



Este artículo se encuentra disponible  
en acceso abierto bajo la licencia Creative  
Commons Attribution 4.0 International License

# IusInkarri

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política

Vol. 9, n.º 9, enero-diciembre, 2020 • Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2519-7274 (En línea) • ISSN: 2410-5937 (Impreso)

DOI: 10.31381/iusinkarri.v9n9.3684

## EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018-2021: BALANCE DEL PROCESO DE ELABORACIÓN

The National Human Rights Plan 2018-2021:  
balance sheet of the preparation process

EDGARDO RODRÍGUEZ GÓMEZ  
Universidad Ricardo Palma  
(Lima, Perú)

Contacto: [edgardo.rodriguez@urp.edu.pe](mailto:edgardo.rodriguez@urp.edu.pe)

### RESUMEN

El artículo ofrece una visión panorámica sobre el proceso de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, así como sobre las innovaciones que dicho plan ofrece en comparación con su antecedente. Por su parte, ofrece los pilares conceptuales y metodológicos sobre los que está construido, y evalúa los lineamientos a partir de los cuales se diseñaron las acciones estratégicas para grupos de especial protección.

**Palabras clave:** derechos humanos; políticas públicas sobre derechos humanos; grupos de especial protección; Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

## ABSTRACT

The article offers an overview of the process of elaboration of the Peruvian National Human Rights Plan 2018-2021, as well as the innovations that this Plan offers when compared to its predecessor. On the other hand, the paper analyzes the conceptual and methodological pillars on which the Plan is built, assesses the guidelines from which the strategic actions directed towards groups of special protection are derived.

**Key words:** human rights; public policy on human rights issues; groups of special protection; National Human Rights Plan 2018-2021.

Recibido: 30/06/2020

Aceptado: 21/07/2020

## 1. INTRODUCCIÓN

El tercer plan nacional de derechos humanos del país, cuyo proceso de elaboración a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) tuvo lugar principalmente en el año 2017, es la herramienta de políticas públicas en la materia que ha incorporado por primera vez, desde su etapa de diseño, instrumentos de seguimiento periódico y monitoreo. Este trabajo hace (§ 2) una revisión puntual de ese proceso y destaca sus innovaciones metodológicas. Asimismo, presenta (§ 3) algunas de las mejoras como aportaciones para la garantía de derechos básicos que han sido incorporadas en su contenido.

Su antecedente inmediato, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, aprobado mediante el D. S. n.º 005-2014-JUS, culminó su vigencia en diciembre de 2016. Desde el MINJUSDH, el sector del Poder Ejecutivo encargado de su seguimiento y monitoreo, se implementó entonces una estrategia para que, junto con los demás sectores de este poder del Estado, se asegure la aprobación de un nuevo plan. El proceso de su elaboración fue

conducido por el Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, con el soporte técnico de la Dirección General de Derechos Humanos.

## **2. EL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018-2021**

### **2.1. EL INICIO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

En la elaboración del nuevo Plan Nacional de Derechos Humanos, el objetivo técnico y político del MINJUSDH estaba encaminado a que su aprobación debía gozar de una amplia legitimación social; por ende, su contenido tenía que incluir a los grupos en situación de vulnerabilidad que demandaban públicamente la atención gubernamental y estatal. Correspondía, por ello, detectar y completar las ausencias de algunos grupos vulnerables no considerados en el instrumento de políticas públicas previo.

Operativamente, la Dirección General de Derechos Humanos, como órgano de línea del Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, condujo el proceso de elaboración del tercer Plan Nacional de Derechos Humanos para el período 2018-2021. Para este órgano técnico, se trata del instrumento de políticas públicas multisectorial y transversal que desarrolla medidas para avanzar durante un tiempo determinado en la garantía de los derechos básicos, priorizados hasta la celebración del bicentenario de la independencia de la República.

Conforme a lo dispuesto en el literal a del artículo 4 de la Ley de Organización y Funciones (LOF), así como del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), del MINJUSDH, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la entidad competente, a nivel nacional, en materia de derechos humanos. Para tal efecto, formula, ejecuta y supervisa, como parte de sus funciones rectoras, las políticas nacionales que le son propias por su ámbito

de competencia (artículo 5.1, literal b del ROF). También le corresponde promover —como una de sus funciones específicas— el respeto de los derechos humanos en el marco de un Estado constitucional, lo que concuerda con su función de elaborar planes nacionales en la materia (artículo 7, literal c de la LOF y artículo 5.2, literal c del ROF).

Para concretar estas tareas, son funciones específicas del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política nacional en materia de derechos humanos (artículo 14, literal a del ROF). Tales funciones se hacen efectivas a través de la intervención de la Dirección General de Derechos Humanos, que es competente para diseñar y promover políticas y planes de alcance general.

Como señala expresamente el ROF del MINJUSDH, la Dirección General de Derechos Humanos tiene el encargo de diseñar, formular, evaluar, supervisar, difundir y ejecutar las políticas, los planes y los programas, así como garantizar la adecuación normativa, para la protección y la promoción de los derechos humanos. La autoridad técnico-normativa de este órgano alcanza a todo el ámbito nacional (artículo 83).

Sus funciones específicas se concretan con la formulación, la proposición, la dirección, la coordinación, la evaluación y la supervisión de las políticas, los planes y los programas de protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; y, puntualmente, mediante la revisión y el sometimiento a aprobación del Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del anteproyecto de los planes y los programas nacionales de derechos humanos, en especial del Plan Nacional de Derechos Humanos (artículo 84, literales a y b del ROF). Iniciar el proceso de formulación exigió el diseño de lineamientos estratégicos que dieron estructura al instrumento.

## 2.2. LA PROPUESTA INICIAL DE LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A través de una metodología deliberativa y ampliamente participativa que comprometió a los sectores del Poder Ejecutivo, consultándose con otros actores estatales como la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el Acuerdo Nacional, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), involucrando también a los organismos y las agencias del Sistema de Naciones Unidas con sede en el país y a diversas organizaciones de la sociedad civil, se elaboró el Plan Nacional de Derechos Humanos hoy vigente.

