

LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNAS CUESTIONES PARA TOMAR EN CUENTA

THE PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS IN THE PUBLIC POLICY: SOME ISSUES TO CONSIDER

ELARD RICARDO BOLAÑOS SALAZAR*

SUMARIO: I. PREÁMBULO II. PANORAMA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES ESTATALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS 1. LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS 2. LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS III. PRINCIPIOS QUE DEBEN SEGUIRSE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS 1. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN 2. PRINCIPIO DE CULTURA EN DERECHOS HUMANOS 3. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD Y EQUIDAD 4. PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD DE LOS NIVELES DE GOBIERNO 5. PRINCIPIO EXIGIBILIDAD DE RESULTADOS Y SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS IV. CONSIDERACIONES OPERATIVAS ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO PERUANO 1. PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2014-2016 2. PLAN NACIONAL DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS 2011-2016 3. PLAN DE IGUALDAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD 2009-2018 V. UNA BREVE REFLEXIÓN FINAL VI. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El presente artículo muestra una propuesta holística de cómo considera el autor que debe desarrollarse una política pública con enfoque de Derechos Humanos. Para ello, se establecen principios en el marco de las obligaciones generales de los Estados en materia de Derechos Humanos y se analizan las implicancias que tienen las mismas. Finalmente el autor centra su análisis en tres planes nacionales del Estado peruano y los confronta con su propuesta.

* Alumno de pregrado y del Centro de Estudios de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres (Lima). Practicante en el Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad de San Martín de Porres. Primer Puesto y Mejor Orador en la XVII Competencia “Eduardo Jiménez de Aréchaga (CEJA)” organizada por la Asociación Costarricense de Derecho Internacional (ACODI) con auspicio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos celebrada en San José – Costa Rica. Semifinalista y Mejor Orador del Estado en Español en el 19° Inter-American Human Rights Moot Court Competition organizado por la American University Washington College of Law celebrado en Washington DC – Estados Unidos de América. Segundo Puesto en el Concurso Internacional Medellín Protege los Derechos Humanos organizado por el Instituto Colombiano de Derechos Humanos, Universidad Pontificia Bolivariana de Colombia y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebrado en Medellín – Colombia. E-mail: ricardo.92b@hotmail.com.

ABSTRACT

This paper presents a holistic approach on how the author considers that public policy should be developed with a focus on Human Rights. To do this, they have been developed in the framework of the general obligations of States on human rights and have the same implications are discussed. Finally, the author focuses his analysis on three national plans of the Peruvian State and confronted with his proposal.

PALABRAS CLAVE

Políticas, públicas, derechos humanos, principios

KEY WORDS

Political, public, human rights, principles

I. PREÁMBULO

No estaríamos en un error al afirmar que las políticas públicas constituyen uno de los vehículos sustanciales en la relación Estado-ciudadano. Son pues, una herramienta que sin duda alguna, siempre que sean bien diseñadas y ejecutadas, obran en bienestar de la población en general o de un sector determinado, quienes serán los receptores finales del planeamiento de dichas políticas. En definitiva y en esencia, las políticas públicas se ocupan de estudiar y dilucidar las mejores estrategias para resolver problemas públicos (Valenti, 2009, pág. 3) y, dada su importancia, merecen especial atención pues su análisis nos llevará a entender la efectividad del Estado en cuanto a la garantía y respeto de los derechos y las libertades fundamentales.

El tema cobra más trascendencia todavía si caemos en cuenta que hoy en día, en casi la totalidad de los aspectos de la vida humana, desde el nacimiento hasta el entierro, el Estado juega un rol preponderante en el desarrollo social, intelectual, económico, etc., del individuo mediante alguna de sus múltiples actividades (Röth, 2003, pág. 1). Desde luego, comprender que el Estado es la entelequia formada para la realización de la sociedad y por consecuencia del ser humano, nos remite a pensar en cuáles son esas formas en que dicho ente basa su accionar (o sus omisiones como veremos más adelante) para la concreción real del objetivo descrito.

