

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

Panel:
Plan Nacional de Derechos Humanos

Ponencia:
**Estado y Derechos Humanos ¿herramientas de
planificación?**

Autor:
Martín Tomás Gras (Plan Nacional de Derechos Humanos)

Estado y Derechos Humanos ¿herramientas de planificación?¹

“Más que construir un pensamiento, hubo que construir un modo de pensar”. Arturo Jauretche

Abstract

Los DDHH –comprendiendo los derechos económicos, sociales, colectivos y de incidencia colectiva- como responsabilidad de los Estados en su protección, vigencia y reparación de las violaciones de los mismos, son parte de los formidables avances de la conciencia universal, a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Este hecho lleva a una reflexión sobre los nuevos roles del Estado, al que podemos considerar como pasando de una política de mera protección y reparación, a una política activa de construcción. Esa visión nos obliga a repensar en clave de DDHH diversas herramientas clásicas del Estado, en este caso el planeamiento aplicado a las políticas públicas de DDHH.

De un Estado “protector” a un Estado “constructor” de derechos humanos

Actualmente los derechos humanos, en sus más diversas acepciones, se han convertido en un paradigma universal y en una fuente casi indiscutida de legitimación política. En este proceso se han desplazado desde una inicial esfera declarativa a un posterior espacio de exigibilidad jurídica positivada, para convertirse -en estos momentos- en un prerrequisito cada vez más presente en el diseño de las más variadas políticas públicas.

Para comprender este proceso de inclusión de los derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas, debemos aproximarnos a ellos desde la lógica de su constante evolución. Es decir, que sus paradigmas y sus límites están siendo permanentemente cuestionados desde una dinámica que busca potenciar la relación del Estado con las acciones de aquellos actores que trabajan en la construcción de una sociedad más libre, más equitativa y más solidaria. Una consecuencia central de esta aproximación es la revisión de las visiones clásicas de la relación entre las parejas Estado – Sociedad Civil y Sector Público – Sector Privado.

¹ Martín T. Gras, Secretario Ejecutivo Plan Nacional de Derechos Humanos

Debemos entender así a los derechos humanos como una proyección dinámica, más allá del cuerpo de normativas internacionales aprobadas para proteger la dignidad humana y para empoderar a los grupos en situación de vulnerabilidad. Esta visión requiere que el Estado piense su construcción como una instancia compleja, que es tanto previa como posterior al momento de su exigibilidad legal, y los reconozca como el conjunto de valores y expectativas que la población va consensuando para construir el núcleo ético de una democracia avanzada.

Paradójicamente, si bien la base conceptual de los derechos humanos se encuentra en la existencia de cada persona, para concretar su efectivo reconocimiento y exigibilidad es necesaria, en la práctica cotidiana, una construcción social en permanente redefinición.

Esta creación conjunta, en la que no sólo debe participar el Estado sino incluir a la totalidad de los miembros de la sociedad, es impulsada por las tensiones existentes entre los intereses de los diferentes actores, y sus soluciones sólo son eficaces si son gestionadas en el marco de un Estado democrático.

Ese proceso implica una secuencia definida por la emergencia, la negociación y la resolución por consenso de conflictos. La repetición sucesiva de estos ciclos permite ir avanzando progresivamente en el acuerdo de nuevos escalones de valores, perfeccionando los paradigmas éticos de la sociedad en cuestión y profundizando un sentido común en derechos humanos.

Buen gobierno, democracia y derechos humanos

Esta tendencia, que nos animamos a definir como universal, de incluir una visión legitimante de derechos humanos en el ciclo de las políticas públicas, no es una apreciación conceptual, sino que rinde cuentas ya en un enorme abanico de prácticas estatales y aún supraestatales.

A partir de textos internacionales clásicos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, y el conjunto de documentos en torno a la Declaración del Milenio, se

va consolidando, en forma cada vez más clara, una tendencia a exigir una cierta calidad en la gestión del Estado, en la medida que se considera que existe una relación directa entre buen gobierno y derechos humanos, que se refuerzan mutuamente.

“...una gestión transparente, responsable, consecuente y participativa, sensible a las necesidades y las aspiraciones de la población, en particular los miembros de los grupos vulnerables y marginados, es el fundamento del buen gobierno y una condición sine qua non para el pleno ejercicio de los derechos humanos...”²

La definición precedente realizada en el año 2005, es uno de los ejes de una sustantiva declaración de la ONU sobre la interacción de los conceptos “buen gobierno”, “democracia” y “construcción de derechos humanos”, al considerar a continuación que *“el buen gobierno y la instauración de instituciones democráticas eficientes constituyen un proceso continuo para todos los gobiernos, independientemente del nivel de desarrollo del país de que se trate.”²*

Impactos de estos principios pueden detectarse en diversos ejemplos regionales, tales como las recientes reformas constitucionales de Bolivia y Ecuador (2009 y 2008), el desarrollo en la aplicación de la llamada “Cláusula de Derechos Humanos y Democráticos” con respecto a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (en particular el caso de Colombia), la institucionalización del Enfoque Básico de Derechos Humanos (EBDH) en la Secretaría de Planeamiento para el Desarrollo (SENPLADES) del Ecuador (2010-2011), o las intervenciones desde una perspectiva de derechos humanos de la UNASUR (incidente de Pando, Bolivia, 2008 e intento de desestabilización del gobierno de Ecuador en 2010).