Desde el inicio del proceso de elaboración del plan, la Dirección General de Derechos Humanos identificó intervenciones destinadas a los grupos de especial protección y asumió un rol de articulador interinstitucional, transversalizando el enfoque basado en derechos humanos en la acción del Poder Ejecutivo. Este enfoque se vio complementado con el enfoque de gestión por resultados para afianzar las respuestas de las instituciones democráticas a las necesidades individuales y colectivas de las personas, lo que posibilitó compromisos que aseguren cambios positivos en sus vidas y condiciones como titulares de derechos fundamentales.

La incorporación del enfoque de gestión por resultados contribuye así a la superación de algunas deficiencias de los dos planes nacionales previos, e introduce en su diseño criterios de eficacia y el desarrollo de herramientas adecuadas para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas definidas con los diferentes actores del proceso de elaboración. Todo ello, como se adelantó, en el marco de una experiencia participativa y abierta al diálogo entre la sociedad civil y los actores del Estado.

En noviembre de 2016, el Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) acogió los cinco Lineamientos Estratégicos del

Plan Nacional de Derechos Humanos. Incluyó los cuatro que habían sido aprobados con anterioridad en el Plan Nacional de Derechos Humanos del período 2014-2016, a estos se añadió un quinto lineamiento sobre estándares de empresas y derechos humanos que es relevante para afrontar el actual contexto nacional con la pandemia de la COVID-19. Estos son los lineamientos que se propusieron para dar estructura al instrumento:

- a) Lineamiento n.º 1. Promoción de una cultura de derechos humanos y de la paz en el Perú.
- b) Lineamiento n.º 2. Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- c) Lineamiento n.º 3. Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección.
- d) Lineamiento n.º 4. Fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno, a través de la aprobación o implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y la protección de derechos humanos.
- e) Lineamiento n.º 5. Implementación de estándares de cumplimiento de derechos humanos en las actividades de las empresas privadas y públicas.

La prioridad del proceso de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 se centró en el lineamiento estratégico n.º 3: políticas públicas de derechos humanos para grupos de especial protección. Es importante también valorar que la estrategia participativa, diseñada e implementada desde un inicio para este eje, permitió situar muchos de los contenidos planteados y discutidos en mesas de trabajo para los grupos vulnerables, como acciones estratégicas incorporadas en el resto de los lineamientos estratégicos.

El lineamiento estratégico n.º 1 da cabida y orientación a las políticas públicas aprobadas previamente en el Plan Nacional de Educación en Derechos y Deberes Fundamentales (PNDDF) al 2021, aprobado en el año 2014.

El lineamiento estratégico n.º 2 plantea la protección a los derechos que son cruciales para toda la población que vive en el país; así, aparecen intervenciones relacionadas con el cambio climático, el medio ambiente sano y equilibrado, la igualdad y no discriminación, el resguardo de las libertades públicas, la salud mental, entre otras necesidades.

El lineamiento estratégico n.º 4 propone los contenidos jurídicos que deben ser adecuados internamente en el Estado peruano, y desarrollados normativamente, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Finalmente, el lineamiento estratégico n.º 5 plantea una novedad temática en el país, pues involucra a los tres pilares de los principios rectores sobre empresa y derechos humanos que constituyen la base de los estándares internacionales impulsados recientemente por el Sistema de Naciones Unidas.

## 2.3. LA INTERVENCIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Los avances del proceso de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 fueron sometidos periódicamente ante el CNDH, con ocasión de sus sesiones ordinarias, lo que permitió recoger las aportaciones y sugerencias de mejora formuladas por los representantes institucionales. Es importante destacar que en cada una de las sesiones en las que se dio tratamiento a los contenidos del plan, y que se detallan a continuación, los miembros del Consejo manifestaron su constante respaldo a este esfuerzo interinstitucional.

### 2.3.1. Tercera sesión ordinaria del CNDH del año 2016

La tercera sesión ordinaria del CNDH del año 2016 se realizó el 3 de noviembre a las 15:30 horas en la sede central del MINJUSDH. En la sesión se presentaron los cinco lineamientos estratégicos

que dan forma al plan. Los miembros del Consejo dialogaron sobre la propuesta y la respaldaron unánimemente, a la vez que expresaron su compromiso de emitir una opinión sobre el proyecto del instrumento cuando estuviese concluido y puesto a su disposición por la Secretaría Técnica del Consejo que recae en la Dirección General de Derechos Humanos.

### 2.3.2. Segunda sesión ordinaria del CNDH del año 2017

La segunda sesión ordinaria del CNDH del año 2017 se realizó el 20 de julio a las 16:00 horas en la sede del MINJUSDH. En esta sesión se informó sobre las etapas previstas para el proceso de elaboración del plan: a) etapa preparatoria; b) desarrollo de propuesta de contenidos; c) diálogo ampliado; y, d) elaboración del documento preliminar. Asimismo, se explicó que el instrumento incorporaba desde su diseño el enfoque de gestión por resultados (para el logro de cambios en la situación y la condición de las personas), se consideraron líneas de base, indicadores y metas.

### 2.3.3. Tercera sesión ordinaria del CNDH del año 2017

La tercera sesión ordinaria del CNDH del año 2017 se realizó el 20 de octubre a las 16:00 horas en la sede institucional del MINJUSDH. En dicha sesión se informó de la instalación de trece mesas de trabajo temáticas sobre los siguientes grupos de especial protección: a) niñas, niños y adolescentes; b) mujeres; c) personas adultas mayores; d) personas con discapacidad; e) personas privadas de libertad; f) personas en situación de movilidad; g) personas LGTBI; h) trabajadoras y trabajadores del hogar; i) población afroperuana; j) personas con VIH/SIDA y TBC; k) defensoras y defensores de derechos humanos; l) pueblos indígenas; y, m) personas víctimas de la violencia del período 1980 y 2000. La estrategia participativa del proceso de elaboración, y actual implementación, del plan quedaba así convalidada.

### 2.3.4. Cuarta sesión ordinaria del CNDH del año 2017

La cuarta sesión ordinaria se desarrolló en dos fechas: el 11 y el 19 de diciembre. En la primera, se abrió un espacio de diálogo para hacer saber observaciones y comentarios al proyecto del plan culminado con el fin de propiciar consensos entre los integrantes del CNDH. Se recogieron propuestas escritas de mejoras en el contenido del documento preliminar compartido, que sirvieron de base para la redacción del texto final. En la segunda, se presentó un resumen pormenorizado de las sugerencias incorporadas en el documento preliminar y se sometió este a aprobación, que fue alcanzada por unanimidad.