No obstante, el concepto de políticas públicas al haber encontrado sus orígenes en una perspectiva más económica y política, paulatinamente ha ido alejándose de un criterio que es de suma preeminencia y que debe ser abordado por el Estado incluso en el curso de dichas políticas. Dicho de otra manera, el criterio al cual hacemos referencia es al de los “Derechos Humanos”, es decir, que las políticas públicas que adopte el Estado deben girar la mirada y cimentarse en aquellos derechos universales, inalienables, innatos, imprescriptibles, intransferibles e inalienables que se asientan en la dignidad humana y que para el iusnaturalismo le son inherentes al ser humano por serlo mientras que para el positivismo solo se puede hablar de Derechos Humanos cuando estos encuentran asidero en la vida jurídica (Bidart, 1989, págs. 13 – 37), en otras palabras, cuando se encuentren en un cuerpo normativo nacional o supranacional que los reconozca como tales.

Sin embargo, para efectos del presente artículo y siguiendo la reflexión del ilustre jurista italiano Norberto Bobbio (2000), entendamos que el problema grave de nuestro tiempo respecto a los Derechos Humanos no es de fundamentación o definición, sino el de su protección (pág. 112). Es pues entonces, que este trabajo no pretende desmenuzar las innumerables corrientes que intentan conceptualizar a los Derechos Humanos ni debatir acerca de su fundamentación pues ello desviaría el objeto principal de este texto que es el de dar luces acerca de cómo las políticas públicas deben nutrirse de Derechos Humanos en el mundo moderno.

II. PANORAMA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES ESTATALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

A fin de comprender de manera holística la naturaleza del concepto de políticas públicas con visión de Derechos Humanos, es menester estudiar cuáles son las obligaciones generales en cabeza de los Estados en relación a los Derechos Humanos. Para ello, debemos acudir al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, campo en el cual se han desarrollado los parámetros para medir el grado o nivel de cumplimiento que ha tenido (o no ha tenido) un Estado. Específicamente, y sin perjuicio de la existencia de un Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, centraremos el análisis desde el punto de vista del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, pues es en el marco de éste último en el cual encontramos de manera explícita y clara las obligaciones generales en esta materia.

En correspondencia con lo anterior, se debe señalar que dentro de nuestro sistema, el interamericano, existe por decirlo de alguna forma, un tratado general y/o principal en materia de Derechos Humanos denominado “Convención Americana sobre Derechos Humanos”¹, instrumento internacional del cual el Perú es Estado Parte desde el 28 de julio de 1978 y, asimismo, reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo, “Corte IDH”) desde el 21 de enero de 1981². Este tratado, por virtud del artículo 55° de la Constitución peruana y de la cuarta disposición final y transitoria de la misma, opera como parámetro interpretativo y aplicativo de los derechos y libertades fundamentales que reconoce nuestra Constitución y todo cuerpo normativo existente en nuestro país. A decir de nuestro Tribunal Constitucional, “el ejercicio interpretativo que realice todo órgano jurisdiccional del Estado (o que desempeñe funciones materialmente jurisdiccionales) para determinar el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales, debe estar obligatoriamente informado por las disposiciones de los tratados internacionales de Derechos Humanos y por la interpretación de las mismas realizada por los tribunales internacionales sobre Derechos Humanos a través de sus decisiones.”³

Como vemos, el Estado peruano no solo se ve obligado por el contenido expreso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sino también por la interpretación del contenido de sus disposiciones que realiza la Corte IDH. Solo comprendiendo este marco general podremos valorar lo siguiente: la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 1.1 las obligaciones generales que iluminan las demás disposiciones contenidas en el tratado. Así, tenemos que existen, al menos en principio, dos obligaciones bien definidas pero genéricas que son las de respeto y garantía. Para su mayor comprensión las abordaremos a continuación.

1. La obligación de respetar los Derechos Humanos

¹ La Convención Americana sobre Derechos Humanos se adoptó el 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

² La Corte Interamericana de Derechos Humanos es el tribunal supranacional de la región encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados adoptados en el marco de la Organización de Estados Americanos que le confieren competencia contenciosa. Es, en buena cuenta, el intérprete último de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³ STC Exp. 5854-2005-AA/TC de fecha 8 de noviembre de 2005 (f. j. 23) y STC Exp. 00007-2007 PI/TC de fecha 19 de junio de 2007 (f. j. 16).

