



TOMO I

PRIMERA
POLÍTICA PÚBLICA
EN DERECHOS HUMANOS
Y PLAN NACIONAL
DE ACCIÓN
EN DERECHOS HUMANOS

PRIMERA POLÍTICA PÚBLICA EN DERECHOS HUMANOS DE HONDURAS

JUSTIFICACIÓN

¿POR QUÉ UNA POLÍTICA PÚBLICA EN DERECHOS HUMANOS?

El Estado ha asumido importantes responsabilidades en materia de derechos humanos a nivel internacional y con sus ciudadanos y ciudadanas, frente a la amplia gama de derechos reconocidos y su relación con buena parte de la gestión pública, que involucra a todas las instituciones del Estado y demanda acciones de planificación conjunta: Coordinación interinstitucional, elaboración de reportes y producción de información confiable, diálogo con la ciudadanía, desarrollo de capacidades de las instituciones públicas y en las organizaciones de sociedad civil, entre otras.

En atención a estos retos importantes, se requiere una política pública consensuada entre las y los actores participantes que tenga las siguientes características:

1. Sea una guía de trabajo para que el Estado de Honduras en su conjunto, cumpla de manera permanente, sistemática y progresiva con los compromisos en materia de derechos humanos a nivel internacional y nacional; y genere información confiable que le permita dar cuenta en forma apropiada ante cada uno de los órganos de seguimiento de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y, ante la población de las medidas que está realizando y de los resultados alcanzados.
2. Ofrezca un mecanismo ágil y flexible de coordinación interinstitucional entre las instituciones del Estado responsables de implementar las acciones de la Política y su respectivo Plan de Acción y de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.
3. Ofrezca una agenda para el trabajo por los derechos humanos orientada a desarrollar valores para el respeto de los mismos y la democracia.
4. Permita que las y los ciudadanos se apropien del deber del Estado de reconocer, respetar, promover, proteger y garantizar sus derechos humanos.

PROCESO METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE LA PRIMERA POLÍTICA PÚBLICA Y EL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS

El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, incluye un diagnóstico situacional que identifica fortalezas y debilidades de las políticas públicas e identifica las principales

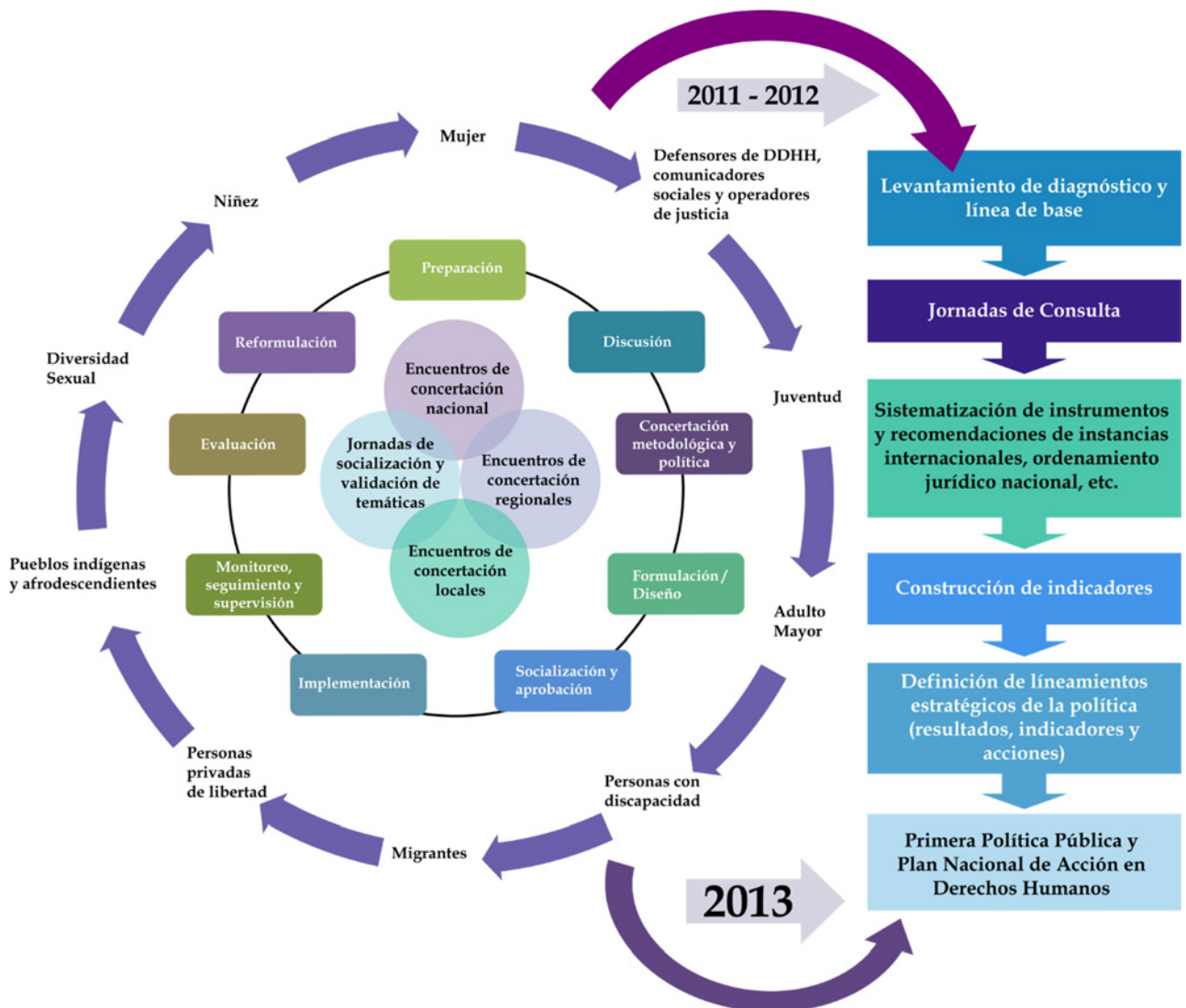
causas que generan las violaciones a los derechos humanos y los contextos en los que se presentan. Este diagnóstico situacional parte de la realidad nacional, de las problemáticas

particulares y las necesidades expuestas por las y los miembros de los grupos metas consultados, que permitió la formulación de propuestas que ofrezcan soluciones factibles para remover de manera sistemática y adecuada los obstáculos que imposibilitan la realización de los derechos humanos en el país.

líneas de acción, plazos y entes responsables, con enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas, el presupuesto general de ingresos y egresos de la República y el presupuesto de cada institución estatal.

A partir de los obstáculos detectados, se proponen soluciones estableciendo estrategias,

FLUJOGRAMA DEL PROCESO METODOLÓGICO PARA EL DISEÑO DE LA PRIMERA POLÍTICA PÚBLICA Y PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS



Fuente: SJDH.

El proceso metodológico de diseño de la Primera Política Pública y del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos se concretizó a partir de las siguientes fases:

1. Preparación y discusión

De la reflexión y análisis realizado, se consideró pertinente combinar el esfuerzo de definición e implementación de la Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, con la definición de los lineamientos para formular dichas herramientas, considerándolos dos procesos paralelos e incluyentes, (2011-2012).

2. Concertación metodológica y política

El propósito de esta fase fue consensuar los contenidos y procedimientos generales, incluyendo los aspectos metodológicos necesarios, para formular la Política y el Plan de Acción en base al marco legal y político de la Secretaría.

Diseño operativo y formulación de la Primera Política Pública y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos:

La Secretaría con el apoyo de consultores nacionales e internacionales, preparó un diseño operativo que describía la ruta de trabajo para llegar a la Primera Política Pública y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, siendo los principales pasos los siguientes:

a. Levantamiento de diagnóstico situacional y línea de base con un sistema de indicadores

La Línea de Base establece un punto de partida que permite medir a través de indicadores

cuantitativos y cualitativos en una temporalidad determinada, el cumplimiento de los compromisos del Estado hacia la promoción y defensa de los derechos humanos de la población hondureña, para luego monitorear y evaluar con certeza y de forma sistemática la evolución de cada una de esos derechos en el período para el cual está formulado el Plan o para períodos intermedios de cumplimiento del mismo.

