

# **LA FORMACION DEL GUARDIA CIVIL CON RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES**

**MAXIMILIANO LASEN PAZ**

Coronel de la Guardia Civil

## **Introducción**

Tres razones me mueven a dar a conocer hoy el trabajo realizado hace cuatro años, con ocasión de preparar la comunicación del Jefe de Enseñanza del Cuerpo en el Comité de Expertos de la Educación y de la Formación en el Dominio de los Derechos del Hombre, en Estrasburgo, al que fueron invitados los responsables policiales de formación de los países del Consejo de Europa:

- La demanda recibida sobre el estado de la cuestión, del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura que visitó nuestro país en la primavera, que ha permitido verificar la carga lectiva, profesorado y centros de enseñanza donde se imparte formación en el respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
- La campaña de prensa desatada en torno a la instrucción de unas diligencias informativas para el esclarecimiento de unos supuestos malos tratos con ocasión de la desarticulación de un comando de ETA, que pone de relieve la necesidad de depurar estas situaciones, tanto por el debido respeto a la persona como por la necesidad de terminar con la denuncia sistemática de malos tratos, procediendo contra la denuncia falsa como recomienda el Defensor del Pueblo, evitando, al mismo tiempo, que los superiores se hagan cómplices.

plices o rehenes de una actuación deficiente.

- El inicio de los trabajos de una Comisión para la adaptación de las estructuras de enseñanza del Cuerpo a las demandas actuales de formación y a las consecuencias de la aplicación de la Ley de Personal, todavía en tramitación parlamentaria.

La oportunidad de la reflexión retrospectiva permite ver como han cambiado las exigencias de la conducta colectiva: en los años ochenta se mejoró el trato al ciudadano con ocasión de la actividad policial, pero aparece en los 90 la xenofobia y la relación con una población socialmente débil: el inmigrante económico de África o del Este europeo.

Lo que unido a un déficit de calidad en el proceso de selección y a la falta de una decidida renovación en los contenidos, métodos y técnicas de enseñanza han producido la aparición en el seno de la Institución de personas en absoluto adaptadas para las tareas y misiones que el Benemérito Cuerpo tiene encomendadas.

El documento se presenta actualizado con respecto a las cifras que se daban en el original, añadiendo algún comentario para que resulte más útil.

## LA SITUACION DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL

1. La Guardia Civil es un cuerpo policial con estatuto militar desde su fundación en 1844, que cuenta hoy con 67.000 hombres ó 69.000 contando con los Guardias Auxiliares, desempeñando sus funciones en todo el ámbito nacional, conjuntamente con el Cuerpo Nacional de Policía (50.500 efectivos), de estatuto civil, pero igualmente jerarquizado.

Las fuerzas policiales españolas (no se puede hablar de modelo porque no ha habido diseño y hoy está todavía en estudio el diseño del modelo, consecuente con el Estado de las Autonomías), que se acercan a unos 180.000 efectivos (trabajo de investigación realizado por el Tcol. García Arranz) para los casi 40 millones de habitantes, más los 50 ó 60 millones de visitantes de cada año, distribuidos en el medio millón de kilómetros cuadrados, se completan con los Cuerpos de policía, en vías de desarrollo, dependientes de las Comunidades Autónomas: La Ertzantza con 6.500 efectivos, los Moços de Escuadra con 1.900, la Policía Foral de Navarra con unos 300 y en Unidades Adscritas a diversas CCAA, unos 600 compo-

nentes del Cuerpo Nacional de Policía. Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales suman 51.600 efectivos, aproximadamente. Todo ello nos da una tasa de 222 habitantes por policía o de 333 si consideramos sólo los cuerpos de ámbito nacional, más próxima a las tasas europeas.

La Guardia Civil tiene una organización y misiones similares en muchos aspectos al resto de las Gendarmerías europeas, con la doble dependencia del Ministro de Defensa (estatuto, régimen disciplinario, además del peculiar, misiones militares) y del Ministerio del Interior (destinos, servicios, retribuciones, acuartelamiento y material) y, conjuntamente, ambos Ministerios disponen lo relativo a la selección, formación y perfeccionamiento del personal, a su armamento y despliegue.

2. El respeto a las leyes, trato correcto al ciudadano y una disposición humanitaria de servicio aparecen ya en el primer Código Deontológico de la Guardia Civil (1), la Circular de 16 de enero de 1845. En el primer Reglamento del Servicio, de octubre de 1844 se destaca la preocupación por incrementar la formación cultural y asegurar una buena relación con las poblaciones a las que se sirve. La disciplina militar, la estructura jerárquica y la división de funciones han logrado que la respuesta de la Institución sea rápida y eficaz en sus adaptaciones a los sucesivos cambios sociales y políticos, acreditándose el Cuerpo, que tiene el apelativo oficial y popular de Benemérita, como una Institución útil y moderadora.

3. El órgano de la Guardia Civil que ejecuta la política de enseñanza, elaborada por la Dirección General del Cuerpo, siguiendo las directrices de los ministerios de Defensa y Justicia e Interior, es la Jefatura de Enseñanza, que coordina e inspecciona las actividades de los diferentes centros docentes (de Formación, de Promoción y de Especialización según la clasificación actual) y examina los planes y programas de estudio, teniendo la responsabilidad del ciclo completo de selección, formación y perfeccionamiento del Guardia Civil.

En lo sucesivo la enseñanza de Promoción se denominará, también, de Formación, por suponer el acceso a otra Escala. Y la Jefatura de Enseñanza deberá dirigir la enseñanza de actualización, que se completará para los Oficiales Superiores con la Enseñanza de Altos Estudios.