La obligación de respeto se basa en una posición pasiva del Estado, una situación expectante de no interferencia, de no injerencia en el ejercicio de derechos y libertades. En buena cuenta, en mandato de la obligación de respeto los Estados no deben privar arbitrariamente de la vida a una persona, no deben torturar a nadie ni infligir tratos crueles inhumanos o degradantes, no deben crear normas que recorten o suspendan de manera injustificada o irracional derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales.

Esta obligación encuentra su basamento en que el ejercicio de la función pública tiene límites que sostienen que los Derechos Humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al Estado (Steiner, 2014, pág. 47) y a todos sus funcionarios, agentes y persona que actúe bajo su consentimiento o aquiescencia. Concluimos entonces que se trata de una obligación general que restringe el poder estatal y lo previene de cometer abusos y desbordar sus atribuciones con la consecuencia indeseable de violar derechos y suprimir libertades injustificadamente.

Encontrar en la obligación de respeto el *link* con la obligación de irradiar las políticas públicas con el enfoque de Derechos Humanos pudiera ser un poco confuso y dificultoso. Sin embargo, podemos hacer el siguiente ejercicio para comprender como se materializaría la obligación internacional de respeto en el marco de una política pública:

Supongamos que en un Estado “X” se ha establecido, por mandato de una nueva política pública, que todas las personas mayores de 65 años tendrán a su disposición un servicio de salud gratuito con tan solo demostrar que tienen dicha edad. Luego de un determinado tiempo, el Estado “X” se encuentra ante la situación tal que no puede seguir sosteniendo el gasto que ese servicio de salud gratuito implica y, en consecuencia, adopta una ley según la cual tendrán acceso a este sistema de salud aquellas personas que hayan cumplido 65 años pero que demuestren tener carga familiar “significativa”. En un supuesto como el que se plantea, estaríamos ante una situación en la cual una actuación del Poder Legislativo (que lógicamente hace parte del Estado) como es el de la dación de una norma, acorta el ámbito de beneficiarios de una política pública en el sector salud.

Allí, la obligación de respeto se estaría incumpliendo por parte del Estado “X” en el sentido de haber interferido de manera negativa provocando, al menos a primera impresión, la supresión

del derecho a la salud gratuita a un grupo de personas. Dicho de otra forma, la ley adoptada tiene implicancias directas en el desarrollo de la política pública.

En consecuencia, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público (llámese Congreso de la República, Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Jueces, etc.) lesione indebidamente derechos o libertades, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Faúndez, 2004, pág. 75).

2. La obligación de garantizar los Derechos Humanos

Por otra parte, y como complemento de la obligación de respeto, tenemos la de garantía que implica el deber estatal de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales manifiesta el ejercicio de su poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos (Ferrer, 2012, pág. 154). Ahondando en la obligación de garantía, la Corte IDH señaló desde su primer caso, que “la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos”⁴.

La teoría que sostiene esta obligación es que el Estado debe adoptar una actitud activa en la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Como consecuencia, el Estado deberá encargarse de que todas las personas puedan acceder a la justicia en caso de que sus derechos sean vulnerados, organizar su sistema electoral a fin de que todos y todas puedan ejercer el derecho al voto hasta en lo más recóndito de su jurisdicción y, como correlato de la prohibición de privar de la vida a alguien, por el deber de garantía deberá propiciar los medios necesarios y adecuados para que toda persona goce de una vida digna, entre otras tantas tareas que debe poner en práctica el Estado para lograr cumplir con este deber. Como se hace evidente, aquí el Estado adopta un papel protagónico pues es él quien deberá crear las condiciones para que el

⁴ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 04, párr. 167 y *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 175.

goce de los derechos y libertades no se vea menoscabado, limitado o anulado ya sea por terceros o por sujetos que hacen parte del aparato estatal.