## 2.4. LAS ETAPAS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018–2021

El proceso de elaboración del plan se ha desarrollado en las siguientes cuatro etapas, que se fueron cumpliendo paulatinamente a lo largo del año 2017, de acuerdo con la metodología diseñada por el equipo técnico de la Dirección General de Derechos Humanos:

- I. Coordinación interinstitucional y elaboración de la propuesta preliminar de contenidos del plan. Esta etapa estuvo destinada a la revisión de fuentes documentales con evidencia científica, coordinación con actores clave y elaboración de diagnósticos; prioritariamente, sobre los trece grupos de especial protección.

De enero a marzo de 2017, el equipo técnico de la Dirección General de Derechos Humanos llevó a cabo la revisión y el estudio de las políticas nacionales, los estándares y las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos, los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), los contenidos del Acuerdo de Gobernabilidad, los documentos del CEPLAN, las políticas del Acuerdo Nacional, los planes nacionales temáticos y los documentos de políticas públicas basados en evidencia científica. Todo ello en

coordinación con actores competentes del Estado, representantes de la sociedad civil y los organismos de Naciones Unidas.

- II. Diseño de objetivos estratégicos, así como de acciones estratégicas en consulta y coordinación con otros sectores del Poder Ejecutivo y organismos estatales autónomos. En esta etapa se coordinó con más de un centenar de funcionarios del Estado de diecisiete sectores del Poder Ejecutivo y entidades autónomas, se elaboró una propuesta inicial de matrices de objetivos y acciones guiadas por el enfoque basado en derechos humanos, sin descuidar los enfoques de género, interculturalidad y gestión por resultados.
- III. Diálogo ampliado con sectores del Estado y de la sociedad civil. Esta etapa consistió en la presentación ante las organizaciones de la sociedad civil —en mesas temáticas y reuniones focalizadas— de los avances de las matrices con contenido estratégico elaboradas por los actores estatales, bajo la conducción de la Dirección General de Derechos Humanos. La dinámica de esta fase privilegió el diálogo y la búsqueda de entendimientos para consensuar colectivamente los objetivos y las acciones que se decidió implementar.
- IV. Redacción final del documento con el marco conceptual, las bases metodológicas y las matrices estratégicas, para la aprobación definitiva del Plan Nacional de Derechos Humanos por el Consejo de Ministros.

El proceso de elaboración del plan culminó al darse cumplimiento a cada una de las siguientes actividades programadas:

- Consolidación del marco conceptual y de las matrices de objetivos y acciones de los cinco lineamientos estratégicos del plan.
- Presentación de los contenidos del plan en cinco capitales regionales: Iquitos, Cajamarca, Chiclayo, Cusco y Ayacucho.

- Redacción del documento preliminar del plan.
- Presentación del documento preliminar ante el Consejo Nacional de Derechos Humanos, para obtener su opinión favorable, y aprobación del instrumento por el Consejo de Ministros.

## Gráfico 1

### *Etapas de elaboración del PNDH 2018-2021*



## 2.5. LA ESTRATEGIA DE ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018-2021

Para la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos se desplegó una estrategia participativa en la que confluieron activamente funcionarios y servidores de los sectores del Poder Ejecutivo, así como representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y especialistas de la academia con experiencia en temas de derechos humanos. La

Dirección General de Derechos Humanos, a través de sus técnicos en materia jurídica y de políticas públicas, coordinó con los diferentes actores involucrados en el proceso de elaboración del plan para concretar dos formas de intervención:

- a) Intervención a través de mesas de trabajo temáticas, para el desarrollo de contenidos de políticas públicas sobre los grupos de especial protección.
- b) Intervención a través de reuniones y consultas virtuales entre especialistas temáticos del MINJUSDH, puntos focales de los sectores, así como expertas y expertos de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, organismos internacionales y de instituciones académicas.

### 2.5.1. Las mesas de trabajo temáticas

Las mesas de trabajo temáticas se constituyeron como espacios de confluencia de actores del sector público y de la sociedad civil que abordaron cuestiones sensibles, vinculadas a los derechos de los grupos de especial protección, y se consideró proyectar el tratamiento de sus derechos básicos en diferentes lineamientos del plan. A partir de la experiencia del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016, y la necesidad de inclusión de sectores de población ausentes de este, se instalaron trece mesas facilitadas por especialistas de la Dirección General de Derechos Humanos y por los representantes de las entidades públicas rectoras de cada uno de los temas priorizados.

Las mesas temáticas están conformadas por funcionarios y funcionarias de los sectores del Poder Ejecutivo que, en el marco de sus competencias, están involucrados directamente con las políticas públicas destinadas a los grupos de especial protección. Ellos articularon su participación con especialistas de la Dirección General de Derechos Humanos que sistematizaron los resultados de las sesiones celebradas con representantes de las organizaciones de la sociedad civil convocados para tal efecto. Resultó altamente efectivo el acompañamiento de organismos

internacionales con sede en el país. Cabe referir que todas las mesas iniciaron sus diálogos con presentaciones metodológicas impartidas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Las mesas de trabajo temáticas que hicieron posible la elaboración de contenidos consensuados para los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, y especialmente para el lineamiento estratégico n.º 3 fueron:

- Mesa de trabajo sobre los derechos de la población afroperuana
- Mesa de trabajo sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes
- Mesa de trabajo sobre los derechos de las personas adultas mayores
- Mesa de trabajo sobre los derechos de las personas con VIH/SIDA y TBC
- Mesa de trabajo sobre los derechos de las personas con discapacidad
- Mesa de trabajo sobre los derechos de las personas privadas de libertad
- Mesa de trabajo sobre los derechos de los pueblos indígenas
- Mesa de trabajo sobre víctimas de la violencia del período 1980-2000
- Mesa de trabajo sobre los derechos de las personas en situación de movilidad
- Mesa de trabajo sobre los derechos de las personas LGTBI
- Mesa de trabajo sobre trabajadoras y trabajadores del hogar
- Mesa de trabajo sobre la situación de las mujeres
- Mesa de trabajo sobre defensoras y defensores de derechos humanos

