

INSTITUTO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS

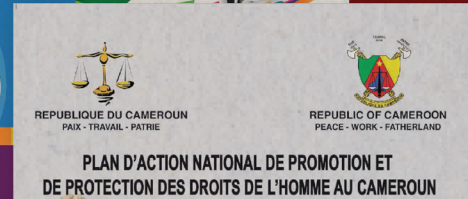
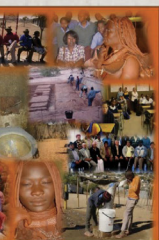
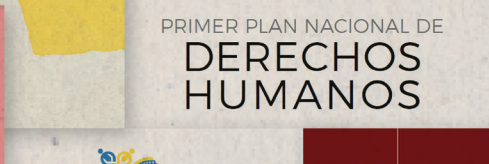
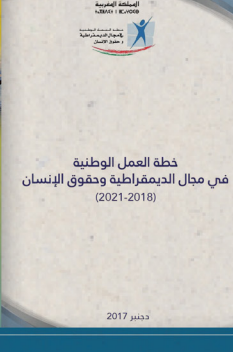
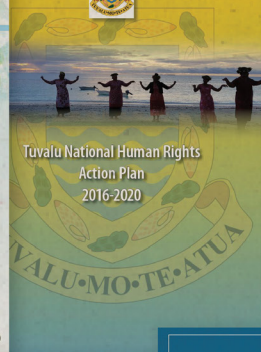
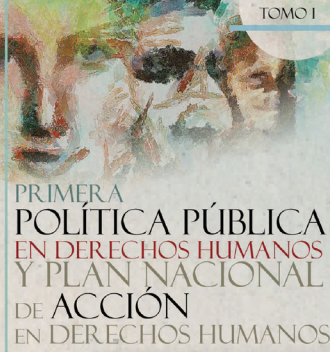
National Human Rights Action Plan 2012 - 2020

Kansallinen p

PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS: INVENTARIO

PARTE 1: DIFUSIÓN DE LA NORMA Y PRÁCTICA ESTATAL

SÉBASTIEN LORION



NO. 2022/1

MATTERS OF CONCERN HUMAN RIGHTS RESEARCH PAPERS



PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS: INVENTARIO
PARTE 1: DIFUSIÓN DE LA NORMA Y PRÁCTICA ESTATAL

Autor: Sébastien Lorion

Sébastien Lorion, PhD, es Asesor Sénior del Instituto Danés de Derechos Humanos. Es Doctor por la Universidad de Copenhague y se dedica a la investigación en ciencias jurídicas y sociales, centrando su trabajo en los puntos focales gubernamentales en materia de derechos humanos, los planes nacionales de acción en derechos humanos y las instituciones nacionales de derechos humanos.

Cita sugerida: Sébastien Lorion (2022), *Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos: Inventario (Parte 1: Difusión de la Norma y Práctica Estatal)*, Copenhague: Instituto Danés de Derechos Humanos.

e-ISBN: 978-87-7570-115-5

Traducción: Soledad Sánchez

Diseño: Hedda Bank & Michael Länger

Foto de portada: Yassine Benhaddou, Semin Alekic, Anna Thorslund

© 2022 The Danish Institute for Human Rights

Wilders Plads 8K

DK-1403 Copenhagen K

Phone +45 3269 8888

www.humanrights.dk

Siempre que su reproducción sea para uso no comercial, esta publicación, o parte de ella, puede ser reproducida si se citan el autor y la fuente.

MATTERS OF CONCERN es una serie de documentos de trabajo centrados en la investigación nueva y emergente en derechos humanos a través de las distintas disciplinas académicas. Es un medio para que el personal del IDDH, los académicos visitantes y los investigadores externos den a conocer los resultados preliminares de sus investigaciones, sus trabajos en curso y sus contribuciones únicas a la investigación. Los artículos de investigación se publican bajo la responsabilidad exclusiva del autor y no representan la opinión oficial del Instituto Danés de Derechos Humanos. Los artículos están disponibles en línea en www.humanrights.dk.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	7
LOS PNADH EN LA ORIENTACIÓN INTERNACIONAL	7
LOS PNADH COMO INTERROGANTE EMPÍRICO, CONCEPTUAL Y ACADÉMICO	8
OBJETIVOS DEL ESTUDIO	10
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	11
VISIÓN GENERAL DEL ESTUDIO	12
CAPÍTULO 1 – INVENTARIO DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS	13
1.1 DEFINICIÓN, ENFOQUE, Y METODOLOGÍAS	13
1.2 LISTA DE PNADH ADOPTADOS DESDE 1993 A 2021	17
1.3 ELECCIONES Y CASOS DUDOSOS	22
1.3.1 Autodenominación como PNADH	22
1.3.2 La adopción oficial	23
1.3.3 Inclusión de acciones a nivel nacional	25
1.3.4 Los PNADH y los planes de implementación de las recomendaciones	26
1.3.5 Clasificación de los países	27
CAPÍTULO 2 – TENDENCIAS EN LA DIFUSIÓN DE LOS PNADH A NIVEL MUNDIAL	29
2.1 DIFUSIÓN GENERAL: UN COMPROMISO SIGNIFICATIVO DE LOS ESTADOS CON LOS PNADH	29
2.2 TENDENCIAS A LO LARGO DEL TIEMPO: RITMO E INTENSIDAD VARIABLES EN EL COMPROMISO DE LOS ESTADOS CON LOS PNADH	32
2.3 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PNADH	36
2.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PNADH	37
CAPÍTULO 3 – EL CONTENIDO DE LOS PNADH: ANÁLISIS DE ASPECTOS SELECCIONADOS	40
3.1 EL FORMATO DE LOS PNADH	40
3.2 NÚMERO DE ACCIONES EN LOS PNADH	44
3.3 ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN	47
3.4 IDENTIFICACIÓN DE INDICADORES	50
3.5 DURACIÓN DE LOS PLANES Y PLAZOS PARA LAS ACCIONES	51
3.6 PRESUPUESTO Y RECURSOS	53

CAPÍTULO 4 – LA NECESIDAD DE UNA MAYOR INVESTIGACIÓN SOBRE LOS PNADH	57
4.1 MAYOR ANÁLISIS DOCUMENTAL Y LEVANTAMIENTO DE DATOS DE TODOS LOS PNADH	57
4.1.1 Fundamentos ideológicos y opciones metodológicas que sustentan los PNADH	57
4.1.2 Los procesos de desarrollo y adopción de los PNADH	59
4.1.3 Mecanismos institucionales de implementación y seguimiento	60
4.2 LA NECESIDAD DE UNA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA	62
CONCLUSIÓN	67
REFERENCIAS	69

LISTA DE RECUADROS, GRÁFICOS Y TABLAS

Recuadro 1.	Ayúdenos a mantener el inventario de PNADH
Recuadro 2.	Extracto del PNADH de Georgia 2018-2020
Gráfico 1.	Número total de PNADH adoptados y de países con al menos un PNADH
Gráfico 2.	Número de PNADH adoptados por primera vez y PNADH sucesivos, por año
Gráfico 3.	Distribución de países que adoptaron al menos un PNADH, por grupos regionales de la ONU
Gráfico 4.	Distribución de países que adoptaron al menos dos PNADH, por grupos regionales de la ONU
Gráfico 5.	Formato de los PNADH
Gráfico 6.	Número de acciones en los PNADH
Gráfico 7.	Proporción de PNADH que asignan reponsables en la implementación de acciones
Gráfico 8.	Proporción de PNADH que incluyen indicadores
Gráfico 9.	Número de PNADH en razón de su duración
Gráfico 10.	Proporción de PNADH con marcos temporales de acción
Gráfico 11.	Proporción de planes que mencionan los recursos por cada acción
Tabla 1.	Número y nombres de los países por número de PNADH adoptados
Tabla 2.	Proporción de países que han adoptado al menos un PNADH en cada región

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio investiga la difusión a nivel mundial de los Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos (PNADH) desde que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 se animó a los Estados a que los adoptaran. El estudio forma parte de un trabajo de investigación que analiza de forma crítica el impacto de las innovaciones institucionales propuestas por la comunidad internacional desde la década de 1990 con el fin de mejorar la implementación de los derechos humanos a nivel nacional.

La principal contribución del estudio es su revisión exhaustiva de todos los PNADH adoptados desde 1993. Se basa en una investigación detallada de la práctica de los Estados y de los esfuerzos de recopilación de los PNADH, llevada a cabo junto con el antiguo Representante Regional del ACNUDH, David Johnson. El inventario resultante revela que, 30 años después de la Conferencia Mundial de 1993, se han adoptado al menos 140 PNADH en 75 países, y que 35 países han adoptado más de un PNADH.* Por lo cual, la difusión de los PNADH es mucho más importante de lo que se cree, corrigiendo así la idea errónea que se encuentra extendida de que los PNADH como una práctica marginal.

La revisión de este nuevo panorama señala una aparente paradoja: los Estados adoptaron de forma limitada PNADH cuando el modelo fue promovido activamente por las organizaciones internacionales y apoyado por la publicación de orientaciones/normas no vinculantes, pero fue luego de 2012 cuando más de la mitad de los PNADH fueron adoptados, periodo en el cual los Estados recibieron menos atención al respecto y cuando las formas alternativas de planificación estaban en aumento. Tampoco hubo un mayor compromiso en las zonas en las que las organizaciones regionales abogaron por que sus Estados miembros adoptaran los PNADH. El estudio sugiere que la aceleración de la adopción después de 2012 está relacionada con el Examen Periódico Universal (EPU).

Asimismo, la compilación de los PNADH permite llevar a cabo un análisis documental y un estudio de levantamiento de datos sobre el contenido de los mismos, identificándola identificación de tendencias dentro de estos y comparar los enfoques adoptados por los Estados a la hora de localizar e introducir la metodología internacional para los PNADH. Los resultados apuntan a una amplia heterogeneidad de los contenidos y enfoques de los PNADH. Esto se debe principalmente a variaciones locales derivadas de los distintos sistemas de gobernanza, preferencias políticas, contextos o consultas nacionales. Estas

variaciones también pueden verse exacerbadas por las crecientes ambigüedades conceptuales sobre la metodología de los PNADH, ya que las orientaciones de las Naciones Unidas (ONU) de 2002 sobre los PNADH no se han actualizado, surgiendo entretanto formas alternativas de estrategias de planificación.

Por último, el estudio exhorta a que se elabore una robusta agenda de investigación sobre los PNADH. Hasta ahora, la ONU, los académicos o los Estados han tomado como referencia datos obsoletos y fragmentados sobre los PNADH. Esto ha resultado problemático, ya que ha dado lugar a la percepción de que los PNADH son una práctica estatal insignificante y que su difusión ha sido marginal. Por ello, se han ignorado en gran medida las lecciones que podrían extraerse de las experiencias pasadas o actuales con los PNADH. Los impulsores de normas o los actores de los derechos humanos han ideado metodologías alternativas que descartan los PNADH, o han reavivado los llamamientos para adoptar los PNADH. En cualquiera de los casos, estas propuestas carecen de investigaciones sobre las experiencias pasadas que podrían informarlas.

Para promover dicha agenda de investigación, el estudio muestra que los PNADH son una práctica importante de los Estados que merece ser investigada. El objetivo es comprender si, y en qué circunstancias, contribuyen mejorar la aplicación de los derechos humanos. El inventario describe un campo de investigación, proporcionando una identificación exhaustiva de los planes y el acceso a los datos. Puede servir para identificar estudios de casos de investigación. En su capítulo final, el estudio sugiere áreas que requerirían una mayor exploración, analiza las escasas investigaciones existentes y muestra el valor añadido de adoptar métodos de las ciencias sociales para descifrar empíricamente las condiciones en las que se transportan y se localizan los modelos internacionales de los PNADH.

Este conocimiento acumulado, basado en la investigación empírica, es clave para fundamentar la futura práctica estatal. Hay indicios de que los PNADH están siendo reactivados por actores clave. A nivel nacional, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), como las de Dinamarca y la India, siguen abogando por que sus gobiernos pongan en marcha procesos de PNADH. A nivel internacional, desde 2017, el ACNUDH ha pedido sistemáticamente a los Estados que adopten los PNADH en sus cartas de seguimiento del EPU. Por lo tanto, sería crucial generar una mayor comprensión de los PNADH. Dado que en 2023 se cumplirá el 30º aniversario de la Declaración de Viena, este trabajo sería una intervención oportuna.

* Este estudio abarca todos los planes adoptados hasta diciembre de 2021. Disponemos de un inventario activo con datos actualizados en: <https://www.humanrights.dk/research-project/nationalhuman-rights-action-plans-inventory>.

INTRODUCCIÓN

Este estudio forma parte de un trabajo de investigación que analiza de forma crítica el proceso de 'institucionalización nacional' en el ámbito de los derechos humanos, especialmente desde la década de 1990.¹ Este proceso hace referencia a las tendencias constantes a través de las cuales las organizaciones internacionales, las conferencias estatales y, en definitiva, el propio derecho internacional han prescrito y apoyado el desarrollo de innovaciones institucionales a nivel nacional,² como soluciones para aminorar la brecha de implementación entre compromisos y realidad. El objetivo de este trabajo de investigación es comprender estas tendencias bajo el prisma de la difusión normativa y el impacto real en la implementación de los derechos humanos. ¿Cómo se crean los modelos institucionales?, ¿cómo funcionan?, ¿cómo los adoptan los Estados?, y ¿con qué impacto?

Las innovaciones institucionales promovidas por las tendencias mencionadas incluyen nuevos tipos de actores y procesos, pero también nuevos tipos de marcos normativos a nivel nacional. Los Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos (PNADH) constituyen uno de los modelos institucionales paradigmáticos creados y promovidos a nivel internacional que, sin embargo, siguen siendo en gran medida desconocidos y poco investigados.

LOS PNADH EN LA ORIENTACIÓN INTERNACIONAL

En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos -conocida comúnmente por su declaración final como la Declaración y el Programa de Acción de Viena (en adelante, 'la Declaración de Viena')- alentó a los Estados a adoptar los PNADH.³ El concepto de PNADH era nuevo entonces. Adaptado a partir de teorías de gestión pública, pretendía activar un proceso integral y orientado a la acción para la implementación de los derechos humanos, con fundamento en líneas de base nacionales y en consultas que identificaran las lagunas en su implementación y las prioridades. Además, se esperaba que la herramienta sirviera como columna vertebral operativa para la consolidación de los sistemas nacionales de derechos humanos. La Declaración de Viena encomendó a la futura Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) que asistiera a los Estados en la elaboración de los PNADH.⁴

El ACNUDH promovió activamente los PNADH durante algunos años a principio del nuevo milenio, publicando en 2002 un *Manual sobre los PNADH*.⁵ Sin embargo, no tardó en dejar de darle prioridad a la promoción activa de los PNADH tras

las decepcionantes experiencias de los Estados,⁶ y su escasa adopción: 10 años después de la Declaración de Viena de 1993, 20 países habían adoptado un PNADH. El ACNUDH y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) siguieron prestando apoyo específico a los Estados que elaboraban PNADH, pero la herramienta dejó de fomentarse de forma generalizada. Surgieron nuevos tipos de metodologías y enfoques de planificación que, con el tiempo, se presentaron como los de preferencia. Entre ellos se encontraban los planes temáticos específicos sobre sub-ámbitos de derechos humanos, los 'planes de implementación de recomendaciones' basados en las recomendaciones internacionales, o la integración de los derechos humanos en los planes nacionales de desarrollo generales.

Tras años de relativa indiferencia hacia los PNADH, éstos resurgieron recientemente en las orientaciones de la ONU, a través de llamamientos a los Estados para que los adopten. En 2017, el Secretario General de la ONU se refirió a los PNADH como uno de los elementos clave de los sistemas nacionales de derechos humanos.⁷ Desde entonces, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos ha solicitado sistemáticamente a los Estados que adopten los PNADH, a través de sus cartas de seguimiento del Examen Periódico Universal (EPU).⁸ Sin embargo, esta reactivación no ha ido acompañada de una actualización del Manual de 2002, a pesar de las peticiones para que esto ocurra,⁹ y la información que se comparte en la página web del ACNUDH¹⁰ - la cual enumera 51 planes en 39 países- no se ha actualizada en años.

Al igual que la ONU, algunos organismos regionales han alternado fases de promoción activa con otras de poca atención al apoyo a los PNADH. En Europa, por ejemplo, los Comisarios de Derechos Humanos del Consejo de Europa promovieron decididamente los PNADH desde alrededor de 2007 hasta 2017, pero la abogacía activa de estos planes por parte del Consejo de Europa se fue debilitando desde entonces. En cambio, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha creado recientemente un grupo de trabajo dedicado a los PNADH. Su primera reunión en 2019 reconoció simultáneamente el 'potencial de los PNADH para ser una herramienta valiosa para promover y proteger los derechos fundamentales de manera más sistemática', y también señaló la necesidad de aprender de las experiencias existentes y aclarar 'qué define un plan de acción [...] y [si hay] alternativas a los PNADH tradicionales'.¹¹ Esto sugiere que los PNADH siguen reapareciendo como algo atractivo, aun cuando siguen siendo conceptualmente discutidos, y poco se sabe sobre las prácticas anteriores de otros Estados.

LOS PNADH COMO INTERROGANTE EMPÍRICO, CONCEPTUAL Y ACADÉMICO

Las consecuencias de los cambios en el interés en los PNADH por parte de la orientación internacional han sido: a) la falta de datos globales sobre su uso por parte de los Estados, b) la falta de investigación que conecte y analice las experiencias pasadas de los PNADH en todo el mundo, así como c) las crecientes

confusiones sobre el concepto de PNADH a lo largo del tiempo. A pesar de resurgir de forma cíclica como la solución para mejorar la implementación [de los derechos humanos], los PNADH siguen siendo un enigma empírico y conceptual, donde sus partidarios no lo tienen fácil a la hora de recopilar evidencia sobre experiencias pasadas y definir lo que son/deberían ser los PNADH.

A falta de una mejor revisión global, los datos publicados por el ACNUDH en la página web destinada a los PNADH, así como el Manual de 2002, siguen sirviendo como puntos de referencia para los Estados, los profesionales y los investigadores.¹² El propio Secretario General de la ONU repitió, en su informe de 2017, que la página web del ACNUDH indicaba que la cifra de Estados que habían adoptado un PNADH era del orden de 39,¹³ cuando en realidad en ese momento ya eran 66 los Estados que habían adoptado al menos un PNADH. La dependencia general en datos antiguos sobre los PNADH resulta problemática, ya que da la impresión de que los PNADH son una práctica estatal marginal que se desvaneció con el tiempo, cuando en realidad la práctica dista mucho de ser insignificante. Esto parece tener dos consecuencias negativas principales.

En primer lugar, esto puede explicar la producción limitada y desarticulada de conocimientos sobre los PNADH. La información disponible gira en torno a tres tipos de literatura:

- Publicaciones ocasionales sobre ejercicios de inventario (p.ej., actas de seminarios) y orientaciones generales (p.ej., manuales) elaboradas por organizaciones intergubernamentales. A falta de un interés sostenido por parte de las mismas organizaciones, estas versiones se desactualizan rápidamente.
- Informes publicados en relación con algún PNADH en particular (informes de progreso, evaluaciones externas o informes de las INDH o de la sociedad civil). Éstos son numerosos y a veces están realizados por especialistas de renombre, pero en general su calidad es variable. Además, suelen elaborarse en las lenguas nacionales y a veces son de difícil acceso, por lo que los países rara vez conocen estos registros de otras experiencias.¹⁴
- Literatura académica. Es muy escasa. Entre las principales excepciones¹⁵ se encuentran los estudios jurídicos de Azadeh Chalabi,¹⁶ un volumen de 2021 publicado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales sobre las experiencias de uso de los PNADH en América Latina,¹⁷ y un reciente proyecto de investigación comparativa sobre los PNADH en todo el mundo realizado por el Centro para el Estudio de los Derechos Humanos de la Universidad de Nankai.¹⁸

En segundo lugar, la falta de metadatos y conocimientos actualizados sobre los PNADH también ha llevado a los impulsores normativos a promover otros tipos de planes en materia de derechos humanos para sustentar sus argumentos sobre suposiciones incorrectas sobre la difusión de los PNADH e ignorar el potencial de los PNADH pasados y, de hecho, de un gran número de ellos, para generar pruebas empíricas sobre si, y en qué circunstancias, la planificación de la acción es realmente útil para la implementación de los derechos humanos.¹⁹ De este modo,

los nuevos enfoques de planificación promovidos por académicos teóricos o por organizaciones internacionales se presentan como alternativas al concepto inicial de los PNADH, experiencias de las que se desprenden por ser insignificantes.

Esto ha generado importantes confusiones conceptuales en relación con la articulación de las nuevas estrategias de planificación con la metodología de los PNADH planteada por el Manual de ACNUDH de 2002. Por ejemplo, mientras que el Secretario General de la ONU expuso detalladamente que los PNADH y los planes de implementación de recomendaciones son 'muy diferentes',²⁰ otros actores, incluidos grupos de Estados, suelen presentar ambos tipos de planes como herramientas interrelacionadas y fácilmente combinables.²¹ Sin embargo, no se ha resuelto cómo se puede conciliar la diferencia radical de estas metodologías de planificación, y se ha dejado a los Estados con dudas sobre lo que son los PNADH y cómo deberían desarrollarse.²² Estas cuestiones podrían abordarse provechosamente en una actualización del Manual de ACNUDH de 2002. Sin embargo, aunque el Secretario General anunció en 2017 que la publicación de esta actualización era inminente,²³ todavía no se ha publicado.

En resumen, la falta general de investigación y conocimiento sobre los PNADH, la atención fluctuante de las organizaciones internacionales, y el desarrollo en abstracto de nuevos modelos de planificación sin analizar la orientación y las experiencias anteriores, contribuyen a la confusión en cuanto a lo que son los PNADH. Se han establecido propuestas de nuevas metodologías de planificación sobre bases frágiles. Por lo tanto, es necesario identificar y hacer un análisis cruzado de las orientaciones existentes, así como corregir el historial actual para hacer evidente la evolución conceptual y práctica de los PNADH.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El primer objetivo de este estudio es aclarar lo relativo a la difusión real de los PNADH en los Estados. Se espera que este inventario actualizado y exhaustivo de todos los PNADH pueda ser accesible y mantenido en el tiempo, idealmente en la página web del ACNUDH, ya que todavía es utilizada por muchos como fuente de información autorizada.²⁴ Al demostrar que los PNADH son un fenómeno mucho más importante de lo que se cree, el estudio pretende generar más investigaciones académicas sobre ellos. Para ello, el inventario de los PNADH ofrece una oportunidad: delimita el campo de investigación, ofrece un conjunto de datos completo que permite realizar comparaciones de gran escala, e identificar potenciales casos para futuras investigaciones.

El segundo objetivo principal del estudio es rastrear y analizar el desarrollo y la difusión de los PNADH como solución institucional para mejorar la implementación de los derechos humanos. ¿Cómo se crean los modelos, cómo evolucionan con el tiempo y cómo pasan por un proceso cíclico de despriorización y repriorización? Para responder a esto, se necesitan dos tipos de análisis. El primero consiste en examinar la influencia de los conceptos y las ideas [sobre los PNADH] en el desarrollo de los modelos, en particular cómo se recurre a los argumentos jurídicos

y las teorías de la administración pública para elaborar nuevas orientaciones. El segundo capta la intencionalidad que hay detrás de la promoción de nuevos modelos, y la interacción entre el desarrollo de la orientación, los canales de difusión y la práctica. Al igual que otros modelos institucionales promovidos por actores internacionales, el desarrollo de las metodologías de los PNADH es performativo: los PNADH surgen como una técnica que se propone para colmar las lagunas de implementación. Como tal, las experimentaciones en los países llevan a los actores internacionales a revisar los modelos y las orientaciones. Esta interacción se hace más compleja por el hecho de que los procesos a través de los cuales se transmiten los modelos influyen en la forma en que los modelos de los PNADH se desarrollan en la realidad.

Es importante subrayar que este estudio no pretende determinar cuál debería ser el estatus legal o las metodologías correctas de la planificación. En ese sentido, lo anterior parte de la literatura existente sobre planificación, que ha tenido como objetivo principal evaluar si existe, y debiera existir, una obligación legal de adoptar los PNADH,²⁵ y si las metodologías de los PNADH son válidas a la luz de las teorías de gestión pública seleccionadas.²⁶ En cambio, las conclusiones jurídicas y conceptuales presentadas en este estudio pretenden aclarar la evolución de las orientaciones sobre los PNADH, y cómo los argumentos jurídicos y teóricos han sido usados como puntos de referencia autorizados (aunque susceptibles de ser modificados) para la creación y difusión de modelos de planificación.

Este estudio es un trabajo de investigación exploratorio y analítico, y una contribución para estructurar una agenda de investigación sobre los PNADH. No se trata de un documento prescriptivo que aboga a favor o en contra los PNADH, ni de un conjunto de herramientas para su desarrollo e implementación. Intenta argumentar que los PNADH son un fenómeno significativo en las tendencias de institucionalización de los derechos humanos, que merecen una investigación sólida y crítica, pero que sin embargo no debe entenderse como una defensa a favor de la adopción universal de los PNADH.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación en la que se basa este estudio se realizó a lo largo de seis años y adoptó una nueva metodología de realismo jurídico.²⁷ Este enfoque une ideas y métodos de investigación tanto del derecho como de las ciencias sociales. Entre estas últimas, los estudios neoinstitucionales sobre la difusión de normas resultaron especialmente pertinentes.²⁸ Estos estudios incluyen explicaciones sobre cómo los conceptos de gestión pública²⁹ y las normas jurídicas³⁰ entran en juego en la creación y difusión de modelos institucionales. También descifran la dinámica burocrática que enmarca las formas en que los modelos surgen a nivel internacional,³¹ se transportan, y son recibidos a nivel nacional por las administraciones estatales.³²

De acuerdo con este enfoque, se seleccionaron distintos métodos de investigación en razón de su potencial para responder a los diferentes objetivos del estudio.

Estos métodos abarcan desde los análisis documentales doctrinales y conceptuales de carácter jurídico hasta las investigaciones etnográficas in situ y las entrevistas con funcionarios internacionales y nacionales que trabajan con los PNADH. Los métodos de investigación se describen individualmente en cada parte del estudio.

VISIÓN GENERAL DEL ESTUDIO

Este estudio consta de dos publicaciones, cada una de las cuales responde a los objetivos mencionados. La Parte 1 (i.e., la presente publicación) está dedicada a la presentación de los datos originales y exhaustivos sobre la difusión de los PNADH en el mundo. Saca a la luz y revisa la práctica de los Estados en cuanto a la adopción de los PNADH. De este modo, delimita un campo de investigación para futuros estudios sobre los mismos. La Parte 2 (a ser publicada en 2022) está dedicada a la orientación internacional y regional sobre los PNADH. Descifra las fases de su promoción y despriorización, y apunta a la evolución teórica y jurídica de las orientaciones internacionales sobre los PNADH a lo largo del tiempo. Analiza el surgimiento de metodologías de planificación alternativas y trata de comprender su impacto en las metodologías de los PNADH. Por último, muestra el vaivén recurrente entre la elaboración de orientaciones, la difusión de normas y la práctica estatal como factor clave que explica la evolución de las orientaciones.