Para el desarrollo de la Línea de Base se integró un equipo técnico responsable del diseño inicial, quien además coordinó el levantamiento, recolección, procesamiento, sistematización y el diseño de un sistema de información temática.

b. Jornadas de consultas

Para alcanzar la legitimidad deseada, se programaron diferentes espacios de participación ciudadana, siendo las principales modalidades las mesas de trabajo, las consultas en jornadas temáticas. Las jornadas tuvieron como propósito principal lograr la participación activa democrática y real de diferentes expresiones locales, sectoriales y regionales de la sociedad civil en el proceso de diseño del Plan de Acción, propiciando el empoderamiento del mismo.

Las jornadas de consulta se desarrollaron en los siguientes niveles: Encuentros de concertación local, encuentros de concertación regional, encuentros de concertación nacional y jornadas de validación temática, totalizando 180 jornadas de consultas con la participación de 5,116 personas provenientes de espacios de la sociedad civil organizada, sectores, academia, instituciones y dependencias gubernamentales.

Evento	No de Jornadas	No. Instituciones Dependencias Gubernamentales	No. Organizaciones de Sociedad Civil	No. de Propuestas	No. de Participantes
Jornada de consulta sectorial	33	36	273	298	1,550
Jornada de consulta regional	14	187	338	132	720
Jornada de socialización y validación con tomadores de decisión	23	42	192	83	315
Otros Espacios de difusión y socialización	110	134	165	60	2,531
Total	180	399	968	573	5,116

Fuente: SJDH.

c. Sistematización de Instrumentos Internacionales y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales y del ordenamiento jurídico nacional.

Los Instrumentos y recomendaciones de organismos internacionales, incluyen todo el marco jurídico internacional suscrito por el Estado de Honduras en materia de derechos humanos, los compromisos asumidos en el Examen Periódico Universal (EPU), las recomendaciones de los Comités, Subcomités, las Relatorías Especiales y demás mecanismos y procedimientos temáticos de la Organización de las Naciones Unidas, así como del Sistema

Interamericano de Derechos Humanos, incluyendo acciones de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos en temas particulares. En el ámbito nacional, fueron objeto de revisión y análisis la Constitución de la República, los textos normativos del ordenamiento jurídico nacional, las políticas públicas, las recomendaciones y propuestas de políticas diseñadas por organizaciones de la sociedad civil, las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y de la Comisión de Verdad. Al respecto, se adjuntan como ilustración los cuadros siguientes:

1	Recomendaciones del Sistema de Internacional e Interamericano de Derechos Humanos (145 instrumentos)	746
2	Propuestas ciudadanas y de funcionarios públicos durante las consultas	573
3	Recomendaciones de informes sobre derechos humanos y estudios especializados	517
	Subtotal de recomendaciones	1,836
4	Políticas Públicas (34 instrumentos de política)	771
	Total	2,607

Fuente: SJDH.

Tipo de Documento	No. De Documentos	No. de Propuestas
Estudios, Diagnósticos y Censo	130	Datos
Políticas Públicas sectoriales, informes y planes diversos	34	771
Instrumentos Jurídicos nacionales	1,437	Datos
Instrumentos Jurídicos internacionales	145	746
Total	1,746	1,517

Fuente: SJDH.

La información obtenida de las diferentes fuentes, se organizó en matrices (cuadros analíticos) que presentan los principales compromisos del Estado en relación con cada uno de los apartados.

d. Construcción inicial de indicadores:

En esta fase se retomó aquellos indicadores ya construidos en las materias objeto del Plan, pero además, en la primera fase se construyeron nuevos indicadores en base a la información estadística oficial disponible, de manera especial del Instituto Nacional de Estadísticas, de la revisión de fuentes secundarias tales como diagnósticos y políticas públicas sectoriales, pero también de fuentes primarias, especialmente las originadas de las consultas ciudadanas realizadas a nivel nacional y de entrevistas con expertos y expertas.

e. Definición de Lineamientos Estratégicos de la Primera Política Pública y del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (resultados, indicadores y acciones):

Los Lineamientos Estratégicos:

Para el mejor abordaje metodológico se agruparon los derechos y grupos de población que se abordan en el Plan Nacional de Acción, en los Lineamientos Estratégicos siguientes: Seguridad Humana, Sistema de Justicia, Democracia, Derechos de Grupos de Población en Condiciones de Vulnerabilidad.

Los componentes:

Para el cumplimiento de los objetivos se han definido ocho componentes, que son grandes áreas que deben atenderse para que el país avance en un efectivo cumplimiento de los derechos humanos. La Política y el Plan de Acción trabajan en ocho grandes componentes que están orientados al cumplimiento de los

objetivos específicos y que son los receptores de las acciones estratégicas:

- 1) Recepción de los derechos en la legislación;
- 2) Recepción de los derechos en las políticas públicas;
- 3) Cultura de derechos humanos en las instituciones y servidores públicos;
- 4) Desarrollo de capacidades en el Estado;
- 5) Lucha contra la impunidad de por violaciones de derechos humanos y derecho a la reparación;
- 6) Rendición de cuentas y transparencia;
- 7) Desarrollo de capacidades en las y los titulares de derechos para conocer y demandar sus derechos; y,
- 8) Promoción de cultura de derechos humanos en la sociedad.

Los planes específicos:

El Plan de Acción a su vez contempla 27 planes específicos por derecho y por grupo de población agrupados en condición de vulnerabilidad asociados conforme los lineamientos estratégicos de la siguiente manera:

Lineamiento Estratégico: Seguridad Humana contempla:

- Derecho a la Educación;
- Derecho a la Salud;
- Derechos Sexuales y Reproductivos;
- Derecho a la Alimentación;
- Derecho al Trabajo
- Derecho a la Vivienda Adecuada;
- Derecho al Agua;
- Derecho al Medio Ambiente Sano; y,
- Derecho a la Cultura.

Lineamiento Estratégico: Sistema de Justicia

- Derecho a la vida;
- Derecho a la integridad y libertad personal;
- Derecho a la seguridad;

- Derecho a la justicia; y,
- Derecho a la verdad.

Lineamiento Estratégico: Democracia

- Derecho al Acceso a la Información;
- Derecho a la Libertad de Expresión; y,
- Derechos Políticos o de Participación de la Ciudadanía en los Asuntos Públicos.

Lineamiento Estratégico: Grupos de población en posición de vulnerabilidad:

- Niñez;
- Jóvenes;
- Personas Adultos Mayores;
- Pueblos Indígenas y Afrohondureños;
- Mujer;
- Migrantes;
- Diversidad Sexual;
- Personas con Discapacidad;
- Personas Privadas de Libertad en Centros de Reclusión; y,
- Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia.

EL CONTEXTO

¿DE DÓNDE PARTIMOS COMO PAÍS Y CUÁLES SON LOS RETOS DEL CONTEXTO?

Honduras es un país que ha experimentado grandes cambios en los últimos 30 años, el más importante de los cuales es la transformación democrática. No obstante, dicha transformación no se ha acompañado de mejoras significativas en el goce pleno de los derechos humanos por parte de la población; por el contrario, subsisten vacíos importantes en materia de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, derecho al medio ambiente sano y derecho al desarrollo. La crisis política-institucional que evidenció confrontación entre Poderes del Estado y que derivó en la ruptura del orden constitucional del año 2009 implicó, de acuerdo con el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, un golpe de Estado al Poder Ejecutivo, que no solo profundizó la violación de los derechos humanos, sino que evidenció factores estructurales que están en su base, como mostró dicho Informe y los Informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Ello ha impuesto al Estado de Honduras el asumir acciones más proactivas en protección de los derechos humanos, como la creación de la Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos en el año 2012, la invitación oficial a Relatores Especiales de Naciones Unidas para que visiten el país y formulen sus recomendaciones en retos claves en derechos humanos, la presentación voluntaria del Estado de Honduras ante el Examen Periódico Universal (EPU), mecanismo de Naciones Unidas para valorar la situación de los derechos humanos a nivel de los países y recomendar acciones, y finalmente la puesta en marcha de recomendaciones urgentes tanto de Relatores Especiales como del Examen Periódico Universal. Una de las recomendaciones más importantes del EPU y de la Alta Comisionada que se ha puesto en práctica y que ha implicado la voluntad política del Estado de Honduras en su conjunto, es la formulación, aprobación e inicio de la implementación de la presente

Política y su Plan Nacional de Acción en 2013. La recomendación en cuestión plantea lo siguiente: “Formular un Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos en estrecha cooperación con el Sistema de las Naciones Unidas y con la participación activa de la sociedad civil, en el que se determinen y aborden los problemas estructurales con carácter prioritario” (Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las violaciones de los derechos humanos en Honduras. Noviembre de 2009).

El avance de los derechos humanos en Honduras.