## Gráfico 2

### Mesas temáticas y sectores responsables de las políticas públicas



### 2.5.2. Reuniones y consultas virtuales de coordinación entre especialistas temáticos

Con el bagaje de experiencias de trabajo de la mayoría de especialistas de la Dirección General de Derechos Humanos, fue posible desarrollar los contenidos de los objetivos estratégicos y las acciones estratégicas de los lineamientos 1, 2, 4 y 5. Estos fueron completados a partir de los insumos que ofrecían los consensos de las mesas de trabajo temáticas sobre los trece grupos de especial protección, y gracias a la celebración de reuniones focalizadas con organizaciones empresariales, entidades públicas

involucradas con la garantía de los derechos humanos en ámbitos sociales y también empresariales, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el diálogo y entidades académicas u organismos internacionales que registraban estudios e investigaciones sobre distintos aspectos de los derechos básicos.

## 2.6. EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018–2021 COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACORDE CON ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Un Plan Nacional de Derechos Humanos obedece a una lógica ya asentada a nivel comparado. Sus antecedentes originarios figuran en las recomendaciones contenidas en el Plan y Programa de Acción de Viena de 1993, que destaca la importancia de los planes nacionales de acción en derechos humanos para favorecer mejoras duraderas en el respeto de los derechos básicos, a fin de que se concreten cambios en las condiciones de las personas como producto inmediato de las decisiones de los gobiernos al implementar políticas públicas específicas.

La puesta en ejecución de un plan nacional de acción como un compromiso del Estado peruano significó que la Dirección General de Derechos Humanos, como entidad técnica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, contaba con los avales para hacer efectiva su función de «Propiciar la articulación de las políticas, planes y programas de derechos humanos con las políticas sectoriales de cada una de las entidades del gobierno a nivel nacional, regional y local» (artículo 84, literal d del ROF).

El documento que orienta los procesos de elaboración de planes nacionales de acción en derechos humanos: el *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, publicado por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el año 2002, advierte a los Estados, como el Estado peruano que ha decidido implementar esta herramienta de políticas públicas, que el proceso de planeamiento requiere de análisis comprensivos que incluyan propuestas

contempladas en programas de amplia cobertura y con tendencia a ser incrementados, junto a recursos suficientes y evaluaciones efectivas (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2002, p. 7). Debe valorarse, por tanto, que su elaboración demanda considerable previsión y esfuerzo, así como claridad respecto de su eficacia.

El mismo *manual* pone en blanco y negro los factores que han de favorecer dicha eficacia, cuyo mapeo es resultado de información basada en experiencias. Tales factores consisten en: a) respaldo político; b) planeamiento participativo y transparente; c) consideración de líneas de base en derechos humanos; d) determinación de prioridades realistas y planeamiento orientado al desarrollo de acciones; e) criterios claros para establecer los logros y los mecanismos de participación solventes para el monitoreo y la evaluación; y, finalmente, f) un conveniente nivel de compromisos y recursos (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2002, p. 2).

Como parte de su función de diseñar y formular las políticas, los planes y los programas de derechos humanos, la Dirección General de Derechos Humanos es también competente para «Orientar el diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, con especial énfasis en las poblaciones en condición de vulnerabilidad» (artículo 84, literal e del ROF). La revisión de las experiencias del sector Justicia y Derechos Humanos para la formulación de estos instrumentos en períodos previos pone de manifiesto que la preocupación por ciertos colectivos priorizados, a fin de que se les procure una especial atención estatal, ha estado presente desde la formulación del primer plan.

El proceso de elaboración del tercer Plan Nacional de Derechos Humanos para el período 2018-2021, que ha considerado la inclusión de un nuevo lineamiento estratégico destinado a involucrar al país con los estándares sobre empresas y derechos humanos, tuvo que sujetarse a la necesidad de diseñar y —hoy— ejecutar políticas públicas a favor de los grupos de especial protección respondiendo a los criterios básicos planteados en

el *handbook*; es decir, partir de análisis comprensivos y considerar una amplia cobertura de derechos básicos así como un tratamiento garantizado por recursos suficientes y evaluaciones de resultados.

## 2.7. LA GESTIÓN POR RESULTADOS COMO ENFOQUE PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS BÁSICOS DESDE LA DELIBERACIÓN

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Vice-ministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, lidera los procesos de elaboración, monitoreo y evaluación de los planes nacionales de derechos humanos. Cuenta con el soporte técnico de la Dirección General de Derechos Humanos y de todo su equipo de especialistas de la Dirección de Política y Gestión en Derechos Humanos y de la Dirección de Asuntos Internacionales, Promoción y Adecuación Normativa.

Especialistas de ambos órganos de línea asumieron tareas puntuales, a fin de que el país cuente con un plan nacional de derechos humanos ajustado a los estándares actuales y recomendaciones del Examen Periódico Universal: el diagnóstico de los derechos de los grupos de especial protección en el país, la formulación de los objetivos estratégicos para avizorar cambios en sus condiciones y la previsión de las acciones en función de resultados verificables como compromisos del Estado. Diseñaron además los instrumentos de seguimiento adecuados con indicadores, metas y líneas de base.

Ha jugado, así, el MINJUSDH un papel de instancia promotora de los derechos humanos, sobre todo de los grupos de especial protección, y un rol de articulador interinstitucional al diseñar, hacer seguimiento y contribuir a encauzar las políticas públicas que involucran a estos derechos en el seno del Poder Ejecutivo a través del plan; por ello, y por su carácter transversal, este instrumento es fundamental para garantizar la calidad de las instituciones democráticas, pues posibilita cambios en condiciones

de vida que previenen que el país caiga en el descrédito, por incumplimientos en esa materia, a nivel internacional.