La presente Parte 1 está organizada de la siguiente manera:

- El Capítulo 1 presenta un inventario exhaustivo de todos los PNADH adoptados en el mundo desde la Declaración de Viena de 1993. Explica la metodología utilizada para recopilar y validar este conjunto único de datos, y reconoce las decisiones tomadas en el proceso, señalando aquellos casos dudosos excluidos o incluidos como parte del conjunto de datos.
- El Capítulo 2 analiza las tendencias que se desprenden de estos nuevos metadatos, en lo que se refiere a la difusión de los PNADH en el mundo. En particular, se ocupa de la paradoja que esta visión general coloca en primer plano, a saber, la desincronización entre los períodos de promoción de los PNADH por parte de los actores internacionales y los períodos de adopción de aquellos por parte de los Estados.
- El Capítulo 3 demuestra cómo estos datos pueden ser utilizados para generar una comprensión más precisa del fenómeno de los PNADH. Al mostrar este potencial a través de la recopilación de datos a partir de una selección de características de los PNADH, este capítulo observa un cierto grado de heterogeneidad en ciertas prácticas, así como las diferencias clave que pueden darse en la recopilación de los PNADH en la práctica.
- El Capítulo 4 sugiere áreas para una investigación adicional sobre inventario de los PNADH, y aboga por una agenda de investigación complementaria que no sólo realice un análisis documental de escritorio, sino que también adopte métodos de investigación neoinstitucionales. Estos sirven para profundizar en las condiciones de recepción, adaptación e implementación de los PNADH a nivel nacional. Esta visión es necesaria para comprender plenamente los procesos de difusión de las normas, y el potencial de los PNADH para cumplir su objetivo previsto de mejorar la implementación de los derechos humanos.

CAPÍTULO 1

INVENTARIO DE LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Este capítulo presenta el inventario de todos los PNADH adoptados desde la introducción del concepto en 1993, hasta diciembre de 2021. La Sección 1.1 presenta la metodología utilizada para recopilar los PNADH y los criterios para incluirlos en el conjunto de datos. La Sección 1.2 presenta la lista de los PNADH, clasificados por países. La Sección 1.3 describe las áreas grises y las elecciones realizadas en la consolidación de este inventario.

1.1 DEFINICIÓN, ENFOQUE, Y METODOLOGÍAS

El inventario inicial de los PNADH que se presenta en este estudio tiene sus raíces en un esfuerzo de recopilación intensiva de datos, iniciado por David Johnson, ex Representante Regional del ACNUDH para África Meridional y experto encargado por el PNUD para la implementación de muchos PNADH en todo el mundo. Unimos esfuerzos en 2018 para recopilar información sobre los PNADH de forma sistemática.

A partir de bases de datos incompletas puestas a disposición por el ACNUDH, el Consejo de Europa³³ y otras fuentes,³⁴ completamos la información a través de nuestra propia participación directa en varios PNADH. Llevamos a cabo una meticulosa revisión documental de todos los países, incluyendo la información disponible públicamente, así como la documentación oficial elaborada con motivo del EPU y otros exámenes de derechos humanos. Otro paso crucial fue sido la movilización de nuestros contactos, a través de redes de colegas actuales y anteriores, y de organizaciones asociadas. Muchos organismos gubernamentales, INDH y funcionarios de la ONU nos han proporcionado información valiosa, por lo que estamos profundamente agradecidos. Esto ayudó a completar y triangular la información. Al hacerlo, también recopilamos muchos PNADH en su versión original y traducida, que no estaban disponibles en línea.

Al recopilar los PNADH, se tuvo especial cuidado en verificar si estaban oficialmente adoptados/validados. Acceder a esta información no es siempre una tarea fácil, y requiere investigar los boletines oficiales, contactar a los gobiernos, etc. Para que esta etapa de verificación fuera manejable, se adoptó una estrategia de dos niveles. En el caso de los PNADH que ya figuraban en las listas oficiales de la ONU y del Consejo de Europa, normalmente planes antiguos de los que se dispone de menos información en línea en las páginas web de los gobiernos, se asumió que su validez ya había sido comprobada. En el caso de otros (la mayoría), se prestó especial atención en la comprobación de su situación. En efecto,

un sinnúmero de países o de organismos internacionales que los apoyan han elaborado propuestas de planes en las últimas tres décadas, pero éstos no han sido adoptados oficialmente por los Estados.

Gracias a estos esfuerzos, este inventario puede ser actualmente compartido con un alto nivel de precisión. Dicho esto, lograr la exhaustividad es una tarea de enormes proporciones, y puede ser que haya información que se nos haya escapado o que necesite algunos ajustes. Por ello, la publicación de este estudio constituye también una invitación para que los lectores compartan su información (véase cómo en el Recuadro 1).

RECUADRO 1: AYÚDENOS A MANTENER EL INVENTARIO DE PNADH

Una de las ambiciones de este estudio es mantener y hacer accesible un inventario exhaustivo de todos los PNADH adoptados por los estados, como primer paso para una mejor orientación de la práctica y para generar investigación empírica y crítica sobre los PNADH.

Este estudio presenta datos que abarcan desde 1993 hasta 2021. El inventario completo y actualizado está disponible en: <https://www.humanrights.dk/research-project/national-human-rights-action-plans-inventory>.

Aunque se han hecho esfuerzos incesantes para encontrar y verificar los datos, es difícil lograr la exhaustividad plena. Por ello, le invitamos a que se ponga en contacto con el autor (selo@humanrights.dk) y comparta cualquier información que considere que falta o necesita ser modificada en el inventario.

Le invitamos asimismo a que comparta otros recursos (investigaciones, informes, evaluaciones, orientaciones, etc.) sobre los PNADH en general o sobre PNADH específicos, que puedan contribuir al intercambio de conocimientos.

Como segundo paso fundamental, se realizó un análisis documental de los planes recopilados.³⁵ Este incluyó una revisión cualitativa de cada plan con el fin de determinar si el documento era un PNADH o no. Uno de los principales criterios utilizados para identificar el carácter de PNADH fue su autodenominación como tal y la intención de los gobiernos al adoptar el plan. En muchos planes aparece una referencia clara y directa a la Declaración de Viena de 1993, lo que ayuda a afirmar el marco conceptual y político de referencia que pretende el plan. Salvo en el caso de un error grave de categorización como PNADH (véase el ejemplo más abajo), estos documentos normativos aparecen en el inventario. En otros casos, los documentos recogidos llevaban otro título (por ejemplo, 'programa' u 'hoja de ruta' de acciones), y requirieron una revisión más detallada antes de decidir su inclusión en el inventario de los PNADH. Los documentos recopilados se evaluaron en función de las características clave de los PNADH identificadas en las orientaciones internacionales. Los documentos que claramente no cumplían los principios clave

de los PNADH se excluyeron de la base de datos.

La definición de los PNADH usados de referencia emana principalmente de la Declaración de Viena de 1993 y del Manual del ACNUDH de 2002. La Declaración de Viena de 1993 identificó los PNADH como algo, por definición, nacional y orientado a la acción. Deben ‘determinar [...] las medidas necesarias para que [un] Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos’,³⁶ así como ser ‘coherentes e integrales’.³⁷ El Manual de 2002 preveía que, aunque el contenido de los PNADH puede depender de las circunstancias de los países, ‘algunos principios generales [...] son de aplicación a todos los planes de acción nacionales’. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- El proceso y los resultados tienen la misma relevancia
- Debe haber un proceso de consulta amplio e intensivo con la sociedad civil y el público en general
- El plan debe ser una iniciativa nacional, con la participación de todos los elementos de la sociedad
- El plan debe ser un documento público
- El plan debe incorporar un compromiso con los estándares universales de derechos humanos y establecer cómo se aplicarán de forma efectiva
- El plan debe tener un enfoque integral, reflejando la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos
- El plan debe estar orientado a la acción
- El seguimiento y la revisión efectivos de la implementación son esenciales
- El proceso del plan nacional de acción debe ser continuo, y la conclusión de un plan debe conducir al inicio de otro
- Los Planes Nacionales de Acción tienen dimensiones internacionales.³⁸

Tomar estas definiciones y principios clave a modo de brújula conceptual para el análisis documental de los planes recopilados nos llevó a excluir del inventario ciertos documentos normativos erróneamente catalogados como PNADH, u otros tipos de documentos que comparten algunas similitudes con los PNADH pero que no cumplen con algunos de sus principios clave. A continuación, se exponen ejemplos de documentos que guardan similitudes con los PNADH pero que no cumplen con las características clave que los definen.

Los criterios esenciales establecidos por la Declaración de Viena de 1993 implican que un PNADH compromete al Estado a tomar medidas para mejorar los derechos humanos a nivel nacional. Si bien algunos PNADH comprometen sólo al ejecutivo, mientras que otros incluyen a una gama más amplia de actores, siempre deben incluir actividades que han de ser implementadas por el gobierno para mejorar los derechos humanos a nivel nacional. Esto significa que los documentos titulados PNADH pero que sin embargo no comprometen al gobierno, o que sólo enuncian actividades internacionales, no deben formar parte de la lista. Por ello, el ‘Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos de Zambia 1999-2009’ no fue incluido, ya que una revisión del mismo reveló que no es más que la estrategia interna de la

Comisión Nacional de Derechos Humanos de Zambia, y no tiene ninguna ambición de tener un impacto en otros actores, y mucho menos en el poder ejecutivo. También se excluyeron los PNADH meramente internacionales (por ejemplo, el ‘Plan Internacional de Acción en Derechos Humanos de Nueva Zelanda 2019-2023’ o el ‘Plan de Acción de Diplomacia en Derechos Humanos de Estonia de 2021’).

El inventario no incluye las estrategias nacionales de derechos humanos, a menos que éstas incluyan un plan de acción. Las estrategias son documentos normativos fundamentales que presentan un análisis de la situación y una visión amplia de las prioridades, y posiblemente de los objetivos. No enumeran acciones. Los PNADH son más precisos y detallan un conjunto de acciones, e idealmente distribuyen las responsabilidades en su implementación, establecen plazos e indicadores, etc. En este sentido, el inventario presentado en esta investigación es conceptualmente más conservador que, por ejemplo, el del Consejo de Europa y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; ambos incluyen las estrategias nacionales de derechos humanos de Suecia y Eslovaquia. Como explica claramente Suecia en su Estrategia de 2016, las políticas suecas de 2002 y 2006 eran planes de acción porque coordinaban el trabajo a todos los niveles del Estado e incluían ‘medidas concretas en una serie de ámbitos específicos de derechos, [mientras que la estrategia de 2016] se limita a abordar cuestiones generales y estructurales’.³⁹ Las estrategias son, por tanto, de una naturaleza diferente a la de los planes de acción.

Asimismo, no se incluyen planes temáticos o específicos de derechos. Los PNADH tienen un enfoque ‘integral’, según la Conferencia Mundial de 1993, que también reafirmó la indivisibilidad e interdependencia de los derechos.⁴⁰ Si bien los planes de acción temáticos o específicos de derechos se están propagando, y resulta pertinente analizar la forma en que se articulan con los PNADH (véase la Parte 2 de este estudio), no constituyen PNADH en el sentido de la Declaración de Viena. Este enfoque conceptual coincide con el adoptado por Yao Xu, del Centro para el Estudio de los Derechos Humanos de la Universidad de Nankai⁴¹ y por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.⁴² Pero es más estricto que el de otras investigaciones que han acogido una variedad de planes bajo una terminología genérica de los PNADH.⁴³ Mantener el enfoque en los PNADH como planes integrales no sólo está en consonancia con la Declaración de Viena, sino que también es útil para construir un campo de investigación centrado en la especificidad de los PNADH. De hecho, la amplitud de su alcance plantea retos únicos que no experimentan los planes temáticos, por ejemplo, en términos de enfoque, eficiencia, anclaje institucional, etc.

Un último tipo de planes que no se incluye en nuestra definición de PNADH son los llamados ‘planes de implementación de recomendaciones’ (de vez en cuando llamados ‘planes de aplicación de recomendaciones’), adoptados por numerosos Estados para dar seguimiento a las recomendaciones de los organismos internacionales o regionales de derechos humanos. En este sentido, nuestro trabajo está alineado con el Secretario General de la ONU, que en 2017 resumió de forma concisa las diferencias conceptuales que distinguen a los PNADH de los planes de implementación de recomendaciones de la siguiente manera:

La elaboración de un plan de acción nacional de derechos humanos es una actividad de alcance nacional, y la calidad del proceso para su preparación determinará, en última instancia, el apoyo político al plan, el reconocimiento y la aceptación por el público y la sociedad civil y la eficacia de la supervisión de su aplicación.⁴⁴ Los planes de aplicación de las recomendaciones son muy diferentes de los planes de acción nacionales sobre derechos humanos en cuanto al proceso, cobertura (esos planes consideran y contienen únicamente recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos), flexibilidad, duración y formato. La elaboración de los planes de aplicación de las recomendaciones podría incluir consultas con los interesados, en particular las organizaciones de la sociedad civil, pero, en última instancia, el alcance de esas consultas no coincide con el de las relacionadas con la elaboración de los planes de acción nacionales de derechos humanos.⁴⁵

Como se admitirá en la Sección 1.3, resulta difícil aplicar algunos de estos conceptos distintivos a la realidad y la práctica estatal. Es más, recientemente han tenido lugar debates entre los actores de los derechos humanos en Ginebra en torno a la última distinción mencionada, que abordo y discuto en la Parte 2 del estudio.

1.2 LISTA DE PNADH ADOPTADOS DESDE 1993 A 2021

El inventario de PNADH resultante se presenta en esta sección. Incluye 140 PNADH adoptados desde que surgió el concepto en la Conferencia Mundial de 1993 (el primer PNADH fue adoptado por Australia en enero de 1994)⁴⁶ hasta diciembre de 2021. Los PNADH están organizados por países, en orden alfabético. La lista incluye los PNADH adoptados posteriormente por el mismo país. Cuando es posible, los hipervínculos redirigen a los lectores al plan. Los detalles y las modalidades de adopción/validación figuran en el Anexo de la versión en inglés de este estudio.⁴⁷ Las versiones en otros idiomas y los planes adoptados después de 2021 se pueden encontrar en la [página web del inventario](#).

Alemania: [Plan de Acción en Derechos Humanos del Gobierno Federal 2005-2006](#)
[Plan de Acción en Derechos Humanos del Gobierno Federal 2008-2010](#)
[Plan de Acción en Derechos Humanos del Gobierno Federal 2010-2012](#)
[Plan de Acción en Derechos Humanos del Gobierno Federal 2012-2014](#)
[Plan de Acción en Derechos Humanos del Gobierno Federal 2014-2016](#)
[Plan de Acción en Derechos Humanos del Gobierno Federal 2017-2018](#)
[Plan de Acción en Derechos Humanos del Gobierno Federal 2019-2020](#)

	<u>Plan de Acción en Derechos Humanos del Gobierno Federal 2021-2022</u>
Angola:	<u>Estrategia Nacional de Derechos Humanos y Plan de Implementación (2020-2025)</u>
Argentina:	<u>Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2017-2020</u>
Armenia:	<u>Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Protección de los Derechos Humanos 2014-2016</u> <u>Plan de Acción basado en la Estrategia Nacional de Protección de los Derechos Humanos 2017-2019</u> <u>Plan de Acción para 2020-2022 derivado de la Estrategia Nacional de Protección de los Derechos Humanos</u>
Australia:	<u>Plan Nacional de Acción (1994)</u> <u>Marco Nacional de Derechos Humanos: Plan Nacional de Acción (2004)</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, 2012</u>
Azerbaiján:	<u>Plan Nacional de Acción para la Protección de los Derechos Humanos (2006-2011)</u> <u>Programa Nacional de Acción para Fortalecer la Eficacia de la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades 2012-2015</u>
Bielorrusia:	<u>Plan de Acción Interservicios para 2016-2019</u>
Bolivia:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de Derechos Humanos 1999</u> <u>Plan de Acción de Derechos Humanos 2006-2010</u> <u>Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos 2009-2013</u> <u>Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos 2014-2018</u>
Brasil:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 1996</u> <u>Programa Nacional para los Derechos Humanos (PNDH II)</u> <u>Programa Nacional para los Derechos Humanos (PNDH III)</u>
Burundi:	<u>Plan de Acción para la Implementación de la Política Nacional de Derechos Humanos 2012-2017</u>
Cabo Verde:	<u>Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos y la Ciudadanía (2003)</u> <u>Segundo Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos y la Ciudadanía 2017-2022</u>
Camerún:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2015-2019</u>
Chad:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2012-2015</u>
Chile:	<u>Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021</u>
China:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2009-2010</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2012-2015</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2016-2020</u> <u>Plan de Acción en Derechos Humanos 2021-2025</u>

Croacia:	<u>Programa Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos 2008-2011</u> <u>Programa Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos para el período 2013-2016</u>
Ecuador:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de Derechos Humanos, 1998</u>
España:	<u>Plan de Derechos Humanos 2009-2012</u>
Etiopía:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2013-2015</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2016-2020</u>
Filipinas:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (1996-2000)</u> <u>Segundo Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos 2010-2014</u> <u>Plan de Derechos Humanos, 2018-2022: Agenda para la Protección de las Vidas Humanas, la Mejora de la Dignidad Humana y el Progreso de las Personas</u>
Finlandia:	<u>Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos y Fundamentales 2012-2013</u> <u>Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos y Fundamentales 2017-2019</u> <u>Plan Nacional de Acción para los Derechos Humanos y Fundamentales 2020-2023</u>
Gambia:	<u>Política Nacional y Plan de Acción en Derechos Humanos (2021-2025)</u>
Georgia:	<u>Plan de Acción del Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos 2014-2016</u> <u>Plan de Acción del Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos para 2016-2017</u> <u>Plan de Acción del Gobierno para los Derechos Humanos 2018-2020</u>
Grecia:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2014-2016</u>
Guatemala:	<u>Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos 2007-2017</u>
Honduras:	<u>Primera Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos en Honduras 2013-2022</u>
Indonesia:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 1998-2003</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2004-2009</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2011-2014</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2015-2019</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2021-2025</u>
Irak:	<u>Plan Nacional en Derechos Humanos 2012-2014</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2021-2025)</u>
Jordania:	<u>Plan Nacional Integral en Derechos Humanos 2016-2025</u>
Kazajistán:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2009-2012</u> <u>Plan de Acción Prioritario en Derechos Humanos (2021)</u>

Kenia:	<u>Política Nacional y Plan de Acción en Derechos Humanos y Plan de Acción (2015-2020)</u>
Kirguistán:	<u>Plan de Acción en Derechos Humanos 2019-2021</u>
Kosovo:	<u>Estrategia y Plan de Acción en Derechos Humanos 2009-2011</u> <u>Plan de Acción (2021-2023) para la Implementación del Programa de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (2021-2025)</u>
Letonia:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 1995</u>
Líbano:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2014-2019</u>
Liberia:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2013-2018</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2019-2024</u>
Lituania:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2002-2004</u>
Malawi:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 1995-1996</u> <u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2004-2011</u>
Malasia:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2018)</u>
Malí:	<u>Plan de Acción de la Política Nacional de Derechos Humanos 2017-2021</u>
Marruecos:	<u>Plan Nacional de Acción sobre la Democracia y los Derechos Humanos 2018-2021</u>
Mauritania:	<u>Plan de Acción Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2003)</u>
México:	<u>Programa Nacional de Derechos Humanos, 1998</u> <u>Programa Nacional: Promoción y Fortalecimientos de los Derechos Humanos 2004-2006</u> <u>Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012</u> <u>Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018</u> <u>Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024</u>
Moldavia:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2004-2008</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos para el período 2011-2014</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos para el período 2018-2022</u>
Mongolia:	<u>Programa Nacional de Acción en Derechos Humanos (2003-2006)</u>
Namibia:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2015-2019</u>
Nepal:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2004-2008)</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2007-2010)</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2010-2013)</u> <u>Cuarto Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2014-2018</u> <u>Quinto Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2020-2025</u>

Nigeria:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 2006</u> <u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 2009-2013</u>
Noruega:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2000-2005)</u>
Nueva Zelanda:	<u>Plan de Acción en Derechos Humanos, 2005-2010</u> <u>Plan Nacional de Acción , 2015-2019</u>
Países Bajos:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2014)</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos: Acceso a los Servicios (2020)</u>
Pakistán:	<u>Plan de Acción en Derechos Humanos (2016)</u>
Palestina:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (1999-2003)</u>
Paraguay:	<u>Plan Nacional de Derechos Humanos (2013)</u>
Perú:	<u>Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010</u> <u>Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016</u> <u>Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021</u>
Reino Unido:	
• Escocia:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2013-2017</u>
• Santa Elena:	<u>Plan de Acción en Derechos Humanos: Acciones Prioritarias 2012-2015</u>
R.D. Congo:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2000-2002</u>
Rep. de Corea:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2007-2011</u> <u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2012-2016</u> <u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2018-2022</u>
Rep. Dominicana:	<u>Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2022</u>
Rep. de Mauricio:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2012-2020</u>
Ruanda:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2017-2020</u>
Seychelles:	<u>Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos 2015-2020</u>
Somalia:	<u>Plan de Acción para la Implementación de la Hoja de Ruta para los Derechos Humanos 2015-2016</u>
Sri Lanka:	<u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2011-2016</u> <u>Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2017-2021</u>
Sudáfrica:	<u>Plan de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 1998</u>
Sudán:	<u>Plan de Acción Nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos 2013-2023</u>
Suecia:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2002-2004</u> <u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2006-2009</u>
Tailandia:	<u>Primer Plan Nacional en Derechos Humanos 2001-2005</u>

	<u>Segundo Plan Nacional en Derechos Humanos 2009-2013</u>
	<u>Tercer Plan Nacional en Derechos Humanos 2014-2018</u>
	<u>Cuarto Plan Nacional en Derechos Humanos 2019-2022</u>
Tanzania:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2013-2017</u>
Turkmenistán:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2016-2020</u>
	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2021-2025</u>
Turquía:	<u>Plan de Acción para la Prevención de Violaciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (2014-2019)</u>
	<u>Plan de Acción de Derechos Humanos: Individuo Libre, Sociedad Fuerte; Turquía más democrática (2021)</u>
Tuvalu:	<u>Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos 2016-2020</u>
Ucrania:	<u>Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Nacional en la esfera de los Derechos Humanos para el período hasta 2020 (2015)</u>
	<u>Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos para el período 2021-2023</u>
Uzbekistán:	<u>Hoja de ruta para la Implementación de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos (2020)</u>
Venezuela:	<u>Plan Nacional de Acción para la Protección y Protección de los Derechos Humanos 1999-2004</u>
	<u>Plan Nacional en Derechos Humanos 2016-2019</u>

1.3 ELECCIONES Y CASOS DUDOSOS

Si bien se usó un enfoque conceptualmente estricto a la hora de decidir aquello que se excluía o se incluía en el inventario, y de adoptar, en algunos casos, un enfoque más conservador en comparación con otros conjuntos de datos anteriores (véase la Sección 1.1), algunos casos fueron innegablemente desafiantes, o se encontraban en los límites de los principios conceptuales utilizados para definir los PNADH. En esta sección se explican las decisiones tomadas, así como los problemas encontrados y los casos dudosos.

1.3.1 AUTODENOMINACIÓN COMO PNADH

Como se mencionó en la Sección 1.1, un criterio principal utilizado para identificar los PNADH fue su autodenominación como ‘plan nacional de acción en derechos humanos’, complementado regularmente con una referencia directa a la Declaración de Viena. Un ‘PNADH’ caracterizado como tal de forma errónea fue excluido del inventario: el plan estratégico de la INDH de Zambia. Por el contrario, también hubo casos en los que los planes se etiquetaron de forma diferente, pero eran en esencia similares a los PNADH, sólo que utilizando una terminología diferente. De acuerdo con la opinión del ACNUDH y de otros actores internacionales,⁴⁸ se incluyeron en el inventario planes denominados ‘Programas Nacionales’, como en los casos de Azerbaiyán, Brasil, Croacia y México. En ellos, su finalidad y la metodología eran similares a las de los PNADH. Lo mismo ocurrió con las ‘hojas de ruta’ de implementación (p.ej., en Uzbekistán), siempre que incluyeran puntos de acción.

Un caso dudoso que se incluyó en el inventario es el 'Plan de Medidas Prioritarias en Materia de Derechos Humanos' de 2021 de Kazajistán, también denominado -por el decreto que lo establece- el 'plan de acción del gobierno en materia de derechos humanos'. Tiene similitudes con los PNADH, ya que establece 26 acciones concretas con plazos, distribución de responsabilidades entre los ministerios competentes, un sistema de informes, etc. Sin embargo, tiene un formato claramente distinto al del anterior PNADH del país (2009-2012). Por ejemplo, no hay partes narrativas sobre cuestiones relativas a los derechos humanos, y el proceso de desarrollo del plan no está claro. Vale la pena señalar que el país había finalizado un segundo PNADH completo para 2017-2021, pero nunca fue adoptado oficialmente (y, por lo tanto, no figura en el inventario). El 'plan de medidas prioritarias', adoptado por decreto del gobierno por una orden presidencial, es más directo y específico, con plazos cortos y sincronizados con la agenda del nuevo gobierno. Este enfoque innovador podría tener un mayor potencial de implementación, pero pareciera ser impuesto por la cúpula de gobierno, lo que podría socavar los procesos de consulta diligentes.

Los planes de acción de implementación de políticas o estrategias nacionales de derechos humanos fueron incluidos. En muchos casos, los documentos eran tanto una estrategia/política como un plan de acción (p.ej., Chad y Kenia). Sin embargo, las estrategias por sí solas no fueron incluidas, adoptando así una interpretación más estricta que la del Consejo de Europa y la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Si el inventario hubiera incluido estrategias, muchos más países figurarían en él. Para dar un ejemplo, Egipto adoptó en 2021 una Estrategia Nacional de Derechos Humanos para 2021-2026, con numerosos objetivos. No obstante, está previsto que se complete con un Plan de Acción, que detallaría los plazos, las acciones y las responsabilidades.

Depender en parte en la autodenominación de los PNADH tiene una consecuencia que merece ser reconocida. Como mostraré en el Capítulo 3, el contenido de estos varía mucho. Los que figuran en el inventario se adhieren prima facie a los criterios y principios clave de los PNADH, pero una investigación más profunda, más allá de los principios clave, puede revelar que éstos no se atienen necesariamente a metodologías rigurosas, por ejemplo, no siempre identifican claramente las acciones a realizar. Esto significa que algunos planes que se caracterizan como PNADH, y que se refieren explícitamente a la Declaración de Viena de 1993 y/o al Manual de 2002, pueden ser en la práctica más generales que, por ejemplo, la Estrategia egipcia. Esto apunta a una zona gris en los límites del inventario, donde las estrategias y los planes de acción pueden ser más afines en la práctica, aunque sean conceptualmente distintos.