El caso argentino “El ADN de una Gestión”

En el caso argentino en particular los derechos humanos han sido definidos por la actual gestión como el sello distintivo de sus políticas públicas y

² Declaración 2005/68. “La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos”. Comisión de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU).

se ha dado el paso de un Estado protector y reparador hacia un Estado que busca ser además un constructor proactivo de los derechos humanos.

Este punto trascendente no ha sido quizás claramente comprendido por todos. Existe una visión –históricamente justificada, pero excesivamente simplificadora– en la cual los derechos humanos se obtienen únicamente desde la lucha de la sociedad “contra el Estado”. Es decir, se ve al Estado, en el mejor de los casos, como un actor “pasivo”, reducido a reconocer, positivar y eventualmente reparar los derechos humanos previamente adquiridos y posteriormente vulnerados.

Esta percepción es particularmente comprensible en la Argentina, sobre todo si tenemos en cuenta lo que ha sido la larga y sostenida lucha de los Organismos de Derechos Humanos en su búsqueda de memoria, verdad y justicia. El contexto de un pasado reciente dominado por la sombra del Estado terrorista hace, a veces, muy difícil la identificación social con un resignificado Estado “activo”, que se define como protector y constructor de los derechos humanos.

La Argentina tiene hoy un efectivo plexo normativo para la defensa de los derechos humanos. Ya la reforma constitucional de 1993, en sus artículos 28, 33 y 37 reconocía un cuerpo de derechos inherentes a la persona humana, subjetivos, supraconstitucionales, dotados de una legislación de implementación que los hacía exigibles por vía judicial y de aplicación universal, independientemente de la condición específica de la persona (género, nacionalidad, ciudadanía, credo religioso, filiación, capacidades, etc.)⁴.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, estableció, a nivel internacional, las bases de una nueva convivencia humana. Ella hizo positivos los avances previos, universalizando los estándares mínimos de derechos y protegiendo al individuo frente a las

³ Derogada por Decreto N° 229/1956.

⁴ Vior, Eduardo, “Los derechos especiales en la Constitución de 1993 desde una perspectiva intercultural de los derechos humanos” en Biagini Hugo y Roig, Arturo (dir.), *El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX – Tomo II: Obrerismo, vanguardia, justicia social (1930-1960)*, Buenos Aires, Ed. Biblos, 2006, pp. 191-208.

acciones de los Estados. Siguieron diversos pactos, tratados y convenciones internacionales e interamericanas que constituyen hoy un andamiaje de protección que incluye a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y a los comités especiales (creados por los pactos y convenciones), entre otras instituciones internacionales del sistema de protección de derechos humanos.

La República Argentina ha suscripto los principales instrumentos internacionales en la materia, y a partir de la reforma constitucional de 1994, la mayoría de ellos gozan de jerarquía constitucional.

Más allá de estos compromisos institucionales, la República Argentina ha tomado centralmente en cuenta “...la función constructiva que pueden desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción del buen gobierno...”⁵ y los atributos que la ONU considera comprendidos en la relación entre buen gobierno y derechos humanos, tales como: calidad en la gestión de los asuntos públicos, trabajo colaborativo entre las diversas agencias responsables, educación en derechos humanos y ejecución de activos programas de reforma legislativa que promuevan la justicia para todos⁶.

Este nuevo rol constructor que se le exige al Estado constituye un complejo desafío, pues se trata no sólo de responder a compromisos jurídicos, sino de desarrollar un “régimen general de valores” que rinda cuenta tanto de los derechos civiles y políticos como así también del amplio espacio de los derechos económicos, sociales, culturales y de incidencia colectiva.

En el marco de esta concepción, el Estado debe gestionar una tensión creativa, articulando un debate interactivo con la sociedad. Esta particular situación nos obliga a considerar en el ciclo de las políticas públicas no sólo la utilización de nuevas herramientas de gestión, sino también a repensar el uso de instrumentos clásicos. En el caso que nos ocupa, proponemos una reflexión en clave de derechos humanos de los elementos de planificación, pensados no

⁵ Mesa Redonda Internacional sobre las instituciones nacionales y el buen gobierno, Suva 13 al 15 de diciembre de 2004.