A través de la incorporación de la perspectiva de gestión por resultados, que pretende —cabe a menudo recordarlo— cambios en la situación y la condición de las personas, incorporando instrumentos de medición de avances por cada acción estratégica diseñada, sobre todo para los grupos más vulnerables, se aspiró a que el tercer Plan Nacional de Derechos Humanos supere las deficiencias de los dos planes que le antecedieron, al introducir en su diseño integral pautas de eficacia y un sistema para monitorear y evaluar sus políticas públicas. La incorporación de líneas de base, metas e indicadores constituyó en realidad un compromiso de los diversos sectores del Poder Ejecutivo partiendo de un sostenido intercambio con la sociedad civil y también, en el tramo final, con algunos gremios empresariales.

En efecto, junto a la buena disposición de todos los sectores del Poder Ejecutivo, así como de las entidades públicas y las organizaciones civiles que forman parte del Consejo Nacional de Derechos Humanos, el proceso de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 contó con la participación de gremios empresariales, sin descuidar la cooperación técnica ofrecida por organismos internacionales. Existió la plena disposición de agencias de cooperación de Estados y organizaciones, de larga tradición democrática, de contribuir con este esfuerzo crucial para la efectiva vigencia de los derechos en el país.

Los organismos de las Naciones Unidas en el Perú, y la Oficina Regional para América del Sur de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, colaboraron de modo permanente con este reiterado esfuerzo del MINJUSDH. No han sido los únicos que se han mostrado proactivos con esta tarea, pues la cooperación técnica de diferentes Estados europeos se hizo manifiesta; incluso, la Unión Europea brindó su apoyo pleno a la incorporación del quinto lineamiento estratégico del plan favoreciendo el intercambio de experiencias con Estados de ese continente.

Los consensos básicos alcanzados con organizaciones de la sociedad civil y empresas a través de las reuniones focalizadas dedicadas a los estándares de empresa y derechos humanos forman parte de un primer contenido primigenio incluido en las matrices del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, que ha dejado trazado el camino que se va concretando progresivamente y con mayor detalle en el Plan Nacional de Acción sobre Empresa y Derechos Humanos, cuyo proceso de elaboración se viene llevando a cabo con la incorporación de más actores del Estado, así como de los sindicatos y los pueblos indígenas.

El proceso participativo, aun escasamente descentralizado, pues solo involucró a cinco regiones del interior del país, procuró ser desarrollado deliberativamente para reflejar y poner en común las necesidades de las personas más vulnerables que demandan su satisfacción desde el enfoque basado en derechos humanos; en tal sentido, el trabajo de la Dirección General de Derechos Humanos, a lo largo del 2017, abrió una ventana de oportunidad para pensar conjuntamente en el país desde la exigencia de los valores democráticos y el reconocimiento de la igual dignidad, que son las premisas asumidas en el instrumento de políticas públicas en su marco conceptual.

Para alcanzar el consenso se privilegió el diálogo y el intercambio de experiencias con visiones procedentes de las diversas perspectivas de los actores involucrados. Se trató de abrir cauces para aportar en una lectura de la realidad peruana desde las premisas de una democracia deliberativa, entre otras aportaciones que corresponde sean reseñadas a continuación.

### **3. APORTACIONES INNOVADORAS DEL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS 2018-2021**

Los procesos de elaboración de los planes de derechos humanos del Estado peruano evidencian una evolución en clave de progresividad. Las aportaciones que pueden destacarse de manera muy somera, casi a modo de un muestrario, como contenidos

innovadores en el Plan Nacional de Derechos Humanos se concentran en (3.1.) los aspectos metodológicos y (3.2.) los avances respecto de la garantía de derechos de grupos de especial protección.

## 3.1. APORTACIONES METODOLÓGICAS

### 3.1.1. La incorporación del enfoque de gestión por resultados

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 dejó apuntado concisamente en el documento que detalla su estrategia la adopción del «enfoque de planeamiento por resultados». A partir de este enfoque se explicaba lo siguiente:

se desagregó cada lineamiento en un número de objetivos específicos, para los que se definió, a su vez, un conjunto de acciones estratégicas. La lógica del planeamiento por resultados en el ámbito nacional altamente complejo del Plan exige que sea multisectorial y multirregional. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 28)

Esa previsión en el documento del plan, que debía permitir evidenciar cómo se haría efectiva la aplicación de dicho enfoque en la articulación intersectorial y multinivel de las políticas públicas para la gestión gubernamental, está apenas esbozada. Ello limitó su concreción operativa haciéndose difícil verificar periódicamente, con certeza, avances, dificultades y retos; lo que redujo a su vez la posibilidad de emprender ajustes en las intervenciones estatales.

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 pone énfasis en el desarrollo del enfoque de gestión por resultados en toda intervención entendida desde la lógica de las políticas públicas, y adopta en su pauta estratégica las guías del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Durante el proceso de elaboración del plan, esta entidad afirmaba:

el planeamiento es un pilar del modelo de gestión pública orientada a resultados. El CEPLAN promueve la armonización de las políticas públicas, los planes estratégicos y operativos, a nivel sectorial y territorial, hacia el logro de resultados a favor de la población. (CEPLAN, 2017, p. 9)

Asimismo, en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, la PCM en el 2013 ya planteaba que «la implantación de la gestión por resultados en la administración pública debe también adoptarse, de manera paulatina, en todas las entidades» (p. 42).

Por ello, en el Plan Nacional de Derechos Humanos vigente se asume expresamente que

La importancia de proyectar el enfoque de gestión por resultados en la estrategia de este Plan exige el diseño de una metodología que asegure: por un lado, la identificación y definición de los problemas centrados en las personas y sus derechos humanos y, por otro, la identificación de intervenciones estrategias eficaces, preferiblemente basada en evidencia científica. Además, exige una alta participación y aspira así a que toda intervención estatal pueda ser razonablemente consensuada. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 22)

Un propósito inspirador para la implementación de políticas públicas desde la Dirección General de Derechos Humanos.

### **3.1.2. Los instrumentos de medición de avances en el cumplimiento de cada acción estratégica**

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 asumió «una combinación de indicadores tales como: salud, educación y estándar de vida». El documento aprobado precisaba al respecto:

La apuesta del PNDH es tener índices de políticas ya aprobadas vinculadas a temas específicos como el Plan Nacional de Acción del Medioambiente 2012-2021, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 y las metas emblemáticas

identificadas por el MIDIS respecto a población en proceso de inclusión al 2016. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 32)

Si bien dicho plan se centró en la dimensión de resultado o impacto, consideró también «que los indicadores de proceso o estructurales pueden encontrarse en otro tipo de iniciativas de política» (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 32). La conexión entre tales indicadores, que no llega a ser trazada de manera legible desde los instrumentos del propio documento, permaneció como una tarea pendiente que debía concretarse desde la implementación del instrumento.