La democracia debe ser un medio para lograr la satisfacción de los derechos humanos. El proceso de democratización permite una capacidad cada vez mayor del pueblo de exigir el pleno esfuerzo del Estado para garantizar sus derechos humanos. Por medio del ejercicio de los derechos humanos de libre asociación, libre expresión y participación, la gente comunica a sus gobernantes sus demandas en materia de derecho a la educación, salud, seguridad ciudadana, seguridad social, medio ambiente, derechos laborales y otros; y el Estado tiene obligaciones internacionales y nacionalmente asumidas para responder con mecanismos de protección y satisfacción.

El enfoque de la Primera Política Pública y su Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos se basa en la profundización de estos procesos democráticos que institucionalicen y perfeccionen de manera permanente un enfoque de derechos humanos en toda la gestión pública.

La base o el piso desde el que se adopta el enfoque de derechos humanos en la gestión pública es el reconocimiento de los derechos humanos en el marco jurídico, a través de la ratificación por parte del Estado de los tratados o convenios internacionales que contemplan los

mismos, y su inclusión en la legislación primaria y secundaria. Corresponde al Estado armonizar su legislación interna para adecuarla a los compromisos asumidos en los tratados o convenios internacionales. Este marco jurídico establece un deber moral y legal por parte del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y constituye el origen desde el cual se institucionaliza un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

Un tema importante tanto del marco jurídico nacional e internacional como de las políticas públicas, es que deben desarrollar recursos legales y administrativos oportunos, creíbles e independientes para que él o la titular o portador(a) del derecho pueda reclamar su cumplimiento efectivo, proponer modalidades o mecanismos para su mejoramiento y, si fuera el caso, denunciar su violación, obtener una rápida restitución del mismo o la correspondiente reparación y la sanción penal o administrativa de las o los responsables. Sin recursos eficaces, ágiles y creíbles para garantizar el derecho frente a una posible limitación o violación del mismo, el derecho no está seguro. Parte fundamental de este proceso de institucionalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, es fortalecer los organismos públicos defensores de los derechos humanos para que sean accesibles, eficaces y eficientes, así como los procesos de vigilancia ciudadana sobre los mismos.

Los avances en la protección de los derechos humanos no se logran por sí mismos. La verdadera fuerza que impulsa estos cambios es la demanda y denuncia ciudadana. En primera instancia, el Estado otorga reconocimiento jurídico a los derechos humanos frente a la expectativa social, o a veces como respuesta a un movimiento ciudadano directamente organizado para lograr tal fin. También es necesario que continúe la atención y vigilancia ciudadana al proceso de institucionalización y protección de sus derechos humanos, una vez logrado el reconocimiento, exigiendo de los

gobiernos todos los esfuerzos necesarios para lograr su satisfacción plena.

Es ese sentido, y para efectos del diseño de la presente Política Pública, se ha retomado el amplio marco de diagnósticos, estudios, informes y recomendaciones tanto de los organismos internacionales como de las organizaciones nacionales de derechos humanos; así como los resultados de las consultas realizadas con instituciones estatales, organizaciones de derechos humanos, grupos y sectores sociales en diferentes regiones del país.

Situaciones que impiden el goce pleno de los derechos humanos en el país

No obstante los avances en el campo institucional y legislativo en el período de transición a la democracia en Honduras desde 1981, las violaciones de derechos humanos se han caracterizado por la persistencia de episodios, con intensidad mayor o menor, pero con rasgos similares de motivación política e indefensión de las víctimas¹. Ello ha implicado que el Estado de Honduras haya sido objeto de condenas por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La primera sentencia condenatoria ha sido en el caso de Manfredo Velásquez Rodríguez, un estudiante de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, que fue asesinado y desaparecido por miembros de las Fuerzas Armadas de Honduras en 1981 y pasó a la historia por dar lugar a la primera sentencia dictada contra un Estado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1988. La sentencia estableció que, entre 100 y 150 personas, fueron víctimas de desaparición forzada en Honduras en el período 1981-1984 como resultado de “una práctica sistemática estatal”.

El Estado de Honduras fue condenado y obligado a reparar a las víctimas y sus familiares en 1988 y de nuevo en 1989 por la desaparición

¹ Comisión de la Verdad y la Reconciliación, CVR.

forzada del dirigente magisterial Saúl Godínez Cruz, el Estado de Honduras fue de nuevo condenado en 2003 por actos cometidos por las Fuerzas Armadas en 1992 siguiendo los mismos patrones que en la década anterior. En relación con este caso, el Ex Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Leo Valladares Lanza, declaró ante la Corte Interamericana: “La politización del sistema judicial es lo que hace que el sistema todavía no funcione adecuadamente. La situación del sistema judicial fue de temor y de abdicar su obligación constitucional de investigar y juzgar esos crímenes. Hubo un temor generalizado, al punto que hasta hoy en día ninguno de los 184 casos analizados por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos ha sido investigado y no se ha producido ninguna sentencia. Notoriamente, el sistema judicial fue ineficaz. Se interponían acciones en las instancias judiciales y las mismas no tenían efecto”.

La misma sentencia de la Corte Interamericana en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, definió la impunidad en los siguientes términos: “La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos”. Añadía esta sentencia que: “para cumplir con dicha obligación, el Estado tiene que combatir ésta por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares”.

A lo largo de los últimos 20 años, numerosas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han reiterado la obligación de los Estados de combatir la impunidad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Alta Comisionada de las Naciones

Unidas para los Derechos Humanos, habían alertado en sus informes recientes sobre el fenómeno de la impunidad. Específicamente y con respecto a la tortura, el Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas, observó en mayo de 2009 sobre Honduras que “la impunidad generalizada cuya existencia ha reconocido el Estado Parte es una de las principales razones por las que no se ha logrado erradicar la tortura”, citando en particular casos relacionados con la Policía Nacional que no pasan de la etapa de investigación y presuntos criminales que permanecen en el ejercicio de sus funciones.

Parece claro que los precedentes de impunidad han contribuido a las violaciones recientes y que, tal y como muchos organismos internacionales han recomendado, el cumplimiento por el Estado de Honduras de su obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar será la única manera de evitar “repetición crónica” de violaciones de los derechos humanos sufrida durante décadas.

El superar esta tendencia histórica de violaciones a los derechos humanos por parte del Estado de Honduras y lograr fortalecerlos para su plena vigencia, es el desafío de la presente Política Pública y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Por ello, para definir sus líneas estratégicas y áreas de acción, se han identificado una serie de factores y obstáculos que impiden revertir la impunidad en Honduras.

² Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 176.

MARCO NORMATIVO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Honduras ha ratificado una cantidad importante de Convenios o Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y sus respectivos Protocolos: Un total de 60 Tratados o Convenciones y 13 Protocolos Facultativos, incluidas las Convenciones más importante de derechos humanos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos³, que aluden a estos Instrumentos Internacionales.

El país ha recibido la visita y el correspondiente informe de por lo menos 17 instancias internacionales de derechos humanos, cuyas recomendaciones forman parte de la Normativa Internacional de Derechos Humanos en la cual se ha subrayado los retos y desafíos del país en esta materia. Sin desconocer vacíos al respecto, la legislación primaria y secundaria también ha incorporado una cantidad importante de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Lo anterior plantea una buena base para el reconocimiento de derechos humanos y para una agenda de trabajo orientada al cumplimiento sistemático de los compromisos adquiridos, ámbito en el que los vacíos son mucho más profundos que el reconocimiento de los derechos humanos.

En materia institucional, hasta el año 2012, existían en el país dos instituciones con mandatos explícitos en materia de derechos humanos: La Fiscalía Especial de los Derechos Humanos, dependiente del Ministerio Público,

creada mediante Decreto Legislativo No. 228-93 del 13 de diciembre de 1993 y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH), creado mediante el Decreto Legislativo No. 153-95 y se elevó a rango constitucional mediante el Decreto Legislativo No. 2-95.

El Decreto No. 2-95 del 7 de febrero de 1995 reformó el artículo 59 de la Constitución de la República en los términos siguientes: “Para garantizar los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución, créase la Institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. La organización, prerrogativa y atribuciones del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos será objeto de una ley especial”. Por tanto, esta institución es la encargada de vigilar el respeto de los derechos y libertades fundamentales en Honduras.