Este Organismo administra anualmente de 10.000 a 12.000 alumnos: 6.000 a 8.000 de formación y 3.500 a 5.000 de especialidades, de éstos unos 500 en centros ajenos al Cuerpo y unos

50 en el extranjero. Así, entre un 15 y un 20 por 100 del personal pasa cada año por el sistema de enseñanza del Cuerpo.

La Institución cuenta con cuatro centros de formación (Superior, Promoción interna y dos de Básica) y ocho escuelas de especialización (Tráfico y Automovilismo, Investigación Policial, Servicio Fiscal, Informática y Transmisiones, Adiestramientos Especiales que incluye desactivación de Explosivos, Adiestramiento de perros y Montaña.

## EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE APOYO A LOS DERECHOS HUMANOS

Se puede contemplar un triple marco histórico de expansión de la protección de los Derechos Humanos: el filosófico-político, que cristaliza en las Constituciones y en las Declaraciones solemnes de Protección de las Naciones y de los Organismos Internacionales, desde el "Bill of Rights" de los ingleses de 1689, la Constitución de los Estados Unidos de América y las Declaraciones francesas de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789 y 1793), derechos que recoge en parte la primera Constitución española de 19 de marzo de 1912 y las siguientes, no en vano España tuvo hasta 1924 más años de gobierno constitucional representativo que cualquier otro país del continente, incluida Francia.

El **marco sociológico** de defensa frente a los cambios tecnológicos y de la organización social (leyes penales y procesales, normas penitenciarias, leyes de protección del trabajador, de la mujer, del niño, del extranjero,...) que van mejorando paulatinamente el nivel de las relaciones humanas.

El **marco militar** de la limitación de los desastres de la guerra (derecho de gentes, leyes humanitarias para contener la destrucción entre los contendientes y su incidencia atroz sobre las poblaciones civiles inermes, que hoy llega hasta el derecho de ingerencia) (2). Por estas tres vías las instituciones policiales militares reciben el mensaje de respeto al ciudadano, mensaje que, afincado en la Deontología militar y profesional, forma parte de su cultura.

Tras la experiencia socio-política que condujo a la 2.ª GM, se toma conciencia de que la protección de la sociedad humana requiere de un corpus de derechos común a todas las naciones, que garantice el respeto de las personas y de su entorno social, económico y cultural para la supervivencia sobre el planeta, progresando en bienestar y calidad de vida.

Algo mucho más evidentemente necesario tras la contemplación de los desastres que han supuesto la Guerra del Golfo, el conflicto étnico-racial-religioso yugoslavo, la miseria esparcida por los conflictos civiles africanos de Somalia a Ruanda, sin dejar atrás las víctimas de la desorganización social que supone el terrorismo, la droga y la pobreza.

Como es sabido, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) y los Pactos Internacionales relativos a los Derechos Civiles y Políticos y a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, marcan los hitos principales de los trabajos de la Asamblea General de Naciones Unidas en esta materia.

En nuestro ámbito regional europeo es el Consejo de Europa quien, desde su Estatuto fundacional (5 de mayo de 1949), tiene consignada la tarea de "la salvaguardia y efectividad de los DH y de las Libertades Fundamentales" (artículo 1.º), adoptando en Roma la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y para la Protección de las Libertades (4-XI-1950), perfeccionada por sus ocho protocolos adicionales, no todos ratificados aún por España, y ya en 1961, la Carta Social Europea como instrumento básico para salvaguardar y promover los ideales y principios del patrimonio común europeo, al que España no se puede adherir hasta el 24 de noviembre de 1977, una vez cumplido el requisito condicionante de "reconocer el principio del imperio del Derecho y el principio, según el cual, cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción, ha de gozar de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales", comprometiéndose sinceramente a la consecución de la finalidad común. Lo cual ha quedado refrendado en Maastricht con el avance, seamos optimistas, que supone el Tratado de la Unión Europea (7 de febrero de 1992), que en su artículo F expone que "la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo" y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

España se incorpora a este marco internacional de promoción y defensa de los derechos y libertades desde la firma de la Carta de las Naciones Unidas en 1955, pero de una manera casi simbólica hasta 1975, con la adhesión a sólo seis pactos internacionales relativos a las conductas más aberrantes (genocidio, "apartheid", esclavitud); firmándose, desde entonces hasta la actualidad, más de veinticinco que nos alinean con el resto de las naciones democráticas en cuanto a reconocimiento y defensa de los mismos principios, aceptando

la competencia de Organos y Tribunales Internacionales para la recepción de denuncias de las hipotéticas violaciones de estos Derechos Fundamentales. Posibilidad reconocida en relación a los textos del Convento Europeo de 1950, al Protocolo Facultativo, el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos de 1966 y al Convenio contra la Tortura y Tratos o Penas Cruces, inhumanos o Degradantes de 1984 (3).

Se completa el marco internacional de protección a la Persona y a los Pueblos con el Derecho Internacional Humanitario, antiguo divulgador de una actitud de respeto al otro en el ámbito de los conflictos armados, que en la actualidad converge hacia los Derechos Humanos, de manera absoluta respecto a las personas y poblaciones bajo acciones de guerra, y dirigida, en las áreas de paz, hacia su implementación en los instrumentos jurídicos concretos (Convención para la Supresión de Delitos de Genocidio, de 1948; sobre Refugiados, de 1951 y 1967; sobre Discriminación Racial, de 1965; sobre Crímenes de Guerra o Lesa Humanidad, de 1968; sobre la Tortura, de 1984), impulsado por el movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja (4). Información que ha sido aprovechada en los últimos años por el personal designado para las Operaciones de mantenimiento de la paz.

