

España: La formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad de ámbito estatal sigue siendo marginal

Actualización del análisis realizado en 2001

Junio de 2010

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



DOCUMENTO PÚBLICO

INDICE

1. Introducción.....	4
2. Los derechos humanos y las fuerzas de seguridad.....	6
2.1 Marco internacional.....	6
2.2 Las fuerzas de seguridad y la defensa de los derechos humanos.....	8
2.3 Las fuerzas de seguridad y el respeto de los derechos humanos.....	9
2.4 Los derechos humanos, esenciales en la formación de las fuerzas de seguridad.....	11
3. El contexto de derechos humanos en España.....	13
3.1 Tortura y otros malos tratos.....	13
3.2 Detención en régimen de incomunicación.....	13
3.3 Derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo.....	14
3.4 Racismo y xenofobia.....	15
3.5 Devolución (refoulement).....	15
3.6 Impunidad de facto de personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley por violaciones de derechos humanos.....	15
3.7 Complicidad de España en detenciones ilegales e interrogatorios de Guantánamo.....	16
3.8 Violencia de género.....	16
3.9 Graves abusos de derechos humanos por parte de ETA y los atentados del 11M.....	17
4. Compromisos adquiridos por España con la formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad.....	18
5. Análisis de la presencia de los derechos humanos en la formación de la Policía Nacional y la Guardia Civil.....	20
5.1 Procesos y centros de formación de la Policía Nacional y la Guardia Civil.....	20
5.1.1 Policía Nacional.....	20
5.1.2 Guardia Civil.....	21
5.2 Análisis detallado desde la perspectiva de los derechos humanos.....	22
5.2.1 ¿Se proporciona información sobre la situación de los derechos humanos en España.....	22
5.2.2 ¿Se cuenta con la participación de ONG y otras organizaciones o instituciones?.....	22
5.2.3 ¿Qué carga lectiva tiene la enseñanza sobre derechos humanos con respecto al total de la formación impartida?.....	23
5.2.4 ¿Qué cualificación tiene el profesorado que imparte enseñanza de derechos humanos?.....	28
5.2.5 ¿Qué actitudes y valores en derechos humanos se le exigen al alumnado?.....	29
5.2.6 ¿Se limita la metodología utilizada a transmitir conocimientos teóricos o se orienta a la asimilación de pautas y valores.....	31
5.2.7 ¿Qué peso tiene la formación práctica frente a la teórica en materia de derechos humanos.....	32
5.2.8 ¿Qué formación se proporciona con relación a la inmigración y el refugio y asilo?.....	33
5.2.9 ¿Qué formación se proporciona, y cómo, sobre las limitaciones al uso de la fuerza?.....	35
5.2.10 ¿De qué forma se trata la cuestión de las limitaciones al principio de obediencia debida?.....	37

5.2.11 ¿Se realiza un seguimiento y evaluación de los programas de formación?.....	39
5.2.12 ¿Qué compromiso se exige al alumnado para llevar a la práctica lo aprendido en materia de derechos humanos?.....	39
5.3 Evolución de la formación en derechos humanos de la Policía Nacional y la Guardia Civil desde 2001	40
5.4 Otros aspectos valorados.....	43
5.4.1 ¿Se toma en cuenta en la formación los materiales elaborados por organismos internacionales, nacionales o no gubernamentales?.....	43
5.4.2 ¿Se trata la violencia de género como una cuestión de derechos humanos?.....	43
5.4.3 ¿Se aborda adecuadamente la cuestión del racismo y la xenofobia?.....	46
6. Conclusiones.....	48
7. Recomendaciones.....	50
Anexo I: Guía de 12 puntos de AI para la formación en derechos humanos de personal funcionario del Estado.....	53
Anexo II: Principios básicos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad españoles, según Ley 2/1986.....	54
Anexo III: Modelos de carrera en la Guardia Civil y la Policía Nacional.....	56

ESPAÑA: LA FORMACIÓN EN DERECHOS HUMANOS DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DE ÁMBITO ESTATAL SIGUE SIENDO MARGINAL

Actualización del análisis realizado en 2001

1. Introducción

En el año 2001 Amnistía Internacional hizo público un informe analizando hasta qué punto los derechos humanos estaban presentes en la formación de las fuerzas de seguridad del Estado españolas de ámbito estatal, concluyendo que se trataba aún de una asignatura pendiente. De la información recibida y analizada en aquella ocasión, la organización encontró que los derechos humanos tenían una presencia marginal en esa formación, que las metodologías estaban orientadas a transmitir conocimientos más que a conformar actitudes y valores, y que aspectos muy relevantes para el trabajo de las fuerzas de seguridad –como las limitaciones al principio de obediencia debida o al uso de la fuerza, o las cuestiones relacionadas con la inmigración y el derecho de asilo– se abordaban de forma muy débil en los temarios.

En este documento se actualiza el análisis realizado por Amnistía Internacional en el año 2001, comparando los resultados obtenidos, y centrándolo de nuevo en el estudio de las fuerzas de seguridad de ámbito estatal, en este caso Policía Nacional y Guardia Civil, aunque la organización reconoce la importancia de ampliar este análisis en el futuro a las policías locales y de ámbito autonómico. Con ello se pretende conocer qué avances o mejoras se han producido desde entonces en la formación en derechos humanos de estas fuerzas de seguridad a la luz de las recomendaciones efectuadas entonces por la organización.

Además, Amnistía Internacional quería conocer hasta qué punto la evolución del contexto de derechos humanos en España, por ejemplo, el aumento de la inmigración o la visibilidad y la atención prestada a la violencia de género en los últimos años, ha tenido su reflejo en la formación que reciben las fuerzas de seguridad. Y también si se han tenido en cuenta y utilizado los nuevos materiales de referencia disponibles tanto en el ámbito internacional (en particular, los elaborados en el marco de Naciones Unidas) como en el ámbito nacional (por ejemplo, los realizados por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia específicamente para la formación de las fuerzas de seguridad).

Para la elaboración de este informe, Amnistía Internacional ha tenido en cuenta la normativa internacional en la materia, así como los materiales y recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que ofrecen una guía muy útil para la formación de fuerzas de seguridad. Por otro lado, la organización solicitó información a la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, mantuvo reuniones con responsables de formación de ambas instituciones y visitó la Academia de Policía de Ávila. Además, la organización mantuvo reuniones con representantes de sindicatos y asociaciones policiales y de la Guardia Civil. Amnistía Internacional quiere agradecer y

destacar la colaboración prestada por la Policía Nacional y la transparencia y apertura con que esta institución ha puesto a disposición de la organización sus temarios y materiales de formación.

El informe comienza repasando la estrecha relación existente entre las fuerzas de seguridad y los derechos humanos, y lo dispuesto al respecto en la normativa internacional. Seguidamente se ofrece una visión general en términos de derechos humanos del contexto en el que tendrán que actuar las fuerzas de seguridad analizadas en este documento y se resumen los compromisos adquiridos por el Estado español para que los derechos humanos sean un componente esencial en la formación de estas instituciones. Después se analiza la formación en derechos humanos que recibe la Policía Nacional y la Guardia Civil, y se compara con el análisis realizado previamente en el año 2001, para conocer su evolución. Por último, se ofrece un resumen de las conclusiones y una serie de recomendaciones.

A lo largo de este informe se incluyen, citados en recuadros, algunos casos o ejemplos de violaciones de derechos humanos a manos de agentes del Estado que, aunque no pueden ser atribuidos directamente o en exclusiva a una falta de formación, sí ilustran situaciones o actitudes en las que pueden producirse por una ausencia de formación adecuada en materia de derechos humanos, así como el tipo de comportamientos que toda persona que ingrese en las fuerzas de seguridad debe saber que no serán tolerados.

Amnistía Internacional es una organización de defensa de los derechos humanos, que denuncia las violaciones de estos derechos y hace campaña para ponerles fin. Pero también realiza una importante labor de promoción de los derechos humanos, por ejemplo, contribuyendo a la educación en derechos humanos de diferentes sectores, y entre ellos, las fuerzas de seguridad. Como base para este trabajo la organización cuenta con documentos basados en las normas internacionales de derechos humanos que proporcionan orientación para la formación y la acción de las fuerzas de seguridad, destacando la *Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado*, así como con una Unidad Didáctica publicada en 2005 con el objetivo de contribuir a la impartición de enseñanza de derechos humanos en esas instituciones. La organización también publicó en 2006 el libro *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos* con el objetivo de aclarar conceptos prácticos y normas internacionales y de otros ámbitos relativos a la acción policial.

El objetivo de Amnistía Internacional con este nuevo informe es de nuevo contribuir a que los derechos humanos estén en el centro de la formación de las fuerzas de seguridad en España, haciendo recomendaciones concretas y alentando a las autoridades a que las pongan en práctica. La formación que reciben las fuerzas de seguridad refleja la clase de policía que un país se propone tener; cuanto más presentes estén en ella los derechos humanos, más eficaces, respetadas y ajustadas a su misión serán estas instituciones.

2. Los derechos humanos y las fuerzas de seguridad

El orden y la seguridad son condiciones indispensables para que las personas puedan disfrutar plenamente de todos sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y por ello los Estados tienen el deber de proporcionar seguridad y mantener el orden en su territorio. De esta labor se responsabilizan, en primera instancia, los agentes encargados de hacer cumplir la ley, es decir, los organismos cuyas funciones principales son la prevención y detección del delito, el mantenimiento del orden público y la prestación de asistencia a la población. A ellos nos referiremos a lo largo de este informe en numerosas ocasiones de forma genérica como “fuerzas de seguridad”.

Así, el Estado debe garantizar que estos agentes protegen los derechos humanos de las personas que residen dentro del territorio sobre el que el Estado tiene jurisdicción efectiva, garantizando activamente su seguridad física y mental y el libre ejercicio de sus derechos y libertades. Al mismo tiempo, el Estado debe garantizar que sus agentes cumplen las normas de derechos humanos en su actuación, evitando abusar de sus poderes, que incluyen la posibilidad de usar la fuerza y realizar detenciones. Cuando quienes integran las fuerzas y cuerpos de seguridad cometen violaciones de derechos humanos, están haciendo un uso distorsionado de esos poderes que no se corresponde con la labor que la sociedad les ha encomendado.

Desde esa doble perspectiva de los agentes encargados de hacer cumplir la ley como actores esenciales en la defensa del Estado de derecho pero también como depositarios de poderes únicos susceptibles de ser utilizados de forma abusiva, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se han desarrollado una serie de instrumentos de derechos humanos que establecen orientaciones y límites a su conducta y al ejercicio de sus funciones.

2.1 Marco internacional

La actuación de las fuerzas de seguridad está sometida, como cualquier otro ámbito de actuación de un Estado, a las normas internacionales de derechos humanos y a los principios establecidos en las mismas, como la no discriminación o la prohibición absoluta de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otros. Sin embargo, como se señalaba, existe también un conjunto de instrumentos adoptados específicamente para orientar y limitar la conducta y actuaciones de las fuerzas de seguridad. Los principales son:

- *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la ONU¹*

Adoptado en 1979, consta de 8 artículos que establecen, en resumen, que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (todos los agentes que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención) protegerán a las personas contra actos ilegales, respetarán y protegerán la dignidad humana de todas las personas, usarán la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y de forma proporcional, no cometerán ni tolerarán actos de tortura o malos tratos y protegerán la salud de las personas bajo su custodia.

Este Código se complementa con unas Directrices para su aplicación² que establecen, entre otras cuestiones, que “los gobiernos adoptarán las medidas necesarias para que los funcionarios

¹ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

² Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Resolución 1989/61 del Consejo Económico y Social).

encargados de hacer cumplir la ley reciban instrucción, en su formación básica y en todos los cursos consecutivos de capacitación y repaso, sobre las disposiciones de la legislación nacional que estén vinculadas con el Código de conducta, así como los demás textos básicos sobre la cuestión de los derechos humanos”.

- *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*³

Estos principios, adoptados en 1990, deben ser respetados por los Estados a la hora de adoptar y aplicar normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al mismo tiempo que tratan de proteger la vida y la seguridad de estos agentes (aludiendo, por ejemplo, a la necesidad de que cuenten con equipo autoprotector como cascos, escudos, chalecos, etc.), incluyen el principio de que la fuerza y las armas de fuego podrán ser utilizadas solamente cuando otros medios resulten ineficaces y no garanticen de ninguna manera que se puedan lograr los resultados previstos.

Además, los Principios establecen con un cierto nivel de detalle cuáles son esas circunstancias, los mínimos que deben cumplir las directrices sobre el empleo de armas de fuego en cualquier Estado, normas para la vigilancia de personas bajo custodia, orientaciones para la selección de agentes encargados de hacer cumplir la ley y para su capacitación en el empleo de la fuerza y las armas de fuego, y los procedimientos que deben establecerse para que los Gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley presenten informes en los casos en los que se haya tenido que recurrir al uso de armas de fuego.

- *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*⁴

Adoptados en 1988, estos 39 principios establecen garantías detalladas para asegurar que toda persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión⁵ será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

También existe normativa en el ámbito regional referida al comportamiento de las fuerzas de seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos. En Europa, destacan los documentos elaborados por el Consejo de Europa y, en particular, la Declaración sobre la Policía⁶ y el Código Europeo de Ética de la Policía⁷. Este Código proporciona orientaciones para la formación del personal de policía indicando, entre otras cuestiones, que debe basarse en la protección de los derechos humanos; que debe incluir formación práctica relativa al empleo de la fuerza y sus límites con respecto a los principios establecidos en materia de derechos humanos, principalmente del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la jurisprudencia correspondiente; y que debe integrar plenamente la necesidad de combatir el racismo y la xenofobia.

³ Adoptados por el VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 07 de septiembre de 1990.

⁴ Adoptados por la Asamblea General en su Resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988.

⁵ En el caso de la prisión, estos principios se complementan con las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y los principios básicos para el tratamiento de los reclusos.

⁶ 690 Consejo Europa (1979).

⁷ Código Europeo de Ética de la Policía del Consejo de Europa, adoptado por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los delegados de los ministros.

Todos los gobiernos deben adoptar las medidas necesarias para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean educados, tanto durante su instrucción básica como en cualquier curso posterior de formación o perfeccionamiento, de acuerdo con el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y otras normas internacionales de derechos humanos aplicables.

Así, todas estas normas deben ser respetadas en las leyes, normativas y procedimientos establecidos por los Estados para regular la actuación de sus fuerzas de seguridad. Pero también es necesario que sean conocidas por todas las personas que forman parte de esas fuerzas como el marco bajo el que en cualquier circunstancia deben encuadrarse su conducta y sus actuaciones.

2.2 Las fuerzas de seguridad y la defensa de los derechos humanos

Las fuerzas de seguridad desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas, derechos garantizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en numerosos instrumentos internacionales emanados de ella. Su actuación es fundamental para que las personas puedan disfrutar de su seguridad física y mental y que puedan ejercer libremente sus derechos y libertades.

Cuando las fuerzas de seguridad no impiden o no previenen comportamientos criminales están desatendiendo los derechos de las demás personas, en particular los derechos de las víctimas. Esos comportamientos pueden incluir abusos o violaciones de derechos humanos, y las fuerzas de seguridad tienen responsabilidad en la prevención e investigación de esos actos. Recordemos que los Estados deben impedir, investigar y castigar violaciones de los derechos humanos tanto si se producen a manos de sus propios agentes como si se producen en la esfera privada; en este último caso se trata de que del Estado actúe con lo que se ha dado en llamar la *diligencia debida*. Cuando una mujer es víctima de violencia por el mero hecho de serlo o cuando una persona es discriminada por su origen étnico o sus creencias, se trata de violaciones de derechos humanos que las fuerzas de seguridad tienen en sus manos prevenir y detectar, así como tienen el deber de poner a los responsables a disposición de la justicia.

En un contexto de creciente preocupación con la violencia de género en España, las fuerzas de seguridad tienen un papel esencial a la hora de proteger a las mujeres y, a menudo, el primer contacto de una víctima cuando toma la decisión de denunciar su situación es con un agente de las fuerzas de seguridad. Su actuación, por tanto, puede ser determinante a la hora de dar la confianza a la víctima y hacerle sentir que será creída y protegida, incluso si atentan contra su vida.

Salua, una mujer marroquí víctima de brutales palizas y un tremendo terror a su pareja durante cuatro años de convivencia, relató a Amnistía Internacional lo que pensó la noche en que fue rescatada por la policía tras un intento de homicidio por parte de su compañero: “*Los policías me preguntaron que por qué había aguantado tanto, que por qué no lo había denunciado, y yo les dije que tenía miedo, y además... (...) tenía miedo por ser ilegal, y miedo de que nadie me fuera a creer, porque él siempre me decía ¿dónde vas a ir tú? Me decía, ¿quién va a creer a una extranjera ilegal?*”⁸

Conocer los derechos humanos y los principios que los inspiran es un requisito indispensable para que las fuerzas de seguridad puedan cumplir con su cometido adecuadamente y contribuir a la protección de los derechos de todas las personas.

Cuando las fuerzas de seguridad respetan de forma sistemática los derechos humanos y protegen los derechos de todas las personas, aumenta su eficacia. Según el Alto Comisionado para los Derechos

⁸ Caso citado en el informe de AI *Más riesgos y menos protección. Mujeres inmigrantes en España frente a la violencia de género*, de noviembre de 2007.

Humanos de Naciones Unidas⁹, las consecuencias de que la población pueda observar que los agentes policiales respetan, promueven y defienden los derechos humanos son, entre otras, que:

- la confianza del público aumenta y se fomenta la cooperación de la comunidad;
- los agentes de policía son considerados parte de la comunidad y encargados de una valiosa función social; aumenta la confianza en el sistema;
- se da ejemplo a otras personas de la sociedad en el respeto de la ley;
- los agentes de policía pueden estar más cerca de la comunidad y por tanto en condiciones de impedir y resolver delitos mediante una labor policial activa;
- se contribuye a la solución pacífica de conflictos y denuncias.

2.3 Las fuerzas de seguridad y el respeto de los derechos humanos

Los amplios poderes otorgados a las fuerzas de seguridad pueden conducir, utilizados de forma inadecuada, a graves violaciones de derechos humanos. Desde el empleo excesivo de la fuerza al controlar una manifestación pública a la posibilidad de infligir malos tratos o torturas a una persona detenida.