A primera vista pareciera ser que la obligación de garantía se cumple con el hecho de que el Estado configure legalmente la existencia de ciertos derechos a las personas bajo su jurisdicción, no obstante cabe precisar que “la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos no se agota con la mera existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos” (Steiner, 2014, pág. 49), en síntesis, el Estado debe perseguir el *effet utile* en la garantía de los mismos.

Es en este punto en el que podemos ubicar la necesidad de adoptar políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos pues, traduciendo a este ámbito la tradicional obligación de garantía, tenemos que los Estados se ven obligados a implementar sus políticas públicas con lentes de Derechos Humanos, entendiéndolos como un elemento transversal que impregna toda actuación de los agentes estatales en la planeación, ejecución y verificación de dichas políticas.

Uniendo entonces los conceptos de respeto y garantía, estamos ante un incumplimiento del primer deber cuando el Estado va más allá en sus facultades extralimitándose y violentando así los derechos, en cambio, estaríamos ante un incumplimiento del segundo deber cuando exista una inacción estatal que también vulnera derechos. Veamos pues entonces como es que esta nueva perspectiva (de Derechos Humanos) de las políticas públicas enmarcan y permean a las mismas.

III. PRINCIPIOS QUE DEBEN SEGUIRSE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Luego de demarcar las obligaciones genéricas en manos del Estado, viremos la atención hacia como es que estas obligaciones (con énfasis en la de garantía) irradian de Derechos Humanos a las políticas públicas. Se dice, que las clásicas visiones económicas y políticas de las políticas públicas ya no son del todo operativas y eficientes si no están incrustadas en la esencia de los Derechos Humanos. Empero, con relación a ello conviene reparar en que el enfoque de los Derechos Humanos no se refiere a un campo en específico, no se refiere a las acciones a cargo

de las instituciones de Derechos Humanos o a algún derecho en particular como la integridad personal, se trata de dar perspectiva de Derechos Humanos a todas y cada una de las políticas estatales, en buena cuenta, darle perspectiva de Derechos Humanos al programa de medio ambiente, al programa de política agrícola, al programa de política social, de agua, de seguridad, de política fiscal, de jóvenes, adultos mayores, indígenas, migrantes, administración de justicia, etc. (Vásquez, 2011, pág. 50)

Para lograr comprender de una manera más completa lo que implica desarrollar una política pública con enfoque o visión de Derechos Humanos debemos tener en cuenta algunos criterios que serán expuestos y analizados a continuación, estos elementos son reconocidos como principios que nutren el curso de acción estatal en las políticas públicas. Sin embargo, es necesario advertir y señalar que “construir un modelo de análisis de política pública, desde la perspectiva de la realización efectiva de los Derechos Humanos implica, no solo conocer los aspectos teóricos y técnicos de la cuestión, pues también es fundamental abordar cambios en la concepción de los sujetos hacia quienes se dirige la política e introducir variantes en los esquemas institucionales de acción y evaluación de resultados” (Botero, 2003, pág. 175). Dicho de otra manera, insertar la cultura por el respeto de los Derechos Humanos al interior del Estado y sus instituciones. Expuesta esta aclaración preliminar, analicemos los principios que deberían guiar una política pública con enfoque verdadero de Derechos Humanos. Para esta tarea, hemos visto propicio identificar y redefinir de manera clara cinco principios que bien pudieran ser los más importantes y los que abarcan a todos los demás principios los cuales deben ser transversales a las políticas públicas.

1. Principio de igualdad y no discriminación

Es imperioso que una política estatal que pretenda enmarcarse dentro del respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales tenga a la igualdad y no discriminación como principio rector de su desarrollo. Este principio significa que ningún Estado deberá desarrollar políticas públicas con enfoque discriminatorio por alguno de los motivos prohibidos, es decir, por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁵, todo ello en un plano de la obligación negativa, de no hacer.

⁵ Véase el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Del otro lado de la acera, encontramos a la obligación positiva respecto de este principio según el cual el Estado debe manifestarse como un sujeto activo, es decir, tratando de manera distinta a quienes se encuentran en una situación objetivamente diferente (lo que algún sector doctrinario ha denominado discriminación positiva). Ello en el entendido de que no toda distinción de trato puede ser considerada como una afrenta a la dignidad humana puesto que pueden establecerse distinciones, basadas en desigualdades de hecho, que constituyen un instrumento para la protección de quienes deban ser protegidos, considerando la situación de mayor o menor debilidad o desvalimiento en que se encuentran⁶.