Recientemente, mediante Decreto Legislativo No. 177-2010, se crea la Secretaría de Estado en los Despachos de Justicia y Derechos Humanos, cuyo mandato es impulsar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado, particularmente del Poder Ejecutivo en materia de acceso a la justicia y derechos humanos, a través de la coordinación, formulación, promoción, implementación y evaluación de las Políticas Públicas en la materia, con el fin de generar una cultura de respeto a los derechos humanos, que se fundamente en el principio de la dignidad de

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; La Convención sobre los Derechos del Niño, La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, La Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo en materia de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales; La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad, El Protocolo relativo a la Abolición de la Convención sobre Pena de Muerte, La Carta Democrática Interamericana y la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

la persona humana, como base del desarrollo social y democrático.

Una revisión de los compromisos adquiridos por el Estado de respetar, proteger y cumplir o hacer efectivos la amplia gama de derechos humanos que se ha reconocido en el marco jurídico internacional, así como la revisión de las competencias del conjunto de instituciones del Estado de Honduras, evidencia que corresponde a las mismas, y no solo a las instituciones denominadas de “derechos

humanos” asumir, en el marco de sus mandatos, tareas importantes para hacer efectivo el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos. Hay de por medio la necesidad de articular mecanismos que faciliten esta adopción de responsabilidades del conjunto de las instituciones públicas, la coordinación y diálogo entre ellas, la generación de reportes e información confiable y la planificación conjunta hacia el futuro. Éstas son áreas que la presente Política Pública pretende atender.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

¿QUÉ ES UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN GESTIÓN PÚBLICA Y CÓMO SE APLICA A HONDURAS?

La presente Política Pública y Plan Nacional de Acción parte del principio de que corresponde al Estado en su conjunto, y no solo a las instituciones denominadas de “derechos

humanos”, la realización de los derechos tal y como éstos están concebidos en la normativa internacional y nacional.

La única forma que tiene el Estado de Honduras para dar cumplimiento efectivo al conjunto de compromisos contraídos en materia de derechos humanos, es garantizando un enfoque de derechos en la totalidad de las instituciones públicas que, en atención a su mandato, asuman cada una las responsabilidades que le competen para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos; lo que supone, entre otras cosas, la incorporación formal del tema de los derechos humanos en la planificación y presupuestación institucional, así como en la interiorización de dicho enfoque por parte de las y los funcionarios públicos en todos los niveles de jerarquía estatal.

Entendemos por enfoque de derechos humanos en la gestión pública, un proceso de gestión pública centrada en las personas, que incorpora de manera explícita en las políticas públicas incluidos los presupuestos públicos y en la práctica cotidiana de las secretarías e instituciones y de las y los servidores y servidoras públicos en todos los niveles de la jerarquía estatal, las obligaciones contraídas por los Estados para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la población, siguiendo principios de máximo uso de recursos disponibles, realización progresiva, no regresión, equidad, igualdad y no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, reconociendo y poniendo en práctica el carácter universal, inalienable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

La incorporación de este enfoque de derechos humanos de manera permanente, su institucionalización, perfeccionamiento y sostenibilidad en el tiempo, es el centro de la presente Política Pública en Derechos Humanos.

De acuerdo a la experiencia internacional, la incorporación del enfoque de derechos humanos en la gestión pública en estos términos implica lo siguiente⁴:

- 1) La identificación de los derechos reconocidos por el Estado y la definición

⁴ *Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de Derechos Humanos, Manual Operativo para servidoras y servidores públicos*, OACNUDH, México, 2010; y *20 Claves para*

conocer y comprender mejor los derechos humanos, OACNUDH, México, 2011.

precisa del contenido, alcance y atributos de cada uno de estos a fin de estar seguro de que se tiene una comprensión adecuada de lo que significa el derecho humano en cuestión. Los derechos humanos y su definición se encuentran por excelencia regulados en los Convenios o Tratados suscritos a nivel internacional, como en la Constitución de la República y otras leyes. No obstante, los contenidos de cada derecho humano también están desarrollados y tienen el mismo carácter vinculante que tienen los Tratados o Convenios las Observaciones Generales de cada uno de los Órganos del Tratado⁵, las Observaciones Finales e Informes de los Comités de Tratados, Relatores Especiales y Grupos de Trabajo de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos específicamente realizadas al Estado de Honduras⁶, las sentencias de órganos jurisdiccionales sobre derechos humanos⁷, las resoluciones y las opiniones consultivas de las instancias internacionales de derechos humanos tanto del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Todo este cúmulo de instrumentos constituyen en su conjunto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La definición de los derechos humanos también implica la identificación de las personas que concretamente gozarán del derecho humano en cuestión, es decir, de las y los titulares o portadores de cada uno de los derechos humanos.

- 2) La definición detallada de las obligaciones que ha asumido el Estado en relación con cada uno de los derechos identificados. Las fuentes para este trabajo de definición son las mismas que las que se usan para

identificar las obligaciones: Los Convenios o Tratados suscritos por el país, las observaciones generales, las observaciones finales por país, sentencias, resoluciones y opiniones consultivas de las instancias internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

- 3) La definición de características específicas que deben adoptar cada uno de los servicios ofrecidos directamente por el Estado o a instancias de éste, y que implican la realización de los derechos humanos para que cumplan con criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad establecidos como elementos consustanciales de derechos humanos en base a la normativa internacional.
- 4) La identificación de procedimientos, dependencias y actores claves que intervienen, y que, por sus competencias, tienen responsabilidades directas en el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.
- 5) La traducción concreta de todos los elementos anteriores en los procesos de planificación, presupuesto, organización, instrumentación y evaluación de la gestión pública, de manera que puedan articularse en los planes o programas macro, como Visión de País, Plan de Nación, Plan de Gobierno, planes y programas plurianuales financiados con recursos nacionales o de la cooperación internacional, y más concretamente en los Planes Operativos Anuales de cada una de las secretarías e instituciones con sus respectivos presupuestos.

⁵ Ver compilación de las Observaciones de todos los Comités de Tratado (anexo 10: versión digital).

⁶ Ver recopilación de las Observaciones Finales e Informes de los Comités de Tratados, Relatores Especiales

y Grupos de Trabajo sobre Honduras (anexo 11: versión digital).

⁷ Ver recopilación de Sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos contra Honduras (anexo 12: versión digital).

Mediante los procesos anteriores, el enfoque de derechos humanos en la gestión pública busca imprimir las características siguientes:

- La gestión pública que define la realización de los derechos humanos como un objetivo central de todo el sector público y de sus procesos específicos: Políticas, programas, proyectos, presupuestos etc.
- La gestión pública reconoce como argumento intrínseco que el enfoque basado en los derechos humanos es el correcto desde el punto de vista jurídico.
- La gestión pública reconoce como argumento instrumental que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano y del régimen democrático.
- La gestión pública asume plenamente las características de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, y busca concretar estas características en los procesos, programas, proyectos, prácticas, planes y acciones institucionales.

Finalmente, un enfoque de derechos humanos que oriente la gestión pública y el proceso presupuestario lleva implícito el desarrollo de los principios siguientes:

- Principio de Máximo uso de recursos disponibles, lo que significa que el Estado debe realizar todo el esfuerzo que sea necesario para cumplir las metas planteadas con carácter prioritario en derechos humanos con todos los recursos que tenga a su alcance.

El argumento de la “insuficiencia” de recursos no exime al Gobierno de su

obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de estos derechos. Adicionalmente, este principio pone bajo la lupa la priorización de las decisiones de Política Pública e implica el análisis del uso de los recursos, no solo en los sectores directamente relacionados con los derechos humanos, sino de toda la gestión pública.

- Realización progresiva, que establece para el Estado la obligación de mejorar la asignación presupuestaria para determinada necesidad o grupo social. Este principio reconoce que no todos los derechos humanos pueden ejercerse plenamente de inmediato, pero impone la obligación al Estado para que, de manera progresiva y lo más rápidamente posible, se avance hacia la plena realización de los derechos humanos y que las asignaciones presupuestarias sigan esta lógica.
- El principio anterior se relaciona con el de No regresión, implica que una vez conseguido el avance en un derecho humano no deben haber involuciones o retrocesos.
- No discriminación e igualdad, busca asegurar que los recursos presupuestarios sean asignados a programas específicos con el fin de avanzar hacia la igualdad y equidad y la no discriminación en la sociedad, lo cual es conocido como “acciones afirmativas”. Por otro lado, busca identificar dentro del presupuesto de un programa específico de gobierno, si sus recursos han sido asignados con criterios de equidad y además si, en el ejercicio de los recursos, se ha promovido la desigualdad o la discriminación para corregir tal situación.
- Transparencia, que implica que durante todo el proceso presupuestario

(formulación, aprobación, ejecución, evaluación, fiscalización y liquidación) exista información disponible que permita evaluar la asignación de los recursos, bajo todos los principios y consideraciones antes señalados, y lo más desagregado posible. Que a su vez, la información sea clara, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan un genuino análisis.