En los casi cincuenta años de existencia de Amnistía Internacional, la organización ha documentado y denunciado en todo el mundo innumerables violaciones de derechos humanos por parte de agentes encargados de hacer cumplir la ley: torturas, violaciones bajo custodia, detenciones ilegales, uso excesivo de la fuerza o actitudes racistas, entre otras. En algunos países estos comportamientos pueden ser generalizados o sistemáticos, en otros, no; pero, en cualquier caso, siempre que un agente del Estado comete una violación de esos derechos o encubre, por un corporativismo mal entendido, actos cometidos por sus compañeros, o que un mando los permite o ignora, se trata de una ocultación de violaciones de derechos humanos que nunca debería quedar impune.

⁹ Ver *Derechos humanos y aplicación de la Ley. Guía para instructores en derechos humanos para la Policía*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Serie de capacitación profesional N°5/Add.2.

Rita Margarete Rogerio, ciudadana brasileña, fue detenida en Bilbao por agentes de la Brigada Provincial de Extranjería de la Policía Nacional en 1995¹⁰. La Audiencia Provincial de Vizcaya consideró que Rita Rogerio había sido ciertamente golpeada y violada cuando se encontraba bajo custodia policial y que había sufrido estrés postraumático como consecuencia¹¹. No obstante absolvió a los tres agentes –el presunto violador y los tres que estaban de servicio–, porque ninguno de los agentes había colaborado aportando pruebas contra sus compañeros a pesar de que, dada la distribución de la comisaría, el violador había tenido que ser visto entrando en los calabozos.

El Tribunal Supremo dictó su sentencia sobre este caso en abril de 1999 expresando consternación por el fallo del tribunal inferior, aunque reconociendo que éste no había podido actuar de otra manera que absolviendo a los responsables por falta de pruebas porque, aunque se había establecido con claridad que Rita Rogerio había sido violada por un agente uniformado bajo custodia policial, los agentes testigos del hecho habían conspirado para mentir, negándose a identificar al violador, y debido a ello el Tribunal Supremo no podía sino confirmar la absolución. El Tribunal Supremo manifestaba en su sentencia que era incompatible con un Estado democrático de Derecho que un “gravísimo delito de violación, acreditado y constatado” quedara sin castigo a causa de “trasnochadas ideas corporativas o falso compañerismo”.

Representantes sindicales de la policía entrevistados por Amnistía Internacional en 2007 en el contexto de un informe de la organización sobre la impunidad de los malos tratos policiales pensaban que los agentes no intentaban encubrir a sus compañeros cuando obraban de manera indebida. Sin embargo, algunos dijeron que los malos tratos eran tolerados hasta cierto punto por los mandos, debido a que hacían la vista gorda ante los casos no muy graves y a un “corporativismo” mal entendido¹².

Hay quienes piensan que los derechos humanos son un obstáculo para la labor de las fuerzas de seguridad y que es "normal" que éstas se "salten un poco" las normas para llevar a cabo su tarea de forma eficaz. Con ello se justificaría un uso excesivo de la fuerza para controlar una manifestación o para detener a una persona o que se utilice presión física o psicológica para obtener información de las personas detenidas.

Sin embargo, cuando el encargado de hacer cumplir la ley se convierte en el infractor de la ley, el resultado es un ataque a la dignidad humana, a la propia ley y a todas las instituciones de la autoridad pública. Según el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas¹³, las consecuencias de las violaciones de derechos humanos cometidas por quienes deben vigilar el cumplimiento de la ley son múltiples y contribuyen a dificultar su tarea:

- erosionan la confianza del público;
- obstaculizan la labor eficaz de la justicia;
- aíslan a la policía de la comunidad;
- hacen que los culpables queden libres y los inocentes sean castigados;
- niegan justicia a la víctima del delito por su sufrimiento;
- fuerzan a los organismos policiales a ser reactivos más que preventivos en su planteamiento de la delincuencia;
- menguan la reputación de los agentes y las instituciones de la autoridad pública; y
- agravan el desorden público.

¹⁰ Ver caso Rita Margarete Rogerio en el informe de AI *España: crisis de identidad. Tortura y malos tratos de índole racista a manos de agentes del Estado*. Índice AI: EUR 41/001/2002/s, págs. 46-47 y en *España. Acabar con la doble injusticia. Víctimas de torturas y malos tratos sin reparación*, de diciembre de 2004.

¹¹ Aunque se trata de un caso de agresión sexual según el Código Penal español, Amnistía Internacional –al igual que diversos organismos internacionales de derechos humanos– considera que la violación por parte de un militar, miembro de una fuerza de seguridad del Estado o personal funcionario de prisiones siempre constituye tortura.

¹² Ver *España. Información para el Comité de Derechos Humanos*, de junio de 2008. Índice AI: EUR 41/012/2008, disponible en <http://www.amnesty.org/es/report/info/EUR41/012/2008>

¹³ Ver *Derechos humanos y aplicación de la Ley. Guía para instructores en derechos humanos para la Policía*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Serie de capacitación profesional N°5/Add.2.

Las fuerzas de seguridad deben no solamente recibir mensajes e instrucciones claras en el sentido de que los comportamientos contrarios a los derechos humanos no van a ser tolerados; sino que necesitan también recibir formación adecuada sobre dónde están los límites de sus actuaciones y sobre los valores y principios que deben inspirarlas.

Como reconoce la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil en la información remitida a Amnistía Internacional: *“un quebranto de los derechos humanos por un policía supone un fracaso de toda la organización policial”*¹⁴.

2.4 Los derechos humanos, esenciales en la formación de las fuerzas de seguridad

De todo lo anterior se desprende que difícilmente podrán las fuerzas de seguridad llevar a cabo su tarea de forma eficaz y en consonancia con las normas de derechos humanos si no reciben una preparación adecuada para ello. Por tanto su formación, tanto la requerida para el ingreso como la necesaria para actualizar y perfeccionar sus valores y conocimientos durante el ejercicio de sus funciones, debe ajustarse a los principios de derechos humanos, tanto en la teoría como en la práctica.

Sin duda, no basta con una buena formación para garantizar que las fuerzas de seguridad son respetuosas con los derechos humanos. Los principios de derechos humanos deben estar reflejados tanto en las normativas como en las instrucciones que reciben los agentes, y su tarea debe desarrollarse en un entorno en el que los derechos humanos son valorados y donde no hay espacio para la impunidad. Pero en todo caso, las normas y tratados internacionales de derechos humanos deben ser la base de sus programas de formación y deben resaltar la función de las fuerzas de seguridad en la defensa y protección de los derechos humanos.

Los derechos humanos deben enseñarse como parte intrínseca del papel y las funciones de las fuerzas de seguridad, no como algo suplementario y opcional. Los derechos humanos deben formar parte de toda la formación inicial de los nuevos agentes, pero también de la formación que reciben a lo largo de su vida profesional. Tanto si ésta se incorpora a todas las posibilidades de formación de la policía, como si se imparte en forma de asignatura independiente, deberá enseñar cómo se aplican los principios de derechos humanos al trabajo y a la práctica diaria de las fuerzas de seguridad.

Por otra parte, el hecho de que los programas de formación de las fuerzas de seguridad incluyan los derechos humanos tampoco garantiza por sí solo que los agentes entienden estos derechos y los aplican. Para ello hace falta que los programas de formación estén bien concebidos, con metodologías adecuadas y que las personas que los imparten cuenten con las competencias necesarias. Deben estar orientados a mejorar los conocimientos, pero también las actitudes. Y también es necesario su control, evaluación y seguimiento.

Como señala el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas:

“Una capacitación eficaz de la policía en derechos humanos es un elemento indispensable de los esfuerzos mundiales por promover y proteger los derechos humanos en todos los países. Para proteger los derechos humanos, la policía debe, en primer lugar, conocerlos y comprenderlos [...]”

¹⁴ Información por escrito enviada a Amnistía Internacional por la Subdirección General del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, fechada el 27 de enero de 2009.

Deben entender que las normas internacionales de derechos humanos relacionadas con su trabajo se elaboraron para ofrecerles una valiosísima orientación en el desempeño de sus funciones fundamentales en una sociedad democrática. [...] A lo largo de todas las sesiones de capacitación es importante destacar que el conocimiento de los derechos humanos es un requisito profesional fundamental para todo el personal que trabaja en organismos modernos de aplicación de la ley. Después de todo, el propósito central de la labor policial es la aplicación de la ley y no hay ley de mayor rango que la de derechos humanos".

Con base en lo que establecen las normas, principios y códigos de conducta internacionales de derechos humanos, Amnistía Internacional cuenta con una Guía de 12 puntos¹⁵ para orientar la formación y la educación en derechos humanos de los integrantes de las fuerzas de seguridad, como personal funcionario del Estado.

Como resumen, cabe destacar las siguientes características deseables para esa formación: debe partir de un análisis de la situación de los derechos humanos; debe tener una orientación práctica, que permita conectar con el día a día de los agentes las normas y principios de los derechos humanos, y debe estar adaptada al contexto local; los derechos humanos deben estar integrados en toda la formación; debe ser evaluada y revisada; y debe contar con la participación de actores externos.

¹⁵ Ver un resumen de la Guía de 12 puntos en el Anexo I.

3. El contexto de derechos humanos en España

Las fuerzas de seguridad actúan en contextos específicos que deben ser tenidos en cuenta en su formación, tanto a la hora de diseñar los contenidos de los programas de enseñanza como proporcionando en los mismos una visión general en términos de derechos humanos del contexto en el que tendrán que actuar. En este apartado se repasan brevemente algunos aspectos destacados de la situación de los derechos humanos en España, a partir de información de Amnistía Internacional y de informes de diversos organismos intergubernamentales sobre el país.

3.1 Tortura y otros malos tratos

La definición de tortura del Código Penal español es defectuosa a tenor de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y sigue sin ser revisada a pesar de las recomendaciones de los mecanismos internacionales. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura, en su informe de noviembre de 2009 sobre España, recordó que el artículo 174 del Código Penal sigue sin estar en línea con la definición de la tortura contenida en el artículo 1 de la Convención. Para ello sería necesario incluir dos elementos: que el acto de tortura también puede ser cometido por “otra persona en el ejercicio de funciones públicas” y que la finalidad de tortura puede incluir el fin “de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras”. Igualmente, el Comité pide al Gobierno español que reconsidere lo previsto en cuanto a las penas, recordando que todos los actos de tortura tienen un carácter grave.

3.2 Detención en régimen de incomunicación

En virtud de la actual Ley de Enjuiciamiento Criminal, las personas detenidas por presuntos delitos de terrorismo pueden permanecer en régimen de incomunicación hasta un total de 13 días (cinco días en el caso de otros delitos). Estas personas no tienen derecho a contar con un abogado de su elección (la asistencia letrada la proporciona un abogado de oficio asignado por el Colegio de Abogados a petición de la policía), no tienen derecho a consultar con un abogado en privado durante el periodo de incomunicación, no tienen derecho a que se informe de la detención a su familia o, en el caso de las personas extranjeras, a que se le comunique esta información a su embajada o consulado. Tampoco tienen derecho a ser examinados por un médico de su elección. Además, las personas reclusas por su presunta implicación en delitos de terrorismo –se encuentren o no en régimen de incomunicación– pueden permanecer bajo custodia policial hasta cinco días (120 horas) después de la detención sin comparecer ante una autoridad judicial.

Amnistía Internacional ha mostrado su preocupación ante la aplicación del régimen de incomunicación por lo que considera como un paso positivo hacia su abolición el compromiso para su eliminación del régimen de incomunicación a los menores de edad con independencia del crimen que hayan cometido, previsto en la medida 97 del Plan Nacional de Derechos Humanos, así como el anuncio del gobierno de grabar la permanencia de las personas en régimen de incomunicación a petición de los jueces. Pero si bien es un avance, esta medida todavía está alejada de las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales tales como el Comité para la Prevención de la Tortura o el Relator contra la tortura de Naciones Unidas.

3.3 Derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo

Las últimas modificaciones tanto de la Ley de Asilo, como de la Ley de Extranjería han supuesto recortes a los derechos de las personas migrantes, especialmente aquéllas que se encuentran en situación irregular.

La última modificación de la Ley de Extranjería¹⁶ ha incrementado el plazo de internamiento de personas extranjeras en los centros de internamiento de 40 a 60 días. Un reciente informe de la organización CEAR¹⁷ denuncia que alrededor del 24% de las personas entrevistadas con objeto del estudio expresan la existencia de malos tratos por parte de algunos agentes de policía y que muchos de los internos denuncian algún tipo de discriminación por origen racial u otras razones¹⁸.

Igualmente, según este informe, muchas de las personas entrevistadas manifestaron temores fundados a que su vida corriese peligro si fuesen repatriadas, temores que podrían ser incluidos dentro de los motivos para solicitar asilo. Amnistía Internacional ha lamentado que la última reforma de la Ley de Asilo¹⁹ haya introducido un procedimiento abreviado tanto para las solicitudes realizadas dentro de los Centros de Internamientos para Extranjeros (CIES) como en la frontera, y pide que todos los procedimientos contengan las mismas garantías procesales.

Amnistía Internacional también ha mostrado su preocupación por las medidas adoptadas para el control de fronteras especialmente en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, y la costa andaluza, ya que en muchos casos impiden a las personas en necesidad de protección internacional poder acceder a procedimientos de asilo, lo que vulneraría el principio de no devolución. A esto se suman las operaciones realizadas por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX), que ha desplegado un dispositivo sin precedentes en materia de control migratorio sobre el sur. Las personas migrantes y refugiadas encuentran cada vez mayores obstáculos que contravienen las obligaciones internacionales al impedir que personas en necesidad de protección internacional puedan acceder a procedimientos de asilo, vulnerando así el principio de no devolución, y quedando expuestos a abusos por parte de personal funcionario en los países de destino, incluso de tránsito y origen, además de abusos a manos de redes delictivas.

Estas medidas no sólo ponen trabas a que soliciten asilo quienes huyen de zonas donde corren peligro de sufrir violaciones de derechos humanos, sino que, además, tienen repercusiones cada vez más graves para las personas migrantes que se ven obligadas a escoger rutas alternativas y peligrosas por medios inseguros que hacen peligrar todavía más su vida. Además, estos obstáculos aumentan el riesgo de sufrir abusos durante el viaje migratorio a manos de redes criminales y otros actores, como personal funcionario de países que han firmado acuerdos de control migratorio con España.

Por otro lado, Amnistía Internacional siente preocupación por la repatriación de menores de edad extranjeros no acompañados con arreglo a medidas de “reunificación familiar” que no se ajustan al debido proceso jurídico y que no tienen en cuenta la situación familiar del menor de edad. En 2007 se dictaron 11 sentencias que denunciaban irregularidades en la repatriación de menores.

¹⁶ Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de las personas extranjeras en España y su integración social.

¹⁷ Situación de los Centros de Internamiento para Extranjeros en España. Informe CEAR, año 2009. <http://www.cear.es>

¹⁸ Id, conclusiones 27 y 29 pag. 170.

¹⁹ Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

3.4 Racismo y xenofobia

En los últimos años Amnistía Internacional ha manifestado su preocupación por la discriminación, el racismo y la xenofobia contra personas extranjeras y españolas de minorías étnicas en el ámbito laboral, el acceso a la vivienda y la educación, así como por incidentes de racismo en los que han participado personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley. La organización también ha mostrado su preocupación ante el uso de “criterios raciales” para la realización de controles de identidad por los agentes de los cuerpos de seguridad, ya que puede contribuir a criminalizar a los inmigrantes por el mero hecho de serlo.

Aunque el Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de diciembre de 2008 incorpora medidas destinadas a combatir el racismo, España sigue sin recopilar ni publicar estadísticas sobre actos racistas, no ha elaborado ningún plan de acción contra el racismo y la xenofobia y no se han implementado las medidas previstas en el Plan Nacional de Derechos Humanos, ni elaborado una Estrategia Nacional e Integral de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia.

3.5 Devolución (refoulement)

Amnistía Internacional ha documentado expulsiones y extradiciones en las que las autoridades han devuelto a personas a países en los que éstas corren un peligro real de sufrir tortura u otros malos tratos, lo cual vulnera el principio de no devolución (*non refoulement*). Estas devoluciones se han producido en ocasiones aceptando “garantías diplomáticas” de países con una amplia trayectoria de violaciones de derechos humanos, como Siria y la Federación Rusa. Varios mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos se han posicionado en contra del uso de “garantías diplomáticas”, entendiendo que suponen un intento de socavar la prohibición absoluta de la tortura²⁰.

3.6 Impunidad de facto de personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley por violaciones de derechos humanos

Amnistía Internacional lleva muchos años documentando casos de tortura y otros malos tratos, uso excesivo de la fuerza y homicidios ilegítimos cometidos por personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley en España. Estas violaciones de derechos humanos se han agravado cuando ni los órganos disciplinarios policiales ni los tribunales penales han emprendido investigaciones prontas, efectivas e imparciales de los incidentes denunciados, tal como prevé el derecho internacional. Según las indagaciones de Amnistía Internacional, la mayoría de las investigaciones se archivan prematuramente, por lo que no llegan a juicio ni siquiera cuando hay indicios creíbles de que se ha infligido tortura o malos tratos. Incluso cuando los casos han llegado a los tribunales, las sentencias condenatorias han sido relativamente infrecuentes y, cuando las ha habido, las condenas han sido en su mayoría simbólicas.

Amnistía Internacional considera que la falta de mecanismos adecuados de investigación propician un clima de impunidad de facto entre el personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Además, es preocupante la propensión de las autoridades españolas a calificar de estrategia criminal organizada para desacreditar al Estado toda denuncia de tortura u otros malos tratos hecha por personas detenidas por delitos de terrorismo, y a no emprender una investigación efectiva en cada caso, en

²⁰Por ejemplo, el Comité contra Tortura dijo en su informe de noviembre de 2009 en el que examinaba el quinto informe periódico de España (CAT/C/ESP/5) que “bajo ninguna circunstancia se debe recurrir a las “garantías diplomáticas” como salvaguardia contra la tortura o los malos tratos cuando haya razones fundadas para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida a tortura o malos tratos a su regreso” (CAT/C/ESP/CO/5).

contravención de la obligación que tiene España conforme al derecho internacional de realizar sin demora una investigación imparcial, siempre que haya motivos razonables para pensar que ha podido cometerse un acto de tortura.