Este clima internacional, reforzado por la voluntad de las naciones con sanciones económicas y negación de ayuda a los regímenes no democráticos, es expresión de la interdependencia económica, política y cultural a nivel planetario, que ha contribuido a divulgar una misma percepción de los Derechos Humanos, que se ha transmitido "mutatis mutandi" a la sociedad española, que presenta un gran nivel de exigencia al respecto, no tanto fruto de la carencia durante décadas como de la sensibilidad, históricamente sostenida, respecto a la libertad y la justicia.

## EL CONTEXTO NACIONAL ESPAÑOL

1. **La Constitución Española de 1978** recoge un importante catálogo de DH y LF, no sólo a título de declaración de principios, sino prescribiendo su promoción real y efectiva por los Poderes Públicos (artículo 9.2), instituyendo su tutela por los Tribunales Ordinarios y por el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo (artículo 53.2), vinculando a todos los Poderes Públicos (artículo 53.1). Creando la Institución del Defensor del Pueblo (artículo 54) como Alto Comisionado de las Cortes Generales para defensa de los DH y las LF y

expresando que, sobre "normas relativas a los Derechos Fundamentales y a las Libertades que la Constitución reconoce", la interpretación se hará de conformidad con la Declaración Universal de Derechos del Hombre y los Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por España (artículo 10.2), tratados que entran a formar parte del Derecho interno (artículo 96.1) con rango jerárquico de norma superior.

2. El renovado **Ordenamiento Jurídico** que viene desarrollando los contenidos constitucionales, constituye un elemento básico de promoción de los DH tanto en la divulgación de principios y obligaciones como de su exigencia efectiva.

Así en las reformas del Código Penal y de las Leyes procesales, garantizando contra las violaciones de libertades, definiendo nuevos delitos como el de tortura, protegiendo al detenido, garantizando la legalidad de las pruebas y de la forma de obtenerlas, regulándose el procedimiento de Habeas Corpus por LO en 1984.

El ámbito de las Leyes Penales militares es reducido a lo puramente castrense, en tiempos de paz. La pena de muerte es abolida, excepto en la Ley Penal Militar (Protocolo número 6 ratificado por España el 14 de enero de 1985).

La Ley Orgánica, denominada Antiterrorista, que recoge la supresión de forma individual de los derechos a la inviolabilidad del domicilio, secreto en las comunicaciones privadas y plazo máximo de 72 horas en la detención preventiva para los casos de investigaciones sobre bandas armadas o elementos terroristas, de 1981, es sucesivamente modificada en 1984 y 1988 en el sentido de disminuir la discrecionalidad policial e incrementar las garantías y controles jurisdiccionales. La Ley Orgánica General Penitenciaria de 1979 y su Reglamento de 1981 "constituye un marco legal aceptable y hasta avanzado con respecto a otros ordenamientos europeos", según el informe anual de 1989 de la Asociación pro Derechos Humanos de España.

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana ha sido enmendada por sentencia del Tribunal Constitucional del 8-11-1993 en los aspectos que limitaba la inviolabilidad del domicilio y los requisitos de la detención.

La LORTAD (LO 5/92, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal) nos homologa con los países del entorno con respecto a la protección de los datos de carácter personal y uso de ficheros, en defensa del derecho a la intimidad (artículo 18.4 de la Constitución que

prevé la limitación por ley del uso de la informática a estos efectos).

La Ley Orgánica 5/1984, de 26 de marzo, sustituida por la Ley 9/94 de 19 de mayo, reguladora del Derecho de Asilo y la condición de Refugiado, para dar respuesta a las nuevas necesidades consecuencia de la libertad de circulación por el espacio europeo, y la LO 7/1985, de 1.º de julio, los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, que toman una gran importancia en el contexto actual de crecimiento de la xenofobia y de protección de las fronteras exteriores de la Comunidad con el aumento del flujo de inmigración ilegal, lo que hace correr riesgos concretos de no respeto de los Derechos de la Persona a esta parte de la población.

3. **Los Tribunales** españoles de Justicia tienen regulado su estatus por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, que desarrolla el Título VI de la Constitución, consagrando un Poder Judicial independiente del Ejecutivo, con un órgano colegiado de gobierno que es el Consejo General del Poder Judicial. La actuación de tutela y garantía de los DH por los Tribunales Ordinarios está siendo eficaz (6), independientemente de que es la Administración de Justicia la que más quejas ha recibido en el Defensor del Pueblo en los años ochenta con un 25 por 100 del total, recibiendo para 1993 sólo el 10 por 100.

En cuanto a los delitos relacionados con violaciones de derechos de la persona, los Tribunales Provinciales han visto pasar las diligencias de 352 a 832 al año entre 1984 y 1988 según la memoria anual del Fiscal General del Estado, aunque los sumarios se mantienen estables alrededor de 40, lo que acusa un crecimiento de la demanda y sensibilidad respecto a estos Derechos.

Por lo que respecta a los procesamientos de miembros del Cuerpo por malos tratos con sentencia condenatoria se pasa de una media de 7 al año en la primera mitad de los años 80 a menos de 2 en los últimos años. Así, pues, la acción correctora de los Tribunales ha logrado que "el número de malos tratos y torturas que se denuncian en nuestro país no sea especialmente llamativo" (8).