- Rendición de cuentas, implica también que el Estado ofrezca explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus acciones y decisiones presupuestarias durante todo el proceso.
- Participación ciudadana, implica que en el proceso presupuestario se ofrezca la oportunidad para que la ciudadanía interesada pueda tomar parte en las acciones y decisiones vinculadas al presupuesto y recoger de la manera más amplia posible, las propuestas e inquietudes de los diversos grupos de la sociedad. La participación no se reduce a consultas esporádicas que están diseñadas más para legitimar decisiones ya tomadas que para recibir y utilizar la
- Retroalimentación de la sociedad en función de sus necesidades y problemáticas particulares. Un proceso participativo lleva a mejores propuestas, a reflejar con mayor fidelidad las necesidades de la gente, a hacerla corresponsable de la toma de decisiones y a promover una mayor eficiencia del gasto.

Retomando los elementos anteriores, la presente Política Pública, a través de sus objetivos, componentes, lineamientos y acciones estratégicas, ofrece una ruta a seguir para incorporar un enfoque de derechos humanos en la gestión pública hondureña, como medio para hacer efectivos los derechos humanos de manera progresiva y sistemática.

LINEAMIENTOS

Para el mejor abordaje metodológico se agrupan los derechos humanos y grupos de población que son objeto de abordaje en el Plan, en lineamientos estratégicos, a fin de asumir la base teórica y conceptual necesaria que permita comparar obligaciones nacionales e internacionales suscritas por el Estado hondureño con su cumplimiento:

- **Lineamiento estratégico sobre Seguridad Humana:** Este lineamiento integra los derechos económicos, sociales y culturales. Dentro de dichos temas se encuentran el derecho al agua, vivienda adecuada, trabajo, seguridad social, desarrollo, cultura, educación, salud y derechos sexuales y reproductivos.
- **Lineamiento estratégico sobre Sistema de Justicia:** Integra los derechos a la vida, integridad y libertad personal, seguridad y el acceso a la justicia.

- **Lineamiento estratégico sobre Democracia:** Integra los derechos a la igualdad y a la no discriminación, acceso a la información pública, libertad de expresión y el derecho a la participación ciudadana.
- **Lineamiento estratégico sobre Grupos de Población en posición de vulnerabilidad:** Aborda los derechos de los pueblos indígenas y afrohondureños, mujeres, migrantes, niñez, juventud, diversidad sexual, personas con discapacidad, juventud, defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores y operadores de justicia, personas privadas de su libertad en centros de reclusión y personas adultas mayores.

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO: SEGURIDAD HUMANA

La seguridad humana se define como la necesidad “de evitar amenazas tales como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política y los riesgos ambientales”⁸. Significa crear las condiciones necesarias para que las personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes con su dignidad intrínseca y asegurar un nivel de vida adecuado. Fue reconocida por primera vez internacionalmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁹ e implica, de acuerdo con lo señalado en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le

asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, asimismo, tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el informe *Nuevas dimensiones de la seguridad humana* (1994)¹⁰, menciona cuatro características:

⁸ Devyani Mani, *Human Security and Local Development*, Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas.

⁹ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las

Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Nueva York, 1994.

1. La seguridad humana es una preocupación universal. Se refiere a todas las personas, tanto de países ricos como pobres.
2. La seguridad humana tiene un carácter interdependiente. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados.
3. Es más efectivo velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con una intervención posterior.
4. La seguridad humana está centrada en el ser humano; se preocupa por la forma en que las personas viven en una sociedad, la libertad con que eligen diversas opciones a las oportunidades. Implica que las personas tengan opciones y ejerzan sus derechos en forma segura y libre, y que puedan confiar en que las oportunidades que tienen hoy no desaparecerán.

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO: SISTEMA DE JUSTICIA

En el Lineamiento Estratégico sobre el Sistema de Justicia se engloban los temas de control, prevención del delito y seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como del sistema penitenciario. Dichos temas contemplan el derecho a la libertad individual, seguridad e integridad personales, acceso a la justicia, debido proceso y los derechos de las personas privadas de su libertad.

El campo de la “justicia” es uno de los más importantes, en el que se define la vigencia de los derechos humanos, donde se prueba si las libertades y garantías reconocidas a las personas tienen o no aplicación real en las comunidades humanas¹¹.

El Estado debe organizar el aparato y estructura gubernamental de manera que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho humano conculcado y, en su caso, la

reparación de los daños producidos.¹² La relevancia del derecho humano de acceso a la justicia y debido proceso, radica precisamente en su carácter instrumental para la exigibilidad judicial del resto de los derechos humanos.

Las políticas y estrategias de control y prevención del delito y seguridad pública son también un medio para hacer efectivos los derechos humanos de las personas. En este sentido y desde una perspectiva democrática, de respeto a los derechos humanos, se hace referencia a la seguridad ciudadana en lugar de seguridad pública, pues se considera que el concepto de seguridad pública está vinculado a una visión del Estado que se preocupa más por garantizar el orden por el orden mismo; en cambio, la seguridad ciudadana remite a sistemas en los que se promueven modelos policiales acordes con la participación de la población y la ciudadanía. Además, ésta última no se limita solamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de todas las personas¹³.

¹¹ Juan E. Méndez, *El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos, Acceso a la justicia y equidad. Estudios en siete países de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Banco Interamericano de Desarrollo, San José, 2000. página 16.

¹² Cfr. corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C, núm. 4, párrafos 166-167-

¹³ Álvarez Icaza Emilio, “Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad”, en *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de*

Por lo anterior y debido a que el reto actual de los gobiernos democráticos es controlar el crimen y la violencia desde un enfoque de protección, respeto y plena vigencia de los derechos humanos, es necesario que se plantee el cambio de un modelo de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana. A partir de esto, se debe atender al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas y de la sociedad civil para encontrar y poner en

práctica métodos y estrategias eficaces para controlar, prevenir y reducir la violencia.

El sistema de justicia se enfoca en el análisis de la seguridad ciudadana en base a los derechos humanos de: Integridad, libertad y seguridad personales y acceso a la justicia con fundamento en que las políticas de seguridad y prevención del delito tienen un efecto directo en estos derechos.

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO: DEMOCRACIA

Una democracia auténtica y estable necesita construir mecanismos formales e informales para impulsar la libertad de asociación y ampliar la libertad de expresión responsablemente. “Las demandas [de la democracia] no son sólo ideales participativos, sino también ideales sustantivos de la igualdad y su aplicación¹⁴.” Los derechos humanos que forman parte de este lineamiento estratégico son derecho a la igualdad y a la no discriminación, derecho al acceso a la información, derecho a la libertad de expresión, y derecho a la participación.

Estos derechos humanos dan contenido sustantivo y no solo formal a la democracia, y tienen una relación directa en la manera en que la ciudadanía se relaciona y convive entre sí y en cómo se relaciona con las instancias públicas y cómo éstas se relacionan con ella.

La no discriminación es una de las vías para alcanzar la igualdad, tanto formal como sustancial. Es, a la vez, un derecho en sí mismo y una condición previa al goce y ejercicio de los demás derechos humanos.

La eliminación de la discriminación tiene relación directa con la democracia y la participación activa. La Carta Democrática

Interamericana expresa que la “eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana¹⁵.”

Desde las instituciones públicas, la democracia se debe construir con base en el reconocimiento de derechos y libertades, y en la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia supone no solo un conjunto de acciones, normas y mecanismos, sino una cultura democrática de respeto a cada persona como sujeto de derechos, como principio y fin del Estado, y como mandante en relación con el mandatario.

El derecho a la información pública tutela el acceso que deben tener las y los gobernados, a la información veraz sobre la actuación de sus gobernantes. Es un derecho instrumental para el goce y ejercicio de otros derechos, pues posibilita su justiciabilidad y coadyuva al ejercicio de la democracia y la libertad de expresión¹⁶. Todos los presupuestos

derechos humanos, Fundar y Red de todos los Derechos para Todos, México, páginas 37-38.

¹⁴ Calsamiglia Alberto, “Constitucionalismo y democracia”, en Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye

(comps.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004.

¹⁵ Carta Democrática Interamericana, artículo 9, 2001.