3.7 Complicidad de España en detenciones ilegales e interrogatorios de Guantánamo

Amnistía Internacional ha expresado su preocupación sobre el uso repetido del espacio aéreo y varios aeropuertos españoles por aviones de la CIA en el contexto del programa de entregas y detenciones secretas dirigido por Estados Unidos. El informe publicado en 2006 por una comisión temporal del Parlamento Europeo sobre este asunto afirma que, entre 2002 y finales de 2005, se realizaron 68 escalas de aeronaves operadas por la CIA, en diversos aeropuertos españoles, presuntamente en el marco del programa de entregas extraordinarias²¹. Desde junio de 2006, la Audiencia Nacional ha estado investigando presuntos delitos de tortura y detención ilegal relacionados con el paso por España de vuelos operados por la CIA dentro del programa de entregas, y también ha abierto diligencias para determinar si ciertos aviones militares estadounidenses que transportaban detenidos a la base naval de Guantánamo hicieron escala en bases militares españolas. A finales de 2008, la prensa filtró documentos secretos que revelaban que, en enero de 2002, las autoridades españolas habían permitido a Estados Unidos utilizar bases militares españolas para trasladar detenidos a Guantánamo.

Se cree que al menos dos agentes de policía adscritos a la Unidad Central de Información Exterior y un diplomático español viajaron a Guantánamo entre el 22 y el 25 de julio de 2002 e interrogaron allí a varios detenidos. Las autoridades españolas no han investigado de forma exhaustiva e imparcial en qué medida participaron los agentes españoles en los interrogatorios a los detenidos en Guantánamo²². Amnistía Internacional siente preocupación por las violaciones de derechos humanos que hayan podido derivarse de esos interrogatorios y considera que los viajes de los funcionarios españoles vulneraron el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos.

3.8 Violencia de género

A pesar de los avances de la Ley Integral contra la Violencia de Género para mejorar la respuesta institucional a la violencia de género en España, algunas de las disposiciones previstas en la ley no han sido aplicadas, lo cual deja a muchas mujeres expuestas a sufrir violencia de género. A la organización le preocupa especialmente la dificultad de acceder a una asistencia letrada y a las medidas de protección personal necesarias debido a la falta de efectivos policiales, así como los obstáculos de acceso a recursos adecuados que encuentran, en particular, las mujeres con problemas de drogadicción o de salud mental. Sigue sin existir una ley integral que regule todas las medidas del Estado contra la violencia de género.

Preocupan también los obstáculos adicionales a los que se enfrentan las mujeres migrantes en situación irregular a la hora de acceder a la justicia y a servicios especializados; lo que incrementa el riesgo de homicidios y otras formas de violencia por motivos de género. En este sentido, Amnistía Internacional ha criticado duramente la instrucción 14/2005 del Ministerio del Interior dirigida a dependencias policiales, que ordenaba investigar la situación administrativa de una mujer inmigrante en

²¹ Informe sobre la supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de presos, (2006/2200 [INI]), realizado por la Comisión temporal sobre la supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de presos, Parlamento Europeo, párrs. 109-114.

²² Ver cuadro en el apartado 5.2.10 de este documento.

situación irregular que denunciase malos tratos, con el fin de iniciar un procedimiento de expulsión si se determinara que la mujer en cuestión está en situación irregular. La organización lamenta que la Ley de Extranjería, en consonancia con esa instrucción, haya recogido en su artículo 31bis la incoación de un expediente de expulsión, que quedará en suspenso hasta que no pueda deducirse la situación de violencia de género del proceso penal; con ello se hace prevalecer el control de una situación administrativa por encima de la protección de los derechos humanos, y puede tener un importante carácter disuasorio para mujeres inmigrantes en situación irregular a la hora de acudir a dependencias policiales en busca de protección por miedo a ser expulsadas.

La trata de personas, que afecta especialmente a las mujeres y las niñas, sigue enfocándose en España como un problema de migración y orden público. En la legislación española no existe una definición de trata de personas ajustada al derecho internacional. El Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual 2009–2012 no establece un mecanismo que garantice la correcta identificación de las víctimas, sólo proporciona apoyo integral a aquéllas que colaboren con las autoridades españolas, y no contiene medidas específicas sobre las personas menores de edad.

3.9 Graves abusos de derechos humanos por parte de ETA y los atentados del 11M

ETA es responsable de la muerte de más de 800 personas en las últimas cuatro décadas, entre ellas agentes de la policía y militares. Además, es responsable de otros abusos contra los derechos humanos, incluidos hostigamiento, amenazas, extorsión económica y otros actos de violencia o intimidación. Amnistía Internacional condena sin reservas los graves abusos contra los derechos humanos cometidos por ETA y rechaza de forma categórica cualquier argumento u objetivo que pretenda justificarlos. Además, la organización ha pedido sistemáticamente a ETA que acabe de forma definitiva e inmediata con su campaña de homicidios, amenazas, y hostigamientos.

El 11 de marzo de 2004, un atentado atribuido a Al Queda causó 198 muertes e hirió a más de 1460 personas. La magnitud de los ataques, en el que explosionaron diez bombas de un total de trece, no tiene precedentes en España y se trata de uno de los atentados más graves que se ha producido en la Unión Europea. Amnistía Internacional condenó rotundamente dicho atentado y consideró que la magnitud de los ataques podría constituir un crimen contra la humanidad.

4. Compromisos adquiridos por España con la formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad

Como cualquier Estado parte de numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, el Estado español tiene la obligación de tomar medidas para garantizar el cumplimiento y la puesta en práctica de los compromisos internacionales adquiridos en esos instrumentos. Asegurar que las fuerzas de seguridad conocen, respetan y aplican en su labor cotidiana los principios y valores relacionados con los derechos humanos es, para ello, condición indispensable y no será posible si no se garantiza una formación adecuada en la materia, tanto teórica como práctica, de quienes integran los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. En algunos casos, además, esos instrumentos incluyen compromisos específicos con la formación de esos profesionales; por ejemplo, la Convención contra la Tortura establece que los Estados que la han ratificado están obligados a velar *“por que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley”*²³. A estas obligaciones se suma el compromiso con los principios y directrices de Naciones Unidas mencionados en el apartado anterior.

En el ámbito regional, la Declaración sobre la Policía²⁴ indica que *“el funcionario de policía debe recibir una formación general y profesional profunda antes y durante su servicio, así como una enseñanza apropiada en materia de los problemas sociales, de las libertades públicas, de los derechos del hombre y, particularmente, en aquello que concierne a la Convención Europea de Derechos del Hombre”*; y el Código Europeo de Ética para la Policía señala que la formación del personal de policía debe basarse en los principios fundamentales como son la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos²⁵.

La legislación española, sin embargo, no aborda explícitamente la cuestión de los derechos humanos en lo relativo a la regulación y la formación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. La Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, incluye repetidas menciones a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución pero no menciona explícitamente los derechos humanos. Tampoco la Ley 42/1999 de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, que dedica un título completo a la enseñanza y especifica los criterios que deben cumplir los planes de estudios, ni los Reales Decretos²⁶ que la complementan en materia de directrices generales para los planes de estudio de la formación de la Guardia Civil incluyen mención alguna a los derechos humanos. Del mismo modo, para el caso de la Policía Nacional, el Real Decreto correspondiente²⁷ no alude a los derechos humanos mientras que deja las directrices y criterios para los programas de formación en manos del órgano correspondiente de la Dirección General de la Policía.

A pesar de esa ausencia de mención explícita a los derechos humanos como tales en la legislación correspondiente, que Amnistía Internacional recomienda subsanar, lo cierto es que las

²³ En su artículo 10 la Convención contra la Tortura establece: *“Todo Estado Parte velará por que se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea éste civil o militar, del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión”*.

²⁴ Resolución 690 Consejo Europa (1979).

²⁵ Código Europeo de Ética de la Policía del Consejo de Europa, adoptado por el Comité de ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los delegados de los ministros.

²⁶ Real Decreto 313/2006 sobre directrices generales de los planes de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a las escalas de suboficiales, cabos y guardias del Cuerpo de la Guardia Civil; y Real Decreto 1563/1995 sobre directrices generales de los planes de estudios de las enseñanzas de formación para el acceso a las escalas superior y ejecutiva del Cuerpo de la Guardia Civil.

²⁷ Real Decreto 614/1995 por el que se aprueba el Reglamento de los procesos selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía.

alusiones a los derechos reconocidos por la Constitución y los propios principios básicos de actuación establecidos en la Ley 2/1986²⁸ conllevan implícitamente la necesidad de garantizar una buena formación en materia de derechos humanos a quienes integran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Por último, el Plan Nacional de Derechos Humanos incluye medidas²⁹ relativas a la formación en derechos humanos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Estas medidas, aunque de alcance muy limitado, incluyen la organización de jornadas para darles a conocer el funcionamiento y competencias de organismos internacionales de derechos humanos y la realización de esfuerzos para mejorar la formación en materia de protección internacional a los integrantes de las fuerzas de seguridad que actúan en el ámbito del derecho de asilo.

El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en su examen del quinto informe periódico presentado por España a este órgano, toma nota de esas medidas mencionadas en el Plan Nacional de Derechos Humanos (y en particular de la medida 103, que prevé la organización de cursos y jornadas de formación inicial y continuada sobre los comportamientos exigidos a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial), pero no obstante recomienda al Estado español:

a) seguir preparando e implementando programas de capacitación y formación para que todos los funcionarios, incluidos los agentes del orden y los funcionarios de prisiones, sean plenamente conscientes de las disposiciones de la Convención [contra la Tortura] y su Protocolo Facultativo, para que nunca se toleren abusos o violaciones;

b) asegurar que todo el personal pertinente reciba capacitación específica sobre la manera de reconocer los indicios de tortura y malos tratos;

c) preparar y aplicar una metodología para evaluar la eficacia y el efecto de esos programas de capacitación y formación en la reducción de los casos de tortura y malos tratos³⁰.

²⁸ Estos principios incluyen, además del principio básico de que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado deben “*ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*”, cuestiones relativas a las limitaciones al principio de obediencia debida o al uso de la fuerza, estrechamente relacionadas con los derechos humanos y el derecho internacional.

²⁹ Se trata de las medidas 103, 104 y 105 del Plan.

³⁰ CAT/C/ESP/CO/5 de 19 de noviembre de 2009, Comité contra la Tortura, 43º periodo de sesiones.

5. Análisis de la presencia de los derechos humanos en la formación de la Policía Nacional y la Guardia Civil

Amnistía Internacional ha analizado los programas de formación de la Policía Nacional y la Guardia Civil con relación a 12 aspectos diferentes, según aparecen en el apartado 5.2 de este informe. Estos 12 aspectos se han seleccionado teniendo en cuenta, por un lado, los documentos de la organización basados en normas internacionales que ofrecen recomendaciones para la educación en derechos humanos de personal funcionario del Estado (en particular, la “Guía de 12 puntos de AI para la formación en derechos humanos de los funcionarios del Estado”) y, por otro, el contexto en el que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado llevan a cabo su labor en España. Los 12 aspectos fueron analizados por la organización en el año 2001, por lo que en cada uno, y para facilitar la comparativa, se resumen las conclusiones halladas en aquella ocasión tanto para la Policía Nacional como para la Guardia Civil. Además, en el apartado 5.3 se incluye un cuadro comparativo que muestra la evolución en cada uno de los aspectos analizados.

Finalmente, este informe aborda (en el apartado 5.4) algunos otros aspectos seleccionados teniendo en cuenta la evolución del contexto en España en los últimos años, en especial el aumento de población extranjera y la atención prestada a la violencia de género. Y también analiza si los programas de formación de ambas instituciones han tenido en cuenta los materiales relacionados con la formación en derechos humanos más relevantes y publicados desde el año 2001 por organismos internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y nacionales, como el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, especialmente aquéllos dirigidos a la formación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

5.1 Procesos y centros de formación de la Policía Nacional y la Guardia Civil

Como se ha avanzado ya, la Ley 2/1986 es la ley orgánica que determina las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y proporciona el marco general para la formación que reciben las mismas. Así, los principios básicos de actuación³¹ expresados en dicha ley, se consideran los criterios generales que deben orientar la formación de todas las Fuerzas de Seguridad en España. Además, tanto en el caso de la Policía Nacional como en el de la Guardia Civil existe normativa específica sobre su formación.

5.1.1 Policía Nacional

El Real Decreto 614/1995³² establece el *Reglamento de los procesos selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía* y es el único instrumento de ese rango que ofrece algún detalle sobre estos aspectos. En él se establecen los procedimientos de ingreso a las categorías de Policía e Inspector³³, la duración de los cursos (uno y dos años académicos, respectivamente, más un módulo de formación práctica en el puesto de trabajo en ambos casos), normas para la promoción interna, etc., pero no se proporciona detalle alguno sobre las directrices y criterios que regirán la formación policial,

³¹ Ver los principios básicos de actuación establecidos en la Ley 2/1986 en el Anexo II.

³² Publicado en el BOE núm.118 de 18 de mayo, y en su redacción dada por el Real Decreto 440/2007 de 3 de abril (BOE núm.81, de 4 de abril) y por el Real Decreto 102/2008 de 1 de febrero (BOE núm.29, de 2 de febrero).

³³ Estas son las categorías a las que se puede acceder por ingreso directo; al resto se accede por promoción interna, por la modalidad de antigüedad selectiva o concurso oposición, o por ambas modalidades. Ver modelo de carrera de la Policía Nacional en el Anexo III.

regulando únicamente que serán establecidos por el órgano responsable de la Dirección General de la Policía.

La Academia de Policía de Ávila es el lugar en el que se imparte la formación al alumnado aspirante a Policía (de nuevo ingreso) o Inspector (nuevo ingreso o por ascenso). El Centro de Promoción de Carabanchel (Madrid) imparte la formación para los ascensos en la escala básica y la ejecutiva. Y el Centro de Actualización y Especialización (Madrid), imparte formación permanente y de especialización.

Amnistía Internacional ha prestado especial atención a la formación que reciben los aspirantes de nuevo ingreso, visitando para la elaboración de este informe la Academia de Policía de Ávila y obteniendo información detallada sobre la formación que se imparte en dicho centro.

5.1.2 Guardia Civil

En el caso de la Guardia Civil, las directrices generales para su formación quedan establecidas a través de los Reales Decretos 313/2006 (para las escalas de suboficiales y cabos y guardias) y 1563/1995 (para las escalas superior y ejecutiva).

Los planes de estudio para acceder a las diferentes escalas del Cuerpo³⁴ se establecen a través de distintas Órdenes del Ministerio de la Presidencia³⁵. En estas órdenes se establece, por norma general, la duración del plan de estudios, la carta lectiva y los módulos formativos (entendidos como los bloques coherentes de formación en los que se organizan los planes de estudio, asociados a cada uno de los campos de competencia profesional requeridos en la escala correspondiente).

La Academia de Oficiales de la Guardia Civil de Aranjuez (Madrid) proporciona formación para la incorporación (por ingreso directo o cambio de escala) a las escalas facultativas; para el ascenso dentro de las escalas de oficiales y facultativas; y formación de perfeccionamiento para el ascenso al grado máximo de las escalas de suboficiales y oficiales. En la Academia de Guardias y Suboficiales de Baeza (Jaén) se imparte la formación que faculta para la incorporación a las escalas de suboficiales y de cabos y guardias³⁶.

En este informe se presta especial atención a la formación de ingreso directo, es decir, a la escala de cabos y guardias, a la escala superior de oficiales y a las escalas facultativas (técnica y superior).

³⁴ Ver modelo de carrera de la Guardia Civil en el Anexo III.

³⁵ En cuanto a las escalas a las que se puede ingresar directamente, se trata de la Orden PRE/1478/2006 de 5 de mayo, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la escala de cabos y guardias del Cuerpo de la Guardia Civil, la Orden PRE/1476/2006 por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la escala facultativa técnica y la Orden PRE/1477/2006 por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la escala facultativa superior. Para las escalas a las que sólo se accede por promoción interna, son la Orden PRE/1479/2006, de 5 de mayo, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la escala de oficiales de la Guardia Civil, y Orden PRE/1480/2006, de 5 de mayo, por la que se aprueba el plan de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a la escala de suboficiales del Cuerpo de la Guardia Civil.

³⁶ Además la Guardia Civil cuenta con otros centros de formación, como el Colegio de Guardias Jóvenes Duque de Ahumada y la Escuela de Especialización de Valdemoro, y centros de formación específica como la Escuela de Montaña, la Escuela de Perros, la Escuela de Tráfico, la Escuela de Adiestramientos Especiales y la Escuela de Desactivación de Explosivos.

5.2 Análisis detallado desde la perspectiva de los derechos humanos

5.2.1 ¿Se proporciona información sobre la situación de derechos humanos en España?

Puesto que la tarea de las fuerzas de seguridad incluye la protección de los derechos humanos, y puesto que los poderes de las fuerzas de seguridad las hacen susceptibles de cometer violaciones de derechos humanos, es esencial que la formación de los agentes incluya información de contexto sobre la situación de derechos humanos en la que deben actuar.

En el caso de España debería incluir, por ejemplo, información sobre la violencia de género –una cuestión de derechos humanos en la que tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil juegan un papel de relevancia en la protección de los derechos de las mujeres– o sobre el alcance del racismo y la xenofobia, en un contexto de aumento de la inmigración y de discriminación hacia minorías étnicas como la gitana que dan lugar a violaciones de derechos humanos.

Por otro lado, la formación debería incluir un panorama de las principales violaciones de derechos humanos en las que se han visto involucradas las fuerzas de seguridad en España en los últimos años. Esta información puede provenir tanto de fuentes judiciales –puesto que esas actuaciones han supuesto en varias ocasiones la condena de los agentes involucrados– como de organizaciones de derechos humanos y de organizaciones intergubernamentales internacionales –como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas o el Comité Europeo sobre la Prevención de la Tortura, entre otras.

En el análisis realizado por Amnistía Internacional en 2001 se concluía que este aspecto quedaba reflejado muy débilmente en los programas de formación de la Policía Nacional y estaba ausente de los programas de la Guardia Civil.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

No se incluye ninguna unidad temática específica con una visión sobre la situación de los derechos humanos en España. En algunos de los temas incluidos en el temario y puntualmente en el marco de las prácticas de algunas asignaturas se ofrece información sobre cuestiones concretas, por ejemplo, al analizar noticias de prensa o casos reales de malas prácticas, o al proporcionar datos y cifras sobre algunas materias, como en el caso de la violencia de género.