1.3.2 LA ADOPCIÓN OFICIAL

Uno de los criterios para su inclusión en el inventario fue que los planes de acción nacionales fueran adoptados oficialmente. Para comprobarlo, se empleó un análisis de dos niveles, descrito en la Sección 1.1. Esta verificación fue más compleja de lo que puede parecer a primera vista. Muchos documentos presentados como

PNADH, cuyo borrador final puede obtenerse fácilmente, carecen de adopción oficial. Un caso entre otros es el de Colombia, que se ha involucrado repetidamente en el desarrollo de un PNADH desde 2006, con varios borradores de planes finalizados y fácilmente accesibles,⁴⁹ pero nunca adoptados oficialmente.⁵⁰ A septiembre de 2022, la PNADH de Colombia aún estaba pendiente de adopción formal.⁵¹ Más problemático aún, estos borradores de planes son muy a menudo aplaudidos en los foros internacionales -en especial por otros Estados durante los exámenes del EPU- como si de hecho estuvieran adoptados. Por mencionar sólo uno de los muchos ejemplos, no menos de seis países⁵² celebraron equivocadamente la adopción del PNADH de Uganda en 2014, durante el examen de Uganda ante el EPU de 2016, solicitándole que diera paso a la implementación del plan. De hecho, en marzo de 2022, el plan aún no había sido adoptado.⁵³

Se hicieron dos excepciones que se incluyeron en el inventario. El segundo y el tercer PNADH de Filipinas (que abarcan los años 2010-2014 y 2018-2022, respectivamente) no fueron adoptados formalmente debido a los cambios de liderazgo político, aunque han recibido cierto grado de validación y han servido de referencia para los ministerios competentes. Así lo confirmó la comunicación con el INDH de Filipinas y, a través de ella, el Comité Presidencial de Derechos Humanos. Según este último:

No hubo una adopción ejecutiva formal del Plan de Derechos Humanos de Filipinas (PDHF) 2 y el PDHF-3. El PDHF-3 se elaboró durante el gobierno de la Presidenta Macapagal-Arroyo y se suponía que debía haber sido adoptado oficialmente por el gobierno sucesor del Presidente Benigno Aquino III. Aunque esto no ocurrió por razones mayoritariamente políticas, el PDHF-2 contó con el respaldo de los organismos regidos por los tratados internacionales, lo que garantizó su implementación.

Mientras tanto, el PDHF-3 que fue implementado bajo la administración del presidente Duterte siguió el mismo camino que el PDHF-2. Del mismo modo, las agencias ejecutivas implicadas expresaron su apoyo y reiteraron su compromiso de desarrollar los capítulos temáticos que les habían sido asignados, así como de implementar los diversos programas, actividades y proyectos en línea con los objetivos temáticos del PDHF-3. Además, en la evaluación intermedia del PDHF-3 en el 'Ugnayang Bayan' (consulta a la comunidad), nada menos que el Presidente expresó su firme apoyo a los esfuerzos alineados con el PDHF-3.⁵⁴

Como prueba de que estos planes se consideran hojas de ruta activas para la acción en materia de derechos humanos, el gobierno ha llevado a cabo revisiones y planes de implementación, y ahora está sentando las bases de lo que sería el 'cuarto PNADH'. La decisión de incluir estos dos PNADH en el presente inventario está a la par con otras listas parciales de PNADH.⁵⁵

Este ejemplo muestra de forma interesante que el apoyo de los ministerios implicados y de la administración también resulta decisivo, y puede ser suficiente

para garantizar algún tipo de implementación, especialmente cuando existe una estructura gubernamental con puntos focales de derechos humanos que puede dar seguimiento a la implementación. El caso de Filipinas también ilustra la dificultad de garantizar una validación política formal de los PNADH, especialmente cuando los procesos de desarrollo se prolongan durante años, corriendo el riesgo de que se produzca un cambio gubernamental entretanto. Sin embargo, existen ejemplos inversos en los que un cambio ministerial ha acelerado la adopción de un PNADH. El PNADH marroquí es un ejemplo de ello. La elaboración del PNADH marroquí se decidió en 2008, como resultado de un debate nacional sobre democracia y derechos humanos. Se creó un comité para desarrollarlo, que finalizó el borrador del plan 2011-2016. Sin embargo, a raíz de las cambiantes dinámicas políticas que se reflejaron en la adopción de la nueva Constitución en 2011, el proyecto no se aprobó. Éste se actualizó para cubrir los nuevos compromisos constitucionales y políticos, y se modificó para cubrir el periodo 2018-2021, pero su adopción siguió retrasándose. Finalmente fue adoptado por el gobierno el 21 de diciembre de 2017,⁵⁶ apenas nueve meses después de que se creara el cargo de Ministro de Derechos Humanos con motivo de un cambio de gobierno, y el nuevo Ministro hizo de la adopción del Plan una prioridad.

Un último punto relacionado con lo anterior es que, con bastante frecuencia, los PNADH se aprueban oficialmente años después de su elaboración. Si bien en el caso de Marruecos se actualizó el contenido inicial del proyecto del plan, el retraso en las adopciones crea el riesgo de que los planes elaborados para un periodo de tiempo concreto y correspondientes a una situación determinada queden obsoletos en el momento de su aprobación oficial.

1.3.3 INCLUSIÓN DE ACCIONES A NIVEL NACIONAL

Como se indicó en la Sección 1.1, del inventario se excluyeron los planes que únicamente se referían a acciones internacionales en materia de derechos humanos. Los planes que contaban con acciones tanto nacionales como internacionales fueron incluidos. Sin embargo, hay un caso que roza los límites de este criterio y que merece ser reconocido. Se trata de los Planes de Acción de Derechos Humanos del Gobierno Federal de Alemania.

Alemania ha adoptado ocho planes consecutivos, que a veces son incluidos en las listas existentes de PNADH -la lista de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea menciona los últimos PNADH de Alemania,⁵⁷ pero a veces no-, p.ej., las listas del Consejo de Europa no los mencionan. Estos planes se denominan planes de acción en materia de derechos humanos, y señalan las acciones previstas por el gobierno federal en períodos de dos o tres años. La práctica de adoptar este tipo de planes se inició a petición del Parlamento Federal de Alemania, mediante una resolución de 2003 en la que se pedía al gobierno federal que acompañara sus informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos con un plan de acción. La resolución se refería explícitamente al concepto de PNADH de la Conferencia Mundial de 1993,⁵⁸ y el INDH alemán promovió asimismo la adopción de un PNADH en línea con la Declaración de

Viena.⁵⁹ Sin embargo, los planes resultantes fueron emitidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y orientados principalmente a la acción internacional de Alemania. Además, recordaban los objetivos de derechos humanos ya acordados en los acuerdos de coalición/la agenda política del gobierno federal, en lugar de establecer nuevos puntos de acción que debían ser implementados por los ministerios federales competentes. Dado que los planes incluyen al menos algunos compromisos nacionales hacia el futuro, se incluyeron en el inventario. El balance entre las acciones nacionales e internacionales también ha mejorado con el tiempo. No obstante, los planes alemanes siguen siendo un caso dudoso, y algunos autores han debatido sobre si merecen llamarse planes, o sobre si verdaderamente incluyen puntos de acción.⁶⁰

1.3.4 LOS PNADH Y LOS PLANES DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Aunque el Secretario General de la ONU recordó claramente la diferencia conceptual entre los PNADH y los planes de implementación de recomendaciones en 2017 (véase la Sección 1.1), recientemente han surgido propuestas de algunos impulsores de normas en Ginebra para restarle importancia a la ‘diferencia fundamental’ entre los dos tipos de planes y encontrar formas de integrar las metodologías. Estos debates conceptuales se analizan en la Parte 2 del estudio. En la práctica de los Estados se observan algunas zonas grises dignas de mención, que apuntan a los crecientes desafíos para disociar los PNADH de los planes de implementación de las recomendaciones.

Por un lado, muchos Estados siguen distinguiendo claramente ambos enfoques. Varios países han adoptado planes de implementación de recomendaciones que no tienen la ambición de ser presentados como PNADH. Por poner un ejemplo, Burkina Faso ha elaborado una serie de planes de implementación de recomendaciones⁶¹ con extensas secciones narrativas y metodológicas, sin mencionar en ningún momento el concepto y la metodología de un PNADH. Las entrevistas realizadas a los funcionarios encargados de esos planes confirmaron que los dos tipos de metodologías se distinguen claramente y que los planes de implementación de las recomendaciones no pretenden servir, ni ser presentados, como el PNADH del país. Del mismo modo, Nepal ha tenido la práctica constante de adoptar dos tipos diferentes de planes, los PNADH y los planes de implementación de las recomendaciones del EPU, distinguiendo los dos enfoques.⁶²

Por otro lado, varios Estados han empezado a presentar como PNADH, planes que son en realidad planes de implementación de recomendaciones. Los planes de Bielorrusia, Turquía (2014-2019) y Nueva Zelanda (2015-2019) son excelentes ejemplos. El primero se centra únicamente en el seguimiento de las recomendaciones del EPU, el segundo en la implementación de las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y el tercero se basa en todas las recomendaciones del EPU y de los órganos de tratados, así como en los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los tres países

presentaron activamente esos planes como sus PNADH, aunque los propios planes no se denominen técnicamente como tales. Por ejemplo, el Presidente de Bielorrusia, Alexander Lukashenko, refiriéndose al plan de seguimiento del EPU del país ante la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa el 5 de julio de 2017, declaró que ‘la elaboración del primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos de la historia de la Bielorrusia independiente se ha convertido en el elemento más importante para garantizar sistemáticamente todo el conjunto de derechos y libertades de los ciudadanos’.⁶³ Estos planes son aceptados como PNADH por la comunidad internacional,⁶⁴ y el plan de Nueva Zelanda se menciona a menudo como un buen ejemplo de PNADH. De hecho, Turquía cambió el nombre de su plan posterior adoptado en 2021 por el de ‘Plan de Acción sobre Derechos Humanos’. Para este inventario, sólo se incluyeron los planes de implementación de recomendaciones cuando había reclamaciones gubernamentales fundamentadas para presentarlos como un PNADH. Esto aplica a los tres países mencionados anteriormente.

La frontera conceptual entre los PNADH y los planes de implementación de recomendaciones puede ser cada vez más difusa en el futuro. Presionados para que adopten tanto planes de implementación de recomendaciones como también PNADH, los Estados toman un enfoque híbrido. El texto estándar utilizado por los Altos Comisionados de la ONU para los Derechos Humanos en sus cartas de seguimiento del EPU intenta combinar la ambición de anclar los planes en las recomendaciones internacionales, al tiempo que preserva el proceso participativo característico de los PNADH. Las cartas animan a los Estados a desarrollar un PNADH ‘para lograr resultados concretos en las áreas contenidas en el anexo [i.e., las recomendaciones agrupadas del EPU] y para facilitar la preparación [del país] para el [siguiente] ciclo del EPU. El desarrollo del [PNADH] debería incluir consultas con todas las partes interesadas, en particular las INDH y las organizaciones de la sociedad civil’.⁶⁵ La forma de hacer esto en la práctica puede ser un reto para los Estados, tal y como señalan los estudios de caso presentados en la Sección 4.2. La aparición de planes digitalizados y en línea que se actualizan de forma continua puede fomentar y facilitar la inclusión de puntos de acción correspondientes a las nuevas recomendaciones internacionales. Sin embargo, esto puede servir para cortar los fundamentos que se esperan de los PNADH, que deben basarse en amplios procesos consultivos nacionales. El retraso en la publicación de una versión revisada del Manual de 2002 sobre los PNADH puede ser una señal de que la integración de ambas metodologías es un reto, y de que todavía hay algunas cuestiones conceptuales sin resolver. Esto merece atención y se analiza con más detalle en la Parte 2 de este estudio.

1.3.5 CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES

Una última aclaración terminológica por hacer se refiere al concepto de ‘nacional’. Cabe señalar que el inventario incluye: a) planes subnacionales para el Reino Unido; Escocia y Santa Elena, y b) los planes adoptados por países con un estatuto internacional controvertido: Kosovo y Palestina. El primer punto está en consonancia con los enfoques del Consejo de Europa, la Agencia de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea y el ACNUDH, ya que su lista de planes subnacionales de derechos humanos incluye a Escocia, y, por analogía, con la práctica de la Alianza Mundial de INDH a efectos de acreditación- que acredita a varias instituciones 'nacionales' de derechos humanos para el Reino Unido. En consecuencia, entre los países que han adoptado varios PNADH se incluyen 35 países que han tenido varios PNADH a lo largo del tiempo, y un país (el Reino Unido) en el que los PNADH han sido adoptados de forma paralela por entidades subnacionales. El segundo punto, principalmente la inclusión de países con un estatus controvertido está en consonancia con el enfoque del Consejo de Europa, ya que su lista de PNADH incluye a Kosovo.

CAPÍTULO 2

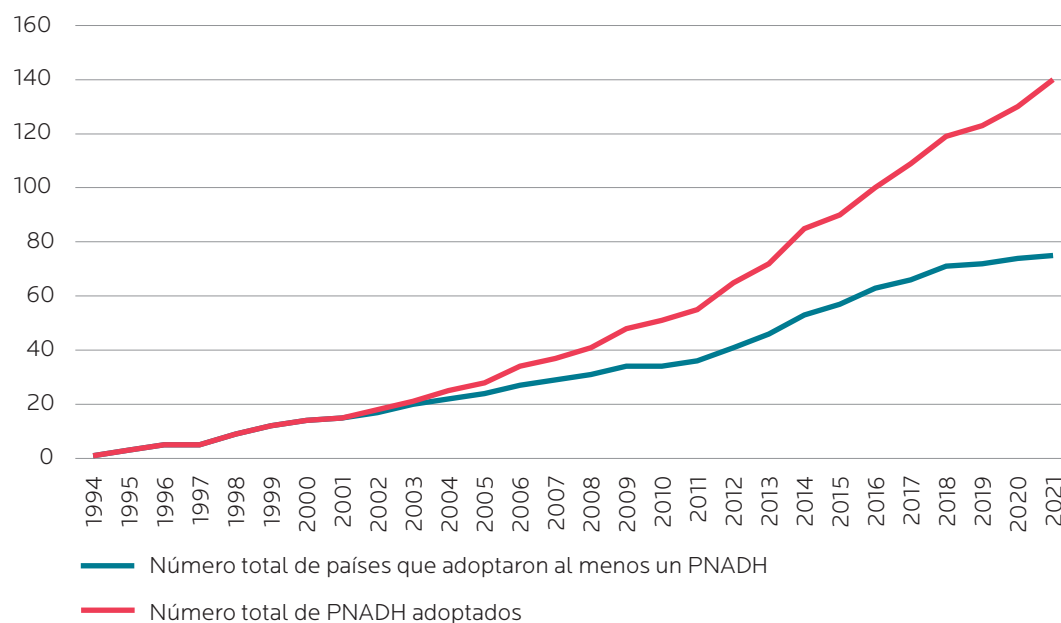
TENDENCIAS EN LA DIFUSIÓN DE LOS PNADH A NIVEL MUNDIAL

En este Capítulo se analizan las tendencias generales de difusión de los PNADH en todo el mundo, que pueden encontrarse en el inventario detallado de los PNADH. En la Sección 2.1 se analizan las cifras de planes adoptados a nivel global. En ella se pone de manifiesto que la difusión de los PNADH es mucho más significativa de lo que se ha contabilizado hasta ahora. La Sección 2.2 analiza el compromiso de los Estados con los PNADH a lo largo del tiempo. Señala la aparente paradoja sobre la difusión de la norma, que consiste en que la mayoría de los PNADH fueron adoptados después de que la promoción de los PNADH fuera relegada por la mayoría de los organismos internacionales de derechos humanos. La Sección 2.3 revisa los patrones en la institucionalización de los PNADH por parte de los Estados, prestando atención a las prácticas de los países en la adopción de PNADH sucesivos. Por último, la Sección 2.4 analiza la distribución geográfica de los PNADH.

2.1 DIFUSIÓN GENERAL: UN COMPROMISO SIGNIFICATIVO DE LOS ESTADOS CON LOS PNADH

El inventario muestra que, desde la aparición del concepto en la Declaración de Viena de 1993 hasta diciembre de 2021, se han adoptado 140 PNADH. Estos 140 PNADH han sido adoptados en 75 países, y 35 de ellos han adoptado más de un PNADH. Este nuevo recuento contrasta con las cifras obsoletas a las que siguen haciendo referencia los propios planes de reciente creación, la academia y las cifras internacionales de la ONU.⁶⁶ En la actualidad hay casi el triple de planes, adoptados por el doble de países, que los contabilizados en la página web del ACNUDH sobre los PNADH, que recoge 51 planes en 39 países.

El Gráfico 1 que aparece a continuación ofrece una representación gráfica de la concentración de los PNADH y de los países que los han adoptado desde 1993. La línea verde representa el número total de países que han adoptado al menos un PNADH, y la línea rosa representa el número total de PNADH -incluyendo los PNADH subsiguientes adoptados por los mismos países.

GRÁFICO 1: NÚMERO TOTAL DE PNADH ADOPTADOS Y DE PAÍSES CON AL MENOS UN PNADH

Para comprender bien el alcance del compromiso de los Estados con los PNADH, es importante tener en cuenta que éste va más allá de un punto en el tiempo, a saber, el año de adopción formal. El periodo de implementación de cada PNADH comprende varios años, a veces una década. Así, mientras que en 2021 se adoptaron 10 planes, en diciembre de 2021 había al menos 33 PNADH en curso. Esta cifra se basa en la duración oficial prevista en los propios PNADH, pero en muchos casos los planes tienden a prorrogarse unos cuantos años más. En otros casos, los planes pueden quedar sin efecto al cabo de unos años; por ejemplo, tras un cambio de gobierno. Por último, algunos planes son de duración indefinida, lo que puede dificultar la evaluación de su continuidad.⁶⁷

Además, el compromiso con los PNADH comienza mucho antes de las fases de adopción y implementación. El periodo que precede a la adopción puede conllevar amplios procesos, que de hecho se recomiendan como una premisa en la metodología del Manual del ACNUDH de 2002. Este último afirma que los procesos de preparación y desarrollo son tan importantes como la aplicación de un plan. Sin embargo, en muchos casos, este proceso se ha prolongado durante muchos años, si no durante más de una década. Por poner uno de los muchos ejemplos, la INDH de Malasia, SUKAHAM, lleva abogando por el desarrollo de un PNADH en Malasia desde 2002.⁶⁸ El gobierno aprobó la elaboración de un PNADH en 2012, lo que dio lugar a procesos de consulta con las partes interesadas.⁶⁹ El plan se publicó finalmente el 1 de marzo de 2018.⁷⁰

Además de los 140 planes incluidos en el inventario, muchos PNADH estaban en fase de desarrollo o a punto de ser adoptados en diciembre de 2021 (fecha de cierre del inventario). Las futuras actualizaciones del inventario podrían mostrar un aumento constante de los PNADH, si estos planes se adoptan formalmente. Una revisión preliminar de diferentes fuentes muestra que, en el momento de redactar el presente informe,⁷¹ hay al menos 24 planes de acción nacionales adicionales que se encuentran en fases avanzadas de desarrollo, entre los que se incluyen 14 países para los que sería el primer PNADH. Esto comprende:

- PNADH adoptados a principios de 2022, por ejemplo, en Bahrein⁷² y Taiwán⁷³ (primeros planes).
- Borradores de PNADH próximos a ser adoptados formalmente: se ha anunciado su inminente adopción en Botsuana,⁷⁴ Guinea Bissau,⁷⁵ Haití,⁷⁶ Costa de Marfil,⁷⁷ Qatar,⁷⁸ Tayikistán⁷⁹ y Uganda⁸⁰ (primeros planes), así como en Burundi,⁸¹ Etiopía,⁸² Nigeria⁸³ y Tanzania⁸⁴ (planes ulteriores).
- El desarrollo de PNADH que estarían muy avanzados, por ejemplo, en India,⁸⁵ Kuwait,⁸⁶ las Maldivas,⁸⁷ Paraguay⁸⁸ y los Emiratos Árabes Unidos⁸⁹ (primeros planes), así como en Bielorrusia,⁹⁰ Chile,⁹¹ Líbano,⁹² Malawi,⁹³ Escocia⁹⁴ y España⁹⁵ (planes ulteriores).
- Además de estos 24 PNADH potenciales, muchos otros países han manifestado su intención de elaborar PNADH, como: Egipto,⁹⁶ Guyana,⁹⁷ Portugal,⁹⁸ Arabia Saudí,⁹⁹ Sierra Leona¹⁰⁰ (primeros planes) y Croacia¹⁰¹ (plan ulterior).

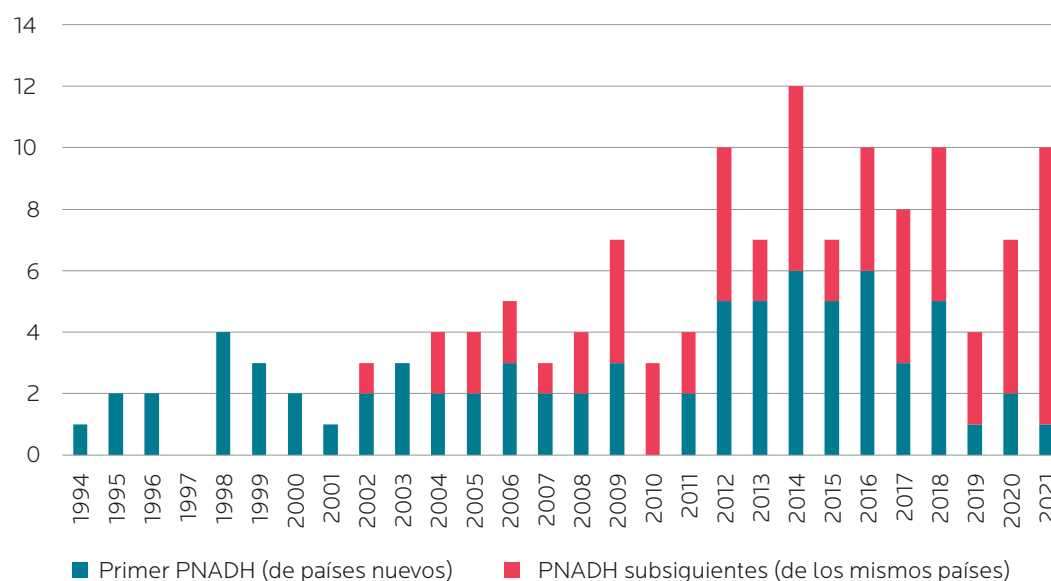
Por último, en la investigación se descubrieron pruebas de múltiples procesos de planificación que no dieron lugar a la adopción de un plan, por diversas razones. Por ejemplo, el gobierno de Austria, con el apoyo de la Junta del Defensor del Pueblo de Austria, inició un extenso proceso de desarrollo del PNADH en 2014, en el que se realizaron diversas consultas, se recibieron aportaciones de varias partes interesadas y se distribuyeron borradores. Sin embargo, el proyecto fue abandonado a finales de 2016,¹⁰² y dejó de figurar en el programa de trabajo del gobierno para 2017-2022. Amnistía Internacional constató que 'Austria no desarrolló ni adoptó un plan de acción nacional de derechos humanos debido a la falta de compromiso político y a la falta de voluntad para involucrarse significativamente con la sociedad civil'.¹⁰³ No obstante, el programa de trabajo del gobierno para 2020-2024 vuelve a mencionar la elaboración de un PNADH.¹⁰⁴ Si bien la historia de los procesos de planificación inconclusos está por escribirse y queda fuera del alcance de la presente publicación, es probable que tales procesos estén lejos de ser anecdóticos, y serían también dignos de investigación. De hecho, el desarrollo y la redacción de los PNADH pueden configurar temporalmente algunos aspectos de las políticas públicas o los debates sobre derechos humanos, y posiblemente repercutir de diversas maneras en los derechos humanos a nivel nacional, por ejemplo, dejando de lado los esfuerzos de rendición de cuentas o, por el contrario, ofreciendo vías de diálogo y difusión.

En resumen, aunque el nuevo inventario de los PNADH muestra una expansión de la práctica estatal mucho más importante de lo que se ha contabilizado hasta ahora, son muchos más de los 75 países que figuran en el inventario los que se han comprometido con los PNADH, sin haber adoptado uno (todavía). En total, se estima que alrededor de la mitad de los países del mundo han participado en algún momento en los PNADH, y una cuarta parte de los países del mundo están actualmente implementando o desarrollando un PNADH. Estos resultados demuestran que existe una amplia gama de experiencias pasadas o presentes en materia de PNADH, y que éstas podrían revisarse para evaluar la contribución de los PNADH, y de su planificación en general, a la implementación de los derechos humanos. Por lo tanto, la escasez de estudios que evalúen empíricamente los PNADH pasados es clamorosa, sobre todo teniendo en cuenta que ello informaría de manera crucial las prácticas, así como el desarrollo de nuevos modelos de planificación por parte de los órganos internacionales y los impulsores de normas.

2.2 TENDENCIAS A LO LARGO DEL TIEMPO: RITMO E INTENSIDAD VARIABLES EN EL COMPROMISO DE LOS ESTADOS CON LOS PNADH

Si bien el panorama general muestra un compromiso significativo de los Estados con los PNADH, otra conclusión evidente se desprende de la secuencia de los PNADH por años de adopción: el ritmo de difusión de los PNADH en el mundo no ha sido constante. El Gráfico 2 muestra el número de PNADH adoptados cada año desde la Declaración de Viena de 1993. En verde se muestra el número de planes adoptados por un país por primera vez, y en rosa, los planes sucesivos.

GRÁFICO 2: NÚMERO DE PNADH ADOPTADOS POR PRIMERA VEZ Y PNADH SUCESIVOS, POR AÑO



Este análisis confirma que hasta 2002 hubo un número limitado de PNADH adoptados, lo que dio lugar a un extenso periodo de difusión de los PNADH. No obstante, en 2002 se produjo una primera evolución cualitativa cuando algunos países comenzaron a adoptar sus planes subsiguientes. El año 2012 constituyó otro punto de ruptura clave, tras el cual el ritmo de adopción de los PNADH se aceleró bruscamente. En la última década se han adoptado más de la mitad de los PNADH. También aumentó drásticamente el número de nuevos países que adoptaban planes después de 2012. Entre 1994 y 2012, en promedio dos nuevos países adoptaron un PNADH cada año, aumentando a cerca de cuatro después de 2012.