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 se ha previsto monitorear y evaluar cada una de las acciones estratégicas consensuadas entre los sectores del Estado y la sociedad civil. Se llega a establecer así una variante de sistema que recoge y analiza «información de los indicadores definidos en el PNDH, con el objetivo de verificar el avance de las metas definidas» (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 27). Para ello, se ha impulsado un proceso multisectorial de definición de los instrumentos de medición.

Lo que ha resultado de ese proceso son

las matrices estratégicas [que] condensan prioritariamente el esfuerzo de articulación intersectorial de las entidades del Poder Ejecutivo. En ellas quedan plasmadas no solo las aspiraciones y medidas asumidas intersectorialmente para los próximos años, sino también los instrumentos de medición de avances en relación con los derechos a ser garantizados: líneas de base, indicadores y metas. El consenso de los organismos del Estado da paso a un ejercicio de enriquecimiento de los contenidos de la matriz a través de los aportes de las organizaciones de la sociedad civil. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 28)

No solo se ha innovado con el diseño de indicadores de impacto; sino, cuando ha sido necesario, se ha acordado con los sectores involucrados en la implementación de las acciones estratégicas

elaborar indicadores de proceso —mucho menos contundentes en relación con los resultados, pero en ocasiones inevitables— y, para consolidar respuestas normativas, también se ha previsto indicadores institucionales.

### 3.1.3. La adopción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 resultaron involucradas premisas globales que debían favorecer, desde lo estratégico, el fortalecimiento de la adecuación normativa interna ajustada a los estándares internacionales de derechos humanos; en ese sentido, se llegó a hacer una mención —más bien escueta— de «los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o el Pacto Global» para posibilitar la consolidación del Estado de Derecho (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 26).

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 el Estado no solo asume expresamente los estándares internacionales de derechos humanos, sino que estos resultan conectados con algunas guías estratégicas como la Directiva n.º 001-2017-CEPLAN/PCD, que propuso entonces la denominada «pre-imagen» del país, entendida como «la referencia para la articulación del futuro deseado en el ciclo de planeamiento estratégico» (CEPLAN, 2017, p. 11).

La «pre-imagen» llega a asumir como una base a «la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», que considera

la necesidad de mantener un equilibrio entre el desarrollo económico y el cuidado ambiental, haciendo frente al cambio climático y otros riesgos de desastre. En conjunto, estos aspectos abordan el desarrollo integral de las personas y los medios para alcanzar su bienestar sostenible en el tiempo. (CEPLAN, 2017, p. 13)

En el plan se hace evidente la conjunción entre sus cinco lineamientos y la agenda de los ODS, todo ello mediado por la «pre-imagen».

### 3.1.4. La previsión detallada de un sistema de seguimiento y monitoreo

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 dejó planteada la necesidad de la creación de una Unidad Técnica de Seguimiento (UTS), que quedaba encargada a los equipos técnicos de políticas públicas del MINJUSDH «con el fin de evaluar la ejecución de las medidas del Plan y elaborar propuestas sobre la base de una programación anual acordada con los órganos rectores competentes» (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 35).

Complementariamente, debía asegurarse la articulación de las actividades del plan a través de la participación de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, en espacios como el Consejo Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario. A pesar de haberse diseñado una plataforma informática de seguimiento y monitoreo del plan, resultó difícil verificar la concreción de los avances por la ausencia de instrumentos específicos de medición para cada una de las acciones previstas (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 35).

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 propone contar con un Sistema de Monitoreo y Evaluación, y detalla los procesos de recolección y uso de información con evidencias sobre los cambios generados, de resultado, para guiar las acciones y los objetivos estratégicos hacia el impacto deseado. Su implementación prevé tres fases: i) diseño y elaboración de los compromisos estratégicos, formulados en el documento del plan; ii) actividades del proceso de seguimiento (registro, reporte y análisis de la información, entre otras); y iii) elaboración de productos del seguimiento (balance de resultados, informes de avances y evaluación de medio término) que permitan mejorar el proceso de generación de valor público.

La implementación de este sistema corresponde al Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, así como a la

Dirección General de Derechos Humanos que, por primera vez, cuentan con financiamiento internacional (de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) destinado a su diseño, lo que fortalece la estrategia ya adelantada de acompañamiento a los avances a través de las trece mesas temáticas de los grupos de especial protección instaladas durante el proceso de elaboración del plan.

### 3.1.5. Articulación de políticas, planes y estrategias nacionales vigentes

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 refiere, como pauta para la articulación entre actores estatales durante la implementación de las acciones estratégicas previstas, que su seguimiento debía concretarse a través del monitoreo por grupos de trabajo multisectoriales y la UTS, que podía ser enriquecida durante su ejecución en el marco de un proceso participativo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 35). La apertura a la participación fue una intención poco lograda en la práctica.

Con el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 se asume que «la responsabilidad estatal en relación con los derechos fundamentales de quienes habitan en el país es exigible, por lo que es indispensable propiciar la articulación de los organismos estatales a la hora de implementar políticas públicas eficaces». A este propósito contribuye «el enfoque de gestión por resultados [...] pues favorece la articulación interinstitucional encauzando las políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno» (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 22).

Ello puede apreciarse en la propuesta de acciones estratégicas para garantizar la igualdad de derechos de las mujeres, que precisa:

Para afrontar esta problemática, el Estado peruano viene articulando diferentes planes intersectoriales, como el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021; el Plan Nacional

de Igualdad de Género 2012-2017 (hoy se trataría de la Política Nacional de Igualdad de Género); el Plan Nacional Concertado de Salud 2007-2020; el Plan Bicentenario 2011-2021; el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 y el Plan Multi-sectorial de Prevención del Embarazo Adolescente 2013-2021. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 104)

Todo este intento de articulación resulta acentuado con la estrategia de seguimiento a través de las mesas temáticas prevista en el Plan Nacional de Derechos Humanos.