⁶ Declaración 2005/68. “La función del buen gobierno en la promoción de los derechos humanos”. Comisión de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU).

solamente como listado de objetivos o metas a alcanzar, sino fundamentalmente como un proceso de espacios abiertos en construcción permanente.

La planificación: un proceso de construcción permanente

Como fuera señalado anteriormente, en 1993 los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se reunieron para debatir y actualizar los principios de derechos humanos. La Declaración y el Programa de Acción de Viena, que se redactaron en esa ocasión, reafirmaron el carácter indivisible, independiente e interrelacionado de los derechos humanos, pero además se recomendó que los Estados formularan e implementaran programas y planes nacionales sobre la cuestión.

Teniendo en cuenta los avances realizados a partir de la recuperación de la democracia en la Argentina y particularmente en las dos últimas gestiones presidenciales en relación a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de incidencia colectiva, el Gobierno Nacional consideró que era oportuno comenzar el camino para concretar ese compromiso internacional, evitando el riesgo de convertirlo en una mera declaración formal y garantizando por el contrario una herramienta que permita profundizar la construcción del acceso igualitario a dichos derechos.

En esa perspectiva, el Poder Ejecutivo Nacional decidió mediante el Decreto N° 696 del 14 de mayo de 2010 la creación (con rango de Subsecretaría) en la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y DDHH del Programa Nacional denominado "Plan Nacional de Derechos Humanos".

El principal objetivo del Programa es por un lado el diseño de un proceso, y por otro la generación de insumos para la adopción de un Plan Nacional de Derechos Humanos, en coordinación con otros Ministerios del PODER EJECUTIVO NACIONAL, con los demás Poderes de la Nación, con organismos nacionales y provinciales, y con las organizaciones de la sociedad civil, en especial las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Dicho Programa apunta a una serie de compromisos de acción que orientarán la visión de derechos humanos de las políticas públicas a aplicarse entre 2011 y 2015. Esto implica un conjunto de actividades coordinadas entre las múltiples áreas gubernamentales, tendientes al fortalecimiento del sistema de promoción y protección de los derechos humanos. Toma como punto de partida el trabajo realizado hasta la fecha y las recomendaciones internacionales; y establece un umbral para que se puedan seguir construyendo socialmente los derechos humanos.

El proceso de elaboración de un plan nacional de derechos humanos está considerado como un espacio de diálogo y participación democrática, destinado a reafirmar la actualidad y vigencia de los derechos humanos en la Argentina y la Región. Por ello, tanto para su redacción como para su futura implementación, se convoca a los distintos niveles de gobierno y se busca consultar a la sociedad civil, con el fin de desarrollar un proceso de construcción colectiva. Este mecanismo, por lo tanto, no debe ser entendido como la búsqueda de una enumeración taxativa de medidas sino como la hoja de ruta a recorrer.

Este proceso de elaboración se está desarrollando partiendo de una primera etapa de diagnóstico, seguida por sucesivos diálogos, consultas y aportes implementados en cuatro instancias: diálogo interjurisdiccional nacional, diálogo federal, consulta ciudadana y consulta a actores sociales y organismos de la sociedad civil.

Diálogo Interjurisdiccional Nacional: se inició a través un trabajo conjunto en el ámbito del Consejo Nacional de Políticas Sociales y con diversas áreas del Estado nacional. Dicha actividad es coordinada por la Secretaría de Derechos Humanos.

Diálogo Federal: comenzó con talleres metodológicos regionales, realizados con las áreas competentes en derechos humanos de las distintas jurisdicciones provinciales, para tratar en común el proceso de diseño del PNDH y la importancia de la participación federal. Como consecuencia de ellos, las provincias participantes organizaron foros locales y regionales, que permitieron la presentación de aportes y la reflexión tanto estatal como de la

sociedad civil, respecto de la elaboración de futuros planes locales de derechos humanos.

Consultas: a los fines de dar una amplia difusión a las actividades del programa y favorecer la participación ciudadana, se han puesto en marcha diversos instrumentos de comunicación tanto virtuales como directos.

Núcleos conceptuales

El Programa trabaja al PNDH en cuatro grandes núcleos conceptuales:

1) Memoria, Verdad y Justicia.

Varios instrumentos internacionales establecen que ante las violaciones de derechos humanos cometidas por los gobiernos, el Estado está obligado a investigar, procesar y castigar a las personas responsables de esos delitos. Asimismo, determinan que el Estado está obligado a revelar a las víctimas y a la sociedad todo lo que pueda establecerse sobre los hechos y circunstancias en las que se produjeron dichas violaciones. La primera obligación se enmarca en el derecho a la justicia y la segunda en el derecho a la verdad. Estas dos obligaciones del Estado se complementan con la de reparar a las víctimas y la de adoptar toda medida conducente a dismantelar y transformar las relaciones sociales impregnadas con las prácticas del pasado.