En otras palabras, es posible secuenciar la evolución de la práctica estatal y la difusión de los PNADH en todo el mundo, en tres periodos de tiempo:

- De 1994 a 2001: Difusión y compromiso limitados. En 2001, sólo 15 países habían adoptado un plan de este tipo. Esta adopción marginal por parte de los Estados contrasta con la drástica incorporación de la otra innovación institucional clave también promovida por la Declaración de Viena de 1993: el establecimiento de las INDH. El número de INDH pasó de ser 28 a principios de la década de 1990, a 92 a principios de la década de los 2000,¹⁰⁵ siendo, por tanto, una característica mucho más importante de la práctica estatal que la adopción de los PNADH.
- De 2002 a 2011: Si bien el número de países nuevos que se comprometieron con los PNADH siguió siendo bajo, varios países comenzaron a institucionalizar los PNADH mediante la adopción de planes subsiguientes. Esto apunta a un proceso de normalización e internalización de la herramienta (en la siguiente sección se desarrolla este tema).
- Desde 2012: Se observó un salto cualitativo con un número mucho mayor de países que adoptaron sus primeros planes e institucionalizaron los PNADH. Podría decirse que el recuento correspondiente a 2019-2021 parece mostrar un estancamiento en cuanto a los países nuevos que se comprometieron con los PNADH, pero todavía es demasiado pronto para afirmar que está surgiendo una nueva tendencia/fase. De hecho, al menos 13 países nuevos han anunciado la inminente adopción de su primer PNADH (véase la Sección 2.1).

A partir de la revisión de 78 planes, Yao Xu identifica una secuencia más o menos similar que acertadamente denomina los tres periodos de tiempo: 'la Etapa de Exploración (1994-2000), la Etapa de Estabilización (2001-2010) y la Etapa del Salto (posterior a 2011)'.¹⁰⁶

Al comparar estos datos con los periodos de tiempo en los que los PNADH fueron ampliamente promovidos por la ONU y los actores regionales de derechos humanos, se llega a una conclusión sorprendente en cuanto a la difusión de la norma y el papel de los actores y directrices internacionales en la misma. De hecho, surge una paradoja: después de la Declaración de Viena de 1993, que alentó a los Estados a adoptar los PNADH, no hubo un compromiso significativo por parte de los Estados con los mismos, ni tampoco en la época en que el ACNUDH y el PNUD (aproximadamente de 1999 a 2002) invirtieron en apoyar los PNADH y publicaron

directrices. Los órganos de tratados de derechos humanos que intentaron aportar un argumento jurídico para fomentar la adopción de los PNADH, como es el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sólo lo hicieron hasta 2010.¹⁰⁷ Por el contrario, en los últimos 10 años se ha producido un aumento de la adopción de los PNADH, en un periodo en el que los actores internacionales de derechos humanos les han restado prioridad. Aunque puede haber una serie de razones que expliquen por qué no se dio prioridad a la adopción de los PNADH en las décadas de 1990 y 2000, y aunque se puede argumentar que incluso menos Estados habrían adoptado los PNADH en ausencia de la promoción internacional del instrumento, existe una sorprendente asimetría entre la promoción del modelo y la publicación de directrices y normas no vinculantes, por un lado, y, por otro, su uso real por parte de los Estados.

¿Cómo se puede explicar entonces el aumento del compromiso con los PNADH después de 2012? Una hipótesis de peso, también planteada por el Secretario General de la ONU,¹⁰⁸ es que la creciente adopción de los PNADH está relacionada con el Examen Periódico Universal (EPU). Desde el punto de vista temporal, los exámenes del EPU comenzaron en 2008, lo que -teniendo en cuenta que no todos los Estados son examinados a la vez y que la preparación de los PNADH lleva algunos años- se corresponde con un aumento de los PNADH después de 2012. Además, el EPU instauró un nuevo tipo de proceso en el que los comentarios y las recomendaciones son formulados por otros Estados, y no por expertos u organismos internacionales de derechos humanos.

En el primer ciclo del EPU, muchos delegados estatales recomendaron que los Estados examinados adoptasen políticas generales de derechos humanos. No siempre estaba claro si éstas se referían a los PNADH derivados de la Declaración de Viena; sin embargo, se llamó a que los Estados prestaran más atención a la adopción de políticas. Algunos países con PNADH han sido más específicos y han recomendado sistemáticamente a otros Estados que emulen esta práctica. Indonesia es un ejemplo: de las 1.029 recomendaciones que emitió a lo largo de los tres ciclos del EPU (hasta mayo de 2022), 56 recomendaciones solicitaban a los Estados examinados que adoptasen un PNADH o, en algunas ocasiones, que mejoraran los existentes. Todos los Estados examinados, excepto seis -entre ellos, curiosamente, cinco países occidentales-, aceptaron dichas recomendaciones.¹⁰⁹ Algunos países relacionan explícitamente el proceso de elaboración del PNADH con las recomendaciones del EPU. La INDH de la India, por ejemplo, indicó en 2020 que 'a la luz de las persistentes recomendaciones a lo largo de los tres ciclos para adoptar un Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos (PNADH), la Comisión constituyó un Grupo de Trabajo sobre el PNADH con representación de varios Ministerios de la Unión'.¹¹⁰ Aparte de los PNADH que se pusieron en marcha a raíz de las recomendaciones de otros Estados, varios PNADH se han desarrollado, al parecer, como resultado de los compromisos voluntarios asumidos por los Estados ante el Consejo de Derechos Humanos o durante los exámenes del EPU.¹¹¹ Los compromisos para mejorar o adoptar PNADH aparecen en los compromisos del EPU de 20 países.¹¹²

En otras palabras, mientras las organizaciones internacionales se mostraban cada vez más escépticas sobre la utilidad de los PNADH, restándole prioridad a su promoción y recurriendo a otras formas de metodologías de planificación, los Estados han considerado oportuno animarse mutuamente a adoptar los PNADH. El EPU ofreció a los Estados una plataforma para expresar su apoyo, y los Estados posiblemente se dieron cuenta de las ganancias de reputación relativamente fáciles que podrían resultar de la adopción de los PNADH en foros como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. La revisión¹¹³ de Yao Xu de las observaciones realizadas por los Estados durante los tres primeros ciclos del EPU¹¹⁴ a los países que han adoptado PNADH confirma esta hipótesis. Xu analiza si las observaciones recibidas son: a) neutrales, es decir, que señalan el hecho de que existe un PNADH (las llamadas 'observaciones de atención'), o b) de felicitación, es decir, que elogian la adopción del PNADH como una iniciativa positiva ('observaciones laudatorias'), o c) críticas, es decir, que piden al Estado que mejore su implementación ('observaciones de expectativa'). Xu constata que 40 países recibieron observaciones para su PNADH,¹¹⁵ con un total de nada menos que 740 observaciones emitidas. Se trata de una cifra significativa que demuestra que los PNADH son un punto en el que hacen hincapié otros Estados. Es más probable que los Estados reciban observaciones cuando adoptan su primer PNADH¹¹⁶ y especialmente cuando se trata de países en desarrollo.¹¹⁷ De las 740 observaciones, había 105 observaciones de atención, 421 laudatorias y 214 de expectativa. En otras palabras, los países reciben de media muchas más observaciones laudatorias sobre sus PNADH que observaciones críticas. Sólo nueve países recibieron menos observaciones laudatorias que de expectativa.¹¹⁸

Para Xu, el número y la naturaleza de los comentarios conducen a dos conclusiones principales:

- En primer lugar, 'el mecanismo del EPU ha desempeñado un papel importante en fomentar que los países mejoren su situación de derechos humanos mediante la elaboración y implementación de [los PNADH]'.¹¹⁹ Xu va un poco más allá concluyendo que 'ello demuestra que la formulación y implementación de [los PNADH] es una iniciativa política de derechos humanos de interés universal para la comunidad internacional'.¹²⁰
- En segundo lugar, el tratamiento ampliamente positivo de los PNADH en el EPU origina que los países esperen que se les reconozca internacionalmente cuando adoptan los PNADH. Para Xu, los PNADH 'son iniciativas ampliamente reconocidas por la comunidad internacional, lo que hasta cierto punto también refleja el entendimiento común de los distintos países de desarrollar planes de acción de derechos humanos como medio para mejorar su imagen en materia de derechos humanos, así como la función de 'publicidad exterior' de los planes de acción de derechos humanos. También anima a que más países elaboren nuevos [PNADH] con el fin de mejorar su imagen internacional en materia de derechos humanos'.¹²¹

Por lo tanto, no resulta extraño que el resurgimiento de las referencias y la promoción de los PNADH por parte del ACNUDH -tras 15 años de silencio normativo sobre ellos- se haya producido en relación con el EPU. Desde 2017, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos ha recomendado sistemáticamente, en sus cartas de seguimiento a los Estados examinados, que desarrollen o mejoren la implementación de los PNADH.¹²²

2.3 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PNADH

Los Estados comenzaron a adoptar planes sucesivos en 2002. A medida que pasa el tiempo y un cada vez mayor número de Estados en el mundo han tenido al menos un PNADH, la proporción de planes sucesivos en los recuentos anuales de PNADH aumenta lógicamente. En 2021, nueve de los diez PNADH adoptados eran sucesivos. La Tabla 1 clasifica a todos los países del inventario por el número total de PNADH que han adoptado.

TABLA 1: NÚMERO Y NOMBRES DE LOS PAÍSES POR NÚMERO DE PNADH ADOPTADOS

Número total de PNADH	Adoptado en	Países
Ocho planes	1 país	Alemania
Cinco planes	3 países	Indonesia, México, Nepal
Cuatro planes	3 países	Bolivia, China, Tailandia
Tres planes	9 países	Armenia, Australia, Brasil, Finlandia, Georgia, Moldavia, Perú, Filipinas, República de Corea
Dos planes	19 países	Azerbaiyán, Cabo Verde, Croacia, Etiopía, Irak, Kazajistán, Kosovo, Liberia, Malawi, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nigeria, Sri Lanka, Suecia, Turquía, Turkmenistán, Reino Unido (Santa Elena y Escocia), Ucrania, Venezuela
Un plan	40 países	Angola, Argentina, Bielorrusia, Burundi, Camerún, Chad, Chile, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Gambia, Grecia, Guatemala, Honduras, Jordania, Kenia, Kirguistán, Letonia, Líbano, Lituania, Malasia, Malí, Marruecos, República de Mauricio, Mauritania, Mongolia, Namibia, Noruega, Pakistán, Palestina, Paraguay, Ruanda, Seychelles, Somalia, Sudáfrica, España, Sudán, Tanzania, Tuvalu, Uzbekistán

Aunque hay claros signos de institucionalización de la práctica de adoptar PNADH en algunos países, el panorama general es desigual. De los 75 países que han adoptado PNADH, 35 adoptaron al menos un plan sucesivo.¹²³ La mayoría de los países con PNADH no han institucionalizado la práctica, especialmente los países africanos, que han adoptado, en el mejor de los casos, dos PNADH y, en la mayoría de los casos, sólo uno. Entre ellos se encuentran países que todavía están desarrollando o evaluando sus primeros planes. Como se ha visto en la Sección 2.1, muchos Estados han manifestado su intención de adoptar planes sucesivos, por lo que las cifras podrían aumentar en el futuro.

La adopción de PNADH sucesivos parece ser una rutina en un buen número de países, como Alemania, Armenia, Bolivia, China, Finlandia, Georgia, Indonesia, México, Moldavia, Nepal, Perú, la República de Corea y Tailandia. Estos países han tenido tres planes o más, adoptados muy poco después de la finalización de los anteriores, y parecen continuar con la práctica. Algunos países con dos planes también parecen dispuestos a avanzar hacia la institucionalización de la práctica (por ejemplo, Liberia, Etiopía, Turquía, Países Bajos, Sri Lanka, etc.).

Sin embargo, la adopción de varios planes no es en sí misma una garantía o un signo de institucionalización sostenible. Conviene señalar dos advertencias. En primer lugar, puede haber largos intervalos de tiempo entre dos planes. El análisis de los intervalos entre el primer y el segundo plan en los 35 países que adoptaron más de un PNADH muestra que 17 países¹²⁴ tuvieron sus primeros planes consecutivos o con un intervalo de uno o dos años entre ellos, pero que 10 países¹²⁵ tuvieron un intervalo de tres a once años.¹²⁶ Estos largos periodos de interrupción ponen en duda la normalización de la práctica del PNADH dentro del gobierno. En segundo lugar, hay algunos ejemplos de países que, tras adoptar varios PNADH, decidieron explícitamente no volver a emprender iniciativas de este tipo. Esto puede deberse, por ejemplo, a cambios en el gobierno o en sus políticas -como se supone que es el motivo por el que Australia dejó de adoptar los PNADH¹²⁷- o a un giro estratégico hacia otras formas de políticas de derechos humanos y metodologías de planificación, como fue el caso de Suecia.

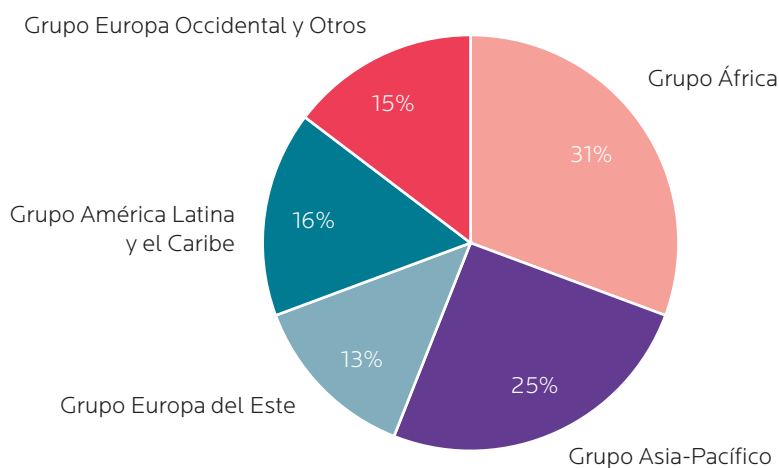
En general, la institucionalización de los PNADH parece estar en marcha en varios países, aunque todavía es pronto para extraer conclusiones generales sobre las perspectivas de institucionalización sistémica de los PNADH en todo el mundo, dado que la mayoría de los primeros planes se adoptaron en la última década.

2.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PNADH

Una última dimensión sobre la difusión de las normas que el inventario de los PNADH nos permite explorar es la cuestión de la emulación entre los Estados de una misma región para adoptar los PNADH, lo que los científicos sociales denominan isomorfismo.¹²⁸ ¿Existen regiones en las que los países suelen estar más comprometidos con los PNADH?

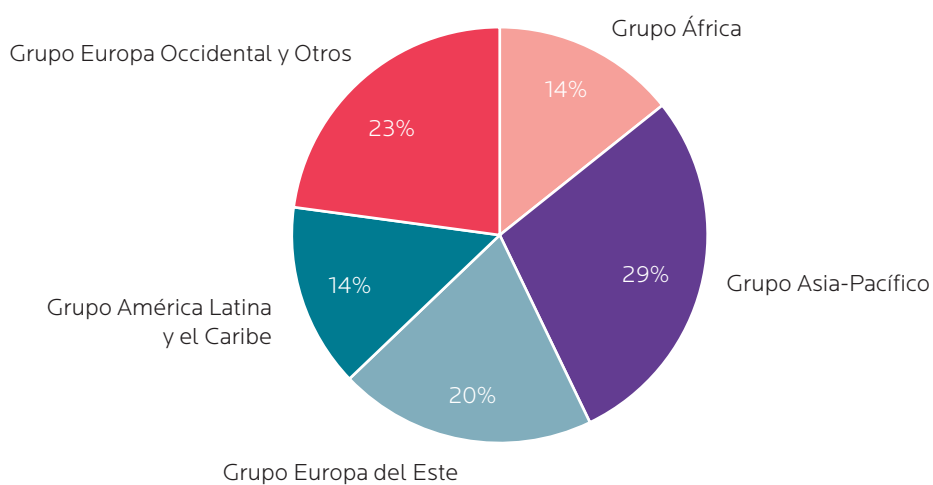
El Gráfico 3 muestra la distribución geográfica de todos los países que han adoptado PNADH. Este último toma como punto de referencia la clasificación de grupos regionales de la ONU,¹²⁹ con pequeños ajustes.

GRÁFICO 3: DISTRIBUCIÓN DE PAÍSES QUE ADOPTARON AL MENOS UN PNADH, POR GRUPOS REGIONALES DE LA ONU



Estos datos muestran que la distribución de los PNADH adoptados abarca todas las zonas geográficas/grupos regionales. A primera vista, el empleo de los PNADH tampoco depende del nivel de desarrollo de los países. Dos formas adicionales de presentar los datos ofrecen una comprensión más precisa del estado de las cosas. Como se ha señalado en la sección anterior, el gráfico cambiaría si se tuviera en cuenta el número de países que han adoptado al menos dos PNADH. En ese caso, como ilustra el Gráfico 4, la proporción de países africanos disminuye considerablemente.

GRÁFICO 4: DISTRIBUCIÓN DE PAÍSES QUE ADOPTARON AL MENOS DOS PNADH, POR GRUPOS REGIONALES DE LA ONU



Además, los datos presentados en el Gráfico 3 no tienen en cuenta el hecho de que dos regiones -África y Asia-Pacífico- cuentan con 20 o más Estados que cualquier otra región. A modo de corrección, la Tabla 2 presenta la proporción de países de cada grupo regional que han adoptado al menos un plan.

TABLA 2: PROPORCIÓN DE PAÍSES QUE HAN ADOPTADO AL MENOS UN PNADH EN CADA REGIÓN

Región	Número de países en la región	Número de países con un PNADH	Proporción
África	54	23	42.59%
Asia-Pacífico	55	19	34.54%
Europa Oriental	24	10	41.66%
América Latina y el Caribe	33	12	36.36%
Europa Occidental y Otros	29	11	37.93%
Total	195	75	38.46%

El Tabla 2 muestra que el grado de compromiso con los PNADH es más o menos similar y consistente en todas las regiones. Pero este enfoque también arroja luz sobre algunos matices. En particular, los países de la región de Asia-Pacífico están, de hecho, ligeramente menos comprometidos en general que los de otras regiones, lo que no resulta evidente cuando se consideran las cifras absolutas.¹³⁰

Una última variable relevante para descifrar los procesos de difusión de las normas y el papel de las organizaciones supranacionales en la creación y promoción de modelos institucionales reside en considerar si se han adoptado más PNADH en las regiones en las que las organizaciones regionales abogaron por esta herramienta de forma más sistemática. En particular, el Consejo de Europa ha invertido de consistentemente en los PNADH desde 2009 hasta 2017, convocando, inter alia, seminarios para profesionales, elaborando directrices y solicitando activamente a los Estados que adoptaran dichos planes. Sin embargo, los datos presentados en esta investigación muestran que el número de planes adoptados en los Estados miembros del Consejo de Europa no es mayor que en otros lugares: 17 de los 46 Estados miembros han adoptado al menos un plan,¹³¹ lo que de hecho es ligeramente inferior a la media mundial. Esto parece confirmar la paradoja mencionada anteriormente, según la cual la difusión de los PNADH no está estrictamente correlacionada con el grado de interés y orientación otorgados por los organismos supranacionales.

CAPÍTULO 3

EL CONTENIDO DE LOS PNADH: ANÁLISIS DE ASPECTOS SELECCIONADOS

Este capítulo trata del contenido de los planes. En él se advierte a los lectores que no deben suponer que los 140 PNADH constituyen un conjunto homogéneo de documentos. Las teorías sobre la difusión de normas han puesto de manifiesto cómo los modelos internacionales se van adaptando de forma significativa en el transcurso de su difusión global y su recepción a nivel nacional. Por ello, incluso cuando se remiten a los marcos y directrices internacionales, como es el caso de muchos PNADH, es de esperar que las metodologías y los contenidos varíen de un país a otro, así como a lo largo del tiempo.

El inventario y la disponibilidad de un extenso repertorio de planes presentados en el presente estudio delimitan un campo de investigación exhaustivo que permite realizar análisis cuantitativos y cualitativos, así como un estudio de datos 'a gran escala' sobre el contenido de los planes.¹³² Los resultados generados permiten comparar los PNADH e identificar tendencias y diferencias clave entre los enfoques metodológicos y conceptuales de los Estados.

Este capítulo presenta el tipo de conclusiones que pueden obtenerse a partir del análisis de datos. Examina seis características seleccionadas de los PNADH, a saber:

- su formato
- el número de acciones que contienen
- la atribución de las acciones a las entidades encargadas de su ejecución
- la identificación de indicadores para cada acción
- la duración de los planes y la identificación de un marco temporal para cada acción
- la provisión de recursos financieros.

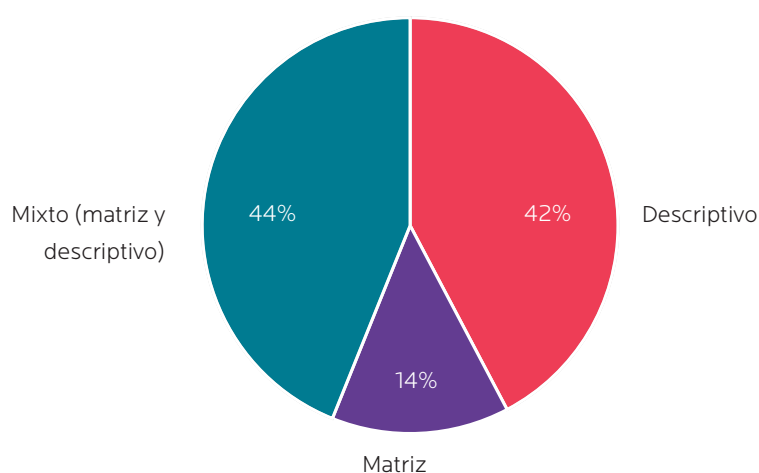
En las Secciones 1 a 6 de este capítulo se examinan las conclusiones extraídas del análisis de datos de cada una de estas características.

3.1 EL FORMATO DE LOS PNADH

Los PNADH se redactan como documentos descriptivos, como tablas/matrices, o con una combinación de ambos. Según el Manual de 2002 del ACNUDH sobre los PNADH: 'Si bien no se pretende que la preparación del plan se convierta en un ejercicio mecánico, el proceso puede resultar más claro si, además del texto descriptivo, el plan se prepara en un formato tabular que establezca la interrelación

entre sus diversos elementos'.¹³³ El Gráfico 5 muestra la proporción de PNADH que adoptan formatos descriptivos, con matriz o mixtos.¹³⁴

GRÁFICO 5: FORMATO DE LOS PNADH



Los resultados muestran que la mayoría de los planes incluyen una tabla en la que se detallan al menos las distintas acciones que se van a llevar a cabo, ya sea junto con las secciones narrativas o únicamente a través de una matriz. Los datos sugieren que los planes que son 'exclusivamente descriptivos' fueron mayormente utilizados en los primeros años de difusión de los PNADH. De 1993 a 2001, el 82% de los PNADH adoptados eran exclusivamente descriptivos.¹³⁵ De 2002 a 2011, el 54% de los planes eran descriptivos, el 6% matrices y el 40% adoptaron un formato mixto. Desde 2012, los formatos mixtos se han convertido en la mayoría: el 51% de los planes adoptan un formato mixto, el 31% son sólo descriptivos y el 18% son sólo matrices. Estos últimos van en aumento. De hecho, el PNADH de Georgia 2018-2020 es exclusivamente un documento de Excel, y el PNADH de Nueva Zelanda 2015-2019 consiste apenas en una base de datos electrónica.¹³⁶

Algunos de los planes meramente descriptivos pueden, de hecho, complementarse con una matriz de implementación independiente adoptada posteriormente. Por ejemplo, el PNADH 2018-2021 de Marruecos se complementó, a finales de 2019, con una matriz de operacionalización con indicadores y distribución de acciones entre los responsables de su implementación. Las disposiciones relativas a los planes operativos están previstas a veces en los propios PNADH. Por ejemplo, el PNADH de Ecuador de 1998 incluía una sección en la que se explicaba el proceso y el contenido de un 'plan operativo', afirmando que

La elaboración del Plan Operativo de Acción, que es parte del Plan Nacional de Derechos Humanos, provendrá de las distintas administraciones gubernamentales, a las cuales se deberá sumar necesariamente la sociedad

civil, y las organizaciones no gubernamentales vinculadas con la defensa y educación en derechos humanos. Este Plan Operativo de Acción, en líneas generales debe contener: Diagnóstico; Descripción de acciones; Resultados esperados por acción; Destinatarios específicos; Actores responsables de ejecutar el plan; Delimitación de competencias entre organismos del Estado, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, vinculadas a la protección y educación en derechos humanos; Lugares en que se ejecuten las acciones; Recursos con los que se contará (humanos, económicos, técnicos); Plazos en función de los resultados que se estime conseguir; Cronograma de actividades; Acuerdos preparatorios de cooperación con los demás organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales y extranjeros, que posibiliten la ejecución del plan; Fijación de indicadores de resultados.¹³⁷

El contenido tanto de las secciones narrativas como de las matrices varía de un PNADH a otro. Las secciones narrativas suelen abrir y concluir los PNADH, y detallan cómo se desarrollaron y adoptaron los planes, y cómo se implementarán y supervisarán. Los textos descriptivos también pueden complementar y aclarar los capítulos de los planes, explicando lo que ya se ha hecho sobre un tema determinado, cuáles son las lagunas y las expectativas de las INDH y la sociedad civil, cuáles son las referencias normativas que emanan del derecho y los organismos nacionales e internacionales, cómo se llevarán a cabo las acciones sectoriales utilizando un enfoque de derechos humanos, etc.

Las matrices detallan al menos los objetivos y las actividades, y normalmente también las entidades encargadas de la implementación. Suelen estar formuladas como marcos lógicos, detallando los indicadores, a veces los parámetros y los datos de referencia, y/o el calendario y los recursos para cada acción. Excepcionalmente, detallan los riesgos (p. ej., el PNADH de Gambia 2021-2025 o el PNADH de Nepal 2004-2007). Una práctica que ha surgido recientemente ha sido la de vincular la acción con las recomendaciones internacionales/regionales/ de las INDH pertinentes, en algunos casos complementada con una referencia a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (p. ej., PNADH de Chile 2018-2021, el PNADH de Georgia 2018-2021, el PNADH de Nueva Zelanda 2015-2019). En el Cuadro 2, un extracto del PNADH 2018-2020 de Georgia muestra cómo pueden ser las matrices de los planes.

El análisis comparativo de las características de los planes muestra una clara correlación entre el formato del PNADH y la probabilidad de encontrar acciones que: a) se atribuyan a ejecutores específicos, b) tengan un plazo de ejecución y c) tengan indicadores. De hecho, el 84% de los PNADH que incluyen una matriz incorporan dos o las tres características mencionadas. Por el contrario, el 68% de los PNADH que sólo son descriptivos no tienen ninguna de las especificaciones anteriores, y un 18% adicional sólo incluye una de ellas (generalmente, la designación del organismo ejecutor).