- Guardia Civil:

No se incluye explícitamente en los temarios ninguna referencia a la situación de los derechos humanos en España. De manera indirecta, al utilizar análisis jurisprudencial en algunas materias es posible que se mencionen casos concretos, pero no se proporciona al alumnado, en ninguna fase de la formación, una visión general sobre la situación de los derechos humanos en el país.

5.2.2 ¿Se cuenta con la participación de ONG y otras organizaciones o instituciones?

En opinión de Amnistía Internacional es esencial que las organizaciones no gubernamentales, pero también otras organizaciones o instituciones, desempeñen una función clave en todas las etapas de la formación de las fuerzas de seguridad. Por ejemplo, es importante contar con un diagnóstico de la

situación de derechos humanos local que ayude a orientar los contenidos de los programas; también para que contribuyan a dar un carácter abierto a la formación y para que puedan realizar comentarios constructivos para la mejora de la misma.

Desde el diseño de los programas de formación hasta la evaluación y seguimiento de los mismos, pasando por la impartición misma de determinadas materias, las ONG y otras instituciones externas a las fuerzas de seguridad pueden jugar un papel relevante para garantizar que la formación refleja, en la teoría y en la práctica, los principios y valores de los derechos humanos. Además, la colaboración con expertos de diferentes campos también desempeña una importante función en la formación de las fuerzas de seguridad sobre cuestiones de derechos humanos que afectan a sectores especialmente vulnerables, como menores, mujeres o personas refugiadas.

En el análisis llevado a cabo por Amnistía Internacional en 2001 se encontró un cierto grado de desarrollo de los contactos con ONG y otras instituciones en los programas de formación tanto de la Policía Nacional (en particular, en el nivel inicial) como en la Guardia Civil, aunque en ambos casos se puntualizaba que estos contactos parecían puntuales o secundarios en lo relativo a formación específica en materia de derechos humanos.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

Se observa una apertura a la participación externa en la formación, aunque no de forma sistemática ni particularmente en la enseñanza de derechos humanos. Distintas ONG e instituciones ajenas a la Policía Nacional participan en actividades de formación complementaria a la formación de ingreso, tanto a la escala básica como a la escala ejecutiva, y a través de conferencias al alumnado también participan ocasionalmente en la formación reglada del centro docente. Se mantiene, además, la participación de la Universidad de Salamanca en la elaboración de los planes de estudio.

- Guardia Civil:

En la formación para ingreso a la escala de cabos y guardias participa el Instituto de la Mujer en materias relativas a la violencia de género y, esporádicamente, se imparten conferencias por parte de conferenciantes externos a la Guardia Civil, como magistrados. En la formación para oficiales participa profesorado externo en la materia de derecho internacional humanitario. Más allá de estos ejemplos, la participación de ONG y otras instituciones es en general puntual y esporádica en lo que se refiere a la enseñanza de derechos humanos.

5.2.3 ¿Qué carga lectiva tiene la enseñanza sobre derechos humanos con respecto al total de la formación impartida?

Los derechos humanos deben estar integrados en toda la formación que reciben las fuerzas de seguridad. Por un lado, pueden incluirse asignaturas o módulos específicos sobre derechos humanos, lo que proporciona visibilidad al estudio de la cuestión y deben incluir supuestos prácticos y estar orientados a su aplicación en el trabajo cotidiano de las fuerzas de seguridad. Por otro, los derechos humanos pueden integrarse en el estudio de cuestiones específicas de la formación de las fuerzas de seguridad, como el uso de la fuerza o la práctica de detenciones. En el primer caso, resulta más sencillo evaluar la presencia de los derechos humanos en la formación; en el segundo, aunque los derechos

humanos resulten menos visibles puede que se estén interiorizando de una manera más eficaz al tener una presencia transversal.

Amnistía Internacional ha tratado de evaluar, con la información disponible, la carga lectiva que supone la formación específica en derechos humanos dentro de la formación total que recibe la Policía Nacional y la Guardia Civil, a la vez que ha valorado la transversalidad de los derechos humanos en las materias analizadas, siempre que ha sido posible.

En el análisis llevado a cabo por la organización en 2001, y con la información que se pudo reunir, la carga lectiva parecía insuficiente en los niveles formativos iniciales de la Policía Nacional y, en especial, en la formación para acceder a la escala ejecutiva. En cuanto a la Guardia Civil, se obtuvo información sobre la formación de grado superior de la Academia de Aranjuez, resultando que la presencia de los derechos humanos era escasa, pero no se contó con suficiente información para valorar la presencia de la enseñanza específica sobre derechos humanos.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

Según la información proporcionada a Amnistía Internacional por la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil (DGPGC), la formación en derechos humanos en la formación de ingreso a la Policía Nacional en la escala básica (policías) y ejecutiva (inspectores) sería:

Escala	Carga lectiva total	Porcentaje de la carga lectiva específica sobre derechos humanos ³⁷
Básica	660 horas en centro docente (146 unidades temáticas) durante un curso académico	3,4% (5 unidades temáticas)
Ejecutiva	1515 horas en centro docente durante dos cursos académicos	2% (30 horas, todas ellas en el primer curso)

Amnistía Internacional ha podido acceder a los temarios completos y al contenido de diferentes unidades temáticas y, aunque mantiene diferencias de criterio con la DGPGC sobre lo que se puede considerar enseñanza de derechos humanos³⁸, el porcentaje de carga lectiva de esta materia respecto al total no variaría sustancialmente en lo que se refiere a la escala básica. Sí sería aún más bajo si se toma en cuenta la formación que se recibe fuera del centro docente (ya en plantilla), y que, en el caso de la escala básica, supone 36 unidades temáticas más).

- En la formación de **ingreso a la escala básica**, de las 146 unidades temáticas impartidas en el centro, estas cinco unidades corresponderían a formación en derechos humanos:

³⁷ Los porcentajes de horas sobre el número total de horas y de unidades temáticas sobre el número total de las mismas no son comparables entre sí, pero ilustran sobre la carga lectiva con respecto a la carga total.

³⁸ Por ejemplo, la unidad temática *Ética y Policía*, de la escala básica, no incluye enseñanza ni enfoque de derechos humanos, a pesar de que así lo considera la DGPGC; por el contrario, la unidad temática *Cambios sociales: globalización y racismo* tiene un cierto contenido de derechos humanos, aunque no es considerado así en la información proporcionada por la DGPGC.

<i>Módulo: Deontología policial</i>	<i>Contenidos</i>
Unidad temática 1: <i>Ética y Policía</i>	<i>El fundamento de la ética policial. Solidaridad, tolerancia y responsabilidad. Moral de autonomía y moral de obligación. El principio de obediencia debida. El poder discrecional.</i>
Unidad temática 2: <i>Derechos humanos y Policía</i>	<i>Evolución histórica. Declaración Universal de 1948. Concepto y contenido. Derechos fundamentales en la Constitución Española. Repercusiones en la actividad policial.</i>
Unidad temática 3: <i>Códigos deontológicos internacionales</i>	<i>Motivos de la aparición de los códigos deontológicos para la policía. Código de conducta para personal funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa. Código Europeo de Ética de la Policía.</i>
Unidad temática 4: <i>Código deontológico de la Policía española</i>	<i>Principios básicos de actuación. Principios esenciales: legalidad y trato correcto. Principio controvertido: el uso de la fuerza. Problemática de la corrupción en la institución policial. El corporativismo policial.</i>
<i>Módulo: Derecho penal</i>	<i>Contenidos</i>
Unidad temática 2: <i>Derecho penal y Policía Judicial. Actuaciones policiales de carácter cautelar y sus garantías</i>	<i>Dedicado fundamentalmente al concepto de detención y a los derechos del detenido (y sus límites).</i>

Para la escala ejecutiva, algunas materias que la DGPGC considera enseñanza de derechos humanos (como el módulo de sociología o algunos de los temas incluidos en los módulos de derecho penal y derecho procesal penal) no han sido consideradas como tal por Amnistía Internacional ya que, a pesar de su relación con los derechos humanos, el análisis del temario indica una ausencia de ese enfoque y del derecho internacional de los derechos humanos como referencia.

En todo caso, según el propio temario de los dos cursos académicos para el ingreso como inspector en la escala ejecutiva, los contenidos integrados orientados a lograr y demostrar actitudes y valores policiales (en los que se incluyen los derechos humanos, pero también otros aspectos, como las habilidades sociales) son un 8,33% de la formación recibida en el primer curso, porcentaje que se reduciría aproximadamente a la mitad si se toma en consideración el segundo curso académico, en el que no se imparten contenidos específicamente orientados ni al conocimiento de los derechos humanos ni a lograr actitudes y valores relacionados.

- Según la DGPGC, en cuanto a la formación de **ingreso a la escala ejecutiva** (inspector), que supone dos cursos académicos, en el primero de ellos se incluirían los siguientes contenidos de derechos humanos:

<i>Primer curso</i>	<i>Contenidos</i>
Módulo <i>Intervención y Prevención</i>	<i>El tema 11 trata sobre el tratamiento policial al detenido. Incluye los centros de internamiento de personas extranjeras.</i>
Módulo <i>Derecho Constitucional</i>	<i>Incluye dos temas genéricos sobre derechos humanos, particularmente centrados en la Constitución; un tema sobre integridad física y moral (trata la pena de muerte y la tortura y los malos tratos; y un tema que aborda el derecho de habeas corpus).</i>
Módulo <i>Derecho Penal</i>	<i>Incluye un tema sobre la tortura y otros delitos contra la integridad moral.</i>
Módulo <i>Derecho Procesal Penal</i>	<i>Aborda los derechos de la persona detenida.</i>
Módulo <i>Ética</i>	<i>Incluye dos temas que abordan de forma genérica la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los códigos deontológicos policiales y los principios básicos de actuación.</i>

Respecto a la formación impartida en el **centro de promoción**, la capacitación para ascenso a la categoría de subinspector y de inspector jefe incluye contenidos muy escasos y superficiales de enseñanza en derechos humanos.

En cuanto al **centro de actualización y especialización** se mencionan algunas actividades formativas para dar a conocer el contenido de la Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre los “comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial”.

Por tanto, puede concluirse que la presencia de la enseñanza reglada en derechos humanos es significativamente baja en el acceso a la escala básica y más aún en el acceso a la escala ejecutiva.

Amnistía Internacional considera que numerosas unidades temáticas de la enseñanza de ingreso, tanto a la escala básica como a la escala ejecutiva, son susceptibles de ser impartidas desde un enfoque de derechos humanos. La mayor carencia en este sentido es la falta de transversalidad de los derechos humanos, que sólo de forma puntual se citan como marco –y con escasa profundidad– en algunas de estas materias.

- Guardia Civil:

En el caso de la Guardia Civil, Amnistía Internacional ha recibido para la elaboración de este informe una información incompleta, sin poder acceder en detalle al contenido de los temarios y sin haber podido acceder en ningún caso al material utilizado en la enseñanza.

Sin embargo, atendiendo a la información proporcionada por la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil y a las cargas lectivas totales especificadas en las diferentes órdenes presidenciales³⁹ que establecen los planes de estudio para cada escala, se puede elaborar el siguiente cuadro que muestra la carga lectiva de la enseñanza específica en derechos humanos y su porcentaje respecto a la carga lectiva total, y también el porcentaje respecto a la carga lectiva total que representaría lo que la DGPGC considera que es formación relacionada con los derechos humanos:

³⁹ Ver nota al pie número 28.

Escala	Carga lectiva total	Carga lectiva en enseñanza específica en derechos humanos ⁴⁰	Porcentaje de la carga lectiva específica en derechos humanos ⁴¹	Porcentaje de la carga lectiva relacionada con los derechos humanos, según la DGPGC ⁴²
Cabos y guardias	2.300 horas (1.060 horas en el centro docente y 40 semanas de prácticas en unidades del Cuerpo)	34 horas	3,2%	13%
Suboficiales	920 horas (620 impartidas en el centro docente)	28 horas	4,5%	4,5%
Oficiales	74 créditos de enseñanzas teórico-prácticas 90 créditos de carga global	2,5 créditos teóricos (25 horas) y 0 créditos prácticos	3,3%	25%
Facultativa Superior	73 créditos de enseñanzas teórico-prácticas 90 créditos de carga global	2 créditos teóricos (20 horas) y 0 créditos prácticos	2,7%	Sin información
Facultativa Técnica	73 créditos de enseñanzas teórico-prácticas 90 créditos de carga global	2 créditos teóricos (20 horas) y 0 créditos prácticos	2,7%	Sin información

Amnistía Internacional comparte plenamente la idea de que materias como el derecho penal, el derecho procesal penal, extranjería o la detención y derechos de la persona detenida, entre otras, tienen una íntima relación con los derechos humanos; sin embargo, del análisis de los temarios no cabe deducir que estas materias se impartan desde un enfoque de derechos humanos y que estén enmarcadas dentro del derecho internacional. De ahí las diferencias entre las columnas cuarta y quinta de la tabla anterior, ya que la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil parece considerar formación en derechos humanos a materias que, efectivamente, deberían tener ese enfoque, pero que, en la práctica, no se imparten desde esa perspectiva.

- En el curso de **acceso a la escala de cabos y guardias** se incluyen ocho sesiones (8 horas) específicamente dedicadas al estudio general de los derechos humanos. También hay cuatro sesiones dedicadas a las leyes y usos de guerra en las que se estudian los Convenios de Ginebra y de La Haya. Dentro de las cinco sesiones dedicadas a *Ética y deontología*, la presencia de los derechos humanos es residual. Según la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil hay otras aproximadamente 30 sesiones consideradas como formación en derechos humanos (*Atención a las víctimas de un delito, Conducción interurbana de presos y detenidos, Derechos procesal y penal, Extranjería, Detención y derechos del detenido y Responsabilidad penal del menor*, entre otras). Sin embargo, aunque indudablemente estas cuestiones podrían ser impartidas desde un enfoque de derechos humanos y, por tanto, formar parte de la enseñanza en esta materia, de la descripción de los contenidos ofrecida a Amnistía Internacional por la Dirección General no cabe deducir referencias al marco internacional de los derechos humanos ni una contextualización en el mismo.

En el curso de **capacitación para el ascenso al empleo de cabo** se incluyen cinco sesiones sobre derechos humanos, fundamentalmente dedicadas al estudio de textos jurídicos.

⁴⁰ Se consideran materias específicas de derechos humanos aquéllas que se refieren al derecho internacional de los derechos humanos, al marco internacional para la actuación de las fuerzas seguridad e incluso las que indirectamente plantean cuestiones de principios y derechos, aunque no se traten con un enfoque estrictamente de derechos humanos.

⁴¹ Este porcentaje se calcula respecto a las horas lectivas de enseñanzas teórico-prácticas en un centro docente. Si la comparación se hiciera sobre la carga global (es decir, incluyendo la parte de la formación práctica que se imparte fuera del centro docente), los porcentajes serían aún más reducidos.

⁴² Idem.

- En el curso de **acceso a la escala de suboficiales** se incluyen tres sesiones relacionadas con la ética que parcialmente incluyen derechos humanos, y 25 sesiones de *Fundamentos de Derecho* con contenidos de derechos humanos. Estas sesiones se imparten dentro del módulo de *Mando*, al que se dedican 100 horas de un total de 920 horas de carga lectiva del plan de estudio para la incorporación a la escala de suboficiales.

- En los diferentes cursos de **acceso a la escala de oficiales**, dentro del módulo de *Fundamentos de la Profesionalización* (210 horas), se imparte una asignatura de *Ética* con 25 sesiones (25 horas), de las cuales dos se relacionan con códigos de conducta relevantes en materia de derechos humanos (*Normas fundamentales* y *Principios básicos de actuación*) y 11 con los derechos humanos (*Origen de los derechos humanos, Derechos humanitario y Derecho de derechos humanos, Otros instrumentos internacionales, Alianza de civilizaciones, Normas contra la tortura, Ámbito europeo de derechos humanos, Mecanismos de protección y control, Racismo, Discriminación, Los refugiados*). Por otro lado, las asignaturas de *Derecho procesal* y *Derecho procesal penal* no parecen, en general, estar impartidas desde un enfoque de derechos humanos y sólo contienen referencias específicas a éstos en el estudio de instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad, como la 4/2007 sobre la aplicación del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El plan de estudios para la incorporación a la escala de oficiales (a la que sólo se accede por promoción interna) supone un total de 74 créditos de teoría más 48,5 de prácticas (además de 16 de instrucción y adiestramiento), de los cuáles 2,5 se dedican a la asignatura de *Ética*, que no tiene asociado ningún crédito de actividades prácticas. El contenido de estos créditos se define como "*Principios básicos de actuación y en lo que afecta al mando y a la gestión de recursos. Derechos humanos y código de conducta del mando policial*". Por tanto, en esta escala la enseñanza específica de derechos humanos supone un 3% de los créditos totales, sin componente de enseñanza práctica.

En la **enseñanza superior de oficiales** se incluyen 30 sesiones sobre *Derecho internacional humanitario* en el tercer curso y una asignatura de *Deontología profesional*, en el quinto curso. Por otro lado, las **jornadas formativas de ampliación o actualización de conocimientos** incluyen temas como la *violencia de género, menores, extranjería, detención o uso de armas de fuego*. Por último, se menciona el *Seminario de derecho internacional humanitario*, a cargo de Cruz Roja, con cinco sesiones.

En resumen, el porcentaje de la carga lectiva de materias sobre derechos humanos o impartidas desde un enfoque de derechos humanos parece significativamente bajo en todas las escalas de la formación de la Guardia Civil.

Especialmente preocupante es la escasa presencia de los derechos humanos en la formación para el acceso a las escalas facultativas técnica y superior, a las que se puede llegar por acceso directo. Estas son escalas de ingreso directo a partir de una diplomatura o licenciatura universitaria que no supone ninguna garantía de conocimientos previos en materia de derechos humanos.

5.2.4 ¿Qué cualificación tiene el profesorado que imparte enseñanza de derechos humanos?

En general es deseable que haya un equilibrio entre el profesorado proveniente de las propias fuerzas de seguridad y el profesorado externo, ya que así se evita, con la presencia de los segundos, que se perpetúe una cultura policial que mire exclusivamente hacia dentro. Pero, en cualquier caso, el profesorado debe contar con las cualificaciones apropiadas para impartir las materias correspondientes.