La política de memoria coadyuva a esas obligaciones. La interpretación del pasado reciente argentino es central por cuanto *“los modos de calificación jurídica y sus influencias en la comprensión de la violencia sistémica y masiva ejercida contra la sociedad argentina antes y durante el Proceso de Reorganización Nacional tienen, a partir de ello, una doble vinculación con la cuestión del sentido de dichos hechos y la articulación entre pasado y presente, entre memoria y acción”*⁷.

2) Derechos Colectivos (Derechos Económicos, Sociales, Culturales y de Incidencia Colectiva).

El acceso a estos derechos posibilita a las personas y a las comunidades el goce de un nivel de vida digno. Una de las líneas fundantes e

⁷ Feierstein, Daniel. Sobre los conceptos y sus consecuencias en la identidad, 2010, en prensa.

inspiradoras en la construcción de los derechos humanos es la consolidación de los derechos sociales caracterizados como universales, integrales, interdependientes y progresivos en su consecución e implementación.

Los derechos sociales colectivos incluyen, entre otros, acceso a los servicios básicos, alimentación adecuada, trabajo y seguridad social, salud, educación, vivienda digna, cultura, recreación y deporte, acceso a la ciencia y la tecnología, ambiente sano, etc.

3) Igualdad.

El desarrollo progresivo de estos derechos requiere asegurar que se ejerzan en condiciones de igualdad y sin discriminación. Es decir, no sólo que el Estado los reconozca y garantice para toda la población, sino que al mismo tiempo contemple la existencia de sectores que se encuentran en desventaja en su ejercicio y adopte políticas y acciones positivas para su efectivo acceso.

4) Reducción de la Violencia.

Reducir la violencia es un factor fundamental para la convivencia social y el desarrollo democrático y socio-económico. La violencia tiene un efecto de contagio para la sociedad en general. La espiral ascendente de la violencia, a su vez, genera un importante costo económico y social consistente en la pérdida de crecimiento económico, un menor capital social, el agravamiento de la pobreza y una mayor desigualdad.

Compromisos de acción

El Programa apunta a convertir los núcleos conceptuales en compromisos de acción, orientados por los principios de igualdad, garantía de acceso a los derechos e inclusión social. Asimismo, se busca incorporar como una temática transversal la perspectiva de género, ya que la institucionalización de las políticas públicas de promoción y garantía de equidad de género constituye un objetivo que atraviesa las distintas dimensiones de la agenda pública.

La diversidad de compromisos de acción a adoptar debe ser el resultado de las distintas instancias de diálogo nacional, federal y ciudadano. Estos

compromisos, pueden ser concebidos y agrupados en líneas de acción, tales como: la actualización normativa, la promoción, capacitación y difusión, y el diseño e implementación de programas, proyectos y acciones. Los mismos se dividen en recomendaciones (es decir propuestas orientadas hacia la generación de acuerdos y coordinaciones interinstitucionales) y propuestas de acciones concretas de políticas públicas.

Estos compromisos nacen del trabajo y la experiencia existente, apuntan a resolver problemáticas específicas, manifiestan los consensos organizacionales y sociales logrados y propenden a ser incorporados en la agenda pública en el horizonte quinquenal que prevé el Programa PNDH.

Los compromisos de acción pueden ser concebidos y agrupados dentro de distintos ejes de políticas públicas. A los efectos del PNDH se considera, aunque en forma no excluyente, los siguientes: actualización normativa, promoción y difusión, acciones en ámbitos internacionales, fortalecimiento institucional, programas y proyectos que garanticen el acceso al derecho, programas y proyectos dirigidos a colectivos específicos.

En la medida que el Programa considera al PNDH como un proceso y no un fin en sí mismo, más allá de los objetivos explícitos descriptos existe una serie no menos valiosa de objetivos implícitos. Señalamos como los principales: la coordinación interjurisdiccional entre diversas áreas del Estado, el desarrollo de una matriz común en el abordaje de políticas públicas, la coordinación entre sectores públicos nacionales, provinciales y municipales, la interacción entre esos diversos niveles con sus contrapartes de la sociedad civil, la instalación de temáticas para ser incluidas en una futura agenda pública y el desarrollo de diversas herramientas conceptuales y prácticas que facilitarán esta creativa y novedosa propuesta de planeamiento consensuado.

El desarrollo de estas prácticas fortalecerá la democracia, en la medida en que el Estado actúe como instancia republicana de construcción y defensa de los derechos humanos y la sociedad civil como sujeto tanto propositivo como de control activo.