RECUADRO 2: EXTRACTO DEL PNAHD DE GEORGIA (2018-2020): SECCIÓN 5 ‘LUCHA CONTRA LA TORTURA Y EL MALTRATO’

Meta	Objetivo	Indicador del Objetivo	Actividad	Agencia Responsable	Agencia Asociada	Recomendaciones Internacionales	Cronología
51. Luchar contra la tortura y los malos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.	51.1. Fortalecer los mecanismos jurídicos, procesales e institucionales de lucha contra los malos tratos	Analizar y mejorar los respectivos actos legislativos y normativos con arreglo a las normas internacionales; Estructura institucional de los organismos apropiados; Elaborar las respectivas enmiendas en las leyes; Elaboración de un nuevo acto legislativo	51.1.1. Analizar y adecuar a las normas internacionales la base legislativa de la lucha contra los malos tratos	Ministerio de Justicia de Georgia Miembros del Consejo de Coordinación Interinstitucional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Ministerio de Asuntos Penitenciarios de Georgia Ministerio del Interior	EPU 117.51; 118.27; 118.28; AA 2.2; PDO 4, 5, 6 ();	2018
			51.1.2. Elaborar un mecanismo de control interno de los departamentos de psiquiatría del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Asuntos Sociales	Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales			
			51.2.1. Mejorar la cualificación del personal médico sobre las formas de tortura y malos tratos	Ministerio del Interior			
			51.2.2. Supervisar la tortura y los malos tratos y crear un mecanismo de control interno	Ministerio de Asuntos Penitenciarios de Georgia	CPT 57;		
51.3. Mejorar la calidad de la independencia, la eficacia y la transparencia de la investigación	Desarrollar el marco legislativo para crear un mecanismo de investigación completo, independiente y eficaz.	51.3.1. Desarrollar un marco legislativo para crear un mecanismo integral, independiente y eficaz de investigación de las denuncias de tortura y otros malos tratos dentro del sistema penitenciario, las comisarías y otros establecimientos de encierro.	51.3.1.1. Mejorar la cualificación del personal médico sobre las formas de tortura y malos tratos	Ministerio del Interior			
			51.3.1.2. Proporcionar de forma proactiva a la sociedad estadísticas relacionadas con la investigación	Ministerio de Justicia de Georgia			
			51.3.1.3. Desarrollar un marco legislativo para crear un mecanismo integral, independiente y eficaz de investigación de las denuncias de tortura y otros malos tratos dentro del sistema penitenciario, las comisarías y otros establecimientos de encierro.	Miembros del Consejo de Coordinación Interinstitucional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Ministerio de Justicia de Georgia	2018/II	EPU 117.51; 118.27; 118.28; AA 2.2; PDO 6 ();	
51.4. Promover la protección, compensación y rehabilitación de las víctimas de malos tratos	Explorar el potencial de la Oficina de Asistencia Jurídica; Aumentar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales para elaborar un programa estatal de rehabilitación de las víctimas; Presentar los resultados de la investigación realizada y paquetes de sugerencias	51.4.1. Analizar la legislación de asistencia jurídica vigente y explorar a fondo el potencial del Servicio de Asistencia Jurídica	Ministerio del Interior				
		51.4.2. Proporcionar de forma proactiva a la sociedad estadísticas relacionadas con la investigación	Servicio de Asistencia Jurídica; Ministerio de Justicia de Georgia	Miembros del Consejo de Coordinación Interinstitucional contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Ministerio de Justicia de Georgia	2018/III	AA 2.2; CPT 28; 98;	
5.2. Proteger el derecho a la salud de las personas recluidas en pabellones psiquiátricos	5.2.1. Mejorar los servicios de protección de la salud	Las personas recluidas en pabellones psiquiátricos reciben mejores servicios sanitarios	5.2.1.1. Proporcionar a las personas recluidas en pabellones psiquiátricos (en los pabellones psiquiátricos de los centros médicos del sistema penitenciario) servicios modernos de salud mental, incluidos los servicios ambulatorios	Ministerio de Asuntos Penitenciarios de Georgia Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales	Administraciones Municipales del Estado		2018-2020
			5.2.1.2. Revisar y renovar las leyes relacionadas con la salud mental que prescriben reglas y procedimientos para el uso de medidas coercitivas mecánicas y químicas para pacientes con problemas de salud mental recluidos en pabellones psiquiátricos	Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales			
	5.2.2. Elaborar principios y procedimientos para el uso de medidas coercitivas	Elaborar enmiendas a las leyes					2019-2020

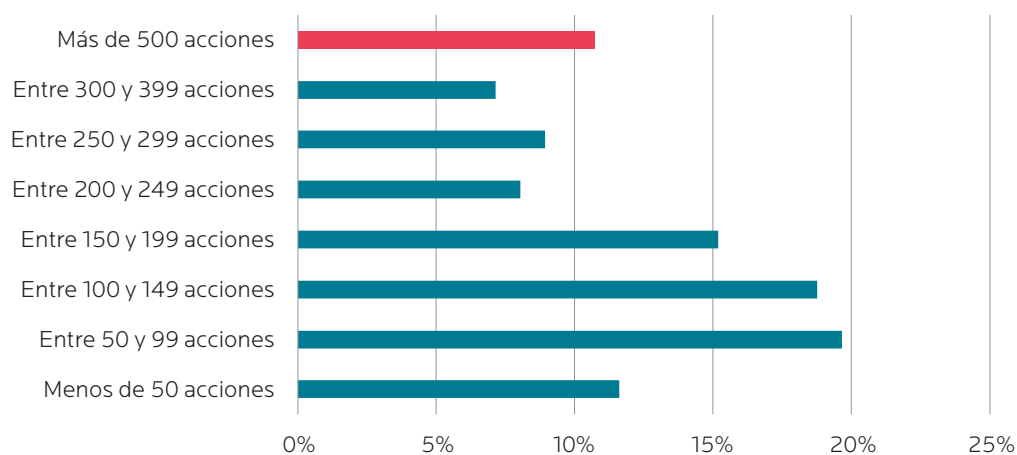
Nota: Página web de la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno

3.2 NÚMERO DE ACCIONES EN LOS PNADH

Los PNADH, por definición, identifican una serie de acciones, a veces también llamadas ‘medidas’, ‘actividades’¹³⁸ o, más raramente, ‘proyectos’ (como en el PNADH de Finlandia 2012-2013). La mayoría de los planes enumeran acciones distintas, aunque hay algunas excepciones. En particular, no todos los planes descriptivos permiten a los lectores identificar y especialmente cuantificar las acciones previstas. Por ejemplo, los dos primeros PNADH de Australia, el primer PNADH de Suecia y el primer PNADH de los Países Bajos se estructuraron como una descripción narrativa de la acción gubernamental en materia de derechos humanos, sin una lista clara de acciones individuales. Otros planes descriptivos, como los PNADH de China o Alemania, están organizados en forma de viñetas, lo que al menos permite a los lectores contar el número de acciones, aunque pueden seguir careciendo de especificidad (véase más adelante).

Los datos extraídos del inventario muestran amplias variaciones entre los PNADH en cuanto al número de acciones que contienen. El número medio de acciones entre los planes es de 204, y la mitad de los PNADH prevén entre 50 y 200 acciones. Dicho esto, uno de cada 10 planes prevé más de 500 acciones, hasta 971 acciones en el caso del PNADH de Sri Lanka de 2017-2021. Por el contrario, el 12% de los PNADH contienen menos de 50 acciones. El PNADH de Letonia de 1995 se limita incluso a una sola acción principal, y se refiere esencialmente al establecimiento de una INDH. El Gráfico 6 presenta la distribución de los planes por número de acciones distintas.¹³⁹

**GRÁFICO 6: NÚMERO DE ACCIONES EN LOS PNADH
(PORCENTAJE DE PNADH POR NÚMERO DE ACCIONES)**



Los planes largos con numerosas acciones pueden tener un alcance exhaustivo y abordar sistemáticamente todas las cuestiones, pero también son difíciles de aplicar y pueden carecer de prioridades. El seguimiento de su implementación puede ser una tarea desalentadora, especialmente para los supervisores externos. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal, que considera

que su misión es realizar un seguimiento independiente de la aplicación de los PNADH, describe el cuarto PNADH, compuesto por 798 acciones, como 'un tigre de papel' muy difícil de supervisar.¹⁴⁰ Por ello, los escasos informes de seguimiento publicados por la Comisión han analizado principalmente aspectos generales del plan, como el proceso de elaboración, el conocimiento general del plan por parte de la administración y su estructura de gobierno.

Las dudas respecto al número ideal de acciones son perceptibles si se comparan los sucesivos planes adoptados por los mismos países. Por ejemplo, los cinco PNADH adoptados sucesivamente por México (1998, 2004-2006, 2008-2012, 2014-2018, 2020-2024) incluían 112, 66, 296, 151 y 193 acciones distintas, respectivamente. Si bien las variaciones en el tiempo pueden ser coincidentes, o depender de cuestiones urgentes de derechos humanos o de su duración, algunos países explican cómo redujeron deliberadamente la cobertura de sus planes a lo largo del tiempo. Un ejemplo es Finlandia, que ha adoptado tres planes (2012-2013, 2017-2019, 2020-2023). El primer plan incluía 67 acciones, lo que ya es un conjunto limitado de acciones. No obstante, su evaluación:

criticó su fragmentación y subrayó que el próximo plan de acción debía centrarse en determinados temas de derechos fundamentales y derechos humanos, lo que favorecería la realización de los derechos. [En lo sucesivo] el segundo Plan Nacional de Acción [se centró] en promover la realización de los derechos fundamentales y humanos en áreas prioritarias específicas [...] la educación y la formación en derechos humanos, la igualdad, el derecho a la autodeterminación, así como los derechos fundamentales y la digitalización. Por lo tanto, no pretendía abarcar todas las actividades gubernamentales de promoción [...] de los derechos humanos.¹⁴¹

Así, el segundo PNADH de Finlandia se centró en 18 acciones. Yendo aún más lejos, el tercer PNADH de Finlandia tomó un área transversal como único foco de atención, concretamente la producción de indicadores de derechos humanos y el establecimiento de un sistema de seguimiento, a través de cinco acciones. Con sólo cinco acciones de naturaleza sistémica previstas en el tercer plan, y ninguna acción atribuida a los ministerios competentes que pudiera tener un impacto directo en el cumplimiento de los derechos, podría cuestionarse si el documento resultante es un PNADH a la luz de la Declaración de Viena de 1993.

Más allá del número de acciones, también hay que señalar que existen marcadas discrepancias cualitativas entre los planes respecto a lo que constituye una 'acción'. Su naturaleza varía de un plan a otro, sobre todo en términos de precisión. Consideremos, por ejemplo, dos acciones relativas al trabajo forzoso. En el PNADH de China 2021-2025, la acción dice:

- Castigar el trabajo forzoso. China redoblará sus esfuerzos para proteger los derechos e intereses de los trabajadores y castigar los casos de trabajo forzoso de acuerdo con la ley.¹⁴²

En cambio, el PNADH de Sri Lanka 2017-2021 se compromete a:

- Estudiar los Convenios de la OIT n° 29 y n° 105 junto con los informes de revisión de la OIT, con el objetivo de 'abordar la cuestión de que la Ley de Servicio Obligatorio n° 70 de 1971 sea un filtro para el cumplimiento del Convenio de la OIT sobre trabajo forzoso en el arbitraje y en los Tribunales Laborales'.¹⁴³

Otra diferencia cualitativa en el enfoque de lo que significa 'acción' se refiere a si los PNADH crean realmente nuevas acciones que deben ser implementadas por los ministerios o agencias gubernamentales, y que no ocurrirían de otro modo -teniendo así un objetivo performativo-; o si simplemente recogen compromisos y acciones gubernamentales ya acordados y planificados por las políticas sectoriales. Por ejemplo, posiblemente debido al hecho de que son compilados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, los PNADH alemanes parecen limitados en cuanto a la creación de nuevas actividades para los ministerios federales competentes. Más bien parecen reafirmar objetivos y compromisos ya incluidos en el plan de trabajo del gobierno federal. Del mismo modo, el PNADH de Suecia para 2006-2009 reafirmaba lo que el gobierno pretendía hacer, pero también reconocía lo que no haría. Así, introdujo una sorprendente medida negativa, a saber 'Medida 5: El Gobierno no tiene por el momento la intención de ratificar la Convención de la ONU sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares'.¹⁴⁴

Además, la relación de las acciones con los objetivos de derechos humanos no siempre es evidente en los planes. Por ejemplo, el cuarto PNADH de Nepal está repleto de acciones que pueden contribuir o no -incluso indirectamente- a los derechos humanos, dependiendo de cómo se enmarquen conceptualmente y se ejecuten en la práctica. Entre ellas se incluyen acciones como: 'realizar visitas al extranjero de jugadores y entrenadores [deportivos]'; 'establecer un centro de desarrollo de tecnología atómica', 'llevar a cabo diversas actividades para el tratamiento y la promoción de programas relacionados con la salud bucodental', 'llevar a cabo programas de protección de los bosques, de plantación de árboles y de control de la deforestación y los incendios forestales', por mencionar sólo algunas.

Las explicaciones descriptivas de cada acción pueden ser útiles para destacar cómo una acción contribuye a los derechos humanos, pero no todos los planes contienen explicaciones de este tipo. El primer PNADH de Nepal, que contenía 104 acciones, incluía una descripción de los antecedentes en cada capítulo, resumiendo las acciones gubernamentales existentes y los problemas planteados en las consultas. En ellas se indicaban los marcos normativos que debían guiar una acción y se señalaban los problemas esenciales que debían solucionarse. Sin embargo, estas secciones narrativas fueron recortadas en el cuarto plan, que aumentó a 798 acciones. Se podría deducir que los planes de mayor envergadura se prestan menos a la inclusión de explicaciones descriptivas, pero existen

ejemplos contrarios. El PNADH de Chile 2018-2021 es un excelente ejemplo en el que, para cada una de sus 600 acciones, incluye no sólo una breve descripción narrativa de por qué y cómo debe llevarse a cabo la acción, sino que también hace referencia a las recomendaciones pertinentes del INDH, el EPU o los Órganos de Tratados. Éstas dan indicaciones y referencias normativas sobre cómo considerar la dimensión de los derechos humanos en cada acción.

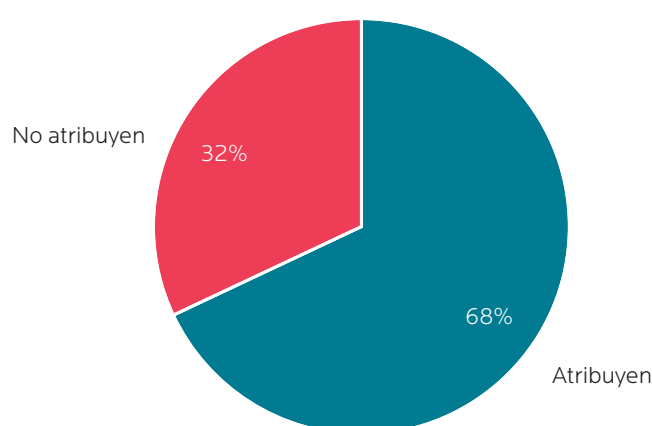
3.3 ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN

Además de detallar las acciones que se van a llevar a cabo, se espera que los planes designen a los actores encargados de ejecutar las distintas acciones. Según el manual del ACNUDH, los PNADH:

deben especificar qué organismos son responsables de la implementación de las distintas actividades previstas en el documento. Esto debe extenderse a los socios implementadores, como las organizaciones de la sociedad civil. También debe extenderse, cuando proceda, a los organismos gubernamentales provinciales o locales que tengan la responsabilidad última en determinadas áreas.¹⁴⁵

El análisis de los datos del inventario sugiere que, si bien todos los planes pueden indicar en general que las acciones son responsabilidad del gobierno, no todos los planes especifican los responsables en la implementación de las distintas acciones. Sólo el 68% de los PNADH atribuyen cada acción a los actores encargados de implementarla, tal y como se recoge en el Gráfico 7.¹⁴⁶

GRÁFICO 7: PROPORCIÓN DE PNADH QUE ASIGNAN REPONSABLES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES



Los planes que no asignan responsables a acciones concretas son aquellos que carecen de referencias o incluyen referencias muy generales a las entidades encargadas de la implementación. Por ejemplo, la mayoría de las acciones de los PNADH de China están redactadas como 'China [apoyará X o Y]'. Esta frase

aparece nada menos que 79 veces en el plan de China de 2021-2025. Un poco más específica, pero todavía vaga, la expresión 'el Gobierno Federal [hará X o Y]' aparece 97 veces en el PNADH alemán de 2021-2022. Algunos planes prevén que las responsabilidades de ejecución se asignen más adelante. Un ejemplo es el PNADH de Cabo Verde de 2003, que en general indica que:

El Gobierno de Cabo Verde y el Estado en su totalidad, en asociación permanente con la sociedad civil y el sector privado, se comprometen a implementar las siguientes acciones y medidas.¹⁴⁷

Será el mandato del Comité Nacional de Derechos Humanos, constituido por representantes del Estado y de la sociedad civil, identificar qué actores estatales y no estatales son los responsables de la implementación de las acciones del plan.¹⁴⁸

Algunos planes son algo más específicos. Por ejemplo, el PNADH del Líbano 2014-2019 atribuye grupos de acciones al 'Parlamento' y otros al 'Consejo de Ministros y las administraciones públicas'. Sin embargo, no desglosa más la responsabilidad de cada acción y no hace referencia a los ministerios u organismos específicos encargados de la implementación. Del mismo modo, el PNADH escocés hace referencias generales a los responsables en la implementación, como la participación de los 'Gobiernos escocés y [del Reino Unido], las empresas escocesas y la Comisión Escocesa de Derechos Humanos' en la implementación de una acción. En ambos casos, estos planes fueron redactados por actores ajenos al gobierno (el parlamento en el Líbano, la INDH en Escocia). La división de poderes en el Estado podría explicar por qué sus redactores no quisieron especificar la distribución exacta de las responsabilidades ministeriales dentro del gobierno.

Los planes que atribuyen responsabilidades en la implementación de cada acción siempre identifican como implementadores a los organismos ejecutivos centrales, señalando qué ministerios u organismos gubernamentales pertinentes serán responsables de cada acción. Casi todos esos planes mencionan ocasionalmente a otros poderes del Estado como responsables de la implementación de una acción, o al menos de prestar apoyo en la implementación. Entre ellos se encuentran los poderes legislativo y judicial, las autoridades regionales y locales, las INDH, otros tipos de organismos independientes (p.ej., las comisiones electorales) y, en ocasiones, el ejército o las universidades. Los planes elaborados por los gobiernos tienen que decidir hasta qué punto pueden comprometer a actores ajenos al poder ejecutivo, por respeto a la separación de poderes que sustenta los sistemas estatales democráticos. El dilema se acentúa cuando los planes asignan responsabilidades de implementación a actores no estatales, como las empresas privadas, la sociedad civil, los sindicatos o los medios de comunicación, por mencionar algunas de las referencias más comunes.

Este dilema se aborda explícitamente en algunos planes, pero pasa desapercibido en otros. En la primera categoría se encuentra el PNADH de Armenia de 2017-2019. Este último atribuye responsabilidades de implementación a actores no gubernamentales en 32 ocasiones (normalmente para apoyar a un actor gubernamental), pero menciona explícitamente que lo hace con el consentimiento de dichos actores, preservando así su independencia. Por el contrario, el decreto presidencial que aprueba el PNADH de 1998 prevé que 'Plan es universal, obligatorio e integral. De su cumplimiento y ejecución serán responsables el poder público y la sociedad civil'.¹⁴⁹ Aunque parezca de carácter holístico, este último enfoque puede coartar la independencia de la sociedad civil y diluir la responsabilidad del ejecutivo.

En contadas ocasiones, los PNADH distinguen el tipo de contribuciones que tendrán que hacer los diferentes actores para implementar una acción. El PNADH de Irak de 2012-2014 sigue siendo el más detallado, al mencionar para cada acción tres tipos de actores: el 'órgano de estudio, propuesta y seguimiento', el 'órgano de decisión' y el 'órgano ejecutivo'.

Por último, algunos PNADH hacen referencia a actores internacionales de los que se espera que apoyen la implementación de acciones específicas. Por ejemplo, el PNADH de Somalia distingue tres categorías de responsabilidades para la implementación de las acciones, a saber:

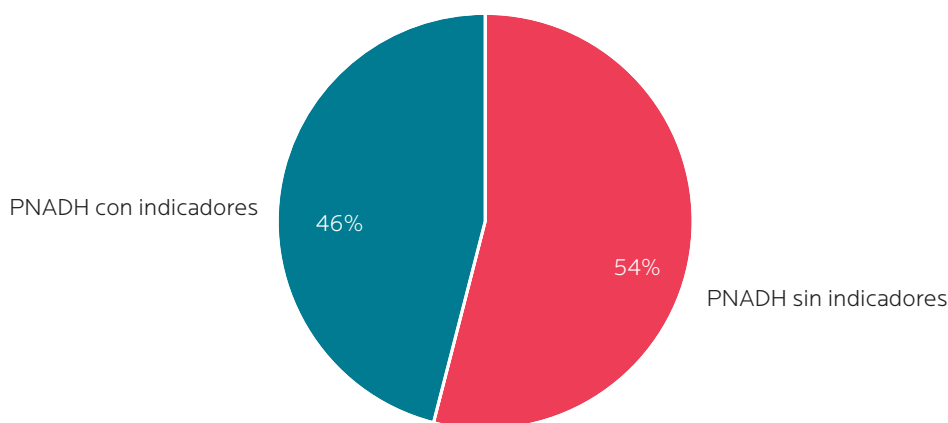
- 'Ministerio Principal': p. ej., para el capítulo del PNADH sobre salud, el Ministerio de Sanidad;
- 'Otros Ministerios Responsables': p. ej., para el mismo capítulo, los ministerios de Planificación, Finanzas, Educación, Trabajo, Información, Interior, Desarrollo de la Mujer y los Derechos Humanos, Asuntos Religiosos, Agua y Energía, Oficina del Primer Ministro, Comisión Nacional de la Administración Pública;
- 'Socios': p. ej., UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, Programa Mundial de Alimentos, Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios, organizaciones no gubernamentales internacionales.

Las referencias a las organizaciones internacionales aparecen principalmente en los PNADH de los países en vías de desarrollo, donde suelen intervenir los organismos internacionales de desarrollo. La mención de los organismos internacionales puede estar relacionada con las expectativas de apoyo financiero para la implementación de la acción. Por ejemplo, el PNADH de Moldavia 2018-2022, hace referencia explícita a los actores internacionales 'en determinados segmentos del PNADH [donde] será posible apoyar financieramente la implementación a través de las contribuciones complementarias de los socios de desarrollo [o...] los medios financieros de las organizaciones internacionales'¹⁵⁰ (sobre los recursos, véase la Sección 3.6 más adelante).

3.4 IDENTIFICACIÓN DE INDICADORES

El Manual del ACNUDH de 2002 sobre los PNADH recomienda que las actividades incluyan indicadores. Más concretamente, los *indicadores de resultado* ‘se prestan a una implementación y un seguimiento más eficaces. Es muy importante que los indicadores de resultado sean claros y que todos los que tengan que trabajar con ellos los entiendan perfectamente. Por lo general, será mejor que sean sencillos y precisos’.¹⁵¹ Sin embargo, el análisis de los datos del inventario revela que en realidad menos de la mitad de los PNADH incluyen indicadores, como se muestra en el Gráfico 8.¹⁵²

GRÁFICO 8: PROPORCIÓN DE PNADH QUE INCLUYEN INDICADORES



La mayoría de los planes no incluyen indicadores. Sin embargo, en varios casos, estos planes mencionan que los indicadores se desarrollarán en una fase posterior. Por ejemplo, el PNADH de la República de Mauricio de 2012-2020 prevé que:

Se elaborarán indicadores y criterios de referencia en materia de derechos humanos para evaluar los avances en la implementación del Plan de Acción. Se creará una Unidad de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Derechos Humanos en la Oficina del Primer Ministro para la elaboración de indicadores/parámetros de referencia de derechos humanos y la recopilación de datos para evaluar la situación de los derechos humanos en cualquier momento.¹⁵³

En el 46% de los casos se detallan los indicadores de acción. En general, los indicadores son específicos de cada una de las actividades, pero a veces los indicadores abarcan un grupo de actividades o un capítulo temático del plan. Este es el caso, por ejemplo, del PNADH de Namibia 2015-2019. Además, cuatro planes tienen un capítulo aparte dedicado a los indicadores que abarcan todo el plan: estos son el PNADH de Bolivia 2006-2010, los PNADH de México 2008-2012 y

2014-2018, y el PNADH de Perú 2014-2016. Estos presentan una sofisticada gama de indicadores, aplicables a la totalidad del plan en lugar de a acciones específicas.

Los indicadores específicos de actividad suelen indicar los resultados esperados y se centran en lo que se va a realizar en la práctica; por ejemplo, se revisará un manual de procedimientos para la vigilancia policial de multitudes conforme a las normas de derechos humanos. Esto está en consonancia con las expectativas del Manual del ACNUDH de 2002 de incluir 'indicadores de resultado'. Pero los indicadores no se limitan necesariamente al resultado. Varios planes mencionan también indicadores relativos a las estructuras que deben establecerse para realizar los derechos -p.ej., la creación de un mecanismo de supervisión interna dentro de la policía- y, en algunos casos, indican los resultados obtenidos como consecuencia del disfrute de los derechos -p.ej., la disminución de la violencia policial durante las manifestaciones.

La identificación de diferentes tipos de indicadores está en consonancia con la guía del ACNUDH sobre indicadores de derechos humanos que se publicó posteriormente en 2012, y que recomendaba a los Estados desarrollar sistemas de seguimiento basados en indicadores estructurales, de proceso y de resultado.¹⁵⁴ Los planes que utilizan diferentes tipos de indicadores tienden a mezclarlos sin un orden específico. Sin embargo, algunos planes sí intentan distinguir los diferentes tipos de mediciones. El PNADH de Armenia 2020-2022 incluye, para cada acción, una columna con los logros esperados (relacionados con el desempeño), y otra con los resultados esperados.

En pocas ocasiones, los PNADH también incluyen parámetros de referencia que miden el estado de la situación antes de la implementación del plan, y/o establecen las metas que se esperan de la implementación del plan. El PNADH más sofisticado en este sentido es el PNADH de Perú 2018-2021. Para empezar, este plan presenta indicadores tanto para los objetivos como para las acciones. En segundo lugar, para cada una de sus 150 acciones, el plan especifica uno o varios indicadores. Por último, indica:

- qué entidad se encargará de informar sobre este indicador (que puede ser o no la entidad responsable de la implementación);
- la línea base del indicador; y
- las metas previstas para cada indicador (a veces desglosadas por año de implementación).