En definitiva, se puede asegurar que existen ciertas desigualdades de facto que pueden traducirse legítimamente en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que ello contraríe a la justicia (Burgorgue-Larsen, 2014, pág. 63). Entonces, aplicado ello en el ámbito de las políticas públicas, el Estado deberá, crear las condiciones necesarias para que estas políticas que implemente lleguen a todas las personas para las cuales ha sido creada, sin discriminación y, en el segundo peldaño de esta obligación, deberá crear políticas públicas con la finalidad de promover la equiparación de oportunidades y disfrute de derechos de aquellos grupos considerados en situación de vulnerabilidad, es decir, los niños, las personas con discapacidad, las mujeres, las personas con VIH/SIDA, los pueblos indígenas, entre otros.

2. Principio de cultura en Derechos Humanos

Casi toda la doctrina sobre este tema conviene en que el punto de inflexión del establecimiento de la necesidad de crear cultura en Derechos Humanos es la Declaración y Programa de Acción de Viena del año 1993⁷ cuyo punto 33 señala expresamente que: “la educación en materia de derechos humanos y la difusión de información adecuada, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna (...)”. Ello convierte a la difusión de los Derechos Humanos en una obligación de relieve que en la época actual se traduce en dotar de accesibilidad a la información acerca de estos derechos, para que la población sepa que son; cuales son; como obligan estos al Estado; que mecanismos de protección existen tanto

⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Willis Vs. Reino Unido*. Sentencia de 11 de junio de 2020, párr. 39; *Caso Petrovic Vs. Austria*. Sentencia de 27 de marzo de 1998, párr. 30 y *Caso Wessels-Bergervoet Vs. Holanda*. Sentencia de 4 de junio de 2002, párr. 46.

⁷ La Declaración y Programa de Acción de Viena fue aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.

nacionales como supranacionales y que deberes tienen ellos como particulares respecto de los Derechos Humanos.

Pero no solo el grueso de la población deberá conocer el tema, sino que también se hace necesario que los agentes de la administración pública, así como todo aquel que actúe revestido de autoridad estatal conozca a ciencia cierta a que nos referimos cuando hablamos de Derechos Humanos, solo si los conoce, podrá garantizarlos y respetarlos.

3. Principio de universalidad y equidad

Este es un principio relativamente novedoso, la universalidad en una política pública con enfoque de Derechos Humanos implica que al tomar un determinado curso de acción el Estado debe analizar si es que está garantizando todos los derechos necesarios para conseguir el objetivo de la política implantada. Es decir, el Estado no puede ser un caballo de carrera que solo mira hacia la meta sin virar la mirada, es imperioso que un Estado responsable tome nota de las atenciones y verifique si es que existen derechos que necesitan también ser garantizados previamente (o durante el desarrollo de la política) para lograr un éxito integral y, consecuentemente, una eficaz realización del derecho.

Por su parte, la equidad significa que el Estado debe reconocer la diversidad de la condición humana y que la satisfacción genérica de un derecho puede no ser justa para todos y todas. Es decir, como bien desarrollan D'Elia y Maingon citados por Claudia Giménez y Xavier Valente:

“la equidad en el ámbito de la formulación de las políticas públicas tiene dos ejes fundamentales: el eje igualdad-justicia y el eje universalidad-diversidad. La unificación de ambos ejes proporciona una definición de la equidad, entendiéndola como la igualdad en las diferencias planteando el reto de la construcción de políticas públicas que enfrenten las injusticias sociales que se generan por desigualdad o por exclusión” (Giménez, 2010, pág. 66).