Las demandas contra España planteadas ante la Comisión y el Tribunal Europeo de DH hasta 1988 han sido de 20, de las cuales sólo 4 se admitieron a trámite y, precisamente, en relación a la violación del mismo derecho: el de presunción de inocencia y derecho a un proceso equitativo (9).

4. **El Defensor del Pueblo** (10) constituye, junto con los Tribunales Ordinarios, otro bastión para hacer efectivos los DH en nuestro país. Desde 1983 en que comienza su acción, año en que las Cámaras aprueban su Reglamento de Organización y Funcionamiento, ha recibido un número de quejas creciente año a año, con un máximo alrededor de 30.000 en los años 1990 y 91, que se sitúan para 1993 en 22.372, número todavía muy elevado para el estándar europeo, notándose un alza desde 1987 en la reclamación de derechos frente a la Administración. Los sectores más desfavorecidos socialmente son mayoría entre los que emiten las quejas, de las que se ha elevado de un 30 a un 40 por 100 en los dos últimos años las que reúnen los requisitos para ser admitidas a trámite. Las quejas correspondientes al Ministerio de Interior alcanzan el 5 por 100 cada año.

Las recogidas con respecto al Cuerpo son de dos tipos: a) de los ciudadanos contra el servicio o los agentes que lo prestan, b) de los guardias civiles contra aspectos del funcionamiento interno de la Institución. El resumen de 1985 a 1989 daba un total de 44 quejas admitidas contra el Cuerpo de las cuales 13 correspondían a malos tratos, 8 por diversas violaciones del derecho a la intimidad, 5 por trato incorrecto, 4 por faltar a los derechos del detenido y 4 por infracción de los requisitos procesales de entrada y registro domiciliario. Del 90 al 93 las quejas por malos tratos sigue estabilizada con 15 casos, apareciendo como nuevas las quejas por aplicación de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, 4 casos en el 93, y en materia de extranjería con 3 quejas en el 92 y 7 en el 93.

Obviamente no están recogidas todas las infracciones a derechos que se hayan cometido por miembros del Cuerpo, toda vez que existe la posibilidad de denuncia ante los Tribunales y ante los propios superiores jerárquicos del supuesto infractor, en la seguridad de que se toman las medidas disciplinarias pertinentes (aunque el Defensor del Pueblo insiste en sus informes anuales en que se tomen las medidas cautelares pertinentes de separación de servicio en los casos graves) y que se dan las explicaciones del caso, que prevé el artículo 5 de la LO 2/86 respecto a dar información al ciudadano de los asuntos que le atañen.

5. **El Sistema Educativo**, por abarcar de manera universal ya a la población desde los 6 a los 16 años, constituye el primer lugar donde se debe de "asegurar el más eficaz respeto de los Derechos Humanos", como reclama la Resolución (78)41 sobre la enseñanza de los

DH del Comité de Ministros del Consejo de Europa y así lo dispone el artículo 27 de nuestra Constitución, desarrollado por la LO 8/1985 y la LOGSE (Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo), que especifica que los fines de la actividad educativa son "el pleno desarrollo de la personalidad del alumno, el respeto a los Derechos y Libertades Fundamentales, el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia", así como la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos (11).

La antes citada Resolución proclama la necesidad de intensificar la enseñanza de los DH y LF, recomendando a los Estados miembros "tomar las medidas apropiadas en el contexto de su sistema educativo para que la enseñanza de los DH y LF encuentre una plaza apropiada en los programas" a todos los niveles, incluido el universitario.

De ahí que la homologación de la Enseñanza Militar y Profesional del Cuerpo con el sistema educativo general, propugnada tanto en la LOFCS (artículo 6) como en la Ley 17/89, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, constituyen mandatos imperativos para incorporar, de manera adecuada, en los programas de enseñanza el tratamiento de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

6. El llamado "cuarto poder", **los medios de comunicación social**, han jugado en España un papel de denuncia de las violaciones de los Derechos y Libertades, que ha contribuido al más rápido establecimiento de un marco de opinión exigente acerca de los DH, presionando sobre los funcionarios y la Administración, cumpliendo el papel de control indirecto, que le asigna el comentario d) del artículo 8.º del Código de Conducta para los Responsables de la Aplicación de las Leyes, de las Naciones Unidas. Y que respecto al Cuerpo es preciso abrir más, tanto para una mayor transparencia del trabajo que se efectúa en favor de la sociedad como para lograr una mayor comunicación con el entorno al que servimos.

7. **Las Fuerzas Armadas** a través del rol educativo y formativo sobre los más de 200.000 ciudadanos que cumplen el servicio militar anualmente, en el que colabora la Guardia Civil a través de su voluntariado especial, completa su formación cívico-social, tanto en lo que respecta a los derechos y deberes constitucionales como en los conceptos relativos al Derecho Humanitario. Habiéndose dado ya el paso de eliminar la discriminación de la mujer

en el acceso a la profesión militar, Guardia Civil incluida. Y admitiendo un amplio margen de objeción de conciencia, derecho previsto en el artículo 30.2 de la Constitución y regulado por la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, pero con un crecimiento tal que ya es demandado por casi el 50 por 100 de los llamamientos de 1992 y 93.

Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 1978, constituyen para la guardia Civil, Instituto Armado de carácter militar, el Código Deontológico militar que completa los principios de actuación en su actividad policial, recogidos en el artículo 5.º de la LOFCS. El artículo 7.º de las Ordenanzas concreta el modelo general de conducta que se ajustará, "en paz y en guerra, al respeto a la persona, al bien común y al derecho de gentes". Al concretar los derechos y deberes del militar, se señala la obligación de "observar estrictamente las normas de uso legítimo de la fuerza, teniendo siempre presente el respeto que merece la vida humana" (artículo 170), así como la obligación de respetar y el derecho de exigir "la dignidad y los derechos inviolables de la persona" (artículo 171), de tal manera que "ningún miembro de los Ejércitos podrá hacer objeto a los demás, ni sufrir el mismo, maltrato de palabra u obra, ni cualquier vejación o limitación indebida de sus derechos" (artículo 171). A pesar de lo cual, la demanda de la efectividad de este derecho ha necesitado el impulso del Ministerio de Defensa y algún procesamiento.

Cada Ejército ha completado reglamentariamente este Código con las disposiciones que hacen efectiva su aplicación, algo que debería de desarrollar la Guardia Civil para adaptarlo a las especificidades de su organización y misiones.

8. **La demanda social** sobre Derechos y Libertades en una sociedad en cambio acelerado como la española se concentra en los momentos, espacios y personas donde la dislocación por los cambios se hace más patente y más dolorosa (sectores económicos en crisis que generan paro, lugares de implantación industrial sometidos a reconversión, barrios periféricos no consolidados, extranjeros, población penal, drogo-dependientes, marginados y pobres). El proceso mismo de adhesión a la Unión Europea conlleva reestructuraciones de sectores económicos que ha incrementado coyunturalmente las áreas y la población sometidos a desajustes sociales. De la misma manera, la recuperación de la Europa del Este o la explosión demográfica del

Norte de Africa, aportan efectos y problemas sobre nuestra economía y población.

Es, precisamente, sobre estas situaciones de ruptura social que la Administración tiene una obligación de policía, en sentido amplio, y en las que las instituciones policiales pueden ejercer con mayor profundidad y dedicación la primera de las misiones que le otorga el artículo 104 de la Constitución: "proteger el libre ejercicio de los Derechos y Libertades", en coherencia con la prioridad de los DH en nuestra sociedad democrática.

Siguiendo la línea de aproximación entre comunidad y policía, según muestran las encuestas "barómetro" que viene realizando el CIS desde 1980 (12), la sociedad española califica positivamente la labor de su policía, ya que ha mejorado mucho el trato con la población, el temor al policía ha descendido; la opinión de la policía, en general, es poco respetuosa con los Derechos y Libertades individuales no rebasa nunca el 25 por 100; la confianza en la protección que presta el policía es creciente y mayoritaria, existiendo la opinión entre un 55 por 100 de que el ciudadano no colabora suficientemente con la policía.

Sin embargo, de los informes anuales del Defensor del Pueblo se deduce una preocupación importante sobre la inseguridad ciudadana, con una falta de confianza en la actuación policial, en la prevención y esclarecimiento de hechos denunciados, así como deficiencias en el trato e información que recibe el ciudadano en el momento de efectuar denuncias o al reclamar la intervención policial, con la impresión de que se da un tratamiento más burocrático que efectivo a las denuncias que se formulan.

9. **Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado** tienen determinadas sus funciones, principios básicos de actuación y estatuto por la LO 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuyo artículo 6.º se establece que la formación y perfeccionamiento se adecuarán a los principios señalados en el artículo 5.º (adecuación al ordenamiento jurídico, neutralidad, imparcialidad, no discriminación, integridad, jerarquía y obediencia, con límites en la obediencia debida. Trato correcto en las relaciones con la comunidad, transparencia en las intervenciones, proporcionalidad, congruencia y oportunidad en el empleo de los medios y uso de las armas. Velar por la vida, respeto de los derechos e integridad física, honor y dignidad de los detenidos, cumpliendo plazos y requisitos impuestos por la Ley. Total dedicación profesional, interviniendo en cualquier tiempo y lugar. Reserva y secreto profesional. Responsabilidad de su

actuación profesional). Artículo que configura el código deontológico básico para el sistema policial español, redactado siguiendo las líneas marcadas por el Consejo de Europa en su Declaración sobre la policía y por la Asamblea de las Naciones Unidas en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

El estudio realizado por el sociólogo Díez Nicolás sobre la imagen pública de las FSE desde 1987 a 1990, da un resultado positivo y en mejora creciente, afirmando con respecto a la Guardia Civil que es "una institución social muy conocida y bien valorada", resultando "más alta entre las mujeres que entre los varones, mayor cuando más alta es la edad del entrevistado y más alta cuando más baja es la posición social y la clase social subjetiva". Datos que se confirman en el análisis que sobre la confianza en las Instituciones realiza Amando de Miguel en la obra "La sociedad española 1992-93", en la que según los datos que maneja la Guardia Civil goza de bastante aprecio y "ha superado una larga tradición de resentimiento por parte de los intelectuales (recuérdese la figura emblemática de Lorca) y de las clases humildes".

Sin embargo en el "Libro blanco sobre la formación de las FSE, el Ministerio del Interior, en 1988, aprecia todavía defectos en las relaciones con la comunidad y exhorta a realizar un esfuerzo para mejorar la adaptación social y la integración de los Cuerpos en su medio social.