¹⁶ Carbonell Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en Sergio

democráticos necesariamente dependen en algún momento del cumplimiento del derecho de acceso a la información, entendido en sentido amplio. La democracia exige votos, voces, información veraz de los medios y acceso efectivo a la información pública¹⁷. En una interpretación amplia del derecho de acceso a la información, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho a la verdad como el derecho de la sociedad a obtener y recibir información sobre las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro, así como el derecho de los familiares de las víctimas a una reparación integral.

Respecto del derecho humano a la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental inalienable e inherente a las personas. Este derecho conlleva los correlatos de buscar, recibir y difundir opiniones e ideas de todo tipo. Su importancia ha sido expresada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que es: “una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre¹⁸”.

López-Ayllon (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, UNAM, México, 2006.

¹⁷ González Alcántara Juan Luis, “Transparencia y acceso a la información judicial”, en José Antonio Caballero Juárez, *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation/Instituto de Investigaciones para la Justicia/Open Society Institute, México, 2005.

El pleno ejercicio de los derechos políticos contribuye a la igualdad de las y los ciudadanos en la esfera pública, en tanto que les da voz para que expresen sus demandas y participen en la solución de los problemas sociales, en diversas modalidades y con distintas intensidades, desde la discusión de los problemas de su lugar de residencia, el ejercicio del sufragio o la participación en partidos políticos y en cargos de representación o de toma de decisiones políticas.

El derecho a participar en los asuntos públicos se refiere a la posibilidad real de obtener información y de participar en la discusión de todo lo relativo al poder político e incluye el ejercicio de los tres poderes en los tres órdenes de gobierno¹⁹.

Es claro que la democracia no solo se construye mediante el respeto, la protección, promoción y la garantía de los derechos que se mencionan en este núcleo.

La seguridad humana mediante condiciones de vida digna, y la eficacia del sistema de justicia en su conjunto, son factores fundamentales para este derecho y, por ello, son tratados cada uno en una parte del presente Plan. La democracia se construye mediante el ejercicio de todos los derechos, y no será integral mientras no existan los mecanismos legales, políticos, económicos, sociales y culturales que la garanticen.

El lineamiento sobre Democracia, desarrollado en la Política Pública y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos entiende el

¹⁸ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 70.9, Carta Democrática Interamericana, artículo 4, 2001.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general número 25 de 12 de julio de 1996, sobre Derecho a participar en asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

buen gobierno como una parte sustancial de la democracia. Sobre este particular, la Comisión de Derechos Humanos en la Resolución 2000/4 ha definido buen gobierno como “el ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e institucionales transparentes y responsables que fomenten la participación ciudadana” y ha establecido como atributos del buen gobierno: La gestión transparente, responsable, consecuente, participativa y sensible a las necesidades y aspiraciones de la población.

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su publicación *Prácticas de Buen Gobierno para los Derechos Humanos*, pág. 2. 2008, ha planteado el principio que: “si no hay buena gobernanza, los derechos humanos no

pueden ser respetados y protegidos de manera sostenible”.

En atención de lo anterior, el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos incorpora el tema del buen gobierno en las acciones estratégicas del Plan a través de 8 componentes que responden a los atributos del buen gobierno planteados por el Consejo de Derechos Humanos, tal como se muestra en el siguiente cuadro que articula la vinculación de los atributos del buen gobierno, los componentes del Plan Nacional de Acción y las líneas de trabajo en cada componente.

Atributos de buen gobierno	Componentes del Plan Nacional de Acción en DDHH	No de Acciones del PNADH
Gestión transparente	Rendición de cuentas y transparencia	59
Gestión responsable y consecuente	Recepción de los derechos en la legislación.	175
	Recepción de los derechos en las políticas públicas.	349
	Desarrollo de capacidades en el Estado.	203
	Cultura de derechos humanos en las instituciones y servidores públicos.	79
	Lucha contra la impunidad por violaciones a los derechos humanos y reparación.	69
Gestión participativa, sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población	Desarrollo de capacidades en las y los titulares de derechos para conocer y demandar sus derechos.	110
	Promoción de cultura de derechos humanos en la sociedad.	101

Las principales acciones de buen gobierno en el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos son las siguientes:

Gestión transparente y participativa y sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población:

1. Desarrollar una estrategia para empoderar a la ciudadanía sobre la información relativa a presupuestos públicos a fin de facilitar su aporte a los procesos de toma

de decisiones (Plan de Gobierno Abierto. 2012).

2. Establecer mecanismos permanentes de diálogo, control social y rendición de cuentas hacia las y los portadores del derecho y sus organizaciones, en relación con la planificación anual y sus indicadores.
3. Realizar una construcción participativa e interinstitucional de los indicadores para

respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos desarrollados en la presente Política que permita rendir cuenta de los avances

Gestión responsable y consecuente

1. Crear y fortalecer la carrera administrativa con base a méritos personales y profesionales que manda la Ley de Servicio Civil, de manera sólida, sistemática y progresiva. (S)
2. Ligar un porcentaje de la deuda política electoral a la puesta en marcha de programas de institucionalidad, de democratización interna de los partidos y de formación sobre los derechos políticos de las y los ciudadanos y su responsabilidad al respecto.
3. Monitorear y hacer transparentes los recursos económicos que administran los partidos políticos, así como sus programas de fortalecimiento y democratización.
4. Incorporar de manera explícita los derechos humanos, con procesos de participación activa de las y los titulares o portadores de derechos, en todas las políticas, programas, planes, proyectos y procesos de las Secretarías e instituciones, de manera particular en los POAS y presupuestos de cada una de las instituciones del Estado.
5. Instalar una comisión interinstitucional para armonizar la normativa interna con la normativa internacional en derechos humanos.

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO: GRUPOS DE POBLACIÓN EN POSICIÓN DE VULNERABILIDAD

Este lineamiento propone abordar de manera especializada lo atinente a los grupos de población que se encuentran en situación de discriminación o vulnerabilidad a fin de analizar el estado de sus derechos y las obligaciones internacionales que ha contraído el Estado de Honduras respecto a estos grupos de población a fin de generar una base mínima de condiciones de equidad, bajo los siguientes principios²⁰:

- **Universalidad.** Los derechos humanos son aplicables a todas las personas sin distinción alguna. No importa la raza, el color, el sexo, el origen étnico o social, la religión, el idioma, la nacionalidad, la edad, la orientación sexual e identidad de género, la discapacidad o cualquier otra característica distintiva, pues estos

derechos son de y para todas y todos. Esta característica también se refiere a que son derechos aceptados por todos los Estados.

- **Indivisibilidad e interdependencia.** Los derechos humanos están relacionados entre sí, de tal forma que para ejercer plenamente determinado derecho será necesaria la intervención de otro u otros. Por ejemplo, para ejercer el derecho a la educación es necesario acceder también al derecho a la salud y al derecho a la alimentación. Por lo anterior, los derechos humanos deben considerarse como un conjunto inseparable entre sí.
- **Realización progresiva de los derechos y no retroceso²¹.** Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para

²⁰ Cfr. *Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos, Manual Operativo para servidoras y servidores públicos*, OACNUDH, México, 2010; y *20 Claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, OACNUDH, México, 2011.

²¹ PIDESC, Artículo 2, párrafo 1, Directrices de Maastricht, párrafo 8 sobre “Margen de discreción” y párrafo 9 sobre “Niveles mínimos esenciales”. (Ver también la “Aplicación interna del pacto”).

el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, de acuerdo con el de máxima utilización de recursos disponibles. Este principio reconoce que la plena efectividad de todos los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Sin embargo, obliga al Estado a que, de manera progresiva y lo más rápido posible, avance hacia la plena realización de los derechos por medio de la movilización de los recursos monetarios necesarios. Asimismo, el Estado está obligado a satisfacer, por lo menos, niveles mínimos esenciales de estos derechos. Una vez que se ha conseguido el avance de un derecho no hay cabida para un retroceso, es decir, el goce de éste debe mantenerse o elevarse.

- **No discriminación e igualdad**²². Este principio busca asegurar que los recursos presupuestarios sean asignados mediante criterios de equidad, de manera tal que promuevan la igualdad entre grupos que se encuentran en situación de discriminación y/o exclusión²³.

