas, 610 son instituciones públicas y 2,192, es decir el 78%, son instituciones de la sociedad civil³⁴⁵. Se considera

342 Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena, 1993 ([http://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)).

343 Plan Nacional de Derechos Humanos, publicado en *Normas Legales* del diario *El Peruano*, 11/12/2005, página 305951.

344 Plan Nacional de Derechos Humanos, publicado en *Normas Legales* del diario *El Peruano*, 11/12/2005, página 305953.

345 *Ibíd.*

que este proceso de consulta y participación ciudadana es el más amplio que ha habido en el mundo, hasta el momento, para la elaboración de un PNDH.

Las audiencias públicas contaron con la participación de representantes de organizaciones de campesinos, jóvenes, mujeres, trabajadores, pensionistas, madres, migrantes o de comedores populares; instituciones religiosas, culturales, educativas o deportivas, entre muchas otras. En cuanto a la participación del Estado, en todas las audiencias se contó con la participación de presidentes regionales o sus representantes, alcaldes distritales y provinciales, y funcionarios de la Defensoría del Pueblo y de los sectores Salud, Educación, Trabajo, Interior, Transportes, de la Mujer y Desarrollo Social, entre otros.

Se observó una participación poco satisfactoria de los partidos políticos, pero definitivamente no fue porque no se les invitara; todo lo contrario.

En noviembre del 2005 se celebró una reunión del Acuerdo Nacional, donde se ratificó lo avanzado en el proceso de audiencias públicas.

■ Visión, Misión y Objetivo General del PNDH

El PNDH es una síntesis de lo que el país se propone lograr en materia de promoción y protección de los derechos humanos en el período 2006-2010. Las miras y fines del PNDH se organizan con una secuencia lógica, estructurada a partir del diagnóstico realizado como resultado de la participación ciudadana en el proceso de audiencias públicas.

El PNDH formula su visión en los siguientes términos: “Hacer del Perú un país en el que el fomento y garantía del desarrollo integral de las personas y las comunidades que lo integran, así como el respeto y defensa de su dignidad, constituyen el fundamento de la legitimidad de las instituciones y de todas sus formas de convivencia social”³⁴⁶.

La misión establece: “Garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos en el Perú a través de la acción coordinada entre las instituciones del Estado, con la participación y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación de la comunidad internacional”³⁴⁷.

El objetivo general señala: “Reforzar los mecanismos nacionales para promover y proteger los derechos humanos y garantizar la conformidad de la legislación y prácticas nacionales con las obligaciones derivadas de las normas internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario que obligan al Estado peruano”³⁴⁸.

■ Aprobación

El PNDH se aprobó por medio del Decreto Supremo 017-2005-JUS, suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia, y publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2005. Desde entonces el PNDH es política oficialmente aprobada y vigente del Estado peruano, con carácter obligatorio para todos los escalones del Poder Ejecutivo, empezando por el Gobierno Central.

346 Plan Nacional de Derechos Humanos, publicado en *Normas Legales* del diario *El Peruano*, 11/12/2005, página 305957.

347 *Ibíd.*

348 *Ibíd.*

En el periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebrado en marzo del 2005, el Estado peruano presentó el PNDH aprobado en el Perú y promovió, por propia iniciativa, la suscripción de un convenio de cooperación con la CIDH para apoyar su aplicación.

■ Las audiencias de devolución

Una vez cumplida la elaboración del PNDH a partir del proceso de diagnóstico y audiencias públicas, corresponde seguir el proceso inverso, volviendo a la ciudadanía para informarla de lo aprobado y para debatir sobre las estrategias necesarias para asegurar su aplicación. Esto supone un nuevo proceso de audiencias públicas que, por tener un objetivo diferente del proceso anterior, se ha convenido denominar audiencias de devolución.

Lamentablemente, el ciclo de las audiencias de devolución no se ha cumplido como estaba previsto en el curso del año. Del cronograma aprobado por el Consejo Nacional de Derechos Humanos, organismo del Sector Justicia encargado de este proceso, sólo se cumplió en el 2006 con la audiencia de devolución correspondiente a Ica. La audiencia de devolución de Ica fue un evento exitoso, que contó con la participación activa de las instituciones de la sociedad civil y el Estado.

Si bien el proceso electoral pudo ser un obstáculo para el cumplimiento del cronograma de audiencias de devolución en la primera mitad del año, en la segunda mitad ha contribuido más a ello la falta de voluntad política para completar el proceso del PNDH y asegurar su aplicación.

■ Promover los Planes Regionales de Derechos Humanos

El paso lógico siguiente en el desarrollo del PNDH es la elaboración de los Planes Regionales de Derechos Humanos. Este es un proceso que debe ser impulsado por el Estado y los Gobiernos Regionales pero también, y muy activamente, por las organizaciones de la sociedad civil, particularmente por las Mesas de Concertación y Lucha contra la Pobreza y los organismos de defensa de los derechos humanos.

■ Incertidumbre acerca del PNDH bajo el nuevo gobierno

No obstante todo lo anterior, en el mes de noviembre de 2006 el representante del Estado peruano designado por el nuevo gobierno peruano inaugurado el 28 de julio de ese año, se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con un discurso sorprendente y decepcionante, que pretende negar validez al PNDH bajo el pretexto de “no contar con la legitimidad suficiente” y “no tener el nivel de una Ley”.

La CNDDHH considera necesario expresar su temor de que esta declaración refleje una actitud adversa a la aplicación del PNDH por parte del nuevo gobierno aprista y exprese un propósito de alterar su contenido aprobado en un proceso de ejemplar consulta ciudadana, menoscabándolo a través del proceso de negociación interpartidaria que supone la aprobación de una Ley en el Congreso actual, con la participación de los adversarios declarados de los derechos humanos, especialmente la bancada fujimorista.

La CNDDHH ya ha expresado esta preocupación ante la CIDH, la cual, en noviembre de 2006, emitió un comunicado de prensa afirmando que ella: “considera de suma importancia que todas

las iniciativas que lleve adelante el gobierno estén orientadas a fortalecer los mecanismos nacionales para proteger y promover los derechos humanos de todos los habitantes de Perú”³⁴⁹.

■ Recomendaciones de la CNDDHH

En lo que se refiere al Plan Nacional de Derechos Humanos, la CNDDHH recomienda al Poder Ejecutivo:

- Aplicar el PNDH a todo nivel en el Gobierno Central, e impulsar la elaboración de los planes homólogos de nivel regional.
- Respetar el contenido del plan aprobado en tanto expresión de un amplísimo proceso de participación ciudadana, sin precedentes en el país, y no pretender desvirtuarlo a través de procedimientos de negociación interpartidaria.
- Proceder, en lo inmediato, a cumplir con el proceso de audiencia de devolución para completar el proceso de diálogo con la ciudadanía que contribuyó a la elaboración del PNDH.

349 CIDH, comunicado de prensa 42/06 (<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2006/42.06esp.htm>).