En una encuesta lanzada en 1986 para las FSE sobre los valores propios de la profesión (14), el Guardia Civil responde que son: la honestidad (34 por 100), la disciplina (23 por 100), ser hábil y saber desenvolverse bien (17 por 100), equilibrio emocional (10 por 100), ser inteligente (5 por 100), buen observador (3 por 100), apertura a los demás (3 por 100), valentía (1 por 100) y preparación física (0 por 100), lo cual muestra el camino que ha habido que recorrer en la mejora profesional y en su adaptación al entorno social de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

## LA PROMOCION DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES Y LA GUARDIA CIVIL

En el apartado c) de la Resolución (78)41 sobre la enseñanza de los D.H., anteriormente citada, se recomienda a los citados miembros del Consejo de Europa "promover una enseñanza apropiada sobre el respeto de los derechos

humanos y los mecanismos de protección concurrentes, en el marco de la formación de los miembros civiles y militares de la función pública", lo cual queda recogido en el artículo 6.º 2 de la LOFCS y que el "libro blanco sobre las bases y necesidades de la formación de los CFSE" en el Ministerio del Interior expresa, para que las funciones policiales sean desempeñadas con el talante ético-antropológico que defiende los valores de "la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" en la línea con la demanda social que desea que su policía actúe siempre en conformidad con la tabla de derechos humanos, en coherencia con su preferencia por el modelo policial humanista y preventivo (15).

El Parlamento Europeo, en su Resolución sobre los Derechos Humanos en el Mundo y la política de Derechos Humanos durante los años 1991-92, punto 144, "reafirma su convicción de la importancia que corresponde a las medidas educativas y de formación" y en la Resolución sobre el respeto de los Derechos Humanos en la Comunidad Europea, Informe anual aprobado el 11 de marzo de 1993, en el punto 85, expresa que "la deontología policial pueda basarse en el respeto de los Derechos Humanos" y en el punto 86 "encarga a su comisión competente que elabore un proyecto de código de conducta europea para la policía, basado en criterios internacionales" (15 bis). Todo lo cual manifiesta una preocupación viva y continua por asegurar el respeto de los derechos de la persona.

La Ley 17/89, reguladora del régimen del personal militar, que reorganiza la enseñanza militar para contabilizarla con el sistema educativo general es una pauta directriz de la enseñanza en la Guardia Civil, que es recogida en el proyecto de Ley de Personal del Cuerpo, y que señala como fines de sistema de enseñanza, entre otros, la formación y las características de las Fuerzas Armadas y en los principios constitucionales. Así, al indicar los criterios que regirán los planes de estudio, recoge: "a) tenderán a garantizar el pleno desarrollo de la personalidad y la completa formación de la persona; b) fomentarán la convivencia social y los demás valores constitucionales; ...d) se estructurarán ponderando según las necesidades profesionales las áreas de formación humana, física, militar y técnica" (artículo 49). Y como objetivo del régimen interior de los centros docentes de formación: a) facilitar el desarrollo de los planes de estudio, de tal forma que se ajusten a los criterios antes expuestos; b) conseguir la adaptación del alumno al régimen de vida militar y a las características propias de las Fuerzas

Armadas con una adecuada integración en la sociedad; c) fomentar el libre desarrollo de la personalidad y la propia iniciativa del alumno.

Es decir, que las directrices recibidas a través de la Jefatura de Enseñanza del Cuerpo serán complementarias y coherentes para la formación de sus miembros como Guardias Civiles, cuya primera misión es la de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades".

El tratamiento de los D.H. y L.F. en los planes de estudio de los centros de formación de la Guardia Civil se apoya en el estudio de la Constitución y se realiza en todos los cursos que se imparten, según instrucciones emenadas del Director General, así como al estudiar las materias de Derecho Penal, Procesal y Político. Además de en las sesiones dedicadas a la formación moral o deontológica que se impartan también en los cursos de especialización. Por otro lado, unos 10.000 alumnos de los centros de formación han recibido enseñanza sobre el Derecho internacional humanitario en cursillos "ad hoc". Los derechos y libertades fundamentales deben de constituir "materia transversal" en el tratamiento docente de todas las materias profesionales, sobre todo en las de aquellos cursos de adiestramientos especiales en los que la utilización de medios de fuerza o de tecnologías que puedan conculcar algún derecho de la persona, al objeto de precisar bien los límites de su utilización.

Al ser variada la duración de los cursos de formación y especialización, el número de sesiones dedicadas a los D.H. es muy diverso, entre un mínimo de 2 y un máximo de 17, hasta 1990, lo que suponía una sesión por cada 53 como mejor ratio y una sesión por 128 de otras materias como peor, según cursos. En el informe que se remite al Comité Europeo para la prevención de la tortura en la primavera del presente año se verifica que los ratios han mejorado a una sesión por cada nueve y por cada 45, correspondientes a un máximo de 231 sesiones y un mínimo de 20, según centros de enseñanza.

La opinión que tiene el Guardia Civil sobre su formación inicial para el ejercicio de su función es bastante positiva, así un 31 por 100 opina que es muy útil, un 47 por 100 que es bastante útil, un 19 por 100 poco útil y un 1 por 100 nada útil (16).

La actividad que genera el Cuerpo da lugar a numerosos contactos y relaciones con la población, cuyo volumen anual queda expresado por las siguientes cifras, según datos estadísticos del Servicio Estadístico del Cuerpo, que son la invitación más importante para lograr la calidad que debe de presidir tales relaciones



por la importancia del impacto social de este volumen:

**5.000.000** de actuaciones policiales con motivo de instrucción de atestados, actas, denuncias e informes.

**2.600.000** denuncias de tráfico.

**55.000** detenidos.

**650.000** actos de auxilio y rescate que afectan a **1.300.000** personas.

**150.000** presos transferidos en **40.500** conducciones.

Es decir, que entran cada año en relación con la Guardia Civil por razón de su servicio público unos **10.000.000** de personas, a las que habrá que incrementar las relaciones informales de servicio y las particulares de cada Guardia Civil. Lo cual confirma el buen criterio del comité de elegir a los Cuerpos policiales para la promoción de los derechos humanos.