Según el documento del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas titulado *Derechos humanos y aplicación de la ley. Guía para instructores en derechos humanos para la*

*policía*⁴³ es importante que la selección de las personas para las presentaciones y otras actividades en los cursos de derechos humanos se base en criterios como la experiencia en el tema; la capacidad para adoptar la metodología del programa (en particular sus aspectos interactivos); y la credibilidad y reputación, especialmente entre los profesionales del sector que vayan a participar en el programa.

En el análisis llevado a cabo por Amnistía Internacional en 2001 se concluía que ni en la Policía Nacional ni en la Guardia Civil había exigencias específicas de conocimientos sobre derechos humanos para el profesorado salvo el que pudiera derivarse del conocimiento de una materia más amplia que los englobara.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

El profesorado en la formación para ingreso en la escala básica está formado por policías, mientras que en la formación de ingreso a la escala ejecutiva el profesorado incluye especialistas en distintos campos que no son policías. Para las asignaturas que tienen más estrecha relación con los derechos humanos se valoran los conocimientos jurídicos o en otros campos de las ciencias sociales, pero no hay requisitos específicos de formación en materia de derechos humanos.

- Guardia Civil:

El profesorado en el caso de la formación a cabos y guardias está formado por oficiales pertenecientes al Cuerpo, a los que no se exige formación específica en materia de derechos humanos, más allá de la que hayan recibido en su propia formación como oficiales.

En la formación a oficiales, las enseñanzas de derecho son impartidas por profesorado de la UNED, aunque no hay requisitos específicos de formación en derechos humanos.

5.2.5 ¿Qué actitudes y valores en derechos humanos se le exigen al alumnado?

Podría afirmarse que para que las fuerzas de seguridad realicen un trabajo respetuoso con los derechos humanos hay que comenzar con una adecuada selección de sus integrantes –tanto inicialmente como durante la formación– que excluya a quienes no respetan ni mantienen valores y actitudes en consonancia con los derechos humanos. Aunque algunos valores pueden enseñarse sin dificultad, otros serán muy difíciles de inculcar si no están ya presentes en las personas.

Más allá de filtros objetivos, como la comprobación de los antecedentes penales, es difícil evaluar la actitud de las personas aspirantes a formar parte de las fuerzas de seguridad pero, en cualquier caso, las actitudes homófobas, racistas, xenófobas o abiertamente discriminatorias hacia la mujer, entre otras, deberían ser objeto de detección en la fase de selección y objeto de seguimiento posterior. Un método puede ser el desarrollo de pruebas que determinen, por ejemplo, la sensibilidad de los aspirantes hacia situaciones discriminatorias.

⁴³ *Derechos humanos y aplicación de la ley. Guía para instructores en derechos humanos para la policía.* Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Serie de capacitación profesional N°5/Add.2.

Según la información facilitada a Amnistía Internacional, Javier S. fue detenido por dos agentes de la Policía Nacional en la Plaça de la Universitat (Barcelona) al atardecer del 3 de junio de 2005, mientras estaba sentado con un pequeño grupo de amigos que acababan de participar en un desfile del Orgullo Gay. Los agentes, según los informes, lo agarraron, lo golpearon, le dieron patadas en la cabeza, el cuello y la espalda, y luego lo esposaron antes de arrojarlo a un auto patrulla. No le dijeron por qué lo detenían. Lo condujeron junto con otros detenidos a la comisaría de la Vía Augusta. A su llegada a la comisaría, los detenidos fueron objeto de insultos, incluidos comentarios homófobos. Les negaron el permiso para ir al retrete, para beber algo o para ver a un médico.

A Javier S., al parecer, lo golpearon con una porra en el pecho y un agente le propinó varios puñetazos en la cara. Uno de los agentes le dio una patada en el pecho que le dejó la huella de la bota en la camisa, y le dio varios puñetazos. A consecuencia de ello, Javier S. se quedó sin respiración durante varios segundos y empezó a tener espasmos musculares. Los otros detenidos y un agente presente se preocuparon por su estado y pidieron que lo llevaran a un hospital, pero la petición se denegó. Al cabo de unos minutos, dos policías lo levantaron del banco en el que yacía y, según los informes, el mismo agente que le había propinado la patada golpeó a Javier S. de nuevo en el pecho mientras trataba de borrar la huella de la bota. Insultaba constantemente a Javier S diciendo: “¡No aguantas nada, maricón!”.

Las denuncias de malos tratos de Javier S. han sido desestimadas por el juez de instrucción en dos ocasiones, pero en junio de 2009 la Audiencia Provincial de Barcelona absolvió a Javier S. de todos los cargos, afirmando que su detención había sido infundada⁴⁴.

En el análisis llevado a cabo en 2001 por Amnistía Internacional se concluía que las actitudes contrarias a los derechos humanos eran, en principio, un factor excluyente para el ingreso en la Policía Nacional, aunque no existían criterios análogos para la formación de promoción y especialización. En cuanto a la Guardia Civil, las actitudes respecto a los derechos humanos no parecían ser objeto de valoración en ninguno de los niveles formativos.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

El proceso para acceder a la formación de ingreso incluye una entrevista personal y test de personalidad. Según la información recibida, además, las tutorías sobre el alumnado, en el caso de la formación de ingreso, incluyen formación en valores y facilitan la detección de valores contrarios a los deseados. Durante la formación se valora la integridad del alumno o alumna.

Según la Dirección General de la Policía: “mediante la tutoría en los centros, especialmente en la formación de ingreso, se presta atención a las conductas de los alumnos aspirantes a policías para detectar, y en su caso corregir, actitudes racistas, xenófobas, autoritarias, machistas o violentas, incompatibles con el modelo policial de servicio del Cuerpo Nacional de Policía”. Este seguimiento no parece que conduzca al rechazo de alumnos o alumnas. Menos de un 1% de los aspirantes no consiguen superar la formación de ingreso a la escala básica y, según ha podido saber Amnistía Internacional, los pocos que no superan el proceso por sus valores o comportamiento son personas en los que, aún durante el periodo de formación, se detectan comportamientos al margen de la legalidad, como el tráfico de drogas. No parece haber antecedentes de alumnos o alumnas que no hayan superado la formación por, demostrar comportamientos de tipo discriminatorio, por ejemplo.

Por tanto, la selección en función de valores o actitudes parece estar concentrada en el proceso de selección de aspirantes a ingresar en la formación, a través de las entrevistas y de los test de

⁴⁴ Ver informe *España: Sal en la herida. Impunidad policial dos años después*. Índice AI: EUR 41/010/2009, noviembre de 2009.

personalidad. En 2009, según datos del Ministerio del Interior, casi 58.000 jóvenes aspiraban a una de las 1.949 plazas de la Policía Nacional.

- Guardia Civil:

Como en el caso anterior, el proceso para acceder a la formación de ingreso incluye, dentro de las oposiciones para el ingreso en el Cuerpo, una entrevista personal y test de personalidad, y ahí es donde se produce la selección, dándose una especial importancia a la entrevista a los aspirantes (se llevan a cabo entrevistas a unos 2,3 aspirantes por cada plaza disponible). Posteriormente, durante la formación, no hay procedimientos proactivos para detectar actitudes o valores contrarios a los derechos humanos.

5.2.6 ¿Se limita la metodología utilizada a transmitir conocimientos teóricos o se orienta a la asimilación de pautas y valores?

El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que todas las personas e instituciones de la sociedad se esforzarán por promover *“mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades”*. Este llamamiento puede aplicarse a la formación que reciben las fuerzas de seguridad. No se trata tanto de conocer los artículos exactos de las normas internacionales pertinentes para su trabajo y dónde encontrarlos como de que puedan conocer la esencia de los mismos y qué significan para la práctica diaria de su trabajo.

De hecho, la Resolución⁴⁵ por la que se adoptó el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley afirma que *“las normas en sí carecen de valor práctico a menos que su contenido y significado, mediante la educación y capacitación, y mediante vigilancia, pasen a ser parte del credo de todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley”*.

Según la *Guía para instructores de Naciones Unidas*⁴⁶, la aplicación de técnicas participativas permite a los participantes utilizar sus conocimientos y su experiencia para poner en práctica las ideas y conceptos, así como examinar las repercusiones prácticas de las normas de derechos humanos en su labor cotidiana⁴⁷.

En el análisis llevado a cabo por Amnistía Internacional en 2001 se detectó un interés por que la metodología docente se orientara a la interiorización de valores en el caso de la formación inicial de la Policía Nacional. En el caso de la guardia civil, la metodología parecía definitivamente más orientada a la transmisión de conocimientos que a la conformación de actitudes e interiorización de valores.

⁴⁵ Asamblea General de la ONU, Resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979.

⁴⁶ *“Derechos humanos y aplicación de la ley. Guía para instructores en derechos humanos para la policía”* (HR/P/PT/5/Add.2).

⁴⁷ Ver más orientaciones del Alto Comisionado de Naciones para los Derechos Humanos sobre la metodología a aplicar en la enseñanza de derechos humanos en Professional Training Series No.6, *“Human rights training. A manual on human rights training methodology”*, y en Professional Training Series No.5, *“Human rights and law enforcement: A manual on human rights training for the police”*.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

Aunque éste es un aspecto de difícil valoración objetiva, en la información y materiales que ha podido analizar Amnistía Internacional, la interiorización de valores se plantea como un objetivo específico en las unidades temáticas, y trata de ser reforzada con actividades prácticas y actividades de formación complementaria.

- Guardia Civil:

La metodología utilizada en la enseñanza de derechos humanos está fundamentalmente orientada a la transmisión de conocimientos, sin buscar activamente la asimilación de valores (más allá de los propios de una institución de naturaleza castrense), en particular en la enseñanza para cabos y guardias. De hecho, la metodología parece reducirse a la distribución de textos jurídicos y la evaluación está orientada a la adquisición de conocimientos.

5.2.7 ¿Qué peso tiene la formación práctica frente a la teórica en materia de derechos humanos?

Íntimamente relacionada con el apartado anterior, la formación práctica contribuye a la asimilación de valores, pero también a la eficacia de la formación. Las metodologías facilitadoras y participativas suelen considerarse más eficaces para aprender técnicas y modificar conductas que las clases tradicionales, cuyo objetivo es comunicar conocimientos.

Un informe⁴⁸ publicado en 1997 por el Comité sobre Administración de Justicia, y realizado por una ONG de Irlanda del Norte que examinó diversos aspectos -entre ellos, la formación- de la función policial en Canadá, Bélgica, Países Bajos, Australia, España, El Salvador y Sudáfrica, incluía las discrepancias entre la teoría y la práctica como uno de los cinco problemas de los métodos de formación tradicionales.

El trabajo policial es un trabajo práctico. Esto no significa que se pueda excluir la teoría pero sí quiere decir que hay que explicar qué relación hay entre la teoría (incluido el derecho) y la práctica. Conocer de memoria las normas pero no ser capaz de relacionarlas con la práctica hace ineficaz la ley. Es esencial que los principios jurídicos se apliquen a ejemplos prácticos.

Otro aspecto importante relacionado con la formación práctica es la inclusión de contenidos relativos a técnicas de reducción del estrés o a habilidades de mediación o comunicación, por ejemplo, que faciliten herramientas para el trabajo diario de los agentes.

En el análisis llevado a cabo por Amnistía Internacional en 2001 se concluyó que tanto para la Policía Nacional como para la Guardia Civil la formación relativa a los derechos humanos era eminentemente teórica.

⁴⁸ O'Rawe, Mary, y Linda Moore, "Human rights on duty. Principles for better policing: International lessons for Northern Ireland", Committee on the Administration of Justice (CAJ), 1997.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

La impartición de enseñanza teórica en materia de derechos humanos se complementa, según la información a la que ha podido acceder Amnistía Internacional, con actividades prácticas. Las unidades temáticas sobre los derechos humanos en la formación de ingreso a la escala básica incorporan actividades prácticas para estimular el debate, la reflexión y la asimilación de los conocimientos, como el visionado de videos, el estudio de noticias de prensa, el estudio de expedientes disciplinarios y análisis de actuaciones concretas. También se incluyen algunos contenidos sobre solución de conflictos o prevención de estrés. La formación en derechos humanos incorporada en la formación para la escala ejecutiva, aunque escasa, incluye también ejercicios prácticos.

- Guardia Civil:

En las materias específicas de derechos humanos, la formación que se imparte es, prácticamente en su totalidad, teórica. Por ejemplo, asignaturas como *Ética y Deontología* o *Derechos humanos* no tienen ninguna asignación de formación práctica y, aunque nada impide que en las horas lectivas se utilice una metodología orientada a la práctica, ésta queda supeditada a la voluntad o estilo del profesorado.

5.2.8 ¿Qué formación se proporciona con relación a la inmigración y el refugio y asilo?

En la última década en España, el aumento de la inmigración y de la presencia de personas extranjeras en el territorio, con o sin una situación administrativa regularizada, es un reto creciente para las fuerzas de seguridad, que deben tener un conocimiento global y una comprensión de las normas internacionales que protegen a estas personas, así como del papel de la policía en la aplicación de las normas. Además, entre quienes llegan a territorio español se encuentran personas refugiadas, especialmente protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos, y víctimas de trata de seres humanos.

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas dice⁴⁹ que los organismos de policía encargados del control de fronteras y de la aplicación de las leyes de inmigración deberán impartir capacitación especializada en materia de derechos de las personas refugiadas y los extranjeras, así como de las garantías procesales concedidas a estos grupos. Asimismo, indica que deben establecerse unidades especiales, con los conocimientos jurídicos, lingüísticos y sociales que sean necesarios, para que se centren en la protección más que en la aplicación de las leyes de inmigración.

El 9 de junio de 2007, Osamuyia Akpitaye, migrante irregular de ciudadanía nigeriana, murió durante un intento de expulsión de España a Nigeria. Según los informes de los testigos, los dos agentes que lo acompañaban en el vuelo de Iberia de Madrid a Lagos lo ataron de pies y manos y lo amordazaron, al parecer con cinta adhesiva, para contrarrestar su resistencia a la expulsión. Algunos testigos afirman también haber visto a los agentes golpearlo. Osamuyia Akpitaye murió poco después del despegue. El avión regresó a España, donde aterrizó en Alicante hacia las seis y media de la tarde. La autopsia determinó que la causa de la muerte había sido la asfixia. Todavía no se ha establecido fecha de juicio para los dos agentes de policía acusados de su muerte.

En junio de 2009, aparecieron unas imágenes en Internet que mostraban el trato degradante infligido a un ciudadano senegalés

⁴⁹ Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía. *Manual ampliado de derechos humanos para la policía* (HR/P/PT/5/Add.3), pág. 78.

durante su intento de expulsión de España. En las imágenes se veía un hombre tumbado boca abajo en el asfalto de una pista del aeropuerto de Madrid, con los brazos y las piernas atados a la espalda, y aparentemente siendo amordazado por policías sin uniforme. A continuación se veía como los agentes lo levantaban atado y lo metían en un furgón de policía después de que el piloto se negase a permitir su embarque en esas condiciones.

En el análisis llevado a cabo por Amnistía Internacional en 2001 se concluía que, en el caso de la Policía Nacional la formación sobre inmigración, refugio y asilo se orientaba principalmente al control de la inmigración ilegal, y tenía poca presencia en la formación de ingreso (mayor presencia en el nivel de promoción), siendo especialmente escasa respecto al derecho de asilo. En el caso de la Guardia Civil, las cuestiones sobre refugio, asilo e inmigración se recogían muy débilmente en los temarios de los programas de formación.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

Dentro del módulo de *Investigación* en la formación de ingreso a la escala básica se incluye la unidad temática *La inmigración ilegal*, que aborda el concepto de inmigración ilegal, las causas que favorecen la inmigración, las formas de entrada, la normativa específica, el tráfico ilegal de seres humanos, la respuesta policial, el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual y una especial referencia a los matrimonios de conveniencia. Esta unidad parece carecer de un enfoque de derechos humanos, estando ausentes cuestiones como la vulnerabilidad de las personas que se encuentran en situación administrativa irregular, la discriminación o las necesidades de protección de las víctimas, especialmente en el caso de las víctimas de trata de personas.

Por otro lado, en el módulo de *Policía administrativa y judicial* se incluyen tres unidades temáticas relacionadas con la extranjería: *Derechos y deberes de los extranjeros*, *Situaciones de los extranjeros en España* e *Infracciones y régimen sancionador en extranjería*, fundamentalmente dedicadas a la exposición de la normativa sobre la cuestión, en particular la Ley Orgánica 4/2000⁵⁰.

Aunque puede resultar comprensible que la formación respecto al asilo se profundice a otros niveles, y en particular en la enseñanza para la promoción, resulta especialmente relevante la ausencia de formación en la escala básica con relación al asilo y refugio, que parece mencionarse únicamente y de forma superficial, y sin ningún marco de derecho internacional, dentro de la unidad *Infracciones y régimen sancionador en materia de extranjería*.

En cuanto a la escala ejecutiva, esta materia parece tratarse únicamente en el segundo curso académico y parece centrarse en el estudio de la normativa de extranjería, dedicándose al *Derecho de extranjería* 45 horas lectivas, lo que equivaldría a un 3% del total de la formación recibida. Dentro de esa asignatura se encuentra el estudio del *Derecho de asilo*, aparentemente tratado sin conexión con el derecho internacional.

⁵⁰ Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de personas extranjeras en España y su integración social, modificada por última vez a través de la Ley Orgánica 2/2009.

- Guardia Civil:

En la enseñanza para cabos y guardias la cuestión de la inmigración y el asilo se aborda bajo el epígrafe *Extranjería* dentro del módulo *Prevención de la delincuencia*, lo que parece dar una idea del enfoque utilizado. El marco del derecho internacional parece estar ausente y la formación centrada en la aplicación de la legislación española, en particular la Ley 4/2000 y en la lucha contra la inmigración ilegal.

5.2.9 ¿Qué formación se proporciona, y cómo, sobre las limitaciones al uso de la fuerza?

La cuestión del uso de la fuerza, por ser una facultad especial que la sociedad delega en las fuerzas de seguridad y por ser una de las medidas más extremas que un Estado puede tomar, ha sido objeto de gran atención en el derecho internacional de los derechos humanos. En especial, porque esa facultad utilizada de forma abusiva puede poner en riesgo la integridad física y la vida de las personas; pero también se trata de garantizar el derecho de las fuerzas de seguridad a usar la fuerza en determinadas circunstancias y a recibir una formación adecuada para hacerlo, ya que no sólo la vida de otras personas sino la de los propios agentes puede estar en riesgo como consecuencia de una formación o un equipamiento inadecuados.