“El principio de igualdad y no discriminación implica también que se debe garantizar que las acciones y presupuestos asociados a éstas presten la debida atención a sectores y subsectores de actuación gubernamental que tengan particular relación y/o favorezcan a grupos e individuos en situaciones de exclusión y/o discriminación²⁴.” El principio de no discriminación y la ca-

racterística de universalidad no deben representar un impedimento para “reconocer ciertos grupos cuyos integrantes necesitan protección particular”²⁵. Por ello, existen numerosos instrumentos de derechos humanos enfocados a hacer visibles las necesidades específicas, por ejemplo, de las niñas y niños, de los pueblos indígenas, de las personas migrantes y refugiadas, de las personas con discapacidad, entre otros.

De esta manera, el Estado se obliga a implementar medidas especiales de carácter temporal para grupos específicos, “con el fin de corregir los efectos a largo plazo de una discriminación ejercida en épocas anteriores”²⁶ y con la finalidad de coadyuvar a garantizar de forma plena sus derechos humanos, siempre y cuando dichas acciones sean objetivas y debidamente justificadas para no correr el riesgo de que representen privilegios en detrimento de otros grupos²⁷. Por otro lado, una vez alcanzadas las condiciones de igualdad de oportunidades y trato respecto de los demás grupos, este tipo de medidas deben ser absueltas para evitar actos de discriminación.

- **La transversalidad e integralidad**. Este principio alude a la obligación del Estado de considerar que los derechos humanos son indivisibles, universales e interdependientes, lo cual implica que la perspectiva de derechos debe permear todas las estructuras gubernamentales.

²² PIDESC, Artículo 2, párrafo 2, CEDAW, *Directrices de Maastricht*, párrafo 12.

²³ ONU, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York, Ginebra, 2006, página 12.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ OACNUDH y Unión Interparlamentaria, *Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios*, Francia, 2005, página 6.

²⁶ Para una mejor comprensión de las medidas temporales se puede consultar la recomendación general

número 25, de la CEDAW, que define estas medidas como un amplio universo de acciones que tienen impacto en los diversos órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), como los sistemas de cuotas de género, la etiquetación de presupuesto, la capacitación específica, entre otras.

²⁷ OACNUDH y Unión Interparlamentaria *Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios*, Francia, 2005, página 8.

OBJETIVOS, COMPONENTES Y TIPO DE ACCIONES

¿QUÉ QUEREMOS LOGRAR Y CÓMO?

OBJETIVO GENERAL

Lograr el pleno goce de los derechos humanos de las personas en Honduras, atendiendo a las situaciones estructurales generadoras de violaciones de derechos humanos como la impunidad, la inseguridad ciudadana, la desigualdad, los vacíos históricos de gobernabilidad y la prevalencia de valores culturales contrarios a los derechos humanos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Institucionalizar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en la gestión pública que genere condiciones jurídicas, institucionales y socioculturales en la estructura del Estado de Honduras en su conjunto y en las y los servidoras públicas de todos los niveles para el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.
2. Crear condiciones socioculturales a nivel de la ciudadanía en general, portadores o titulares de derechos humanos para un ejercicio pleno del derecho y deber de todos y todas de promover los derechos humanos.

COMPONENTES Y TIPO DE ACCIONES

Para el cumplimiento de los objetivos se han definido ocho componentes. Los componentes planteados en la presente Política se construyeron a partir de dos fuentes:

- La experiencia internacional que ha venido sistematizando los componentes y tipo de acciones que son relevantes para la formulación de políticas públicas y planes de acción en materia de derechos humanos²⁸.
- La sistematización de las recomendaciones de los Órganos y Comités de Tratados, Relatores Especiales y Grupos de Trabajo del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas, del Sistema Interamericano, de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, de la Comisión de Verdad, recomendaciones de las jornadas de consulta para el diseño de la Política y el Plan, de otras instancias ciudadanas y las recomendaciones de informes y estudios sobre derechos y temas relacionados. En total se sistematizaron 1,700 recomendaciones de 170 documentos. Las 1,700 recomendaciones se vaciaron en 30 tipos de acción que finalmente se agruparon en los ocho componentes.
- Los componentes se definen como las grandes áreas que deben atenderse para que los países avancen en un efectivo cumplimiento de los derechos humanos. Para el caso de Honduras se ha considerado pertinente trabajar en ocho grandes componentes que están orientados al cumplimiento de los objetivos específicos y que son los receptores de las acciones estratégicas:
 - 1) Recepción de los derechos en la legislación;
 - 2) Recepción de los derechos en las políticas públicas;

²⁸ Políticas Públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos, Manual Operativo para servidoras y servidores públicos, OACNUDH, México, 2010.

- 3) Cultura de derechos humanos en las instituciones y servidoras y servidores públicos;
- 4) Desarrollo de capacidades en el Estado y adecuación de la estructura estatal;
- 5) Lucha contra impunidad por violaciones a los derechos humanos y reparación integral;
- 6) Rendición de cuentas y transparencia;
- 7) Desarrollo de capacidades en las y los titulares de derechos humanos para conocer y demandar los derechos; y,
- 8) Promoción de cultura de derechos humanos en la sociedad.

CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Los primeros seis componentes operativizan o dan cumplimiento al objetivo 1:

<p>Objetivo 1:</p> <p>Institucionalizar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en la gestión pública que genere condiciones jurídicas, institucionales y socioculturales en la estructura del Estado de Honduras, en su conjunto y en las y los servidores públicos de todos los niveles para el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.</p>	<p>Implica la realización de los Componentes siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Recepción del derecho en la legislación; 2) Recepción del derecho en las políticas públicas; 3) Cultura de derechos humanos en las instituciones y servidores públicos; 4) Desarrollo de capacidades en el Estado y adecuación de la estructura estatal; 5) Lucha contra impunidad por violaciones a los derechos humanos y reparación integral; y, 6) Rendición de cuentas y transparencia.
--	--

La realización de actividades en los seis componentes tiene la intencionalidad de institucionalizar y fortalecer un enfoque de derechos humanos en la gestión pública de manera permanente y sistemática.

A continuación se presentan las acciones genéricas de cada componente. El Plan Nacional de Acción desarrolla estas actividades e incluye otras más específicas.

Componente: Recepción de los derechos en la legislación.	
<p>Definición: Este componente busca que los derechos humanos estén explícitamente contemplados y desarrollados en la legislación nacional, tanto en la legislación primaria como secundaria. Dicho desarrollo no debe ser contradictorio con la normativa internacional de derechos humanos ni debe tener estándares inferiores a los establecidos en dicha normativa.</p>	<p>Tipos de acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Suscripción de Tratados y Protocolos sobre derechos humanos; 2) Adecuación de normativa interna a los estándares internacionales de derechos humanos; 3) Nueva normativa interna para proteger o hacer efectivos los derechos humanos; y, 4) Cumplimiento de la legislación existente sobre aspectos particularmente importantes para los derechos humanos.

Componente: Recepción de los derechos en las políticas públicas.

Definición: Este componente busca que los derechos humanos estén explícitamente contemplados y desarrollados en la legislación nacional en diferentes instrumentos de la gestión pública: Políticas, programas, planes, proyectos, presupuestos, etc.

Tipos de acciones:

- 1) Planes, programas, proyectos y acciones para atender problemas específicos; y
- 2) Transversalización de derechos humanos en planes anuales y presupuestos de instituciones públicas.

Componente: Cultura de derechos humanos en las instituciones y servidores públicos.

Definición: Este componente busca que las instituciones públicas y las y los servidores públicos, no solo conozcan de manera programática los derechos humanos, sino que adquieran un compromiso ético con su puesta en marcha.

Tipos de acciones:

- 1) Capacitación y sensibilización sobre derechos humanos a servidores públicos;
- 2) Protocolos de atención al público garantizando derechos y eliminación de obstáculos; y,
- 3) Diálogo, trabajo conjunto ciudadanía-Estado.

Este componente implica un desafío importante en el proceso de formación sobre derechos humanos a las y los servidores públicos, ya que implica el deber de transmitir buenos contenidos pero también generar sensibilidad y compromisos a favor de los derechos humanos, lo que debe llevar a las y los servidores públicos a reflexionar y autocriticar su práctica personal e institucional y generar nuevas actitudes frente la población en calidad de portadora de derechos y no solo depositaria o usuaria de servicios.

Componente: Desarrollo de capacidades en el Estado y adecuación de la estructura estatal.

Definición: Este componente busca desarrollar las capacidades técnicas que requieren las instituciones públicas para hacer efectivos los derechos humanos, dependiendo de la situación de las instituciones en particular, de la magnitud de las tareas, y desde acciones para desarrollar capacidades de coordinación interinstitucional, asistencia internacional hasta procesos de depuración, modificación de la estructura institucional o creación de nuevas instituciones.