4. Principio de integralidad de los niveles de gobierno

Este cuarto principio es tal vez el más esclarecedor respecto a la diferencia que existe entre una política pública “clásica” y una con enfoque de Derechos Humanos. Mientras que el enfoque

tradicional aboga por una visión sectorial y fragmentada en la formulación, aplicación y valoración de las políticas estatales, en el enfoque de Derechos Humanos opera una visión que es más que nada integral e intersectorial. Es entonces, donde nace la necesidad que para la garantía y respeto de los Derechos Humanos, las acciones estatales (nos referimos a todos los órganos y niveles involucrados en la gestión de una política pública) deben llevar adelante acciones coordinadas y secuenciales. Es decir en buena cuenta que las acciones no deben ser dadas a modo de compartimientos estancos en donde cada organismo decide desde su punto de vista, ignorando la visión del otro ente involucrado en el ciclo de la política pública.

De manera tal que, las políticas públicas con visión de Derechos Humanos deben comprender acciones, planes y presupuestos de diferentes sectores y entidades públicas, las cuales deben actuar de forma coordinada y rompiendo el paradigma sectorial de la competencia por áreas (intersectorialidad). Asimismo deben permitir la articulación en los diferentes niveles territoriales de gobierno: lo nacional, lo provincial y lo municipal (intergubernamentalidad). (Vásquez, 2011, pág. 47)

5. Principio exigibilidad de resultados y situación de las políticas

Hay quienes aseguran que para los Estados el peor enemigo es la transparencia y el mejor aliado es la confidencialidad. Efectivamente, nada de lo que hemos planteado tendría razón de ser si es que no existiera en manos del pueblo, de la sociedad en su conjunto, la posibilidad real de fiscalizar no solo el resultado de la política pública sino la gestación y el curso de la misma.

Es por ello que deviene en una necesidad lógica que el Estado garantice mecanismos adecuados en virtud de los cuales los ciudadanos y ciudadanas puedan cuestionar la manera en la cual se está llevando cierta política y como ello les afecta. En sentido lato, por mandato del derecho a la información que todo ser humano ostenta, el Estado debe garantizar a la persona bajo su jurisdicción la posibilidad de solicitar y recibir información pública que les brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones públicas que les afectan; correlativamente, el Estado tiene la obligación de brindar la información solicitada, y en regla general a garantizar la transparencia de la función pública y la publicidad de los actos de gobierno, en otras palabras, deberán existir mecanismos para la rendición de cuentas (Bregaglio, 2014, pág. 23).

Sin duda, todo lo anterior debe ser configurado no solo con la actuación del Estado, puesto que también es importante que la sociedad participe de manera activa en el diseño de las políticas públicas pues son ellos quienes están en una posición privilegiada para entender una situación que el Estado pretende resolver. Un Estado que pretenda actuar como una entelequia todopoderosa sin tomar nota de las circunstancias reales y específicas de su sociedad no puede tener mucho éxito a la hora de adoptar estas políticas.

IV. CONSIDERACIONES OPERATIVAS ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO PERUANO

Como es de obvia, el desarrollo de las políticas públicas en el Perú no ha sido una temática extraña, inexplorada o que no se practique al interior de los gobiernos de turno. En efecto, las políticas públicas se han convertido en la forma más frecuente de gobernar y con no poca frecuencia se mide el éxito de un gobierno en razón a la calidad, eficacia u oportunidad de sus políticas públicas.

A efectos del presente análisis recogeremos esencialmente tres políticas públicas (o planes nacionales) y los someteremos a un breve examen bajo los parámetros esgrimidos a lo largo de este trabajo. De tal forma, centraremos la cuestión en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016; Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 y, el Plan de Igualdad de Personas con Discapacidad 2009-2018.

1. Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 (en lo sucesivo, “PNDH 2014-2016”) se aprobó mediante el Decreto Supremo N° 005-2014-JUS publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de julio de 2014. En buena cuenta el referido plan es una política pública que busca arrojar estándares generales que deben imantar toda labor y proceder del Estado en todos sus niveles y manifestaciones.

A grandes rasgos, el PNDH 2014-2016 se divide en dos partes; la primera de ellas se encarga de dar un marco general acerca de la composición del Estado, la metodología del plan y detalla la visión y misión del mismo. En la segunda parte se detallan cuatro lineamientos estratégicos que debemos entenderlos como columnas vertebrales que sostienen la realización de los fines

del plan; estos lineamientos son: (1) promoción de una cultura de Derechos Humanos en el Perú; (2) diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; (3) diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección y, (4) fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y protección de los Derechos Humanos.