Así, los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptados por las Naciones Unidas, señalan en su artículo 19 que *“los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas”*.

Además, en su artículo 20 establece que *“en la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de casos concretos”*.

Los principios de derechos humanos relativos al uso de la fuerza y de armas de fuego son, de forma general:

- *Proporcionalidad*, ya que el uso de la fuerza debe ser proporcional al objetivo que se pretende conseguir;
- *Legitimidad*, puesto que el uso de la fuerza sólo es legítimo si respeta la legislación nacional y, a su vez, las normas internacionales de derechos humanos;
- *Rendición de cuentas*, ya que debe haber procedimientos adecuados de información y revisión sobre todos los incidentes que involucren el uso de la fuerza o de armas de fuego;
- *Necesidad*, puesto que el uso de la fuerza no puede ser más que una medida excepcional, tomada después de haber recurrido primero a otros medios y sólo cuando sea estrictamente necesaria.

Durante la noche del 28 al 29 de septiembre de 2005 cinco hombres de origen subsahariano perdieron la vida y varios más resultaron heridos cuando varios centenares de individuos trataron de entrar en territorio español trepando por las dos vallas coronadas por alambre de cuchillas que separan Ceuta de Marruecos y se encontraron con la resistencia de agentes encargados de hacer cumplir la ley de ambos países. Los sucesos tuvieron lugar exactamente un mes después de la muerte en circunstancias similares de otros dos hombres, uno de ellos menor de edad, en Melilla.

Amnistía Internacional expresó su preocupación por los informes sobre el uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de ambos países que dio lugar a las muertes antes descritas y a las graves heridas sufridas por otras personas que intentaban entrar en territorio español desde Marruecos.

Según la información recibida por Amnistía Internacional, dos de los cinco fallecidos fueron hallados en el lado español de la valla, mientras que los otros tres se encontraban en el lado marroquí. Aunque, al parecer, los cinco presentaban heridas de bala, todavía no está claro qué tipo de munición se utilizó, y no se ha podido determinar si los disparos fueron realizados por agentes españoles, marroquíes o de ambos países. Aunque las autoridades de España y Marruecos anunciaron investigaciones sobre estos sucesos, no está confirmado que se produjeran y, si las ha habido, sus resultados no se han hecho públicos.

Amnistía Internacional pidió a ambos Gobiernos que emprendieran una revisión exhaustiva de la formación que reciben los agentes que actúan en sus fronteras y de las prácticas que utilizan. Sin una formación específica, adecuada y regular sobre medidas y mecanismos de control de multitudes, los agentes pueden causar heridas innecesarias y graves, e incluso la muerte.

En numerosas ocasiones las actuaciones de las fuerzas de seguridad que involucran el uso de la fuerza o de armas de fuego son objeto de controversia pública y sólo con investigaciones exhaustivas e independientes, es posible esclarecer si ese uso estaba justificado. Muchos son los factores que pueden conducir a que una intervención de ese tipo resulte contraria a los principios de derechos humanos, desde una planificación inadecuada a una selección errónea de los medios a emplear (y de los que pueden no ser directamente responsables los agentes que intervengan). Pero una formación completa y sólida en consonancia con las normas internacionales para el uso de la fuerza y las armas de fuego, que incluya capacitación sobre las formas de evitarlo, sin duda contribuiría a minimizar ese tipo de incidentes.

En el análisis llevado a cabo en 2001 por Amnistía Internacional se concluía que ni la formación de la Policía Nacional ni la de la Guardia Civil prestaba suficiente atención al uso de la fuerza y las armas de fuego, dada la importancia y las repercusiones que ello puede tener en su trabajo cotidiano.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

La cuestión del uso de la fuerza se aborda dentro de la formación de ingreso a la escala básica en la unidad temática *Código deontológico de la policía española*, siendo reconocido el uso de la fuerza como un monopolio policial que puede resultar controvertido. Aunque no se menciona explícitamente la normativa internacional al respecto⁵¹ ni se guarda una correspondencia con los principios mencionados anteriormente, la enseñanza se basa en principios generales como excepcionalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad, que reflejan lo establecido en la normativa internacional. También se incluyen orientaciones relativas específicamente al uso de armas de fuego, con el objetivo de causar la menor lesividad posible. Esta enseñanza se complementa con supuestos prácticos, tomados de expedientes disciplinarios y de noticias de prensa. Un elemento fundamental de la normativa internacional que está

⁵¹ Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

ausente es el principio de rendición de cuentas, un aspecto que no es abordado en esta unidad. Por otro lado, en la unidad didáctica de *Organización y Comunicación* se incluyen algunos contenidos que podrían ser útiles para dotar de habilidades a los agentes a la hora de prevenir el uso de la fuerza, como técnicas de resolución de conflictos y habilidades en comunicación.

En cuanto a la escala ejecutiva, la cuestión se aborda como un tema específico dentro del módulo de *Deontología* y de forma similar a lo expuesto para el caso de la escala básica. También se aborda en el primer curso dentro de la asignatura de *Prevención, intervención y protección* el objetivo de “discernir el medio coercitivo a emplear en función de la situación y justificar su uso”.

- Guardia Civil:

El estudio de determinadas instrucciones, en particular de la Secretaría de Estado de Seguridad, facilita que se aborden cuestiones relacionadas con el uso de la fuerza. Por ejemplo, la instrucción 12/2007 sobre derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial⁵², enmarca la cuestión del uso de la fuerza en el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, en los planes de estudio las limitaciones al uso de la fuerza en el marco del derecho internacional parecen ser tratadas de forma superficial en la enseñanza específica de derechos humanos, sin un componente práctico y sin conexión con el desempeño cotidiano.

5.2.10 ¿De qué forma se trata la cuestión de las limitaciones al principio de obediencia debida?

Como limitaciones al principio de obediencia debida entenderemos el derecho y el deber de todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley a no obedecer órdenes ilegales y contrarias a los derechos humanos. Estas limitaciones se especifican en diversos instrumentos del derecho internacional⁵³, que establecen que la obediencia debida no exime de responsabilidad en la comisión de violaciones de derechos humanos, por acción u omisión. En España, los principios básicos de actuación de las fuerzas de seguridad, establecidos en la Ley 2/1986, indican claramente que “*en ningún caso la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes*”. Una vez establecido el principio, la formación que reciben las fuerzas de seguridad debe abarcar sus limitaciones, con ejemplos prácticos, y alentar a aplicarlo con esas limitaciones en su actuación profesional.

Agentes de la policía española visitaron el centro de detención de Guantánamo e interrogaron a varios de los presos allí existentes, según reconoció el ministro del Interior. El viaje más documentado se produjo entre el 22 y 25 de julio de 2002 con relación a las investigaciones emprendidas en España para localizar posibles colaboradores de Al Qaeda. En ese viaje participaron dos policías adscritos a la Unidad Central de Información Exterior de la Policía (UCIE) y un diplomático español. Trajeron fotografías de más de 60 personas y, al parecer, obtuvieron declaraciones de presos de origen kurdo, sirio, argelino, tunecino, palestino, saudí y danés. Un informe policial de 39 páginas especificaba el nombre de las 13 personas interrogadas. Uno de los policías que participó en los interrogatorios admitió ante el juez de instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional que los presos declararon carecer de asistencia letrada y encontrarse sin ningún tipo de derechos. Este policía declaró ante el juez que el lugar donde tuvieron lugar los interrogatorios parecía propicio para la tortura y los malos tratos⁵⁴. Estas circunstancias vulneraban claramente lo establecido en

⁵² Su referencia completa es Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial.

⁵³ Ver, por ejemplo, la Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes (artículo 2), la Declaración sobre la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas (artículos 6 y 16), el Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (principios 29 y 31), y el Estatuto de la Corte Penal Internacional (artículo 33).

el derecho internacional de los derechos humanos sobre las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Pero a pesar de haber conocido de primera mano la situación de ilegalidad y falta de derechos de los presos de Guantánamo, los policías no hicieron nada al respecto.

Según el artículo 8 del Código de conducta de Naciones Unidas: “*los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas*”. De hecho, los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles⁵⁵ establecen que “*en ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes*”.

En el análisis llevado a cabo en 2001 por Amnistía Internacional se concluía que la formación de la Policía Nacional concedía escasa importancia a las limitaciones del principio de obediencia debida, mientras que en el caso de la Guardia Civil este aspecto no aparecía en los temarios de forma diferenciada. Además la organización señalaba que esta carencia, en el caso de un Cuerpo con características militares como la Guardia Civil, revestía especial relevancia.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

La cuestión de las limitaciones al principio de obediencia debida se aborda en la formación para la escala básica dentro de la unidad temática *Ética y policía*, suponiendo aproximadamente una décima parte de su contenido, y utilizando como marco de referencia los principios básicos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, el artículo 410 del Código Penal y los artículos 4 y 7 de la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa. No obstante, a pesar del escaso tiempo dedicado a esta cuestión, las diferencias entre subordinación y obediencia y entre obediencia ciega y obediencia debida, así como el deber de no obedecer órdenes ilegales, se recogen en la autoevaluación de la unidad. Sin embargo, no se ofrecen ejemplos concretos ni se facilita al alumnado información sobre los cauces disponibles para alertar de que se está recibiendo una orden ilegal ni sobre las garantías para quien, con motivos fundados, se niegue a ejecutar ese tipo de orden.

En la escala ejecutiva, esta cuestión se trata de forma similar dentro del tema *Valores policiales en una sociedad democrática* en el módulo de *Deontología*, aunque no parece haber prácticas claramente relacionadas ni, como en el caso anterior, se ofrecen ejemplos concretos ni se facilita al alumnado información sobre los cauces disponibles.

- Guardia Civil:

La educación en valores de la Guardia Civil en la formación de ingreso a la escala de cabos y guardias incluye una sesión (una hora) en la que se abordan las siguientes cuestiones: principios básicos de actuación; adecuación al ordenamiento jurídico; relaciones con la comunidad; tratamiento de detenidos; dedicación profesional; secreto profesional; compendio de recomendaciones; y decálogo del

⁵⁴ Ver informe de Amnistía Internacional: *Destinos inconfesables, obligaciones incumplidas. España en la guerra 'contra el terror'*, de septiembre de 2008.

⁵⁵ Establecidos en la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

comportamiento del guardia civil. La cuestión de las limitaciones al principio de obediencia debida se incluye en el estudio de los principios básicos y de actuación.

5.2.11 ¿Se realiza un seguimiento y evaluación de los programas de formación?

Los campos más descuidados de la formación en derechos humanos, y en otras áreas, a menudo son el seguimiento, la observación y la evaluación. Estos aspectos aportan el vínculo vital entre formación y práctica que asegura que lo aprendido en la formación no se olvida ni se descarta a favor de los hábitos establecidos. El seguimiento puede resultar especialmente importante para los nuevos agentes, que aportan ideas nuevas a su entorno.

La observación y la evaluación, tanto de los programas de formación como de su efecto, son fundamentales para garantizar que la formación ha sido eficaz y que no se han malgastado los recursos. Lo aprendido debe incorporarse al programa de formación correspondiente. Las ONG y otros grupos o personas externas con experiencia pueden desempeñar una importante función en este campo.

En el análisis realizado por Amnistía Internacional en el 2001 se observaba una incipiente práctica de evaluación de las conductas con relación a los derechos humanos en la Policía Nacional, aunque no una evaluación y seguimiento de los programas formativos. En el caso de la Guardia Civil, la ausencia de información sobre este punto sugería una inexistencia de procedimientos establecidos y sistemáticos de evaluación y seguimiento de la formación.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

No existe una evaluación global de los programas de formación; la evaluación de la formación se basa especialmente en encuestas al alumnado sobre la formación recibida.

- Guardia Civil:

Se realizan encuestas al alumnado, al profesorado y a los mandos (unos meses después de que hayan recibido a los cabos y guardias), con vistas a detectar carencias de formación. Puesto que los nuevos planes de estudio se pusieron en marcha en 2007-2008, la incorporación de las carencias detectadas aún no está sistematizada. Esta metodología está orientada a evaluar y dar seguimiento en general a la efectividad de los planes de estudio, sin ningún componente específico respecto al aprendizaje en derechos humanos.

5.2.12 ¿Qué compromiso se exige al alumnado para llevar a la práctica lo aprendido en materia de derechos humanos?

Una buena manera de dar visibilidad a la necesidad de que el respeto y la defensa de los derechos sean centrales en el desempeño de la labor de las fuerzas de seguridad es exigir al alumnado aspirante a ingresar en estas instituciones un compromiso formal específico con los derechos humanos.

En el análisis llevado a cabo por Amnistía Internacional el 2001 se concluyó que tanto en la Policía Nacional como en la Guardia civil, el compromiso del alumnado se consideraba implícito en los respectivos actos de nombramiento como funcionarios del cuerpo correspondiente.

En la actualidad:

- Policía Nacional:

El compromiso del alumnado se sigue considerando implícito en el acto de nombramiento como personal funcionario.

- Guardia Civil:

El compromiso del alumnado se sigue considerando implícito en el acto de nombramiento como personal funcionario.

5.3 Evolución de la formación en derechos humanos de la Policía Nacional y la Guardia Civil desde 2001

A continuación se muestran dos cuadros comparativos, uno para la Policía Nacional y otro para la Guardia Civil, a modo de resumen de lo expuesto en el apartado 5.2 y en los que se indica la evolución de los aspectos analizados en los apartados anteriores a partir del análisis realizado por AI en el año 2001. En él se observa que de los 12 aspectos estudiados, en el caso de la Policía Nacional puede decirse que ha habido algún avance en cuatro de ellos, mientras que en el resto no ha habido mejoras significativas; en el caso de la Guardia Civil, las mejoras se han producido en solamente dos de los aspectos analizados, sin que haya habido avances en el resto.

POLICÍA NACIONAL			
Aspecto valorado	Conclusiones del análisis realizado por AI en 2001	Conclusiones del análisis realizado por AI en 2009 (↑: ha mejorado, ⇔: sin avances)	
1 ¿Se proporciona información sobre la situación de derechos humanos en España?	Débilmente reflejado en los programas de formación de la Policía Nacional, y solamente en el ingreso a la escala básica.	No se proporciona una visión global. Sólo casos concretos o datos y cifras generales en algunas materias.	⇔
2 ¿Se cuenta con la participación de ONG y otras organizaciones o instituciones?	Cierto grado de desarrollo de los contactos con ONG y otras instituciones (en particular, en el nivel inicial), aunque de forma puntual o secundaria en lo relativo a formación específica en materia de derechos humanos.	Aunque sigue sin ser sistemático en materia de derechos humanos, ha proseguido el desarrollo de contactos con ONG e instituciones en los programas de formación.	↑
3 ¿Qué carga lectiva tiene la enseñanza sobre derechos humanos?	La carga lectiva parecía insuficiente en los niveles formativos iniciales de la Policía Nacional, y en especial en la formación para acceder a la escala ejecutiva.	La carga lectiva de la enseñanza en derechos humanos sigue siendo claramente insuficiente, tanto en la escala básica como en la escala ejecutiva, aislada y no transversal.	⇔
4 ¿Qué cualificación tiene el profesorado que imparte enseñanza de derechos humanos?	No había una exigencia específica de conocimientos sobre derechos humanos para el profesorado, salvo la que pudiera derivarse del conocimiento de una materia más amplia que englobe a éstos.	Sigue sin haber una exigencia específica de conocimientos sobre derechos humanos para el profesorado, salvo la que pudiera derivarse del conocimiento de una materia más amplia que englobe a éstos.	⇔
5 ¿Qué actitudes y valores en derechos humanos se le exigen al alumnado?	Las actitudes contrarias a los derechos humanos eran, al menos en la teoría, un factor excluyente para el ingreso en la Policía Nacional, aunque no existían criterios análogos para la formación de promoción y especialización.	La selección parece concentrarse en el proceso de oposición para ingresar en la formación. Posteriormente, no parece haber procedimientos efectivos que aseguren que se descarta a alumnos o alumnas en razón de actitudes y valores contrarios a los derechos humanos.	⇔
6 ¿La metodología se orienta a transmitir conocimientos teóricos o a la asimilación de pautas y valores?	La metodología empleada en la formación inicial mostraba un incipiente desarrollo en el sentido de estar orientada hacia la interiorización de valores, pero parecía ser un aspecto secundario.	La interiorización de valores se plantea como un objetivo en las unidades temáticas, y se refuerza en las actividades prácticas y en las actividades de formación complementaria.	↑
7 ¿Qué peso tiene la formación práctica frente a la teórica?	La formación era eminentemente teórica.	La enseñanza en derechos humanos, aunque escasa, incorpora actividades prácticas para el debate, la reflexión y el aprendizaje.	↑
8 ¿Qué formación se proporciona con relación a la inmigración y el refugio y asilo?	Orientada fundamentalmente al control de la inmigración ilegal, no aparecía en los temarios de la formación inicial, aunque sí en la capacitación para la promoción.	Se aborda desde el control de la inmigración ilegal y sin enfoque de derechos humanos, y la cuestión del asilo está prácticamente ausente en la formación de ingreso.	⇔
9 ¿Qué formación se proporciona, y cómo, sobre las limitaciones al uso de la fuerza?	La formación no prestaba suficiente atención a la cuestión del uso de la fuerza y las armas de fuego.	Se aborda dentro del estudio de códigos deontológicos y se refuerza con el estudio de supuestos reales. No aborda la importancia de la rendición de cuentas.	↑
10 ¿De qué forma se trata la cuestión de las limitaciones al principio de obediencia debida?	La formación de la Policía Nacional concedía escasa importancia a las limitaciones del principio de obediencia debida.	Se aborda y se evalúa el conocimiento teórico, pero no se trata con ejemplos ni se facilita al alumnado cauces y garantías para alentar la desobediencia a órdenes ilegales.	⇔
11 ¿Se realiza un seguimiento y evaluación de los programas de formación?	Se observaba una incipiente práctica de evaluación, aunque no una evaluación y seguimiento de los programas formativos.	No existe una evaluación global de los programas de formación; la evaluación de la formación se basa especialmente en encuestas al alumnado sobre la formación recibida.	⇔
12 ¿Qué compromiso se le exige al alumnado sobre lo aprendido en derechos humanos?	El compromiso se considera implícito en el acto de nombramiento.	El compromiso se considera implícito en el acto de nombramiento.	⇔