Tipos de acciones:

- 1) Coordinación interinstitucional e intersectorial;
- 2) Diagnósticos, informes, estudios e investigaciones;
- 3) Sistemas de información, monitoreo y evaluación;
- 4) Vigilancia y monitoreo de terceros especialmente sensibles para los derechos humanos;
- 5) Mecanismos de prevención de conflictos, altamente respetuosos de los derechos humanos y de las obligaciones del Estado;
- 6) Asistencia técnica internacional;
- 7) Fortalecimiento institucional;
- 8) Recursos técnicos, humanos, infraestructura y presupuesto; y,
- 9) Readecuación o transformación institucional.

Componente: Lucha contra la impunidad por violaciones de derechos humanos y reparación integral.

Definición: Este componente también se refiere a la generación de capacidades del Estado en dos aspectos específicos, que por su importancia se han separado en otro componente: a) El desarrollo de mecanismos institucionales, cercanos al ciudadano(a), que hagan exigible el cumplimiento de un derecho o grupo de derechos en particular, incluidos los DESC, y se evite de esa manera llegar a una situación extrema de violación de derechos. b) El desarrollo de capacidades para que de ocurrir una violación, se sancione a las y los responsables y se repare integralmente a las víctimas y sus familiares.

Tipos de acciones:

- 1) Mecanismos de denuncia, reclamos o quejas;
- 2) Acciones para investigar, perseguir, enjuiciar y sancionar las violaciones de derechos humanos; y,
- 3) Reparación integral a víctimas y familiares, incluidos servicios de diferente tipo.

Componente: Rendición de cuentas y transparencia.

Definición: Este componente busca que las instituciones rompan la opacidad y transparenten su gestión, realizando acciones explícitas para informar sobre sus actuaciones y resultados orientados a hacer efectivos los derechos humanos y que estén en condiciones de responder ante cualquier solicitud de información sobre su gestión.

Tipos de acciones:

- 1) Preparación y difusión de informes ante los Comités de Tratados;
- 2) Publicación de información de oficio en forma permanente; y,
- 3) Respuesta a solicitudes de acceso a la información del público, prensa, organismos académicos, ONGs y otros.

Para operativizar el objetivo 2, se plantean dos componentes:

Objetivo 2:

Crear condiciones socioculturales a nivel de la ciudadanía en general, portadores o titulares de derechos para un ejercicio pleno del derecho y deber de todos y todas de promover y defender los derechos humanos.

- 1) Desarrollo de capacidades en las y los titulares de derechos para conocer y demandar sus derechos; y,
- 2) Promoción de cultura de derechos humanos en la sociedad.

Componente: Desarrollo de capacidades en las y los titulares de derechos para conocer y demandar sus derechos.

Definición: Este componente busca desarrollar e informar a las y los ciudadanos de su calidad de titulares de derechos y generar capacidades para una ciudadanía activa, informada y responsable. Se busca además que las organizaciones que trabajan temas de derechos humanos y que no se reconocen a sí mismas como organismos de derechos humanos lo hagan e incorporen el enfoque de derechos humanos en su trabajo, así como la vivencia de valores de derechos humanos en las prácticas institucionales y personales.

Tipos de acciones:

- 1) Capacitación hacia la población y organismos de ciudadanía;
- 2) Participación ciudadana y de la academia; y
- 3) Monitoreo o veeduría social de la gestión pública.

Este componente parte del principio de que la agenda de derechos da inicio en la ciudadanía a partir de demandas y necesidades que posteriormente se convierten en derechos, y que esta energía que empuja la agenda sigue siendo indispensable. Si bien, este componente forma parte sustancial de la política, una cantidad importante de las acciones serán ejecutadas de manera autónoma por las y los ciudadanos y sus organizaciones. El hecho que estas actividades formen parte de una política pública, no supedita en ningún sentido el actuar de las organizaciones ciudadanas con respecto a ninguna institución del Estado. El componente está abierto a un copatrocinio de las acciones que sea respetuoso del actuar de cada uno por parte de instituciones públicas organizaciones de sociedad civil y organismos de cooperación internacional.

Componente: Promoción de cultura de derechos humanos en la sociedad.	
<p>Definición: Este componente permite revertir valores y prácticas culturales en la sociedad que son una fuente importante de violaciones a derechos humanos: autoritarismo, patriarcado, falta de respeto a las diferencias y al otro(a) en general, los valores pro violencia en cualquiera de sus forma, así como la equivalencia equívoca que hace el conjunto de la población, especialmente los sectores populares entre derechos humanos y la defensa de delincuentes.</p>	<p>Tipos de acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Investigación para saber qué está pasando en la construcción de valores en la sociedad, que permita orientar el trabajo de difusión masiva y de educación; 2) Difusión y sensibilización de ciudadanía sobre derechos humanos; 3) Incorporación de contenidos de derechos humanos en la currícula de la educación preescolar, primaria, media, superior, técnica y no formal; 4) Desmontaje por parte de los actores mismos de prácticas que contradicen los contenidos de derechos humanos en la institucionalidad pública a nivel de preescolar, primaria, media, superior, técnica y no formal; 5) Producción y distribución estratégica de material educativo promocional; y 6) Uso y promoción del arte como medio educativo.

INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN DERECHOS HUMANOS

Política Pública en Derechos Humanos:

Para su implementación y monitoreo, la Política Pública hará uso de los siguientes instrumentos:

1. Plan Nacional de Acción, que consta a su vez de 27 planes específicos por derecho y por grupo de población;
2. Planes Operativos Anuales de las Instituciones Públicas;
3. Comité Interinstitucional de instituciones públicas, responsable de favorecer la coordinación en la ejecución de la Política y Plan de Acción;
4. Consejo Consultivo Ciudadano de organizaciones de sociedad civil para asesorar y monitorear la ejecución de la Política y Plan de Acción;
5. Programas, proyecto y acciones de las organizaciones de sociedad civil que llevan adelante la agenda de derechos humanos en el país mediante las acciones que, en forma autónoma, realizan para apoyar directa o indirectamente la presente Política Pública;
6. Informe anual de cumplimiento con recomendaciones para los POA del próximo período de gobierno; y
7. Evaluaciones intermedias bianuales que den lugar a revisiones generales del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos:

El Plan Nacional de Acción es el principal instrumento de la presente Política. El Plan contempla 27 planes específicos por derecho y por grupo de población colocados en posición de vulnerabilidad agrupados por los lineamientos estratégicos de la siguiente manera:

El Lineamiento Estratégico sobre Seguridad humana comprende:

- Derecho a la Educación;
- Derecho a la Salud;
- Derechos Sexuales y Reproductivos;
- Derecho a la Alimentación;
- Derecho al Trabajo
- Derecho a la Vivienda Adecuada;
- Derecho al Agua;
- Derecho al Medio Ambiente Sano; y,
- Derecho a la Cultura.

Lineamiento Estratégico sobre Sistema de Justicia:

- Derecho a la vida;
- Derecho a la integridad y libertad personal;
- Derecho a la seguridad;
- Derecho a la justicia; y,
- Derecho a la verdad.

Lineamiento Estratégico sobre Democracia:

- Derecho al Acceso a la Información;
- Derecho a la Libertad de Expresión; y,
- Derechos Políticos o de Participación de la Ciudadanía en los Asuntos Públicos.

Lineamiento Estratégico sobre Grupos de población colocados en posición de vulnerabilidad:

- Niñez;
- Jóvenes;
- Personas Adultos Mayores;
- Pueblos Indígenas y Afrohondureños;
- Mujer;
- Migrantes;
- Diversidad Sexual;
- Personas con Discapacidad;

- Personas Privadas de Libertad en Centros de Reclusión; y,
- Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia.

El Plan específico de cada derecho y grupo de población desarrolla los aspectos siguientes:

- 1) El marco jurídico internacional que incluye los Convenios o Tratados suscritos por el Estado de Honduras que amparan cada derecho, las obligaciones específicas del Estado en relación con cada derecho, los atributos y el alcance del derecho.

Dicho marco jurídico se ampara en una matriz que muestra los artículos de cada Convención relacionados al derecho en cuestión, los de la Constitución de la República que recogen el derecho, las instituciones públicas responsables de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho y las competencias legales de cada institución para asumir dichas responsabilidades;

- 2) Un diagnóstico corto de la situación de cada derecho; y,
- 3) Una matriz de planificación que define los resultados a esperar, acciones estratégicas, responsables, fecha e indicadores.