Como se podrá notar, el primer lineamiento estratégico se condice con el principio de cultura en Derechos Humanos desarrollado en líneas anteriores. Dentro de este lineamiento se enumeran cuatro objetivos específicos dentro de los cuales resalta el primero que busca diseñar, implementar y fortalecer programas de formación en derechos humanos para servidores públicos y el cuarto cuyo objetivo es fortalecer el enfoque de derechos en la gestión pública. Seguidamente, el segundo lineamiento opta por una posición integral de los Derechos Humanos al asumir las diferentes “categorías” de estos como un todo. Por su parte el lineamiento tercero se centra en políticas específicas relacionadas con la promoción de los derechos de grupos en situación vulnerable tales como niños y niñas, personas adultas mayores, migrantes, población afroperuano y minorías étnico-raciales, entre muchos otros. En lo que atañe al último lineamiento este se enmarca dentro del principio de exigibilidad de resultados y situación de las políticas al buscar fortalecer las instancias judiciales veedoras del cumplimiento de los Derechos Humanos mediante la asimilación nacional de los tratados internacionales en la materia.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que, muy a parte de las críticas válidas o no, el PNDH 2014-2016 tiene algunos aspectos destacables en cuanto pretende seguir cierto estándar de configuración de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, por lo demás, aún queda la incógnita acerca de cuáles son los indicadores esquemáticos para evaluar el progreso de este plan.

2. Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016

El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016 (en lo sucesivo, “PNATP 2011-2016”) se hizo público en el año 2011 con grandes metas que buscan enfrentar de manera directa un problema que en la actualidad ha alcanzado niveles exorbitantes como es el de la

trata de personas, siendo el tercer delito más lucrativo del planeta teniendo al Perú como un país, principalmente, de inicio y de tránsito.

Sobre el PNATP 2011-2016 podemos decir que se divide en ocho capítulos. Asimismo, contempla cuatro ejes que denomina estratégicos en la lucha contra este vil delito y son los que siguen: (1) eje estratégico de prevención; (2) eje estratégico de persecución; (3) eje estratégico de protección y, (4) eje estratégico de implementación, seguimiento y monitoreo. En los demás capítulos integrantes de este plan, se tratan temas como las instituciones estatales involucradas en el desarrollo de esta política y se plantean los objetivos generales y concretos junto a un esbozo del marco jurídico pertinente al tema.

En perspectiva, el PNATP 2011-2016 se nos revela como una política pública que ataca el problema de la trata desde tres frentes: antes, durante y después. Es decir, busca en primera línea, cubrir todos aquellos flancos vulnerables para evitar que más personas (esencialmente niñas y niños) caigan en manos de los tratantes creando así una obligación de prevención en manos del Estado; en segundo término anota cuales son los pasos a tomar para la persecución de este delito una vez cometido y por último nos ilustra acerca de cuáles son las vías adecuadas y las acciones concomitantes para la protección de las víctimas de este atroz delito. Al margen de ello, también prevé un principio rector para la implementación, seguimiento y monitoreo de la política pública cuando esta ya se encuentre en acción, lo cual es de suma importancia.

3. Plan de Igualdad de Personas con Discapacidad 2009-2018

Por su parte, el Plan de Igualdad de Personas con Discapacidad 2009-2018 (en lo sucesivo, “PIPCD 2009-2018”), creado como parte de las acciones que manda el Decenio de las Personas con Discapacidad 2007-2016, se encarga de diseñar una serie de pasos y procesos estatales en busca de conseguir la protección efectiva, la erradicación de la discriminación y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el Perú, que representan más del 5% de la población nacional. El PIPCP 2009-2018 pone énfasis en siete principios propios⁸ que sirven

⁸ Estos son: el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de la discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad y, la igualdad entre el hombre y la mujer

de guía en cualquier decisión que tome los poderes Ejecutivo, Judicial o Legislativo respecto de este grupo en situación de vulnerabilidad.