GUARDIA CIVIL			
Aspecto valorado	Conclusiones del análisis realizado por AI en 2001	Conclusiones del análisis realizado por AI en 2009 (↑: ha mejorado, ⇔: sin avances)	
1 ¿Se proporciona información sobre la situación de derechos humanos en España?	Prácticamente ausente de los programas de formación.	Prácticamente ausente de los programas de formación, más allá del análisis jurisprudencial en algunas materias.	⇔
2 ¿Se cuenta con la participación de ONG y otras organizaciones o instituciones?	Cierto grado de desarrollo de los contactos, aunque estos contactos parecían puntuales o secundarios en la relativo a formación específica en materia de derechos humanos.	Aparentemente se mantienen los mismos contactos y participación de ONG u otras instituciones, sin que haya habido ningún avance significativo.	⇔
3 ¿Qué carga lectiva tiene la enseñanza sobre derechos humanos respecto al total de la formación impartida?	La presencia de los derechos humanos parecía claramente escasa, aunque no se contó con información detallada para el análisis.	La carga lectiva sobre derechos humanos sigue siendo escasa y aislada del resto de las materias.	⇔
4 ¿Qué cualificación tiene el profesorado que imparte enseñanza de derechos humanos?	No había una exigencia específica de conocimientos sobre derechos humanos para el profesorado, salvo la que pudiera derivarse del conocimiento de una materia mas amplia que englobe a éstos.	Sigue sin haber una exigencia específica de conocimientos sobre derechos humanos para el profesorado, salvo la que pudiera derivarse del conocimiento de una materia mas amplia que englobe a éstos.	⇔
5 ¿Qué actitudes y valores en derechos humanos se le exigen al alumnado?	Las actitudes respecto a los derechos humanos no parecían ser objeto de valoración en ninguno de los niveles formativos.	Las actitudes respecto a los derechos humanos siguen sin ser objeto de valoración explícita en ninguno de los niveles formativos. La selección parece concentrarse en el proceso de selección para ingresar en la formación.	⇔
6 ¿Se limita la metodología utilizada a transmitir conocimientos teóricos o se orienta a la asimilación de pautas y valores?	La metodología en materia de derechos humanos estaba orientada casi exclusivamente a la transmisión de conocimientos teóricos.	La metodología en materia de derechos humanos sigue orientada casi exclusivamente a la transmisión de conocimientos teóricos, en particular en la escala de cabos y guardias.	⇔
7 ¿Qué peso tiene la formación práctica frente a la teórica?	La formación era eminentemente teórica.	La formación en derechos humanos es eminentemente teórica, basada en el estudio de textos jurídicos.	⇔
8 ¿Qué formación se proporciona con relación a la inmigración y el refugio y asilo?	Formación muy débil en materia de inmigración, asilo y refugio.	Formación muy débil y sin perspectiva de derechos humanos.	⇔
9 ¿Qué formación se proporciona, y cómo, sobre las limitaciones al uso de la fuerza?	La formación no prestaba suficiente atención a la cuestión del uso de la fuerza y las armas de fuego.	No se le presta atención dentro de la formación reglada en derechos humanos, aunque se aborda a través del estudio de instrucciones ministeriales.	↑
10 ¿De qué forma se trata la cuestión de las limitaciones al principio de obediencia debida?	Este aspecto no aparecía en los temarios de forma diferenciada.	No aparece de forma diferenciada. Se encuentra dentro del estudio de los principios básicos de actuación.	⇔
11 ¿Se realiza un seguimiento y evaluación de los programas de formación?	La ausencia de información sobre este punto sugería una inexistencia de procedimientos establecidos y sistemáticos de evaluación y seguimiento de la formación.	Parece haber una evolución favorable en materia de evaluación, con encuestas a alumnados, profesorado y mandos de destino orientadas a detectar carencias en la formación. Sin embargo, no parece que haya una evaluación relacionada con los derechos humanos.	↑
12 ¿Qué compromiso se exige al alumnado sobre lo aprendido en materia de derechos humanos?	El compromiso se considera implícito en el acto de nombramiento.	El compromiso se considera implícito en el acto de nombramiento.	⇔

5.4 Otros aspectos valorados

5.4.1 ¿Se toma en cuenta en la formación los materiales elaborados por organismos internacionales, nacionales o no gubernamentales?

Amnistía Internacional ha querido saber si en los últimos años se han tenido en cuenta los materiales elaborados específicamente para la formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad por organismos internacionales y nacionales. Entre los primeros, en particular se trataba de conocer hasta qué punto se han tenido en cuenta para la elaboración de los programas de formación los materiales del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁵⁶. Entre los segundos, destaca el manual “*Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para la formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”, del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.

En el caso de la Policía Nacional, Amnistía Internacional ha comprobado que los materiales del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos son conocidos por las personas responsables de elaborar los temarios específicos. Sin embargo, y con toda probabilidad, debido a la escasa carga lectiva de la enseñanza en derechos humanos, el potencial de estos materiales no es aprovechado en la impartición de esta enseñanza. En el caso de la Guardia Civil, Amnistía Internacional no pudo obtener confirmación por parte de este Cuerpo sobre si estos materiales son conocidos o utilizados de alguna manera.

En cuanto al material del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, elaborado en 2007, el propio Observatorio informó en 2008 a Amnistía Internacional que se estaban realizando sesiones de formación y sensibilización sobre racismo y xenofobia en diversas escuelas y academias de formación de las fuerzas de seguridad. Amnistía Internacional, a pesar de haber solicitado la información al Observatorio, no ha podido confirmar si estas sesiones siguen teniendo lugar, aunque sí ha podido conocer que desde el Observatorio no se ha evaluado el uso de este material. Sin embargo, dada la escasa atención prestada a la cuestión del racismo en los temarios de la formación en ambas instituciones (ver apartado 5.4.3), este material no parece estar siendo utilizado de forma sistemática en la formación ni sus recomendaciones puestas en práctica para luchar contra la discriminación en el ámbito del trabajo de las fuerzas de seguridad.

Por último, Amnistía Internacional ha comprobado que personal docente de ambas instituciones conoce, y en algunos casos utiliza o menciona en la bibliografía o material de apoyo, tanto la unidad didáctica para la formación de fuerzas de seguridad elaborada por la organización en el año 2005 como el libro “*Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos*” publicado por AI en 2006.

5.4.2 ¿Se trata la violencia de género como una cuestión de derechos humanos?

Desde 2001, el año en el que AI analizaba por primera vez la formación de la Policía Nacional y la Guardia Civil desde la perspectiva de los derechos humanos, es evidente que la cuestión de la violencia de género ha avanzado puestos en la agenda política y en las preocupaciones de la sociedad. La adopción de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Integral) en 2004 (que entró en vigor en 2005) y los sucesivos planes y medidas anunciados o implementados por las distintas administraciones, han situado cada vez más esta cuestión en el ámbito de los derechos

⁵⁶ Se trata de los materiales mencionados a lo largo de este informe, en particular: *La normativa y práctica de los derechos humanos para la Policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía.* (HR/P/PT/5/Add.3) y los *Derechos humanos y aplicación de la ley. Guía para instructores en derechos humanos para la Policía.* (HR/P/PT/5/Add.2).

humanos y han hecho visible la necesidad de protección de las mujeres frente a esta violencia y las obligaciones del Estado en la materia.

Sin embargo, la Ley Integral introdujo pocos cambios en lo relativo a la función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, respecto a la legislación y protocolos anteriores⁵⁷. En todo caso, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado tienen encomendada la obligación de prestar una atención preferente a la asistencia y protección de las mujeres que han sido objeto de comportamientos violentos en el ámbito familiar y amortiguar, en la medida de lo posible, los efectos de dicho maltrato.

La Ley Integral puso el acento en el establecimiento de “unidades especializadas en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas”. Sin embargo, los organismos internacionales de derechos humanos recomiendan la inclusión de las cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres con carácter obligatorio⁵⁸ en el programa básico de estudios de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En diciembre de 2006 el Gobierno español presentó el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género. Marco Conceptual y Ejes de Intervención, en el que se anunciaba la elaboración de un plan de formación que alcanzara al conjunto de agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Por otro lado, el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual aprobado por el Gobierno en 2008 proponía revisar los contenidos formativos especializados a todos los niveles (ingreso, promoción y especialización) de Policía Nacional y Guardia Civil para potenciar su formación en la materia abordada por el Plan. Amnistía Internacional, por su parte, ha venido recomendando repetidamente que se realicen acciones de formación obligatoria (inicial y continua) de calidad a todas las personas que integran los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

- Policía Nacional:

En la actualidad, la formación de ingreso a la escala básica de la Policía Nacional incluye dos unidades temáticas relacionadas con la violencia de género: *Políticas de Igualdad y Victimización de la mujer*, en los que se introduce el concepto de la perspectiva de género, se estudia la Ley de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres (Ley 3/2007) y se repasan los organismos para la igualdad que existen en España, se proporcionan datos y cifras sobre violencia de género en España, se explica qué son los malos tratos y se abordan otro tipo de delitos, como la trata de mujeres. Amnistía Internacional ha podido acceder al contenido de estas unidades temáticas y, aún valorando el esfuerzo de tratar de resumir importantes conceptos relacionados con la violencia de género en el poco espacio lectivo que suponen estas dos unidades temáticas, cree que los contenidos podrían ser mejorados y, en especial, que sería importante situar la discriminación y la violencia de género en el contexto de los derechos humanos.

En el primer curso de la formación de ingreso en la escala ejecutiva, las políticas de igualdad se tratan dentro de la asignatura de *Deontología profesional* y la cuestión de la violencia de género se aborda desde el punto de vista de la práctica penal y procesal y desde la práctica jurídica del atestado policial; en el segundo curso, la violencia de género se trata desde la perspectiva de las investigaciones, con el objetivo formativo de “*determinar el proceso investigativo y el modus operandi de la violencia doméstica y la protección de las víctimas*”. Además, el centro de formación de Ávila organiza actividades complementarias sobre violencia de género en las que cuenta con participación externa (como la

⁵⁷ Ley Orgánica 27/2003 de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica (BOE nº 183 de 1 de agosto de 2003) y Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género, aprobado el 10 de junio de 2004 y modificado en junio de 2005, para su adaptación a lo establecido en la Ley Integral.

⁵⁸ Documento de la ONU A/RES/52/82 de 2 de febrero de 1998, párr. 12 a).

Federación de Mujeres Progresistas, Cruz Roja y el Observatorio sobre la Violencia de Género). Por otra parte, la oposición para ingresar en la escala ejecutiva exige conocimientos tanto sobre la legislación y la normativa relativa a la violencia de género como sobre el concepto mismo de género. Y la formación de especialización también incluye cursos sobre la materia.

En resumen, cabe apreciar una evolución positiva en la formación en violencia de género que se imparte a la Policía Nacional, aunque la formación de ingreso mantiene carencias, en particular la falta de contextualización de la violencia de género como una violación de un amplio catálogo de derechos humanos⁵⁹, o la confusión entre "tráfico de mujeres" y "trata"⁶⁰, en contradicción también de los instrumentos internacionales, del propio Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género y del Plan Integral de Lucha contra la Trata.

- Guardia Civil:

En cuanto a la Guardia Civil, en la enseñanza a cabos y guardias se incluyen “los derechos de la mujer” en una sesión de una hora que aborda la discriminación a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y los derechos de los menores y se dedican cinco sesiones (5 horas), incluyendo prácticas, a las medidas de protección integral contra la violencia de género (con el estudio del Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género) y al tratamiento asistencial a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. El Instituto de la Mujer participa en algunas acciones formativas sobre violencia de género en la Academia de Baeza. Sin embargo, la perspectiva de derechos humanos y el concepto mismo de “violencia de género” parecen ausentes de la enseñanza reglada que, de hecho, según el plan de estudios de esta escala debe estar orientada a conocer los protocolos de actuación y normativa en relación con la violencia de género, sin que se establezca como objetivo la comprensión de la violencia de género como fenómeno y, menos aún, como una cuestión de derechos humanos.

En la escala de suboficiales, se aborda dentro de las “actuaciones con víctimas sensibles” la cuestión de la violencia de género (sensibilización y atención a la víctima, y tratamiento legal de la intervención). En la escala de oficiales, la violencia de género se aborda desde el punto de vista del derecho procesal y lo mismo ocurre en la formación para las escalas facultativas técnica y superior. Por último, la violencia de género se aborda en las jornadas formativas de ampliación y actualización de conocimientos, en ocasiones en cursos compartidos con la Policía Nacional.

En resumen, en general cabe apreciar una evolución positiva en la formación en violencia de género que recibe la Guardia Civil, especialmente formación especializada, pero la enseñanza de ingreso, y en particular a cabos y guardias, en la materia sigue siendo escasa y sin perspectiva de derechos humanos.

⁵⁹ De hecho, la terminología utilizada es confusa (violencia contra las mujeres o delitos con componente de género) es confusa y no se adecua a la terminología internacional.

⁶⁰ La trata de seres humanos (*trafficking in human beings*) se define según Naciones Unidas, y el concreto según el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, como “*la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos*”, mientras que el tráfico de seres humanos (*smuggling*) es el: “*procedimiento para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico de la entrada ilegal de una persona en un país del que no es nacional ni residente permanente*”.

5.4.3 ¿Se aborda adecuadamente la cuestión del racismo y la xenofobia?

El racismo es un ataque contra el concepto mismo de la universalidad de los derechos humanos, ya que de forma sistemática niega a ciertas personas el pleno disfrute de sus derechos humanos sólo por su color, raza, etnia u origen nacional. Por ello, la prohibición de la discriminación racial constituye un principio general del derecho internacional, específicamente abordado en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y presente en todos los principales instrumentos de derechos humanos. Y también por ello, la formación de unas fuerzas de seguridad plenamente respetuosas con los derechos humanos debe integrar claramente la necesidad de combatir el racismo y la xenofobia. En el ámbito europeo, esta necesidad se recoge específicamente en la recomendación del Comité de Ministros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía⁶¹.

En España, a una comunidad gitana tradicionalmente marginada se ha sumado en los últimos años, en un contexto de aumento de la inmigración, la presencia de importantes colectivos de diferentes nacionalidades. Amnistía Internacional, así como diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de ámbito nacional e internacional, ha mostrado su preocupación por la persistencia –y en algunas esferas, incremento– de situaciones de discriminación, racismo y xenofobia contra ciudadanos y ciudadanas extranjeras y minorías étnicas en la sociedad española, incluyendo casos de malos tratos o torturas con un componente racista a manos de los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Según un estudio publicado por SOS Racismo en 2006, en uno de cada tres casos denunciados de violencia racista en España, los responsables eran funcionarios del Estado encargados de hacer cumplir la ley.

Una cuestión estrechamente relacionada con el racismo y la xenofobia es la utilización de criterios raciales o étnicos por parte de la policía a la hora de identificar personas sospechosas de haber cometido un delito. Cuando se relaciona a determinadas comunidades con la delincuencia, o con delitos específicos, las fuerzas de seguridad pueden acabar centrándose en ellas a la hora de tratar de resolver un caso o de prevenir la delincuencia. Estos estereotipos conducen a la estigmatización de ciertas comunidades, o de grupos pertenecientes a ellas, y agudizan la polarización entre la policía y las comunidades. Y aunque el derecho internacional no prohíbe expresamente el uso de estos criterios, sí establece claramente el principio de no discriminación.

El Comité que vigila el cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, uno de los dos pilares del sistema de Naciones Unidas ha condenado el uso de esta práctica en España, estableciendo que cuando las autoridades de un país efectúan controles de identidad, las características físicas o étnicas no pueden ser consideradas como un indicio de su residencia ilegal en su territorio.

El pronunciamiento del Comité tuvo lugar en agosto de 2009 sobre el caso de Rosalind Williams Lecraft, una mujer negra de nacionalidad española nacida en Nueva Orleans que el 6 de diciembre de 1992 fue objeto de un control de identidad en la estación de trenes de Valladolid, sin que esa medida se aplicara a ninguna otra persona de las que entonces se encontraban en ese lugar. A pesar de que el Tribunal Constitucional había establecido en 2001 que el criterio racial se había usado como mero indicativo de que Rosalind Williams probablemente no era española y que no había existido ningún prejuicio racista, el Comité de Naciones Unidas, por el contrario, afirmó que cuando se efectúan controles de identidad *“las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que sólo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. Lo contrario no sólo afectaría negativamente la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial”*⁶².

⁶¹ Punto 30 de la Recomendación REC. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía (adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los delegados de los ministros).

⁶² Documento CCPR/C/96/D/1493/2006.

En el caso de la Policía Nacional, tal como Amnistía Internacional ha podido comprobar en el análisis de los temarios y tal como reconocieron responsables de la formación, la cuestión del racismo es tratada de forma muy superficial en la formación de ingreso a la escala básica y a la escala ejecutiva. Lo mismo sucede en el caso de la Guardia Civil, donde, por ejemplo, en la formación de ingreso a la escala de cabos y guardias se trata en una sesión de una hora y en la escala de suboficiales se reduce a un pequeño apartado dentro de la *“actuación con víctimas sensibles”*. Y en ninguno de ambos casos parece abordarse de forma explícita la ilegitimidad de efectuar controles de identidad basados en criterios raciales o étnicos.

6. Conclusiones

Sin lugar a dudas se puede afirmar que los derechos humanos ocupan un lugar marginal en la formación de las fuerzas de seguridad españolas de ámbito estatal. De hecho, llama la atención que la normativa española –Ley Orgánica 2/1986 y diferentes reales decretos y órdenes presidenciales– que regula la actuación y el funcionamiento de la Policía Nacional y la Guardia Civil, incluidos sus procesos de formación, no contiene ninguna referencia explícita a los derechos humanos.

Parece existir el convencimiento, tanto entre los poderes ejecutivo y legislativo responsables de la normativa como entre los organismos responsables de elaborar los planes de estudios de ambas instituciones, que la mera adecuación de la enseñanza impartida a la Constitución y a los principios básicos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad establecidos en la Ley 2/1986 garantiza por sí sola la calidad de la formación en materia de derechos humanos en ambas instituciones.