## 3.2. APORTACIONES EN AVANCES PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

### 3.2.1. Incorporación de un nuevo lineamiento estratégico: empresas y derechos humanos

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 se consideró que para incrementar el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos, a través de la promoción de una cultura de respeto a la dignidad en todos los sectores de la sociedad y la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas, el instrumento debía estructurarse en cuatro lineamientos:

- Lineamiento 1. Promover una cultura de derechos humanos en el país.
- Lineamiento 2. Diseñar y fortalecer las políticas públicas de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Lineamiento 3. Diseñar y ejecutar políticas a favor de los grupos de especial protección.
- Lineamiento 4. Fortalecer el ordenamiento jurídico interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y la protección de los derechos humanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 37).

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 considera en su estrategia los siguientes lineamientos, que tienen su precedente en los cuatro ejes que orientaron el plan previo:

- Lineamiento estratégico n.º 1. Promoción de una cultura de derechos humanos y de la paz.
- Lineamiento estratégico n.º 2. Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Lineamiento estratégico n.º 3. Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección.
- Lineamiento estratégico n.º 4. Fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno a través de la implementación de instrumentos internacionales, para la promoción y la protección de los derechos humanos.
- Lineamiento estratégico n.º 5. Implementación de estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos.

Como se aprecia, y ha sido adelantado anteriormente, se ha añadido un lineamiento estratégico nuevo que concreta el compromiso asumido por el MINJUSDH ante el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de Naciones Unidas, en su visita al país el año 2017. Se evidencia en una meta consistente en la elaboración del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, cuya culminación estaba inicialmente fijada para finales del año 2019. El país sería el tercero en el continente y uno de los veinte primeros en el mundo en avanzar en políticas públicas al respecto.

Las acciones estratégicas previstas en este lineamiento han sido el resultado de la participación de organizaciones empresariales, organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos y diferentes sectores del Poder Ejecutivo; a esa composición inicial de actores se han sumado las cuatro centrales sindicales más representativas y las siete organizaciones

de pueblos indígenas que participan en el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura.

### 3.2.2. Involucramiento con la estrategia de incorporación del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 no existió referencia expresa ni vinculación de alguno de sus contenidos con instrumentos o directrices elaborados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), justamente en un período en el que el Estado peruano había manifestado su mayor interés por incorporarse, junto con otros países de la región, a este organismo internacional que está integrado por las economías más solventes del mundo.

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 destaca la importancia de los 31 principios rectores destinados a «hacer operativo» el Marco de la ONU sobre Empresa y Derechos Humanos, que fueron adoptados en el 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; en ese sentido añade:

Estos principios vienen a sumarse a las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales (Directrices de la OCDE) y a la Declaración Tripartita de Principios de la Organización Internacional del Trabajo sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 186)

La importancia de la vinculación entre la labor de la OCDE y la garantía de los derechos humanos queda planteada así:

Muchos de los instrumentos e iniciativas más importantes en relación con la responsabilidad social de las empresas han sido, o están siendo, actualizados para tener en cuenta los Principios Rectores de la ONU. Las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, revisadas en mayo de 2011, incluyen un nuevo capítulo sobre derechos humanos basado en los Principios Rectores. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, pp. 186-187)

### 3.2.3. Incorporación de tres nuevos grupos de especial protección

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 consideró a los siguientes grupos de especial protección: (i) personas adultas mayores; (ii) población afroperuana y minorías étnico-raciales; (iii) personas con discapacidad; (iv) personas migrantes, desplazadas, víctimas de trata y sus familias; (v) mujeres; (vi) niños, niñas y adolescentes; (vii) personas privadas de libertad; (viii) pueblos indígenas; (ix) personas víctimas de la violencia ocurrida en nuestro país entre 1980 y el 2000; (x) personas afectadas por el VIH-SIDA; y (xi) personas afectadas por la tuberculosis (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 70).

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 ha incrementado el número de grupos especialmente protegidos, atendiendo las recomendaciones del Examen Periódico Universal y de organismos de las Naciones Unidas que velan por el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos. En ese sentido, el plan ha incorporado a las trabajadoras y los trabajadores del hogar, a las personas LGBTI y a defensores y defensoras de derechos humanos. Al mismo tiempo, adoptando la categoría de personas en situación de movilidad ha incluido situaciones no previstas de retorno, refugio o apatridia, abarcando así acciones estratégicas de protección que superan la preocupación por las vulneraciones de los derechos básicos de las personas migrantes.

### 3.2.4. Profundización del modelo social para el tratamiento de los derechos de las personas con discapacidad

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 ya se reconocía que «recientemente la discapacidad ha venido a abordarse desde el llamado “modelo social”, que plantea un cambio en la manera como es definida la discapacidad y, por lo tanto, la forma de abordarla como elemento social». El modelo social, según este

instrumento, «considera a la discapacidad como una consecuencia de la interacción del individuo con un entorno que no da cabida a las diferencias y límites del individuo o impide su participación en la sociedad» (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2014, p. 75).

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 profundiza el compromiso del Estado peruano, que ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo cual resulta exigible el desarrollo de instrumentos tanto de políticas públicas como normativos concebidos desde el enfoque del modelo social. Define a este como «un planteamiento que consiste en reconocer que la discapacidad no radica en la persona sino en la falta de adaptación o preparación de una sociedad para convivir adecuadamente con quienes son observados como diferentes».

Asimismo, alinea este modelo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas al considerar a las personas con discapacidad como un grupo de especial protección, y corresponde la previsión de acciones estratégicas de impacto que cuenten con sus respectivos indicadores, líneas de base y metas. Desde el plan se impulsó, asimismo, la eliminación de la figura jurídica de la interdicción en diferentes cuerpos normativos, pues asume que vulnera la autonomía de las personas que integran dicho colectivo.

### 3.2.5. Inclusión del apego y la autorregulación de emociones como garantía de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 el tratamiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes se vinculó a los esfuerzos desplegados por el Estado peruano en relación con situaciones de extrema desnutrición y otras vulnerabilidades de este colectivo, sin que se llegase a proponer contenidos estratégicos sobre el desarrollo infantil temprano, que comprende el apego seguro, ni se abordó puntualmente la necesidad de la autorregulación de sus emociones.