A partir de dichos principios el plan desarrolla las áreas de intervención estatal y se centra esencialmente en cuatro: salud, educación, empleo y el desarrollo social de las personas con discapacidad. De igual forma que lo hace el PNATP 2011-2016, el PIPCP 2009-2018 establece cual será la forma de monitorear el desarrollo y avance de esta política pública y, específicamente, señala la creación de una Comisión Multisectorial que verificará el avance del plan. En la actualidad esta Comisión Multisectorial está conformada por los sectores Salud, Educación, Vivienda, Trabajo, Relaciones Exteriores, Transportes y Comunicación, Mujer y Poblaciones Vulnerables y el CONADIS. En resumen, a este plan le queda mucho por hacer, pero vemos algunos frutos, por ejemplo, con la presentación del anteproyecto de ley que busca reformar el Código Civil peruano en lo que respecta a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

V. UNA BREVE REFLEXIÓN FINAL

A modo de apunte final, se debe dejar en claro que ninguna política pública por más bien diseñada que esté va a conseguir desarraigar la desigualdad pues más que una política o plan, se necesita un verdadero compromiso no solo estatal sino también social. Un cambio positivo en la sociedad traerá como consecuencia lógica que quienes tomen y adopten estas políticas públicas muestren resultados positivos. También es claro que si no se respetan los principios que deben inspirar toda política pública con enfoque de Derechos Humanos, todo esfuerzo público habrá sido echado por la borda.

VI. BIBLIOGRAFÍA

➤ Libros y revistas

- Bidart, G. (1989), *Teoría General de los Derechos Humanos*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Bobbio, N. (2000), *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Botero, J. (2003), “Elementos para construir un modelo de análisis en políticas públicas y derechos humanos: una primera aproximación desde la defensoría del pueblo de Colombia”. En: *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*. Bogotá. N° 5-6.
- Bregaglio, R, Constantino, R. y C. Chávez. (2014), *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.
- Burgorgue-Larsen, L. (2014), “El contexto, las técnicas y las consecuencias de la interpretación de la Convención Americana de los Derechos Humanos”. En: *Estudios Constitucionales*. Santiago de Chile. N° 1, Vol. 12.
- Faúndez, H. (2004), *El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. 3^{ra} Edición. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Ferrer, E. y C. Pelayo (2012), “The obligation to “respect” and “ensure” human rights in the light of the jurisprudence of the inter-american Court of human rights. Analysis of article 1 of the Convention of San Jose as a conventional source of Mexican constitutional procedural law”. En: *Estudios Constitucionales*. Talca. N° 2, Año 10.
- Giménez, C. y X. Valente. (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. En: *Cuadernos del CENDES*. Caracas. N° 74, Vol. 27.

- Röth, A. (2003), “Introducción para el análisis de las políticas públicas”. En: *Cuadernos de Administración*. Bogotá. N° 30, Vol. 19.
- Steiner, C. y P. Uribe (Editores) (2014), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. La Paz: Konrad-Adenauer Stiftung.
- Vásquez, D y D. Delapace (2011), “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, un campo en construcción”. En: *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo. N° 14, Vol. 8.
- Valenti, G. y U. Flores. (2009), “Social sciences and public policy”. En: *Revista Mexicana de Sociología*. México D.F. Vol. 71.

➤ **Leyes, convenciones y planes**

- Declaración y Programa de Acción de Viena.
- Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.
- Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016.
- Plan de Igualdad de Personas con Discapacidad 2009-2018.

➤ **Jurisprudencia nacional e internacional**

- STC Exp. 5854-2005-AA/TC de fecha 8 de noviembre de 2005.
- STC Exp. 00007-2007 PI/TC de fecha 19 de junio de 2007.
- Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 04.
- Corte IDH. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Willis Vs. Reino Unido*. Sentencia de 11 de junio de 2020.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Petrovic Vs. Austria*. Sentencia de 27 de marzo de 1998.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Caso Wessels-Bergervoet Vs. Holanda*. Sentencia de 4 de junio de 2002.