La evolución de la enseñanza en derechos humanos que se imparte tanto en la Policía Nacional como en la Guardia Civil desde que Amnistía Internacional analizó esta cuestión en el año 2001 arroja resultados decepcionantes. De los doce aspectos analizados entonces y actualizados con motivo de este informe, en el caso de la Policía Nacional puede decirse que ha habido algún avance en cuatro de ellos, mientras que en el resto no ha habido mejoras significativas; en el caso de la Guardia Civil, las mejoras se han producido en solamente dos de los aspectos analizados, sin que haya habido avances en el resto.

Como conclusión general, cabe decir que la presencia de los derechos humanos en la formación tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil sigue siendo muy escasa y aislada, y, en particular, es deficiente en los niveles de ingreso a ambos cuerpos: su enseñanza específica ocupa un lugar residual respecto a la carga lectiva total, y tampoco los derechos humanos tienen una presencia transversal a lo largo de las múltiples cuestiones abordadas en los temarios susceptibles de ser estudiadas desde esta perspectiva.

Tampoco se ofrecen en ninguna de las dos instituciones una visión general al alumnado sobre la situación de los derechos humanos en España, ni se proporciona información sobre las recomendaciones al Estado español de organismos intergubernamentales –como el Comité contra la Tortura o el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por citar sólo dos ejemplos– y que podrían contribuir también a situar el contexto de derecho humanos en el que las fuerzas de seguridad tendrán que actuar.

Es motivo de especial preocupación para Amnistía Internacional que en la formación de ambas instituciones, en un contexto de acogida de inmigración y aumento de la multiculturalidad en España, sumada a la tradicional presencia en el país de una etnia con problemas de discriminación y exclusión social (la comunidad gitana), se preste una escasa atención a la cuestión del racismo y la xenofobia.

En el caso de la Guardia Civil, la metodología en la enseñanza de ingreso en el Cuerpo, tanto la específica en derechos humanos como la que se imparte sobre cuestiones relacionadas, parece fundamentalmente orientada a la adquisición de conocimientos y no a la interiorización de actitudes y valores (más allá de los propios de una institución de naturaleza castrense).

Amnistía Internacional quiere llamar también la atención sobre la falta de procedimientos efectivos en ambas instituciones para asegurar, durante la formación de ingreso, que se descarta a alumnos o alumnas con valores o actitudes contrarias a los derechos humanos.

Por último, sigue siendo una asignatura pendiente la evaluación de los programas de formación desde la perspectiva de los derechos humanos, con metodologías que sirvan para evaluar la eficacia de la formación impartida, como ha recomendado el Comité contra la Tortura al Estado español en el ámbito de las torturas y los malos tratos.

En cuanto a los avances registrados, respecto a la Policía Nacional, cabe destacar una evolución favorable desde una enseñanza que enfatizaba la transmisión de conocimientos a una enseñanza que da importancia también a la conformación de actitudes y valores, y tiene un componente práctico. Asimismo destaca la apertura a la participación de instituciones u organizaciones externas al cuerpo, aunque no resulte sistemática en materia de derechos humanos. En el caso de la Guardia Civil, el aspecto positivo a destacar se relaciona con la evaluación de los programas formativos, aunque se trata de un proceso incipiente y poco relacionado con el aprendizaje en materia de derechos humanos.

Un aspecto que ha mejorado en ambas instituciones es el relativo a la cuestión de las limitaciones al uso de la fuerza. En el caso de la Policía Nacional, incluyendo el estudio de supuestos prácticos; en el de la Guardia Civil, indirectamente, a través del estudio de instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad que incorporan una perspectiva de derechos humanos.

En materia de violencia de género, Amnistía Internacional acoge con satisfacción que tanto en la Policía Nacional como en la Guardia Civil se incluya este contenido en la formación de ingreso a las diferentes escalas y, particularmente la positiva evolución de la formación especializada en la materia. Sin embargo, en ambas instituciones cabría mejorar sustancialmente, y en particular en el caso de la Guardia Civil, los contenidos impartidos en la formación de ingreso, orientándolos desde un enfoque de derechos humanos y desde la necesidad de comprender las raíces y la naturaleza de la violencia de género.

En resumen, a pesar de la persistencia de casos de violaciones de derechos humanos a manos de agentes de las fuerzas de seguridad en España; a pesar de las recomendaciones internacionales; y a pesar de los cambios de contexto en aspectos como la inmigración o la violencia de género en los últimos años, la formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad de ámbito estatal –y en particular de la Guardia Civil– no ha evolucionado de forma sustancial. Esto parece dar muestra de una falta de voluntad política para situar el respeto y la defensa de los derechos humanos como núcleo de la formación que reciben quienes tendrán la responsabilidad de jugar un papel esencial en el mantenimiento del orden y la aplicación de la ley, y dispondrán de poderes únicos para ello.

Amnistía Internacional espera que las recomendaciones que se ofrecen a continuación sirvan para impulsar un debate primero y la toma de decisiones después sobre la necesidad de incrementar de forma significativa, en cantidad y en calidad, la formación en derechos humanos que reciben las fuerzas de seguridad en España, y con ello hacer más fácil y efectiva su tarea cotidiana, vital para la defensa del Estado de derecho y los derechos humanos.

7. Recomendaciones

Amnistía Internacional hace a continuación una serie de recomendaciones al Gobierno, a los partidos políticos con representación parlamentaria y a distintas instancias del Ministerio del Interior, alentando a estas instituciones a asumir las conclusiones de este informe y a poner en prácticas estas recomendaciones y cualquier otra medida que contribuya a situar los derechos humanos en el centro de la formación que recibe la Policía Nacional y la Guardia Civil.

También se hacen recomendaciones a los sindicatos y asociaciones de Policía Nacional y Guardia Civil que, además de organizar sus propias acciones formativas, pueden jugar un papel relevante exigiendo, como representantes de ambos Cuerpos, mejoras sustanciales en la formación que reciben orientadas a garantizar su profesionalidad y transmitir conocimientos y valores acordes con los derechos humanos.

Al Gobierno y al Congreso de los Diputados:

- Aprovechar cualquier modificación de la Ley Orgánica 2/1986 para introducir menciones explícitas a los derechos humanos en lo relativo a los procesos de selección y formación de los cuerpos y fuerzas de seguridad, así como en los principios básicos de actuación.

Al Gobierno, a través del Ministerio del Interior:

- Revisar la normativa reguladora⁶³ de los procesos de selección y formación de la Policía Nacional y la Guardia Civil con las siguientes orientaciones:
 - Incorporar una mayor carga lectiva de la enseñanza específica de derechos humanos en la formación de ingreso a ambas instituciones.
 - Asegurar la transversalidad de los derechos humanos a lo largo de los temarios completos de la formación impartida para el ingreso a ambas instituciones.
 - Incluir procedimientos efectivos para asegurar que queda excluido el alumnado con actitudes o valores contrarios a los derechos humanos.
 - Asegurar que se incorporan las recomendaciones del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia a los procesos de formación de las fuerzas de seguridad.
- Hacer públicas las acciones previstas o emprendidas para implementar las medidas del Plan de Derechos Humanos relativas a la formación de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado.
- Tomar medidas para poner en prácticas las recomendaciones sobre formación de las fuerzas de seguridad de organismos internacionales como el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas.

A la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, a través de la División de Formación y Perfeccionamiento de la Policía Nacional:

- Asegurar que se proporciona al alumnado una visión de la situación de los derechos humanos en España, a partir de la información de organismos intergubernamentales (incluyendo las recomendaciones que se hacen al Estado español) y de organizaciones no gubernamentales.

⁶³Órdenes presidenciales y otras.

- Incluir requisitos de formación en derechos humanos al profesorado responsable de la impartición de enseñanza específica en esta materia.
- Revisar el contenido de los temarios, en particular en la formación de ingreso, con el objetivo de transversalizar los derechos humanos en todas las áreas temáticas susceptibles de ser impartidas desde esta óptica.
- Ampliar significativamente la formación impartida en materia de racismo y xenofobia, y profundizar en el estudio de las cuestiones de extranjería, inmigración, asilo y refugio desde una perspectiva de derechos humanos.
- Poner en marcha mecanismos efectivos de evaluación de los valores y actitudes con relación a los derechos humanos que presenta el alumnado antes y después del proceso de formación.

A la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, a través de la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil:

- Asegurar que se proporciona al alumnado una visión de la situación de los derechos humanos en España, a partir de la información de organismos intergubernamentales (incluyendo las recomendaciones que se hacen al Estado español) y de organizaciones no gubernamentales.
- Incluir requisitos de formación en derechos humanos al profesorado responsable de la impartición de enseñanza específica en esta materia.
- Revisar en profundidad la metodología empleada para la formación, en particular la de ingreso, con vistas a reorientarla hacia la interiorización de valores y actitudes, y a combinar la enseñanza práctica con la teórica en materia de formación en derechos humanos.
- Revisar el contenido de los temarios, en particular en la formación de ingreso, con el objetivo de transversalizar los derechos humanos en todas las áreas temáticas susceptibles de ser impartidas desde esta óptica y de reforzar la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos y no reducirla al derecho internacional humanitario.
- Ampliar significativamente la formación impartida en materia de racismo y xenofobia, y profundizar en el estudio de las cuestiones de extranjería, inmigración, asilo y refugio desde una perspectiva de derechos humanos.
- Incluir en las acciones de evaluación la perspectiva del aprendizaje efectivo en materia de derechos humanos, es decir, la asimilación de valores y actitudes del alumnado con relación a los derechos humanos antes y después del proceso de formación.

A los sindicatos y asociaciones profesionales de la Policía Nacional y la Guardia Civil:

- Tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones de este informe a la hora de elaborar sus propios programas de acciones formativas.
- Incluir en su agenda de trabajo con responsables ministeriales la petición de que se aumente y profundice en la enseñanza en derechos humanos, en particular en la formación de ingreso, en la Policía Nacional y la Guardia Civil y, en general, la petición de que se atiendan las recomendaciones que se hacen en este informe.
- En el caso de la Policía Nacional a través de su presencia en el Consejo de Policía⁶⁴ y en el caso de la Guardia Civil a través de su representación en el Consejo de la Guardia Civil⁶⁵, incluir en la agenda de estos órganos preguntas sobre la situación actual de la enseñanza en derechos

⁶⁴ El Consejo de Policía, bajo la presidencia del ministro del Interior o personas en quien delegue, es el órgano colegiado paritario de participación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Administración, en la determinación de sus condiciones de empleo o de trabajo y de prestación del servicio y medio para la posible solución de los conflictos colectivos.

humanos para los y las integrantes de ambos cuerpos, así como la discusión de propuestas para la mejora de esta enseñanza.

⁶⁵ El Consejo de la Guardia es un órgano paritario integrado por 30 miembros, de los que 15 son representantes de la Administración, y los otros 15, de la Guardia Civil (elegidos por escalas), que se constituyó en febrero de 2009 y cuyos objetivos son tanto las condiciones profesionales de los guardias civiles como el funcionamiento de la propia Institución.

Anexo I.- Guía de 12 puntos de AI para la formación en derechos humanos de personal funcionario del Estado

La Guía de 12 puntos de AI para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado⁶⁶ tiene como objetivo señalar los elementos básicos para la aplicación de un programa eficaz de formación en derechos humanos. Se trata de un esquema metodológico que sienta las bases para mantener bajo observación y evaluar los programas de formación y educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado.

Con ese documento, Amnistía Internacional pretende contribuir a los esfuerzos de formación en derechos humanos de los gobiernos y los organismos intergubernamentales con una guía metodológica fácil de utilizar para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado, incluidas las fuerzas de seguridad.

La Guía parte de la base de que para que un programa de formación o educación sea coherente con los principios de derechos humanos, debe proporcionar conocimientos e información sobre estos derechos y también tratar de promover actitudes y conductas respetuosas con ellos. Debe haber un claro compromiso con una formación dentro del servicio que incluya cuestiones de derechos humanos, y la actuación sobre el terreno deberá medirse de acuerdo a las normas de derechos humanos. Dicho de otro modo, la aplicación de los objetivos y la ética profesionales debe ser coherente con los principios y la teoría de derechos humanos.

Los 12 puntos propuestos por la Guía se pueden resumir así:

- 1) La evaluación previa de la situación de derechos humanos es absolutamente fundamental.
- 2) La educación en derechos humanos debe ser un paso más para lograr un mayor grado de rendición de cuentas.
- 3) Los funcionarios deben comprometerse a poner en práctica el programa de formación como parte fundamental de su profesión.
- 4) El programa de formación debe coordinarse con otras actividades de derechos humanos en las instituciones estatales y en la comunidad.
- 5) Las organizaciones no gubernamentales deben desempeñar una función clave en todas las etapas del programa de formación.
- 6) Los grupos a los que va dirigida la formación y los objetivos del curso deben ser cuidadosamente elegidos.
- 7) Los encargados de la formación deben tener alguna relación con el grupo elegido.
- 8) Los métodos de enseñanza utilizados deben respetar la realidad cultural y religiosa local, y también reflejar los objetivos de la formación en materia de derechos humanos.
- 9) La formación debe tener una orientación práctica y contar con técnicas participativas de aprendizaje.
- 10) El material de enseñanza debe ser práctico.
- 11) El seguimiento debe integrarse desde el principio en el programa de formación.
- 12) Debe haber una evaluación continua del impacto del programa y una revisión a la luz de las deficiencias y de las nuevas oportunidades constatadas.

⁶⁶ Amnistía Internacional febrero de 1998. Índice AI: ACT 30/01/98/s.

Anexo II.- Principios básicos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad españoles, según Ley 2/1986

Artículo 5 de la Ley Órgánica 2/1986:

Son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes:

1. *Adecuación al Ordenamiento Jurídico*, especialmente:

- a. Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico.
- b. Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.
- c. Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.
- d. Sujetarse en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes.
- e. Colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la Ley.

2. *Relaciones con la comunidad*. Singularmente:

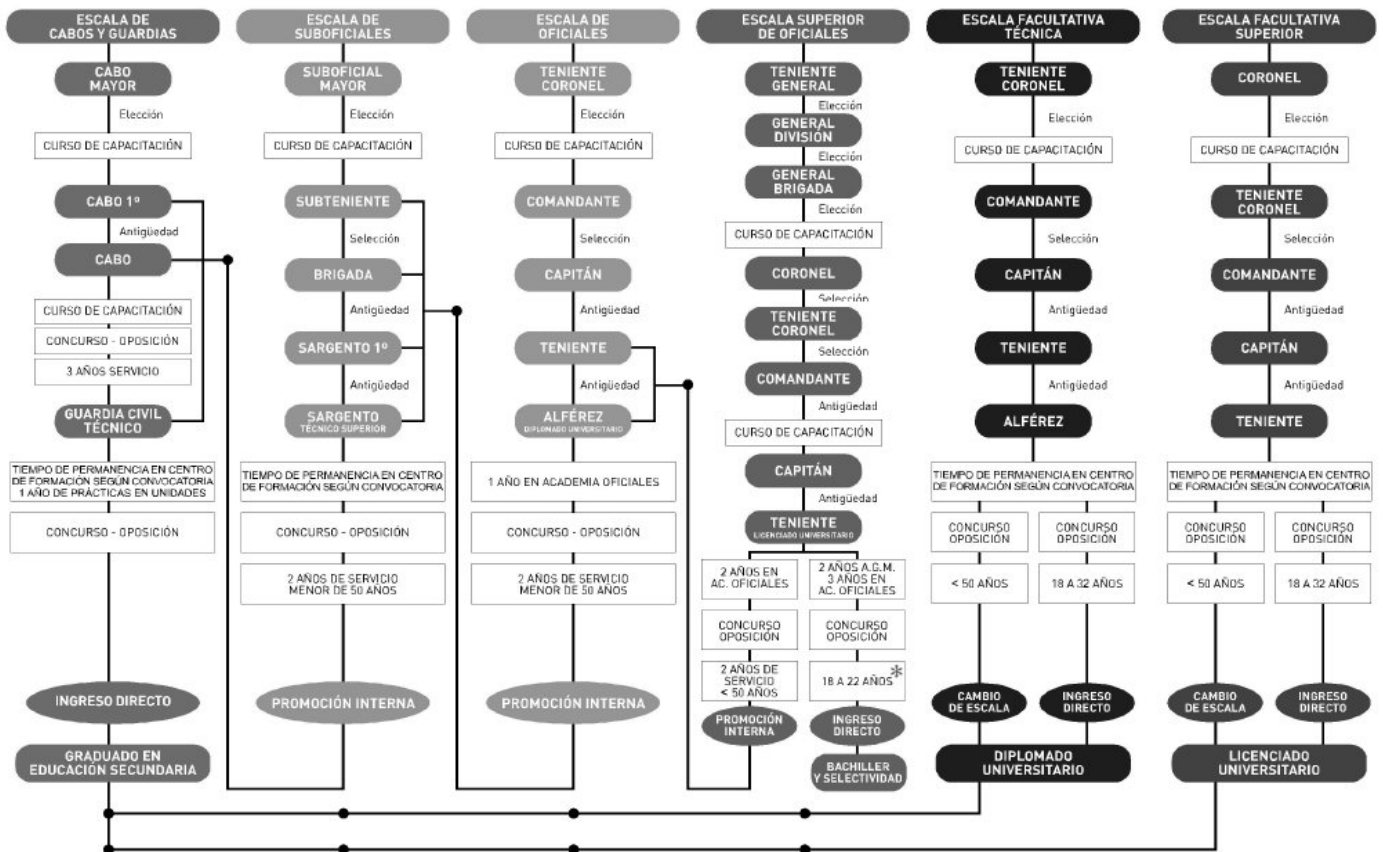
- a. Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.
- b. Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.
- c. En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.
- d. Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.

3. *Tratamiento de detenidos*, especialmente:

- a. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán identificarse debidamente como tales en el momento de efectuar una detención.

- b. Velarán por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas.
 - c. Darán cumplimiento y observarán con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el Ordenamiento Jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.
4. *Dedicación profesional*, deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.
 5. *Secreto profesional*, deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera.
 6. *Responsabilidad*, son responsables personal y directamente por los actos que en su actuación profesional lleven a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponderá a las Administraciones Públicas por las mismas.

Anexo III.- Modelos de carrera en la Guardia Civil y la Policía Nacional



Fuente: páginas web oficiales de la Guardia Civil (www.guardiacivil.org) y Policía Nacional (www.policia.es)