En todos estos años la Guardia Civil ha sido cada vez más un instrumento de realización de los derechos humanos y de las leyes fundamentales en nuestro país, habiendo conquistado, al mismo tiempo, ese nivel de disfrute para los propios miembros de la Institución (17), en un progresivo remodelamiento que ha ido dejando atrás arcaísmos tradicionales respecto a horarios y formas de prestar servicio, accesibilidad a las casas-cuarteles y su inviolabilidad como domicilio, posibilidad de salir de la residencia fuera de servicio, etc., persistiendo, sin embargo, quejas en el Defensor del Pueblo respecto al mal estado de los acuartelamientos, retraso burocrático en los expedientes de diverso tipo que afectan al personal, a lo que se suman las situaciones de ambigüedad por falta del desarrollo reglamentario de la LOFCS, que dote al Cuerpo y a sus componentes de respaldo legal más concreto.

Subsiste la restricción correspondiente a los derechos de huelga y sindicación, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico y las previsiones de esta excepción realizadas en las reservas formuladas al artículo 11.2 del Convenio de 1950, aunque se reconoce la posibilidad de la formación de asociaciones de Guardias Civiles de carácter cultural o social, que no sean de carácter reivindicativo.

## **LAS NECESIDADES DE FORMACION SOBRE LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN LA GUARDIA CIVIL**

La acción centralizada de la organización de la enseñanza de la Guardia Civil en sus

distintas ramas de formación (superior, de promoción y básica, niveles coincidentes con los expuestos por J. Alderson al desarrollar sus técnicas de formación (18), de especialización y enseñanza de actualización en las unidades, a las que se añadirá en su día la enseñanza de altos estudios, permite actuar simultáneamente sobre el régimen interior y sobre los planes y programas de estudio.

Se puede decir que, superada la etapa de estudio y conocimiento de los deberes y derechos constitucionales, es el momento de abordar la acción formativa para asumir el mandato constitucional de los derechos y libertades, profundizando en los textos internacionales y con métodos de aprendizaje de hábitos y actitudes a través de una pedagogía activa y más adaptada.

Son elementos que favorece estas enseñanzas: el marco militar de la Institución, el marco nacional de divulgación y la exigencia social de un servicio absolutamente adaptado a los principio de respeto de los derechos humanos; el marco internacional, reforzado a partir de la entrada en vigor del Tratado de la Unión y, por supuesto, la ejemplaridad de las acciones institucionales y personales. Para, de esta manera, lograr vencer la inercia de las conductas, de los estereotipos que asocian los derechos humanos a debilidad o ineficacia en el servicio, la tensión excesiva para lograr resultados efectivos a corto plazo por presión de la opinión pública o de los mandos, la tendencia a burocratizar las relaciones personales y también vencer el aislamiento de la población, sobre todo donde por razones de seguridad los contactos son escasos.

Así se presentan como necesidades para la formación del Guardia Civil, primero, de una manera general, el acercar la teoría de los derechos humanos a la práctica del servicio para salvar el hiato que se produce entre el saber o el conocer y la conducta, a tal efecto se propone una pedagogía activa que ayude a:

- Crear la actitud, el hábito de actuar dentro del respeto de los derechos y libertades.
- Crear una conciencia moral fuerte de repugnancia a las acciones contrarias al respecto del individuo y sus derechos.
- Crear una conciencia de lealtad hacia la comunidad, una sensibilidad acrecentada para percibir la demanda social de nuestro servicio público.

Para desarrollar este programa es preciso:

- Una revisión continuada de los planes y programas de estudios, adaptándolos a la evolución social y tecnológica en la medida que tenga incidencia sobre los derechos humanos, al objeto de dar directrices de tratamiento deontológico de las innovaciones (19).
- Reorientar la programación actual para distribuir las sesiones y conferencias sobre deontología en el interior de las diversas materias y prácticas, superponiendo el discurso deontológico al técnico, científico y a la práctica del servicio, contribuyendo a lo que se considera una materia transversal.
- Abordar los temas de derechos humanos con la profundización que permiten los textos y las sentencias o decisiones de los organismos internacionales, completando el catálogo internacional de derechos y libertades, utilizando metodologías participativas de trabajo y realizando tareas de investigación sobre la materia.
- Seleccionar un profesorado con prestigio en el servicio que otorgue el magisterio de su autoridad en intervenciones como profesor invitado, si no existe quien reúna estas características de manera sobresaliente en el centro de enseñanza.
- Revisar el régimen interior de los centros para evitar que se lesione en la práctica cotidiana los derechos que se aprenden en los programas (novatadas, abusos de poder, discriminaciones...), potenciando la relación de los centros con su entorno social.
- En los cursos de poca duración para especialidades, introducir sesiones y cuestiones deontológicas que prevengan contra violaciones específicas de la legalidad o de los derechos y libertades, derivadas de las tareas profesionales.
- Mejorar la formación en planificación operativa de los servicios para prevenir las incidencias negativas a los derechos humanos, y para integrar las debidas orientaciones y apoyos de las autoridades gubernativas o judiciales en el desarrollo de los servicios.
- Mejorar el proceso de selección para garantizar eficazmente que los defectos psicológicos o de nivel cultural o de conocimientos no puedan constituir interferencias en los derechos y libertades de los ciudadanos.