3.5 DURACIÓN DE LOS PLANES Y PLAZOS PARA LAS ACCIONES

Como se indica en el Manual del ACNUDH de 2002, es importante tener en cuenta dos tipos de plazos: la duración general del plan y los plazos específicos para cada acción. Según el Manual:

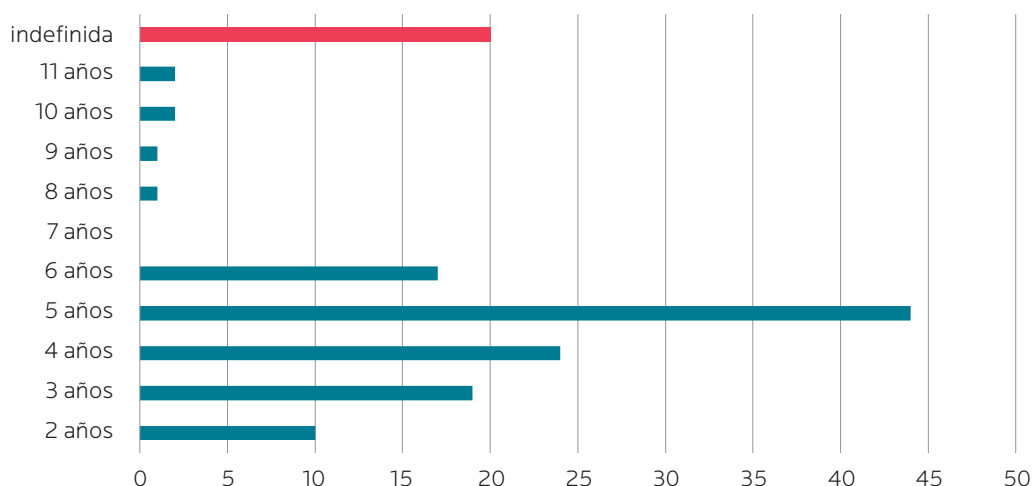
Como el objetivo de la planificación de la acción nacional es promover un enfoque más sistemático de la política de derechos humanos y proporcionar

un estímulo para la acción, es conveniente que se proponga un plan con plazos específicos para la consecución de sus objetivos. También debería establecerse un marco temporal para el plan en su conjunto, de modo que el gobierno y la sociedad civil tengan un marco de referencia global para evaluar los logros y las falencias del plan. [...]

Siempre que sea posible, las actividades específicas propuestas en el plan deberían tener también plazos concretos. Sólo cuando existan tales metas, los responsables de la implementación del plan tendrán una estructura clara en la que trabajar y una base para supervisar los logros del plan. Estos plazos deben ser realistas.¹⁵⁵

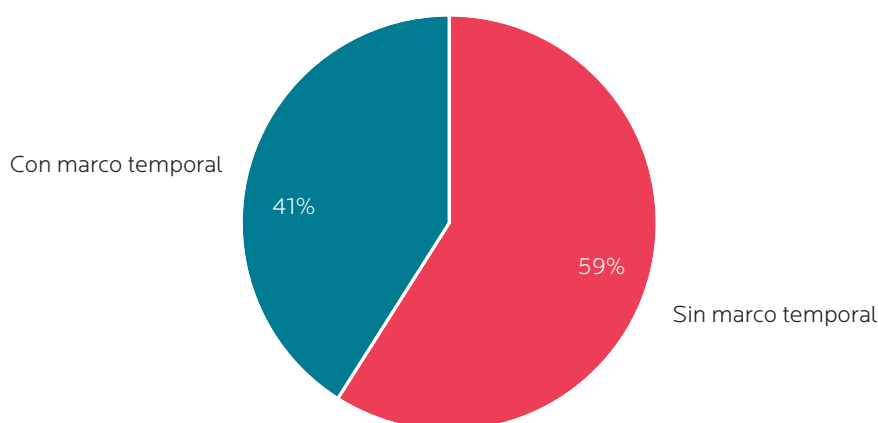
Los dos gráficos siguientes recogen los datos extraídos del inventario, para ambos tipos de marcos temporales. El Gráfico 9 representa la distribución de los planes por su duración global,¹⁵⁶ y el Gráfico 10 muestra la proporción de PNADH con y sin plazos específicos de acción.¹⁵⁷

GRÁFICO 9: NÚMERO DE PNADH EN RAZÓN DE SU DURACIÓN



Los resultados muestran que aproximadamente la mitad de los PNADH se prolongan durante cuatro o cinco años. La media de los PNADH es de 4,57 años. No obstante, hay variaciones importantes entre los PNADH: van desde dos años (p. ej., el PNADH de Somalia 2016-2017, el PNADH de China 2009-2010, el PNADH de Georgia 2014-2015, el PNADH de Finlandia 2012-2013) hasta 11 años (el PNADH de Guatemala 2007-2017, el PNADH de Sudán 2013-2023). Veinte PNADH no tienen un periodo de duración estimado, sino que son de duración indefinida (p.ej., el PNADH de Australia de 2005 y los PNADH de Brasil de 1996 y 2002). Una advertencia es que las duraciones tomadas como referencia son las previstas en los propios planes. A menudo ocurre que un gobierno decide prolongar la implementación de un plan, lo cual plantea un desafío a la hora de realizar un seguimiento a través de una revisión documental.

GRÁFICO 10: PROPORCIÓN DE PNADH CON MARCOS TEMPORALES DE ACCIÓN



Los resultados muestran que la mayoría de los planes no incluyen plazos para acciones específicas, o son muy genéricos. En seis casos (los PNADH de Brasil de 1996 y 2009; el PNADH del Líbano 2014-2019, el PNADH de Malasia 2018-2027, el PNADH de Turquía 2014-2019 y el PNADH de Venezuela 2016-2019), los planes indican si la acción debe realizarse a corto, medio o largo plazo, o a veces si se trata de una acción permanente. A veces, los planes no indican sistemáticamente un plazo por acción, pero mencionan un objetivo temporal en la descripción de algunos sus indicadores de resultado. Este es el caso, por ejemplo, de algunas de las acciones de los PNADH de la República Dominicana (2018-2022), Finlandia (2012-2013 y 2017-2019) y Grecia (2014-2016).

3.6 PRESUPUESTO Y RECURSOS

Según el Manual sobre PNADH de 2002, los recursos para los PNADH son un factor de éxito para la implementación de los planes. El Manual advierte que:

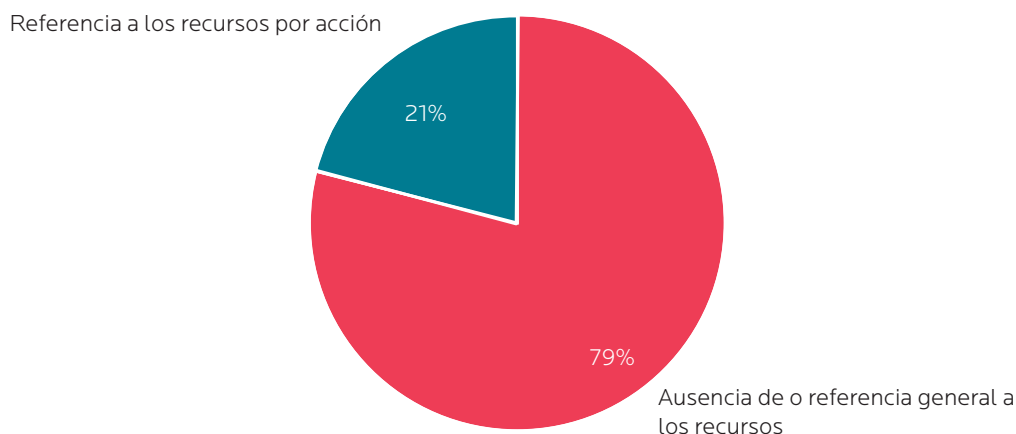
las necesidades de recursos deben ser analizadas detenidamente. Deben considerarse tanto los recursos humanos e institucionales como los financieros. Esto puede abrir el camino a métodos más productivos para complementar los recursos disponibles para el plan, considerando opciones que van más allá de la provisión de apoyo financiero.

Entre estas últimas opciones se encuentran las alianzas institucionales y la ayuda internacional.¹⁵⁸

Las formas en que los PNADH abordan los recursos y costes financieros son diversas. Una primera dicotomía reside en la medida en que los planes contemplan los recursos. Una quinta parte de los planes hace referencia a los recursos y a la financiación de cada una de las acciones contenidas en el plan. Pero la gran mayoría sólo hace una referencia general a los recursos en la sección introductoria

general de los planes o en una sección específica, o no hace ninguna referencia a la financiación. El Gráfico 11 representa la proporción de planes que desglosan las cuestiones de recursos por acciones.¹⁵⁹

GRÁFICO 11: PROPORCIÓN DE PLANES QUE MENCIONAN LOS RECURSOS POR CADA ACCIÓN



Los PNADH que mencionan los recursos por acción adoptan diferentes enfoques:

- Cinco planes proporcionan de forma sistemática una estimación del coste por cada acción. Se trata de los PNADH de Bolivia (2009-2013), Camerún (2015-2019), Malí (2017-2021), Somalia (2016-2017) y Tanzania (2013-2017);
- Once planes no proporcionan ninguna estimación de costes, sino sólo la fuente de financiación de la acción. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, los tres PNADH de Armenia, los dos PNADH de Nigeria, los PNADH de Kirguistán (2019-2021), Croacia (2013-2016), Sudáfrica (1998), etc.;
- Siete planes no son sistemáticos y bien mencionan las estimaciones de costes, y/o la fuente de financiación. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, los PNADH de Moldavia (2011-2014 y 2018-2022), Georgia (2016-2017), Chile (2018-2021) y Grecia (2014-2016);
- Un plan, en concreto el PNADH de Kosovo (2021-2023), incluye sistemáticamente estimaciones de costes y fuentes de financiación en las distintas columnas de su matriz de acción;
- Por último, un plan, el de Santa Elena (Reino Unido), evalúa si una acción carece de costes o necesitará recursos adicionales, pero sin mencionar las cantidades ni las fuentes.

La gran mayoría de los planes hacen una referencia general o nula a la financiación. Cuando hacen referencia a los recursos, muchos planes se limitan a recordar que el plan no necesita un presupuesto adicional, sino que exige a los ministerios competentes que ejecuten las acciones dentro de sus presupuestos asignados. Por ejemplo, el capítulo sobre el presupuesto del PNADH de Turquía de 2021 explica que:

Está previsto que el presupuesto para los objetivos y actividades dentro de los fines del Plan de Acción figure en los presupuestos anuales de las instituciones pertinentes y responsables. Se prevé que el presupuesto total utilizado por el ministerio o la institución correspondiente para cada objetivo se recoja en el 'Informe de Implementación' que se elaborará tras el Plan de Acción. Para ello, se espera que las instituciones responsables utilicen los fondos destinados a los objetivos y actividades previstos en sus presupuestos anuales para cumplir con dichos objetivos y actividades.¹⁶⁰

Asimismo, el decreto de aprobación del PNADH de Perú 2018-2021 recuerda que:

La implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 se sujeta a la disponibilidad presupuestal de los pliegos involucrados y se financia con cargo al presupuesto institucional de los mismos, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.¹⁶¹

Permitiendo cierto grado de flexibilidad, algunos planes permiten a los ministerios competentes buscar financiación adicional, pero se les encarga la recaudación de fondos necesaria. El PNADH de Namibia 2015-2019 explica que:

La responsabilidad de movilizar los recursos adecuados para la implementación del PNADH sigue siendo la principal responsabilidad y área de actuación de la dirección de los ministerios principales. También es importante que los recursos del PNADH se integren o adapten adecuadamente en el ciclo presupuestario anual [...], con compromisos fiscales explícitos para su implementación. La dirección de los ministerios y organismos principales tendrá que buscar soluciones alternativas de forma activa para recaudar recursos financieros y técnicos para la implementación del PNADH.¹⁶²

La resolución gubernamental por la que se aprueba el PNADH de Ucrania para 2021-2023 adopta un enfoque similar y prevé que:

Los ministerios, y otros organismos públicos responsables de la implementación del Plan de Acción garantizarán la misma dentro de las asignaciones presupuestarias, y a expensas de los fondos de ayuda técnica internacional y otras fuentes no prohibidas por la ley.¹⁶³

Yendo más allá, algunos planes explican que la estructura encargada de supervisar la implementación apoyará la movilización de fondos. El PNADH de Camerún prevé que:

El Comité de Supervisión del Plan de Acción, situado bajo la autoridad del Primer Ministro, Jefe de Gobierno, se encargará de: supervisar las actividades del Comité Técnico para la implementación y el seguimiento del PNADH; definir los planes de movilización de recursos necesarios para su implementación; orientar los programas presupuestarios en consecuencia.¹⁶⁴

En muy raras ocasiones, los PNADH asignan un presupuesto para la implementación, que cubre ya sea los costes estructurales relacionados con los actores encargados de supervisar los planes, o determinados tipos de acciones previstas en el plan. Un ejemplo de ello es el PNADH de Pakistán de 2016, que indica que:

El Plan de Acción prevé actividades tanto a nivel federal como provincial en colaboración con los Ministerios Federales y los Departamentos Provinciales. Se ha aprobado una cantidad de 750 millones de rupias (Rs) [alrededor de 3.5 millones EUR] para poner en marcha mecanismos institucionales para hacer realidad los derechos propuestos en el Plan de Acción. Esto incluye una cantidad de 400 millones Rs para la educación, la sensibilización, la concienciación, la investigación y la comunicación en materia de derechos humanos, 250 millones Rs para el establecimiento de un instituto de derechos humanos y 100 millones Rs de fondo de dotación para la asistencia jurídica gratuita para las víctimas de violaciones de los derechos humanos en situación de pobreza.¹⁶⁵

En resumen, es poco frecuente que los PNADH prevean recursos financieros específicos para su implementación, y adopten diferentes estrategias para su financiación. Deberían realizarse más investigaciones para analizar los otros tipos de recursos institucionales, p. ej., en términos de personal, que son necesarios para la implementación de los PNADH.

CAPÍTULO 4

LA NECESIDAD DE UNA MAYOR INVESTIGACIÓN SOBRE LOS PNADH

El último capítulo aboga por la necesidad de un programa de investigación más sólido -y urgente- sobre los PNADH, destinado a descifrar cómo su difusión incide realmente en la práctica estatal y en la implementación de los derechos humanos. Las conclusiones presentadas en este estudio se basan en una primera incursión en estos aspectos, basándose en una recopilación exhaustiva y actualizada de los PNADH. Este estudio demuestra el potencial de las revisiones cualitativas y cuantitativas, incluyendo el análisis de datos, para obtener una visión de las tendencias y las principales características o deficiencias presentes en los PNADH recopilados. Sin embargo, sería de utilidad investigar otras características de los PNADH.

La Sección 4.1 identifica algunas de estas áreas que necesitan ser exploradas. Más adelante, en la Sección 4.2 se reconocen los límites de la revisión documental y se argumenta que es indispensable que se realicen investigaciones empíricas con una óptica de las ciencias sociales.

4.1 MAYOR ANÁLISIS DOCUMENTAL Y LEVANTAMIENTO DE DATOS DE TODOS LOS PNADH

Para este estudio, la recopilación de datos se realizó manualmente y, por lo tanto, se limitó a una selección de características de los PNADH. Existe un gran potencial para complementar esta labor e investigar otras características fundamentales. En particular, una búsqueda de datos automatizada podría investigar y correlacionar una gama más amplia de características, y el aprendizaje automático podría cruzar el contenido de los PNADH con otras fuentes y marcos, como el Índice Universal de Derechos, los órganos de tratados, el EPU o las recomendaciones de las INDH, o las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También podrían realizarse revisiones cualitativas adicionales a lo largo de la recopilación de los PNADH. A continuación, se señalan tres cuestiones que merecen mayor atención.

4.1.1 FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS Y OPCIONES METODOLÓGICAS QUE SUSTENTAN LOS PNADH

Sería pertinente investigar los fundamentos y las fuentes de los Estados para elaborar sus planes. Muchos planes incluyen una declaración narrativa o un prólogo de un líder político (jefe de Estado/monarca, primer ministro o ministro) que trata de definir los derechos humanos y la visión política del Estado para apoyarlos. El PNADH de Suecia 2006-2009 contiene incluso una sección específica titulada '¿Qué son los derechos humanos?'¹⁶⁶ Merece la pena analizar estos desarrollos

descriptivos porque descifran el modo en que los gobiernos abordan los derechos humanos: tanto en lo que respecta a los principios que los sustentan como a la forma en que el gobierno percibe su papel con respecto a los derechos humanos.

Muchos planes parecen entender los derechos humanos como obligaciones legales resultantes de compromisos generales adoptados a nivel nacional o internacional (p. ej., una nueva Constitución o ratificaciones de tratados y recomendaciones subsiguientes). Sin embargo, otros también relacionan los derechos con, p. ej., fuentes religiosas, como la Sharía Islámica en el PNADH de Jordania 2016-2025,¹⁶⁷ o con una agenda política más que con obligaciones legales. El PNADH de China 2016-2020, por ejemplo, explica que:

la ideología que rige la formulación e implementación del Plan de Acción [se basa en] la defensa del socialismo con características chinas, aplicando íntegramente los principios rectores del [...] Congreso Nacional del Partido Comunista de China [...], siguiendo la orientación del Marxismo-Leninismo, el Pensamiento Mao Zedong, la Teoría Deng Xiaoping, el importante pensamiento de la Triple Representatividad y la Perspectiva Científica del Desarrollo, aplicando el espíritu de una serie de importantes discursos pronunciados por el Secretario General Xi Jinping.¹⁶⁸

Varios planes explican cómo reflejan una agenda política promovida por, p. ej., un nuevo gobierno, con motivo de un periodo de reformas democráticas.

Una serie de PNADH detallan además las fuentes de referencia en las que se basan las distintas acciones, así como la metodología para seleccionar las actividades que traducen las fuentes en acciones. Las fuentes pueden incluir disposiciones constitucionales, conclusiones de consultas y estudios de línea de base, recomendaciones de las INDH, etc. En lo que parece ser un número creciente de casos, también se mencionan las recomendaciones de los órganos de tratados o del EPU, las decisiones de los tribunales regionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como base para la selección de las acciones, que en algunos casos sustituyen a la necesidad de líneas de base. Sería pertinente analizar esta última tendencia con más detalle, ya que contribuiría a la comprensión de si los PNADH se están convirtiendo de hecho en planes de implementación de recomendaciones, o si los dos tipos de metodologías de planificación pueden conciliarse en la práctica, y de qué forma.

La cuestión sobre los enfoques metodológicos para la redacción y el desarrollo de los PNADH es uno de los temas centrales abordados por la investigación de Azadeh Chalabi sobre los PNADH. En su libro de referencia *National Human Rights Action Planning*, publicado en 2018, Chalabi evalúa los enfoques metodológicos adoptados por una selección de PNADH y planes de acción temáticos en relación con el Manual del ACNUDH de 2002, así como con las nuevas teorías de gobernanza sobre los procesos de planificación que esbozan un 'modelo moderno' para la planificación.¹⁶⁹ En consonancia con este último, la autora evalúa en

particular la participación de las partes interesadas a través de auténticos procesos consultivos. Otros puntos metodológicos, como las motivaciones ideológicas y políticas, la relación con la ley y la articulación de los PNADH y los planes de acción temáticos en materia de derechos humanos también se analizan en la contribución de Chalabi.¹⁷⁰ Sin embargo, la creciente tensión metodológica y la cuestión de la compatibilidad entre los planes de implementación de recomendaciones y los PNADH se abordan de forma muy limitada en los estudios existentes. Al tratarse de un dilema creciente y no resuelto tanto en la práctica como en las orientaciones, parece que sería necesario prestarle una atención académica urgente.

4.1.2 LOS PROCESOS DE DESARROLLO Y ADOPCIÓN DE LOS PNADH

Una investigación más profunda debería estudiar los procesos de elaboración y adopción de los PNADH. El Manual sobre PNADH de 2002 insiste en que los procesos que conducen a la adopción de un plan son ‘tan importantes’ como el resultado.¹⁷¹ Por ello, sería crucial conocer mejor las virtudes y el impacto reales de las fases de desarrollo de los PNADH. El análisis cualitativo de los PNADH ofrece un primer punto de entrada para trazar estos procesos, ya que los planes suelen incluir una sección en la que se explica cómo se desarrollaron. Un repaso superficial de estas secciones pone de manifiesto la diversidad de los procesos de elaboración y aprobación de los planes. En muchos casos, la responsabilidad general de las fases de desarrollo, incluida la tarea de convocar un comité de redacción y llevar a cabo consultas, recae en un actor del ejecutivo. Puede tratarse de la Oficina Presidencial o del Primer Ministro (p. ej., los PNADH de Georgia), el Ministerio de Justicia (p. ej., el PNADH de Ruanda) o la Oficina del Fiscal General (p. ej., los PNADH de Australia), un Ministerio dedicado a los Derechos Humanos (p. ej., el PNADH de Marruecos), el Ministerio del Interior (p. ej., los PNADH de los Países Bajos) o el Ministerio de Asuntos Exteriores (p. ej., el PNADH de la República Dominicana). Sin embargo, en una serie de países, la dirección de la fase de redacción se delegó en el parlamento (p. ej., los PNADH del Líbano, Moldavia y Mongolia) o en la INDH (p. ej., los PNADH de Cabo Verde, Azerbaiyán, Escocia, Namibia y Nueva Zelanda). La profundidad de la consulta y la naturaleza de las entidades implicadas también difieren de un país a otro, así como la adopción de un estudio de línea de base.

Podría ser pertinente revisar los procedimientos elegidos para aprobar oficialmente los PNADH. En el Anexo de la versión en inglés de este estudio¹⁷² se ha intentado, siempre que ha sido posible, indicar cómo se ha aprobado oficialmente cada plan. Aunque la adopción por decreto presidencial o gubernamental parece ser la opción preferida, muchos Estados también han aprobado sus planes mediante una resolución parlamentaria. A veces intervienen varios actores, lo que puede aumentar la pertenencia y la probabilidad de su aplicación, pero también retrasar la misma. Por ejemplo, la Política Nacional y el Plan Nacional de Acción sobre Derechos Humanos de Kenia fueron dados a conocer por la Oficina del Fiscal General y el Departamento de Justicia el 28 de abril de 2014, aprobados por el Parlamento el 2 de diciembre de 2015, y finalmente lanzados oficialmente el 4 de octubre de 2016. Se supone que la adopción por parte de los altos

dirigentes políticos señala la importancia política, garantiza la visibilidad en todo el país y confiere al plan la autoridad necesaria para poner en marcha la acción administrativa. Sin embargo, esta hipótesis está pendiente de comprobación en la práctica, principalmente a través de la comprensión del papel de los funcionarios que impulsan la implementación de los planes (véase la Sección 4.2).

4.1.3 MECANISMOS INSTITUCIONALES DE IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Una tercera dimensión sobre la que el análisis de datos y la revisión de los planes pueden arrojar luz es la relativa a los mecanismos institucionales establecidos para supervisar la implementación de los PNADH. Un gran número de planes describen las estructuras encargadas de la coordinación, y que apoyan la implementación y el seguimiento, respectivamente. Estos mecanismos institucionales varían de un plan a otro. Por mencionar sólo un ejemplo, el PNADH de Turquía de 2021 establece que:

- El seguimiento y la evaluación del Plan de Acción serán realizados por la ‘Comisión de Seguimiento y Evaluación’, compuesta por delegados de los ministerios responsables y de los comités pertinentes, bajo la coordinación de la Presidencia de la República.
- Los servicios de secretaría de la Comisión serán desempeñados por el Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.
- Los ministerios e instituciones responsables de las actividades prescritas en el Plan de Acción prepararán sus informes de implementación cada cuatro meses y los enviarán al Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia.
- El Departamento de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia redactará el ‘Informe Anual de Implementación’ del Plan de Acción y lo presentará a la Comisión de Seguimiento y Evaluación para su aprobación.
- El Informe Anual de Implementación será evaluado por la Institución de Derechos Humanos e Igualdad de Turquía y la Institución del Defensor del Pueblo, cuyos resultados se presentarán a la Presidencia de la República y a la Gran Asamblea Nacional de Turquía.¹⁷³

Una de las cuestiones clave que esto plantea es cómo se articulan los mecanismos institucionales específicos del PNADH con las estructuras existentes en un país, así como con otros modelos internacionales promovidos por organizaciones internacionales. En particular, ¿hasta qué punto duplican o refuerzan lo que la ONU ha identificado como ‘elementos clave a nivel nacional’, a saber: los mecanismos nacionales de implementación, información y seguimiento (dentro del gobierno), las INDH (independientes del gobierno) y las comisiones parlamentarias de derechos humanos?¹⁷⁴ Permítanme referirme a cada uno de estos tipos de actores.

Los PNADH tienen el potencial de constituir una herramienta de apoyo para los mecanismos nacionales de implementación, presentación de informes y seguimiento y, en mayor medida, para que los puntos focales gubernamentales de derechos humanos, p., ej., los ministerios de derechos humanos, cumplan con sus mandatos.¹⁷⁵ Sin embargo, surgen diferencias entre los PNADH en cuanto al

objetivo de esta herramienta: mientras que en algunos casos (p. ej., los PNADH de Georgia y Nepal), los PNADH son instrumentos de coordinación para distribuir las acciones que deben realizar otros ministerios competentes, otros PNADH se leen más como una hoja de ruta interna para las acciones que debe realizar el actor gubernamental central encargado de los derechos humanos, especialmente cuando existe un ministerio de derechos humanos. Por ejemplo, el PNADH de Malí define las acciones que debe realizar principalmente el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esto plantea la cuestión de si los puntos focales gubernamentales de derechos humanos deben implementar directamente las acciones o más bien facilitar la implementación por parte de otros, y el papel de los PNADH en ello.¹⁷⁶ Esto también se conecta con la cuestión de la autoridad sobre los ministerios competentes.

En lo que respecta a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), sería fundamental tener una mayor comprensión de sus funciones en los PNADH. El Manual sobre PNADH de 2002 preveía que las INDH 'contribuyen de forma significativa a la preparación e implementación de un plan de acción nacional y deberían participar tanto en el comité de coordinación nacional como en actividades consultivas más amplias'.¹⁷⁷ Una revisión del inventario de los PNADH muestra que el papel de las INDH en los PNADH varía considerablemente. Aparte de los planes que no hacen referencia a las INDH, los planes adoptan una o varias de las siguientes opciones:

- Las INDH pueden tener un papel de coordinación principal en el desarrollo del PNADH (p. ej., el PNADH de Escocia) o inspirar acciones a través de sus recomendaciones o ser consultadas en el desarrollo del PNADH por los actores gubernamentales (p. ej., el PNADH de Marruecos);
- Las INDH pueden ser objeto de una serie de acciones del PNADH destinadas a fortalecer las instituciones del país (p. ej., PNADH de Moldavia 2018-2022), o pueden ser uno de los actores encargados de (co)implementar una serie de acciones (p. ej., PNADH de España);
- Las INDH pueden ser miembros (p. ej., Venezuela) u observadores/invitados permanentes en los mecanismos creados para supervisar la implementación de los PNADH, o incluso pueden ser la estructura encargada por el PNADH para coordinar la implementación completa del plan, como es el caso del PNADH de Tanzania;¹⁷⁸
- Las INDH pueden ser supervisores independientes de la implementación del PNADH por parte del gobierno, como es el caso de los PNADH de Corea y Nepal.