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 se reconoce que en la actualidad:

en el Perú no se mide el apego seguro, que es el vínculo afectivo que —desarrollado de manera permanente y estable entre el infante y la madre, padre o adulto significativo— garantiza las bases para todas las relaciones subsecuentes del infante en su vida. Tampoco se mide la autorregulación de las emociones y función simbólica de las niñas y niños, pese a que su medición resulta fundamental; pues la educación, entendida como un todo integral, no se limita a los logros de aprendizaje en comprensión lectora y capacidad para realizar operaciones lógico-matemáticas, sino que abarca también el elemento emocional y funcional. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 113)

La inclusión del apego seguro como contenido de una acción estratégica específica en la matriz del plan, buscando alcanzar objetivos desde el enfoque basado en derechos humanos para las niñas, los niños y los adolescentes, es resultado del consenso existente entre el Estado y la sociedad civil, con el impulso de un organismo internacional líder en la materia como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). También da cuenta del éxito de la articulación intersectorial. Ha quedado plasmado el compromiso de elaborar la información sustentada en evidencia científica que permita proyectar sus avances y sus logros en el futuro inmediato en el país.

### 3.2.6. Incorporación de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI)

En el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 se planteó el tratamiento en general de los derechos de los pueblos indígenas, pero no llegó a abordarse la problemática de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, que se hallan en situación de extrema vulnerabilidad. El trabajo que desplegó en ese período el Ministerio de Cultura fue muy valorado para abordar su tratamiento actualizado desde el enfoque basado en derechos humanos.

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 reconoce que

a fin de garantizar la integridad de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, así como su derecho a la autodeterminación, el Estado ha establecido Reservas Territoriales o Indígenas en Madre de Dios, Cusco y Ucayali, las cuales son protegidas por el Ministerio de Cultura. Es importante fortalecer el nivel de protección de estos espacios territoriales a través de puestos de control y agentes de protección. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 150)

Se daba así cumplimiento a las recomendaciones internacionales que expresaban la preocupación por la suerte de personas que habitan el territorio peruano y que no forman parte, por decisión propia, de la sociedad mayoritaria nacional, pero son titulares de todos los derechos básicos.

### 3.2.7. Inclusión de la población de adolescentes privados de libertad en régimen de medio cerrado

El PNDH 2014-2016 planteó acciones estratégicas relacionadas con la situación de las personas privadas de libertad, en general; pero no consideró la situación específica de adolescentes que se encuentran en régimen de medio cerrado, un grupo de población altamente vulnerable. Era importante visibilizar sus necesidades y asumir las respuestas a su problemática desde la actuación del Poder Ejecutivo; en particular, desde las funciones que asumía —y constituían obligaciones de Estado respecto de este grupo de especial protección— el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El PNDH 2018-2021 ofrecía información del «Primer Censo Nacional de Población en los Centros Juveniles de Diagnóstico y Rehabilitación 2016» —en 2017—, que orientaba las intervenciones públicas al señalar:

Las personas privadas de libertad pueden dividirse en dos grandes categorías: adolescentes y adultos/as. Con relación al primer grupo, en el Sistema de Reinserción Social del Adolescente en conflicto con la Ley Penal (SRSALP) existen 3,723 adolescentes, de los cuales el 58,3% se encuentra en un medio cerrado y el 41,7% en un medio abierto. Asimismo, se conoce que el 57% de adolescentes en medio cerrado no ha completado la secundaria y el 13,1%, la primaria. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 121)

En el plan se reconoce que uno de los mayores problemas que afronta este grupo de especial protección es el hacinamiento, un fenómeno registrado en ocho de los nueve centros juveniles existentes en el país. El impacto en la vulnerabilidad es altamente sensible, pues el internamiento en tales condiciones afecta sus condiciones de vida considerando que es un factor de incremento de niveles de violencia, facilita la transmisión de enfermedades, limita los servicios de educación formal y extraescolar, disminuye el acceso a la capacitación para el trabajo y dificulta la adecuada asistencia médica. Frente a ello, se asume «un modelo de tratamiento diferenciado, basado en el reconocimiento de la heterogeneidad de los adolescentes, que potencie el uso de medidas alternativas al internamiento» (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018, p. 121). La intervención estatal a través de cinco acciones estratégicas responde a la necesidad de avanzar en la garantía de los derechos humanos de estas personas cuyo futuro requiere ser asegurado.

## 4. CONCLUSIONES

1. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos condujo, a través de la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, un proceso de articulación de políticas públicas multisectoriales que hoy se implementa, cuyos avances —y dificultades para alcanzar logros— pueden verificarse con instrumentos de monitoreo y evaluación de los compromisos

asumidos por numerosas entidades del Estado peruano, especialmente del Poder Ejecutivo.

2. Desde el enfoque basado en derechos humanos, que involucra en la gestión a los estándares internacionales de los sistemas universal y regional de protección de los derechos humanos, así como las recomendaciones de los órganos de vigilancia de los tratados de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 es una herramienta indispensable que favorece el cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano en la materia.
3. Con el enfoque estratégico de gestión por resultados, se ha vinculado el proceso de elaboración e implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 con los procesos de planeamiento impulsados por el CEPLAN, al promoverse la armonización de las políticas públicas, los planes estratégicos y operativos, a nivel sectorial y territorial, enfatizando en el logro de resultados a favor de las personas en diferentes niveles de gobierno.
4. Finalmente, la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 favoreció la identificación de los problemas centrados en las personas, sobre todo las más vulnerables. Las intervenciones estatales para solucionar sus problemáticas demandan la participación de la sociedad civil que siempre debe ser convocada. El plan proporciona evidencia de que las intervenciones estatales pueden ser razonablemente consensuadas si se privilegia el diálogo y el intercambio sobre premisas compartidas, pese a la diversidad de visiones procedentes de las perspectivas propias de los actores públicos. El objetivo es que paulatinamente haya una apropiación del proceso y que su lógica se extienda a sus fases de monitoreo (2018) y evaluación de medio término (2018-2019).

## REFERENCIAS

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2017). Directiva n.º 001-2017-CEPLAN/PCD. Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2014). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016*.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2002). *Handbook on National Human Rights Plan of Action*. United Nations.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*.