Aunque los PNADH pueden combinar varias de estas opciones para involucrar a las INDH, algunas responsabilidades podrían considerarse incompatibles. Los modelos de los sistemas nacionales de derechos humanos propuestos después del Manual de 2002, en particular los que emanan de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada en 2006, sugieren que el papel de las INDH con respecto a la planificación de los derechos humanos puede ser más respetuoso con su independencia si supervisan la implementación en lugar de participar directamente en ella.¹⁷⁹

Otra cuestión que se plantea, en los casos en que las INDH tienen una función de coordinación, es la de su autoridad para garantizar la implementación de los planes por parte de los ministerios. Como señala la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ‘no hay que olvidar que el poder de tomar decisiones políticas sigue siendo del gobierno. Sería poco realista -o incluso injusto- hacer recaer en una INDH gran parte de la responsabilidad de la implementación de un PNADH, cuando no tiene las correspondientes competencias de la autoridad gubernamental’.¹⁸⁰

Por último, se justificaría una revisión del papel de los parlamentos y las comisiones parlamentarias de derechos humanos en la elaboración, adopción, implementación o evaluación de los PNADH. Según el Proyecto de Principios relativos a los Parlamentos y los Derechos Humanos de 2018 elaborado por el ACNUDH,¹⁸¹ en todos los parlamentos deben crearse comisiones parlamentarias de derechos humanos que tendrán entre sus responsabilidades ‘solicitar la elaboración de un plan nacional de acción en materia de derechos humanos y supervisar su implementación’. El PNADH del Líbano es un ejemplo que ilustra bien las diversas opciones que persiguen los planes para involucrar a los parlamentos. Allí, la comisión parlamentaria de derechos humanos elaboró el plan, es responsable de algunos de los puntos de acción y la Cámara de Diputados supervisa la implementación del mismo.

4.2 LA NECESIDAD DE UNA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

Aunque el catálogo de los planes, desglosado por años, regiones, etc., es un conjunto de datos necesario para analizar la difusión global de las normas, éste presenta limitaciones a la hora de entender cómo los PNADH contribuyen efectivamente a mejorar la implementación de los derechos humanos a nivel local, lo que constituye la razón de ser de la promoción de los PNADH.

El análisis documental ofrece enfoques útiles, aunque limitados, sobre la influencia de los PNADH. En primer lugar, porque los mismos planes, por supuesto, no dicen nada sobre su propia implementación. En segundo lugar, el análisis documental se basa inevitablemente en lo que está escrito en el material revisado. Por lo general, las secciones narrativas de los planes son resúmenes de los pasos dados, y apenas permiten que los lectores evalúen la calidad de los procesos que describen, y las múltiples decisiones tomadas a lo largo de los procesos de desarrollo de la planificación. Por ejemplo, aunque muchos planes indican que se elaboraron de forma participativa e inclusiva, y pueden incluso indicar el número de consultas realizadas, es difícil evaluar, basándose en el propio plan, si los procesos de consulta nacional fueron amplios y cómo influyeron en sus redactores. En su revisión del PNADH de Perú 2018-2021, Claudia Lovón, Cécile Blouin y Bruce Barnaby arrojan luz sobre las discrepancias entre las afirmaciones hechas en el propio plan en cuanto a la elaboración inclusiva del mismo, y los relatos proporcionados por las organizaciones de la sociedad civil en cuanto a su participación en las consultas y la forma en que se abordaron sus sugerencias.¹⁸²

Una constatación muy frecuente de los académicos del realismo jurídico es que no sólo los procesos, sino también las estructuras, establecidas formalmente por los documentos normativos, no se corresponden con la realidad. Como recuerda Stéphanie Lagoutte:

los comités [e instituciones] intergubernamentales de derechos humanos pueden existir formalmente, pero con un mandato poco claro o de muy poca utilidad. Incluso cuando se establecen formalmente con un mandato sólido sobre el papel, estos actores puede que no trabajen ni se reúnan nunca, ni participen en ningún tipo de proceso en el que tengan formalmente un papel que desempeñar. E incluso si se reúnen formalmente, consultan, etc., puede que nunca lleven a cabo ningún trabajo de hecho ni tengan influencia en los procesos pertinentes.¹⁸³

Por ejemplo, el Consejo Interinstitucional de Derechos Humanos de Georgia, creado junto con la Estrategia Nacional de Derechos Humanos y encargado de supervisar la implementación de los PNADH, en ocasiones no se reunía durante períodos que superaban los tres años.¹⁸⁴

Como primer paso inmediato para abordar esta problemática, los juristas que realicen investigaciones documentales pueden tratar de triangular la información contenida en los planes mediante el análisis de una gama más amplia de documentos que aporten una perspectiva sobre los procesos de planificación y la implementación de los planes. Los informes de implementación y las evaluaciones externas, los reportes de la sociedad civil o de las INDH, y las observaciones planteadas por los órganos de tratados o por otros Estados proporcionan algunas explicaciones y perspectivas sobre la realidad de la implementación de los planes.¹⁸⁵ Dando un paso más, Azadeh Chalabi, en su estudio de caso sobre los PNADH australianos, complementa acertadamente el análisis documental de los planes y las fuentes secundarias con una encuesta en línea y una entrevista. Esto proporciona una visión adicional sobre la situación real en el terreno, aunque depende de las percepciones de terceros. En este caso, a la pregunta de si existía un mecanismo de seguimiento del PNADH en Australia, tres cuartas partes respondieron 'no' o 'no estoy seguro', y una cuarta parte 'sí'.¹⁸⁶ Las percepciones sobre si el plan tuvo éxito o no revelaron ciertas tendencias, pero también se observaron diferencias entre los encuestados.

Por tanto, la investigación jurídico-doctrinal, así como las investigaciones documentales, incluso complementadas con métodos de investigación mixtos, presentan sus limitaciones. Para comprender el impacto de los procesos de elaboración e implementación de los planes en la realidad, las investigaciones empíricas resultan esenciales. Los enfoques e investigaciones de las ciencias sociales son clave para revelar y explicar cómo se adoptan los PNADH a nivel nacional, cómo se traducen las metodologías internacionales, cómo influyen en los actores gubernamentales y sociales y, en última instancia, cómo repercuten en el disfrute de los derechos. Como muestran Hans-Otto Sano y Tomas Max Martin,

los métodos de investigación neoinstitucionales son especialmente cruciales para descifrar la difusión y las prácticas locales de los modelos institucionales de derechos humanos promovidos por los actores internacionales. En efecto:

La perspectiva neoinstitucional hace hincapié en factores históricos, sociológicos, políticos y económicos para examinar lo que ocurre dentro de la 'caja negra' de las instituciones formales. Las relaciones de poder, las reglas y los procedimientos, las respuestas de comportamiento y las acciones afectadas por las normas son algunas de las principales dimensiones de investigación de la perspectiva neoinstitucional.¹⁸⁷

Recientemente ha comenzado a surgir un trabajo académico de investigación empírica sobre los PNADH, que pone de manifiesto las contribuciones que puede aportar la investigación en ciencias sociales. Una contribución fundamental en este sentido es el volumen de 2021 publicado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, que reúne una colección de estudios de caso centrados en las experiencias de los PNADH de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú. Por ejemplo, las académicas en antropología e historia María de los Ángeles Villesca y Azúa Herrera revisaron el PNADH de Chile 2018-2021, mostrando cómo su redacción estuvo enmarcada por los liderazgos políticos actuales y previstos, y por las capacidades institucionales, así como por otros factores como las limitaciones de tiempo. Su análisis también concluye que las ambigüedades de la orientación internacional sobre los PNADH dan lugar a dilemas concretos que deben resolverse a nivel local. En particular, el reciente fomento que se hace para que las recomendaciones internacionales se tomen como referencia en los procesos de elaboración puede dar lugar a planes fragmentados que acumulen puntos de acción inconexos, e impedir la elaboración de PNADH como políticas públicas coherentes y eficientes.¹⁸⁸

Abordando cuestiones similares, pero con una conclusión ligeramente más optimista, un artículo de 2021 de los científicos sociales Wanaporn Techagaisiyavanit y Srisombat Chokprajakchat revisó el cuarto PNADH de Tailandia.¹⁸⁹ En particular, analizaron cómo el proceso de redacción se ocupó a nivel práctico del antagonismo directo que existía entre las recomendaciones internacionales y las percepciones locales sobre ciertas cuestiones. Al examinar los dos temas, a saber, los derechos de los trabajadores migrantes y la pena de muerte, respecto de los cuales las preferencias populares están predominantemente en desacuerdo con las recomendaciones internacionales, los autores rastrearon cómo los procesos de redacción de los PNADH sortearon este dilema. Llegaron a la conclusión de que, en determinadas condiciones, los PNADH pueden convertirse en un vehículo para negociar una vía de futuro que reconcilie las ideas internacionales y los valores y prácticas locales.

Más recientemente, un artículo de 2022 de la historiadora Anette Faye Jacobsen¹⁹⁰ sobre la implementación de los derechos humanos y las políticas en Suecia y Dinamarca, adoptó también un enfoque histórico y de ciencias sociales para

descifrar cómo las tradiciones y particularidades sociopolíticas de un país pueden explicar las decisiones tomadas en relación con los PNADH. Mostró cómo las diferencias en los contextos locales llevan a dos países vecinos a tomar decisiones drásticamente diferentes, no sólo en lo que respecta a la adopción del PNADH en primer lugar, sino también en relación con el alcance de dichas políticas de derechos humanos, observando en particular las decisiones tomadas con respecto a la participación de las autoridades locales.

Los métodos de investigación de las ciencias sociales son especialmente útiles para entender por qué ciertas tendencias aparecen regularmente en las revisiones de los PNADH. Por ejemplo, una conclusión recurrente es que los PNADH tienden a reafirmar las actividades ya planificadas por los ministerios competentes en lugar de crear nuevos puntos de acción.¹⁹¹ Investigué sobre esta práctica, a la que conceptualicé como un proceso de 'reetiquetado', en relación con mi investigación sobre la creación y aplicación de los planes de implementación de recomendaciones en Burkina Faso.¹⁹² Mediante el uso de métodos de investigación neoinstitucionales y etnográficos, incluyendo entrevistas y la observación de los lugares donde se llevan a cabo las negociaciones burocráticas y la coordinación interministerial, descubrí que una serie de razones permiten explicar la práctica del reetiquetado. En el centro de muchas de esas explicaciones se encuentra el papel de los funcionarios en la configuración de los resultados políticos. En particular, el recurso a las prácticas de reetiquetado ayudó a los funcionarios a evitar la incomodidad asociada a la promoción de ideas contrarias a las creencias individuales. Además, 'evita la necesidad de implicar a los políticos, ya que los funcionarios guían y refunden las políticas y los planes aprobados'.¹⁹³ El reetiquetado también se produjo en parte por pragmatismo. El Ministerio de Derechos Humanos de Burkina Faso no sólo carecía de autoridad institucional, sino también de medios para imponer nuevas actividades a otros ministerios. Por último, la investigación demostró que estas prácticas no deben interpretarse únicamente como desviaciones locales: la forma en que la orientación, el apoyo y los sistemas internacionales influyen en las prácticas nacionales, especialmente en los países en desarrollo donde crean estructuras de incentivos, sirvió para alimentar estas prácticas, lo que puede contribuir involuntariamente a fomentarlas a nivel local.

La incipiente recopilación de estudios de casos de carácter empírico sobre los PNADH se ha centrado especialmente en las fases de desarrollo y adopción de la planificación. Se requiere una mayor investigación para examinar la implementación real de los PNADH. También en este caso, los enfoques neoinstitucionales son fundamentales para documentar y analizar los procesos que ocurren principalmente dentro de las administraciones estatales y que, por tanto, suelen quedar ocultos a los ojos externos. Mi investigación etnográfica de los cuatro primeros PNADH de Nepal, presentada en la segunda Parte del estudio,¹⁹⁴ va en esta dirección. Descubre y descifra los diferentes factores que influyen en la fase de implementación. Uno de ellos es la tendencia a mercantilizar los PNADH, como parte de los discursos sostenidos por diversos actores, ya sean funcionarios, políticos, personal de las INDH o representantes de la sociedad civil, etc. El proceso

de mercantilización pone de manifiesto cómo, más que instrumentos burocráticos-rationales destinados a distribuir eficazmente las actividades gubernamentales, los marcos políticos destinados a coordinar la acción, como los PNADH, tienden a convertirse en objetos utilizados en discursos que persiguen diversos fines distintos de su implementación, por ejemplo, en el caso del primer PNADH de Nepal, para desviar las críticas y las investigaciones internacionales sobre las violaciones de los derechos humanos.

En resumen, actualmente existe un doble trabajo fundacional destinado a construir una agenda de investigación exhaustiva sobre los PNADH bajo el prisma de la difusión de normas. Uno de los fundamentos es el presente inventario que rastrea la difusión real de los PNADH a nivel mundial. Los investigadores disponen ahora de un campo de investigación exhaustivo que permite realizar comparaciones e identificar tendencias. La segunda base son los nuevos estudios de casos de carácter empírico que utilizan perspectivas y métodos neoinstitucionales y de ciencias sociales. Éstos ofrecen una base para desarrollar una comprensión más sólida de cómo los modelos internacionales itinerantes como el PNADH son recibidos y reinterpretados a nivel nacional, especialmente a puerta cerrada de las administraciones estatales.

CONCLUSIÓN

El inventario presentado en este estudio pone de manifiesto la difusión mundial de los PNADH. Revela que, 30 años después de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, se han adoptado al menos 140 PNADH en 75 países, y 35 países han adoptado más de un plan de este tipo. La difusión de los PNADH es, por tanto, mucho más importante de lo que se ha contado, y el estudio corrige una falsa representación predominante de los PNADH como una práctica estatal marginal.

El análisis de esta nueva visión de conjunto revela una aparente paradoja: los Estados adoptaron de forma limitada los PNADH cuando el modelo era promovido activamente por las organizaciones internacionales, sin embargo, más de la mitad de los PNADH fueron adoptados después de 2012, en un momento en el que recibían menos atención y las formas alternativas de planificación estaban en alza. Tampoco hubo un mayor compromiso en las zonas en las que las organizaciones regionales abogaron por que sus Estados miembros adoptaran los PNADH. En otras palabras, no existe una fuerte correlación temporal y geográfica entre la promoción del modelo y la publicación de orientaciones y normas no vinculantes, por un lado, y su uso real por parte de los Estados, por el otro.

El establecimiento del Examen Periódico Universal parece ser uno de los factores clave que pueden explicar la aceleración en la adopción de los PNADH por parte de los Estados después de 2012. Se plantea la hipótesis de que este fenómeno está relacionado con la emisión de recomendaciones (de otros Estados), pero aún más con la naturaleza del examen y las tendencias observadas en las recomendaciones formuladas. Estas últimas son mayoritariamente positivas y llevan a los Estados a reconocer la facilidad con la que la adopción de un PNADH puede generar mejoras en su reputación.

El análisis del contenido de los PNADH arrojó luz sobre las tendencias de los planes y comparó los enfoques de los Estados a la hora de aplicar las metodologías internacionales para los PNADH. Los resultados apuntan a una gran heterogeneidad de los contenidos y enfoques de los PNADH, entre países y a lo largo del tiempo. La heterogeneidad es el resultado de varios factores locales de los procesos de desarrollo, entre los que se encuentran, en primer lugar, los distintos sistemas y tradiciones de gobernanza, así como las preferencias políticas y, en segundo lugar, los resultados de los procesos de consulta nacionales y la realidad de la situación de los derechos humanos. Otros factores, como el papel de los funcionarios en la configuración de los procesos, también explican las

adaptaciones nacionales. Pero las variaciones también pueden verse exacerbadas por las crecientes ambigüedades conceptuales respecto a la metodología del PNADH, ya que la guía de la ONU de 2002 sobre los PNADH no ha sido actualizada y desde entonces han surgido formas alternativas de estrategias de planificación. Esta última dimensión se abordará y analizará en la segunda Parte de este estudio.

Sobre la base de este nuevo argumento que muestra la importancia del compromiso de los Estados con los PNADH, la escasa atención académica a los PNADH resulta insostenible. Hasta ahora, las Naciones Unidas, los académicos o los Estados han tomado como referencia datos obsoletos y fragmentados sobre los PNADH. Esto ha resultado problemático, ya que da la impresión de que los PNADH son una práctica estatal generalmente insignificante que nunca llegó a cobrar impulso. Por lo tanto, se han ignorado en gran medida las lecciones que podrían extraerse de las experiencias pasadas o actuales con los PNADH. Los impulsores normativos o los organismos de derechos humanos han propuesto metodologías alternativas que descartan los PNADH, o han reactivado sus llamamientos a adoptarlos. En cualquiera de los casos, estas propuestas carecen de investigaciones que las fundamenten.

Los PNADH son una práctica significativa de los Estados que merece ser investigada, para comprender si mejoran o no la implementación de los derechos humanos. El inventario esboza un campo de investigación que proporciona una cartografía completa de los planes y el acceso a los datos, por lo que puede servir para identificar estudios de caso. El Capítulo 4 señala áreas que podrían explorarse más a fondo y, basándose en las escasas investigaciones existentes, muestra el valor añadido de adoptar métodos de ciencias sociales para descifrar empíricamente las condiciones en las que transcurren y se localizan los modelos internacionales de PNADH.

Puesto que en 2023 se cumplirá el 30º aniversario de la Declaración de Viena, sería una iniciativa oportuna. También hay pruebas de que los PNADH están siendo reactivados por actores clave. A nivel nacional, las instituciones nacionales de derechos humanos, como las de Dinamarca y la India, siguen abogando por que sus gobiernos pongan en marcha procesos de PNADH. A nivel internacional, desde 2017, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos ha pedido sistemáticamente a los Estados que adopten los PNADH en las cartas de seguimiento dirigidas a los Estados tras sus exámenes del EPU.

REFERENCIAS

- 1 Véase: Steven L. B. Jensen, Stéphanie Lagoutte y Sébastien Lorion 'The Domestic Institutionalisation of Human Rights: An Introduction', *Nordic Journal of Human Rights* (2019) 37(3) pág. 165.
- 2 Stéphanie Lagoutte, 'The Role of State Actors Within the National Human Rights System', *Nordic Journal of Human Rights* (2019) 37(3) pág. 177.
- 3 ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, párr. 71.
- 4 Ibid., párr. 68.
- 5 ACNUDH, Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series Núm. 10 (ONU Doc. HR/P/PT/10, 2002).
- 6 Véase: PNUD y ACNUDH, Programme Document: Human Rights Strengthening – HURIST (2002).
- 7 Secretario General de la ONU, Fortalecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos mediante el fomento de la cooperación internacional y la importancia de la no selectividad, la imparcialidad y la objetividad, Informe para la Asamblea General (ONU Doc. A/72/351, 2017).
- 8 Todas las cartas están disponibles en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CyclesUPR.aspx> (consultado el 5 de octubre 2022).
- 9 Azadeh Chalabi sostiene que el Manual 'carece de fundamento teórico y ha proporcionado un amplio margen de discrecionalidad a los Estados a la hora de elaborar el contenido de estos planes. [...] Por ello, no es de extrañar que la mayoría de los Estados sigan lidiando con la cuestión de cómo poner en marcha un plan eficaz'. En: Azadeh Chalabi, National Human Rights Action Planning (Oxford University Press, 2018) pág. 185.
- 10 Véase: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx> (consultado el 22 de junio de 2022).
- 11 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, National Human Rights Action Plans in the EU: Practices, experiences and lessons learned for more systematic working methods on human rights; Report of the National Liaison Officer Working Party on National Human Rights Action Plans (Viena, 27 y 28 de marzo de 2019) pág. 2.
- 12 Para ejemplos sobre el uso de información desactualizada en el desarrollo de un plan de acción, véase: PNADH de Marruecos 2018-2021, pág. 7. Sobre investigadores basándose en información desactualizada, véase por ejemplo: Azadeh Chalabi, 'National human rights action plans: A roadmap to development', *Development in Practice* (2014) 24(8) pág. 995; Tara M. Collins,

- 'The General Measures of Implementation: Opportunities for Progress with Children's Rights', *The International Journal of Human Rights* (2019) 23(3) pág. 348; Claire Methven O'Brien, John Ferguson y Marisa McVey, 'National Action Plans on Business and Human Rights: An Experimentalist Governance Analysis', *Human Rights Review* (2021). Una excepción de un académico que buscó complementar la información del ACNUDH con datos adicionales de una fuente suplementaria: Yao Xu, 'Assessment of Human Rights Action Plans and Use of Its Results from a Global Perspective', *Journal of Human Rights* (2019) 18(2) pág. 163. Para un ejemplo reciente de países usando la metodología del Manual de 2002 para la creación de un plan, véase: PNADH de Argentina 2017-2021, pág. 21.
- 13 Secretario General de la ONU 2017 (nota 7) párr. 24.
- 14 Algunos gobiernos mantienen páginas web con todo el material relativo a sus PNADH (informe sobre el estado de aplicación, procedimientos de consulta, etc.), pero no siempre es así, y las páginas web suelen ser difíciles de localizar para las personas que no dominan el idioma. Un ejemplo de este tipo es la página web del PNADH del Ministerio de Justicia de Corea del Sur, accesible [aquí](#) (consultado el 22 de junio de 2022).
- 15 Asimismo, véase la Parte 5 en Gauthier de Beco, *Non-Judicial Mechanisms for the Implementation of Human Rights in European States* (Bruylant, 2009); y también mi investigación sobre los PNADH en general y del PNADH de Nepal en particular, en Sébastien Lorion, *The Institutional Turn of International Human Rights Law and its Reception by State Administrations in Developing Countries* (Tesis doctoral, Universidad de Copenhague, 2020) capítulos 3 y 8.
- 16 Chalabi 2018 (nota 9); Chalabi 2014 (nota 12); Azadeh Chalabi, 'The Nature and Scope of States' Obligation to Adopt a National Human Rights Action Plan', *The International Journal of Human Rights* (2014) 18(4-5) pág. 391; Azadeh Chalabi, 'The Problem-Oriented Approach to Improving National Human Rights Action Plans', *Journal of Human Rights Practice* (2015) 7(2) pág. 272; Azadeh Chalabi, 'Australia's National Human Rights Action Plans: Traditional or Modern Model of Planning?', *The International Journal of Human Rights* (2016) 20(7) pág. 993.
- 17 Victoria Kandel, Laura Gottero y Verónica Jaramillo (eds.), *Planes Nacionales en Derechos Humanos: Debates y Reflexiones sobre Experiencias Latinoamericanas* (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021).
- 18 Algunos resultados de este proyecto de investigación se han traducido al inglés. Véase particularmente: Yao Xu, 'Three Categories of International Comments on National Human Rights Action Plans and Their Implications - An Analysis Based on UPR Reports', *Journal of Human Rights* (2020) 19(3) pág. 376; Yao Xu, 'Four Mechanisms for Safeguarding the Effectiveness of the Human Rights Action Plan: Based on African Experience', *Journal of Human Rights* (2018) 17(3) pág. 305; y Xu 2019 (nota 12).
- 19 Un ejemplo de esto se encuentra en Methven O'Brien y otros 2021 (nota 12) Introducción.
- 20 Secretario General de la ONU 2017 (nota 7) párr. 30.

- 21 Véase, por ejemplo, el *Pacific Principles of Practice of National Mechanisms for Implementation, Reporting and Follow-Up*, adoptado por la Comunidad del Pacífico en Julio de 2020, Secciones 3.3 y 3.4.
- 22 Como los demuestran las preguntas realizadas durante el trabajo de la comisión en 2019 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre los PNADH (2019 (nota 11)).
- 23 Secretario General de la ONU 2017 (nota 8) párr. 67.
- 24 Para ello, la recopilación de planes que se presenta en este estudio se ha compartido con el ACNUDH en múltiples ocasiones desde 2018 hasta finales de 2021, con la esperanza de que los datos puedan cargarse en la página de internet dedicada al efecto.
- 25 Chalabi 2014 (nota 16) y 2018 (nota 9).
- 26 Chalabi 2016 (nota 16); Methven O'Brien y otros 2021 (nota 12).
- 27 Heinz Klug y Sally Engle Merry, 'Introduction', en Heinz Klug y Sally Engle Merry (eds.), *The New Legal Realism: Studying Law Globally* (Cambridge University Press, 2016) pág. 2.
- 28 Hans-Otto Sano y Tomas Max Martin, 'Inside the Organization. Methods of researching human rights and organizational dynamics' en Bård A. Andreassen, Hans-Otto Sano, Siobhán McInerney-Lankford (eds.), *Research Methods in Human Rights: A Handbook* (Edward Elgar Publishing, 2018) pág. 253.
- 29 Béatrice Hibou, *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era: An International and Comparative Perspective* (Palgrave-McMillan, 2015).
- 30 Alexander Betts y Phil Orchard (eds.), *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice* (Oxford University Press, 2014).
- 31 Michael N. Barnett y Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004).
- 32 Thomas Bierschenk y Jean-Pierre Olivier de Sardan (eds.), *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies* (Brill, 2014).
- 33 Véase la página web del Consejo de Europa sobre 'el trabajo sistemático en derechos humanos', en: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/systematic-human-rights-work> (consultado el 22 de junio de 2022).
- 34 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (nota 11) pág. 6; Kandel, Gottero y Jaramillo 2021 (nota 17) pág. 13; Xu 2020 (nota 18) págs. 377 y 378.
- 35 Para ello, tuve que debatir con David Johnson, pero las opciones resultantes que se presentan aquí son de mi autoría.
- 36 ONU 1993 (nota 3) párr. 71.
- 37 Ibid., párr. 68.
- 38 ACNUDH 2002 (nota 5) pág. 13.
- 39 Suecia, *National Human Rights Strategy, 2017*, adoptado por el Gobierno el 13 de octubre de 2016, pág. 20.
- 40 ONU 1993 (nota 2) párr. 68.
- 41 Xu 2020 (nota 18) pág. 378.
- 42 Kandel, Gottero y Jaramillo 2021 (nota 17) pág. 13.

- 43 En particular, el libro de Chalabi sobre los PNADH (2018 (nota 9)) denomina PNADH a una variedad de planes, incluidos los temáticos. Para diferenciar a los PNADH en el sentido de la Declaración de Viena de 1993, el autor llama a los últimos 'PNADH globales' (ibid., 121).
- 44 Secretario General de la ONU 2017 (nota 7) párr. 25.
- 45 Ibid., para. 30. (Versión en español)
- 46 Para saber más sobre esto, véase: Bill Barker, *Protecting, Promoting and Fulfilling Human Rights in Australia: A National Human Rights Action Plan* (2011).
- 47 Disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/Lorion%202022%20-%20nhraps%20an%20inventory_july_accessible.pdf.
- 48 Estos están incluidos en la lista del ACNUDH en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx> (consultado el 22 de junio de 2022).
- 49 Véase, por ejemplo, el borrador del PNADH 2018-2022 en: <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2019/10/Pna-2018-2022-1.pdf>.
- 50 Véase la historia del desarrollo de una PNADH, narrada por el gobierno, en el documento: *Lineamientos y Acciones del Gobierno Nacional para el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022* (2021), págs. 56-62. Para una historia desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, ver: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Plataforma LGBTI por la Paz, Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, *La construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos obliga al Estado colombiano a garantizar suficiente y adecuada participación y deliberación ciudadana* (2021).
- 51 Véase el sitio dedicado al desarrollo del plan, en la dirección : <https://derechoshumanos.gov.co/Areas-Trabajo/Sistema/Paginas/PNADDHH.aspx#:~:text=El%20objetivo%20del%20Plan%20Nacional,que%20impulsen%20y%20desarrollen%20las> (consultado el 26 de septiembre de 2022).
- 52 Egipto, Níger, India, Senegal, Argelia y Uruguay. Véase: Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Uganda* (ONU Doc. A/HRC/34/10, 2016).
- 53 Correspondencia por correo electrónico con la Comisión de Derechos Humanos de Uganda, 3 de marzo de 2022.
- 54 Carta de la Secretaría del Comité Presidencial de Derechos Humanos, 23 de marzo de 2022, comunicada por la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas. Correspondencia por correo electrónico, 28 de marzo de 2022.
- 55 Xu 2020 (nota 18) pág. 378.
- 56 Véase la [página web sobre el PNADH de la Delegación Interministerial para los Derechos Humanos del Reino de Marruecos](#) (consultado el 22 de junio de 2022).
- 57 Véase el documento de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2019 (nota 11) pág. 6.

- 58 Parlamento Alemán, Resolución del 4 de febrero de 2003 (Bundestagsdrucksache 15/397).
- 59 Véase: Frauke Weber, *Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte für Deutschland?* (Instituto Alemán de Derechos Humanos, 2003).
- 60 Véase: Silke Voß-Kyeck, 'Aktion? Plan? Ein kritischer Kommentar zum Aktionsplan Menschenrechte der deutschen Bundesregierung 2012-2014', *Jahrbuch Menschenrechte (2012-2013)* pág. 411.
- 61 Véanse por ejemplo: Ministère de la Justice et de la Promotion des Droits Humains, *Plan d'Actions National de Mise-en-Œuvre des Recommandations Issues des Mécanismes Onusiens de Protection des Droits de l'Homme 2012-2014* (Enero 2012); Ministère de la Justice, des Droits Humains et de la Promotion Civile, *Plan d'Actions National 2014-2017 de Mise-en-Œuvre des Recommandations Issues de l'Examen Périodique Universel (EPU) et des Organes des Traités* (Enero 2015).
- 62 Para más detalles sobre las entrevistas y los resultados, véase: Lorion 2020 (nota 15).
- 63 Servicio diplomático de Bielorrusia. Véase: http://mfa.gov.by/en/organizations/human_rights/.
- 64 El Plan de Turquía forma parte de la lista de PNADH del Consejo de Europa. Véase: Consejo de Europa (nota 33).
- 65 El texto estándar se encuentra en varias cartas. Todas las cartas se pueden encontrar en la nota 8.
- 66 Véanse las referencias en la nota 12.
- 67 Angola, Argentina, Armenia, Cabo Verde, Chile, China, República Dominicana, Finlandia, Gambia, Alemania, Honduras, Indonesia, Iraq, Jordania, Kazajistán, Kosovo, Kirguistán, Liberia, Malasia, Malí, México, Moldavia, Marruecos, Nepal, Países Bajos, Perú, Filipinas, República de Corea, Tailandia, Turquía, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. El recuento de los 33 planes en curso incluye los planes de duración indefinida adoptados después de 2018, que según los informes recientes indican que todavía se están aplicando.
- 68 De acuerdo con el documento SUHAKAM resumen de los PNADH (febrero de 2011).
- 69 Véase la descripción del proceso en la Biblioteca de Derecho del Congreso, 'Malaysia: National Human Rights Action Plan Launched' (16 de abril de 2018).
- 70 Ibidem.
- 71 Esta cifra se basa en una revisión superficial. Es posible que haya más en fase de preparación.
- 72 El plan fue aprobado 2022. Disponible en: <https://www.mofa.gov.bh/Portals/0/pdf/HumanRights/The%20National%20Human%20Rights%20Plan%202022%20-%202026.pdf>.
- 73 El plan fue aprobado por el Gabinete Ejecutivo de Taiwán el 5 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.ey.gov.tw/File/F6C29718E7D005C8?A=C>.
- 74 Como anunció el gobierno durante el diálogo constructivo con el Comité de Derechos Humanos de la ONU el 20 de octubre de 2021 (grabaciones en: ONU Doc. CCPR/C/SR.3815, 2021).

- 75 Como anunció el gobierno durante las celebraciones del Día de los Derechos Humanos, en diciembre de 2021. Véase: <https://nanomon.org/pov/node/538> (accedido el 22 de junio de 2022).
- 76 Validado por el Comité Interministerial de Derechos Humanos y la INDH en 2019, el PNADH sigue a la espera de ser adoptado formalmente por el gobierno en 2021. Véase el [Informe del Secretario General de la ONU/Oficina Integrada en Haití](#) (ONU Doc. S/2021/559, 2021, párr. 44).
- 77 El 3 de marzo de 2022, el primer PNADH de Costa de Marfil había sido validado por el gobierno y estaba a la espera de su adopción formal por ambas cámaras del parlamento. Fuente: correspondencia por correo electrónico con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Costa de Marfil, 3 de marzo de 2022.
- 78 Como anunció el gobierno durante el diálogo constructivo con el Comité de Derechos Humanos de la ONU el 28 de febrero de 2022 (grabaciones en: [ONU Doc. CCPR/C/SR.3837](#), 2022).
- 79 Correo electrónico con la ONU, 8 de diciembre de 2021.
- 80 Según el informe nacional de Uganda en el marco del EPU (ONU Doc. [A/HRC/WG.6/40/UGA/1](#), 2021, pág. 7).
- 81 Correo electrónico con la ONU, 21 de marzo de 2022.
- 82 Véase el informe de prensa: ['Attorney General Tables Draft Nat'l Human Rights Action Plan for Discussion'](#) (5 de enero de 2021).
- 83 Correo electrónico con la INDH de Nigeria, 23 de junio de 2022.
- 84 En diciembre de 2021 aún estaba pendiente la adopción formal del segundo PNADH para 2018-2022. Véase: Consejo de Derechos Humanos, [Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal](#) (ONU Doc. A/HRC/49/13, 2021).
- 85 Según la INDH de India, en 2020 se constituyó una comisión para desarrollar un PNADH. Véase: National Human Rights Commission of India, [Submission at the occasion of the UPR mid-term report of India](#) (2020) pág. 32.
- 86 Véase el informe de prensa: ['Al-Mutairi: Kuwait made voluntary pledges to develop an action plan to protect human rights'](#) (9 de marzo de 2022).
- 87 Véase: Attorney General Office of the Republic of Maldives, [National Human Rights Framework](#) (2016) pág. 14.
- 88 Como lo recordó el Gobierno en ocasión del EPU de 2021 (véase ONU Doc. [A/HRC/48/9/Add.1](#), párr. 9).
- 89 Véase [la intervención](#) del 28 de octubre de 2021 hecha por el Ministro de Asuntos Exteriores y la Cooperación Internacional, así como la intervención del Presidente del Comité Nacional de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos, que se publicó en [Emirates News Agency-Wam](#) (3 de marzo de 2022).
- 90 Inicialmente estaba previsto que se adoptara en 2021. Véase: Información tomada por la ONU de [Viasna](#) (21 de junio de 2021).
- 91 Véase la [página de internet](#) del Ministerio de Justicia y Derechos Humano para el desarrollo del segundo PNADH.

- 92 En 2021, el Parlamento estaba realizando consultas públicas para redactar el segundo PNADH del Líbano. Véanse las actualizaciones en la página de internet del Parlamento (13 de abril de 2021).
- 93 Como fue anunciado en el reporte nacional durante el EPU (ONU Doc. A/HRC/WG.6/36/MWI/1, 2020, párr. 67).
- 94 Véanse el 'Proposal for Scotland's second National Action Plan for Human Rights' de 2019 y las actualizaciones recientes sobre el desarrollo del plan en la página de internet dedicada a este proceso.
- 95 El gobierno decidió poner en marcha el proceso de elaboración de un segundo PNADH el 7 de diciembre de 2018 (véase el EuropaPress del 7 de diciembre de 2018). En abril de 2022, las consultas públicas estaban todavía en curso (véase: https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/consultaprevia/Paginas/2022/110422-segundo_plan_derechos_humanos2.aspx).
- 96 Está pensado como un complemento de implementación del National Human Rights Strategy adoptado en 2021.
- 97 En 2022 se inició un proyecto respaldado por el Gobierno de Guyana y financiado por el Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Asistencia Financiera y Técnica en la Aplicación del Examen Periódico Universal, cuyo objetivo es elaborar un PNADH. Véase: <https://untalent.org/jobs/human-rights-specialist-3>.
- 98 Véase el documento de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2019 (nota 11) pág. 6.
- 99 Véase el Informe Nacional ante el EPU (ONU Doc. A/HRC/WG.6/31/SAU/1, 2018) y el artículo de Majalla (24 de agosto de 2018).
- 100 Véase el Informe Nacional ante el EPU (ONU Doc. A/HRC/WG.6/38/SLE/1, párr. 126).
- 101 Ibidem.
- 102 Para acceder a los borradores de los proyectos, las actas de las consultas y los comunicados de prensa del defensor del pueblo que marcan el abandono del proyecto, véase la página de internet dedicada al efecto (accedido el 22 de junio de 2022).
- 103 Véase: Amnistía Internacional, *Austria: Human Rights Challenges Persist* (2021) pág. 5.
- 104 Compromiso emitido por el Gobierno en su programa de gobierno 2020-2024 (pág. 212).
- 105 Katerina Linos y Thomas Pegram, 'Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations', Human Rights Quarterly (2016) 38(4) pág. 1115.
- 106 Xu 2020 (nota 18) pág. 378.
- 107 Para profundizar, véase la Parte 2 del presente estudio.
- 108 Secretario General de la ONU 2017 (nota 7) párr. 24.
- 109 Excepciones: Andorra, Australia, Bélgica, Dinamarca, Letonia y las Islas Marshall. Información recopilada investigando en la UPR-Info database (accedido el 6 de mayo de 2022).

- 110 INDH de India 2020 (nota 85) pág. 2.
- 111 Véase, por ejemplo, el PNADH de Sri Lanka 2011-2016, pág. 5.
- 112 Albania, Bahréin, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, República Centroafricana, Chile, Etiopía, Finlandia, Francia, Islandia, Liberia, Montenegro, Marruecos, Níger, Perú, República de Corea, Rumanía, Sri Lanka, Tailandia y Uganda. Información recopilada investigando en la [UPR-Info database](#) (accedido el 6 de mayo de 2022).
- 113 Xu 2020 (nota 18).
- 114 Hasta mayo de 2020 para el tercer ciclo.
- 115 De los 57 Estados con un PNADH que Xu examinó, 40 recibieron comentarios durante el EPU. Esta diferencia podría explicarse por dos factores. En primer lugar, siete países con PNADH tenían uno mucho antes del primer examen del EPU, y no tenían un PNADH en curso (por ejemplo, Letonia en 1995 o Sudáfrica en 1998). Por lo tanto, es poco probable que reciban comentarios durante los ciclos del EPU, que comenzaron en 2008. En segundo lugar, Xu señala que los comentarios sobre los PNADH suelen producirse sólo si el Estado examinado ha mencionado su plan en el informe nacional o durante el diálogo interactivo (ibid., pág. 391).
- 116 Ibid., pág. 392.
- 117 El análisis de Xu muestra discrepancias en el tratamiento de los PNADH: 'Los países en desarrollo con una cierta base material son los que tienen más interés en formular e implementar [los PNADH] y reciben el mayor grado de atención [en el EPU]. En términos relativos, los países desarrollados reciben menos atención que los países en desarrollo en la formulación de los planes de acción. Al mismo tiempo, los países menos desarrollados, especialmente en África, tienden a recibir menos atención para la formulación y aplicación de los planes de acción debido a otras cuestiones o dificultades más notorias en materia de derechos humanos' (ibid., pág. 388).
- 118 Ibid., pág. 391.
- 119 Ibid., pág. 378.
- 120 Ibid., pág. 390.
- 121 Ibidem.
- 122 Todas las cartas se pueden encontrar en la nota 8.
- 123 Como se explica en la Subsección 1.3.5, el Reino Unido tenía dos planes, pero no eran planes consecutivos: fueron adoptados por dos entidades subnacionales y funcionaron en paralelo. Por tanto, este caso no se considera aquí como un ejemplo de institucionalización.
- 124 De forma consecutiva: Armenia, Azerbaiyán, Etiopía, Georgia, Indonesia, Liberia, Nepal República de Corea, Sri Lanka, Turkmenistán, Ucrania; con un año de diferencia: China, Croacia, Alemania, Kosovo, Suecia; intervalo de dos años: Moldavia.
- 125 Distancia de tres años: Finlandia, Perú, Tailandia; distancia de cuatro años: Nueva Zelanda; distancia de cinco años: Australia; distancia de seis años: Irak; distancia de siete años: Malawi; distancia de ocho años: Kazajstán; nueve años de distancia: Filipinas; once años de distancia: Venezuela. Estas estimaciones

- se basan en la duración oficial de los planes en el momento de su adopción. Algunos pueden haber sido prorrogados, lo que minimizaría la distancia entre los planes.
- 126 Otros países con más de un PNADH tenían PNADH indefinidos en primer lugar. Por tanto, no es posible realizar este cálculo.
- 127 Entrevista con un funcionario del ACNUDH (Ginebra, 9 de mayo de 2018).
- 128 Véase: Martha Finnemore, 'Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism', *International Organization* (1996) 50(2) pág. 325. Sobre cómo la pertenencia a organizaciones intergubernamentales puede influir en los Estados, véase también: Brian Greenhill, *Transmitting Rights: International Organizations and the Diffusion of Human Rights Practices* (Oxford University Press, 2015).
- 129 Véase: <https://www.un.org/dgacm/es/content/regional-groups>. Con el fin de abarcar todos los países del inventario, Kosovo se incluye en el grupo de Europa del Este. Palestina está en el Grupo Asia-Pacífico. Turquía, que participa plenamente tanto en el Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados como en el Grupo de Estados de Asia-Pacífico, se contabiliza en este último grupo, ya que a efectos electorales se considera miembro del Grupo de Estados de Europa Occidental y otros Estados únicamente. Kiribati no está en ningún grupo, sino que se añade aquí a la región Asia-Pacífico.
- 130 Podría decirse que la región Asia-Pacífico abarca subregiones muy diferentes. Un examen que tenga en cuenta las subregiones puede arrojar resultados aún más precisos.
- 131 Alemania, Armenia, Azerbaiyán, Croacia, España, Finlandia, Georgia, Grecia, Letonia, Lituania, Moldavia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Turquía y Ucrania.
- 132 Hay que hacer una advertencia: no todos los planes están disponibles, o en lenguas comprensibles. Algunos de los planes más antiguos sólo están disponibles en la página de internet del ACNUDH, pero algunos de ellos parecen incompletos. Algunos parecen ser traducciones parciales y resumidas de un plan más amplio. Por ejemplo, el PNADH noruego menciona que el plan contiene más de 300 acciones, pero la traducción disponible en la página de internet sólo incluye 10 acciones. La traducción del PNADH de Palestina parece ser sólo un capítulo temático. Por ello, debajo de cada sección, indico el número de planes que realmente pudieron ser analizados en profundidad (datamining) para la característica en cuestión. En todos los casos, más de 110 PNADH pudieron ser analizados (datamined) sobre 140. Por lo tanto, los resultados se consideran estadísticamente significativos y representativos de las tendencias en la práctica global de los PNADH.
- 133 ACNUDH 2002 (nota 5) págs. 76 y 77.
- 134 Basado en un proceso de análisis de datos (datamining) de 112 planes. La categoría 'mixta' incluye los planes que incluyen un texto sustancial (por ejemplo, algo más que una breve introducción o un breve decreto de portada por el que se adopta el plan) y una tabla/matriz que enumera las acciones (por ejemplo, las tablas sobre datos de fondo no se consideran una matriz

- con acciones). En algunos casos, la estrategia narrativa de derechos humanos y su matriz de aplicación del plan de acción forman un solo documento con el mismo cronograma. En los casos en que los dos tipos de documentos políticos están integrados, se consideraron PNADH de 'formato mixto'.
- 135 La documentación de los primeros planes es, en muchos casos, la traducción al inglés [de documentos] proporcionada por el ACNUDH en su página de internet. Una amplia mayoría de ellos son sólo descriptivos, pero no es posible evaluar con certeza el formato original. Cuando existían indicios claros de que el plan original contenía una tabla, se excluyeron de la revisión del formato, pero esto podría acentuar la prevalencia de los planes 'sólo descriptivos' en los datos correspondientes a la primera década de planes.
- 136 Véase: <https://npa.hrc.co.nz/overview> (accedido el 22 de junio de 2022).
- 137 PNADH de Ecuador 1998, Sección 8.
- 138 El Manual del ACNUDH de 2002 (nota 5) usa la terminología de 'actividades' (versión en inglés 'activities').
- 139 Basado en un proceso de análisis de datos (datamining) en 112 PNADH.
- 140 Entrevista al equipo de la INDH (Katmandú, 31 de mayo de 2017).
- 141 PNADH de Finlandia 2017-2019, pág. 16.
- 142 PNADH de China 2021-2025, pág. 8.
- 143 PNADH de Sri Lanka 2017-2021, pág. 207.
- 144 PNADH de Suecia 2006-2009, pág. 30.
- 145 ACNUDH 2002 (nota 5) pág. 77.
- 146 Basado en un proceso de análisis de datos (datamining) en 118 PNADH.
- 147 PNADH de Cabo Verde 2003, pág. 17 (traducción del autor).
- 148 Ibid., pág. 6 (traducción del autor).
- 149 Ecuador, Decreto Presidencial No. 1527 (Boletín Oficial No. 346, 1998) Art. 2.
- 150 PNADH de Moldavia 2018-2022, pág. 15.
- 151 ACNUDH 2002 (nota 5) pág. 76.
- 152 Basado en un proceso de análisis de datos (datamining) en 122 PNADH.
- 153 PNADH 2012-2022 de la República de Mauricio, pág. 68.
- 154 ACNUDH, *Indicadores de Derechos Humanos: Guía para la Medición y la Aplicación* (ONU Doc. HR/PUB/12/5, 2012).
- 155 ACNUDH 2002 (nota 5) págs. 69 y 70.
- 156 Esto cubre todos los 140 planes en el inventario.
- 157 Basado en un proceso de análisis de datos (datamining) en 118 PNADH.
- 158 ACNUDH 2002 (nota 5) pág. 100.
- 159 Basado en un proceso de análisis de datos (datamining) en 117 PNADH.
- 160 PNADH de Turquía 2021, pág. 125.
- 161 Perú, Decreto Presidencial No. 002-2018-JUS (31 de enero de 2018), Art. 6.
- 162 PNADH de Namibia 2015-2019, pág. 42.
- 163 Ucrania, Orden No. 756-p del Gabinete de Ministros del 23 de junio de 2021, Art. 2.
- 164 PNADH de Camerún 2015-2019, pág. 140.
- 165 PNADH de Paquistán 2016, Preámbulo.
- 166 PNADH de Suecia 2006-2009, pág. 8.

- 167 PNADH de Jordania 2016-2025, Preámbulo y Sección 'Bases y Pilares Referenciales'.
- 168 PNADH de China 2016-2020, pág. 4.
- 169 Véase: Chalabi 2018 (nota 9) Capítulo 5.
- 170 Abordaré algunas de sus conclusiones sobre estos aspectos en la Parte 2 de este estudio.
- 171 ACNUDH 2002 (nota 5) pág. 13.
- 172 Disponible en: https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/document/Lorion%202022%20-%20nhraps%20an%20inventory_july_accessible.pdf.
- 173 PNADH de Turquía 2021, págs. 126 y 127.
- 174 Véase el reporte del Secretario General de la ONU 2017 (nota 7).
- 175 Sébastien Lorion y Stéphanie Lagoutte, 'What are Governmental Human Rights Focal Points?', *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2021) 39(2) pág. 80. Véase también: Sébastien Lorion, *Definir los Puntos Focales Gubernamentales de Derechos Humanos: Práctica, Orientación y Concepto* (DIHR, 2021).
- 176 Para un debate al respecto, véase: Sébastien Lorion y Stéphanie Lagoutte, 'Implementers or Facilitators of Implementation? Governmental Human Rights Focal Points' Complex Role in Enhancing Human Rights Compliance at the National Level', capítulo en preparación (SSRN) para: Rachel Murray y Debbie Long (eds.), *Research Handbook on the Implementation of Human Rights in Practice* (Edward Elgar Publishing, 2022 en preparación).
- 177 ACNUDH 2002 (nota 5) pág. 51.
- 178 El PNADH de Tanzania 2013-2018 preveía que: 'En lugar de dejar el proceso de aplicación enteramente en manos de los organismos individuales, el PNADH confiere la responsabilidad a la Comisión de Derechos Humanos y Buena Gobernanza (CHRAGG, por sus siglas en inglés) de supervisar y vigilar la consecución de los objetivos del Plan. La CHRAGG se esforzará por garantizar que los departamentos pertinentes del gobierno central y los órganos del Estado y los gobiernos locales a todos los niveles de la nación hayan concedido gran importancia al PNADH. [...] El CHRAGG propondrá un marco [de implementación] en consulta con los organismos de ejecución sobre la mejor manera de garantizar la aplicación óptima del Plan y la necesidad de coherencia, y, además, actuará como órgano consultivo para asesorar en asuntos relacionados con el PNADH' (pág. 55).
- 179 Véase: Sébastien Lorion, 'A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities', *Nordic Journal of Human Rights* (2019) 37:3, pág. 234.
- 180 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea 2019 (nota 11) pág. 14.
- 181 ACNUDH, *Contribución de los Parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su Examen Periódico Universal* (ONU Doc. A/HRC/38/25, 2018), Anexo, Art. 2(g).

- 182 Claudia Lovón, Cécile Blouin y Bruce Barnaby, 'El Plan Nacional de Derechos Humanos (2018-2021): Encuentros y desencuentros en el principal instrumento de derechos humanos en Perú', in Kandel, Gottero y Jaramillo 2021 (note 17) 170-171.
- 183 Lagoutte 2019 (nota 2) pág. 193.
- 184 Jeremy Sarkin, *Reinvigorating and Transforming the Role of the Human Rights Council (HRC) in Georgia into a National Mechanism for Reporting and Follow-Up in line with Global Practice*, Estudio encargado por la Unión Europea y el PNUD (2016).
- 185 Muchas de estas fuentes de información se analizan en la Parte 2 de este estudio.
- 186 Chalabi 2016 (nota 16) pág. 1005.
- 187 Sano y Martin 2018 (nota 28) pág. 4.
- 188 María de los Ángeles Villesca y Azúa Herrera, 'Plan Nacional de Derechos Humanos de Chile (2018-2021), Análisis de sus premisas y lecciones del proceso de su elaboración', en Kandel, Gottero y Jaramillo 2021 (nota 17) pág. 81.
- 189 Wanaporn Techagaisiyavanit y Srisombat Chokprajakchat, 'Dilemma in localising international law in the drafting process of Thailand's human rights action plan', *Development in Practice* (2021) 31(4) 511.
- 190 Anette Faye Jacobsen, 'Expanding into the Local Level: Selective and Maximalist Models of Human Rights Implementation in Denmark and Sweden', *The International Journal of Human Rights* (2022).
- 191 Citando a la sociedad civil y otras fuentes, Chalabi (nota 16, pág. 1005) afirma que los primeros PNADH de Australia no crearon ninguna acción nueva. Villesca y Herrera (nota 188, pág. 83) señalan igualmente que para el PNADH de Chile 2018-2021, 'las distintas reparticiones públicas que debían proponer medidas concretas para el Plan trataron de asegurar la continuidad de ciertas acciones que ya se estaban desarrollando, como lo evidencia el hecho de que el 59% de las acciones del Plan son de continuidad, es decir, se venían desarrollando con anterioridad a este.'
- 192 Sébastien Lorion, 'Inside the Ministry of Burkina Faso: How Professionalised Civil Servants Shape Governmental Human Rights Focal Points', *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2021) 39(2) pág. 95.
- 193 Ibid, pág. 110.
- 194 Véase la segunda Parte de este estudio, y Lorion 2020 (nota 15).

En *Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos: Inventario*, Sébastien Lorion analiza la difusión mundial de los planes nacionales de acción en derechos humanos (PNADH) desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, que animó a los Estados a adoptarlos.

La principal contribución del estudio es la de aclarar el compromiso de los Estados con los PNADH. Su exhaustivo inventario revela que entre 1993 y 2021 se adoptaron al menos 140 PNADH en 75 países. Por lo tanto, la difusión de los PNADH es mucho más importante de lo que se ha contado hasta ahora.

El estudio plantea una aparente paradoja: los Estados adoptaron de forma limitada los PNADH cuando el modelo era promovido activamente por las organizaciones internacionales, y apoyado por la orientación y el derecho no vinculante; sin embargo, más de la mitad de los PNADH fueron adoptados después de 2012, en un momento en el que los actores internacionales de derechos humanos le restaron prioridad a esta herramienta. Los nuevos patrones de supervisión que surgieron con el Examen Periódico Universal parecen explicar esta situación.

Mostrando el tipo de análisis y de obtención de datos que el inventario posibilita a los investigadores, el estudio profundiza en el contenido de los planes y muestra la heterogeneidad de las prácticas estatales.

En general, el estudio sostiene que los PNADH requieren una mayor atención crítica para comprender si influyen en la implementación de los derechos humanos, y en qué condiciones. El conocimiento adquirido a través de la investigación empírica resulta clave para informar sobre la futura práctica estatal, así como un requisito previo para la promoción de nuevos modelos de planificación por parte de los impulsores de normas.

Este estudio es parte de la serie de documentos de trabajo MATTERS OF CONCERN, centrada en la investigación nueva y emergente en materia de derechos humanos a partir de las distintas disciplinas académicas. Los artículos están disponibles en línea en www.humanrights.dk.