## SUGERENCIAS PRACTICAS

Como consecuencia de la metodología de exposición, las sugerencias prácticas que se proponen van desde el ámbito propio de nuestra Institución y competencia a las que pretendan aprovechar la incitación del marco nacional y del internacional de cooperación para la promoción y defensa de los derechos y libertades, haciendo abstracción de las dificultades de oportunidad o presupuestarias.

### Así, en el ámbito de la Guardia Civil:

- Elaborar un código de conducta adaptado al Cuerpo y a sus misiones.
- Crear un grupo de trabajo permanente en la Jefatura de Enseñanza, que realice programas de investigación y seguimiento del servicio y del régimen interior de los centros, para poner al día la aplicación práctica del código de conducta.
- Cooperar con el Servicio de Relaciones Sociales del Cuerpo:
  - a) para preparar y remitir a las Unidades operativas ejemplares sintetizados y esloganes sobre derechos humanos y conductas a evitar.
  - b) para difundir la demanda social e imagen del Cuerpo, junto a las instrucciones y orientaciones para que la transparencia del servicio público que se presta sea total.
- Proponer como obligación reglamentaria de los Jefes de Unidad la difusión de la actividad de servicio, vida de las unidades y la oferta de servicio de la Institución, dejando a salvo el derecho a la intimidad y la obligación de reserva.
- Programar en la enseñanza de actualización en las unidades metodologías de análisis y discusión de sus propios casos de servicio y sobre los aspectos de su medio ambiente social.

### En el ámbito nacional:

- Intensificar, en el marco del principio de cooperación entre los cuerpos policiales, los intercambios puntuales para divulgación de estos principios y de las prácticas del servicio consecuentes (seminarios, conferencias, profesorado, trabajos y experiencias).
- Proponer la creación de una conferencia permanente interdisciplinaria, común a

los Cuerpos policiales para el análisis de la situación, trabajos de investigación y emisión de documentación y orientaciones.

### En el ámbito internacional:

- Intensificar los intercambios de profesorado y experiencias (en esta dirección se ha firmado un acuerdo, con ocasión del 150 aniversario del Cuerpo, con otras Gendarmerías europeas).
- Organizar seminarios multinacionales sobre derechos humanos para exponer el estado de la situación y metodologías, rotando cada año en un país diferente.
- Realizar programas comunes de investigación.
- Aprovechar los sistemas de comunicación internacional permanentes para la divulgación de metodologías, información pedagógica, experimentos docentes, así como para orientaciones comunes o comunitarias, acordadas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, lo cual será un excelente camino para promover el espacio policial europeo: el de la cultura de los derechos de la persona.

Como epílogo, recordar que el respeto de los derechos humanos nos afecta a todos, no es una cuestión que pertenezca al mundo de las utopías, sino al de la necesidad.

Es necesario un trabajo perseverante para mejorar las relaciones humanas, a veces también, audaz. Nelson Mandela es un ejemplo paradigmático, liderando las conciencias nacionales que, con el apoyo internacional, lograron este año la victoria sobre la lacra del "apartheid", un baldón no sólo para Sudáfrica sino para la humanidad entera.

### NOTAS

- (1) Teniente Coronel Morales Villanueva: "Evolución histórica de los Derechos Humanos del Guardia Civil", revista de estudios históricos de la Guardia Civil número 21, páginas 7 y ss.
- (2) José Flores Fernández Flores: "El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario: su precisión". Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario. Conferencia.
- (3) Carlos Fernández Casalevante: "El Convenio Europeo de Derechos Humanos: demandas contra España (1979-1988)". HAAE/IVAP, 1988, página 56.
- (4) Informe final de la Comisión de la Cruz Roja, Media Luna Roja y La Paz, de abril de 1989, sobre la contribución del movimiento internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja al respeto de los Derechos Humanos.
- (5) "Informe sobre los Derechos Humanos en España 1989", APDHE, página 27.
- (6) Javier Barcelona Pallop: "El Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad", HAAE/IVAP, 1988, páginas 260 y ss.
- (7) Resúmenes estadísticos correspondientes a la Memoria del Fiscal General del Estado de los años 1985 al 1988.
- (8) Ops. cit. número 5, páginas 10 y 11.
- (9) Ops. cit. número 3, páginas 138 y 139.
- (10) Resumen de las quejas relacionadas con la Guardia Civil, aparecidas en los informes anuales del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales desde 1985 a 1989 y de 1990 a 1993.
- (11) Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo, MEC 1989, página 19.
- (12) Resultado de las encuestas del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), expuesto en el "Libro Blanco sobre necesidades de formación de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado" (Ministerio del Interior-Secretaría de Estado para la Seguridad-Dirección de la Seguridad del Estado) 1988, páginas 78 a 81.
- (13) Juan Díez Nicolás: "La imagen pública de los Cuerpos de Seguridad, Cuadernos de la Guardia Civil, número 1, 1989, página 81.
- (14) Ops. cit. número 12, página 82.
- (15) Marcos Fernando Pablo: "Las libertades públicas de los policías", Policía y Seguridad: análisis jurídico-político. IVAP 1988, páginas 106 y ss.
- (15 bis) "El Parlamento Europeo y los Derechos Humanos". Dirección General de Estudios y Unidad de Derechos Humanos. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo 1994.
- (16) Ops. cit. número 12, página 100.
- (17) Revista del Cuerpo número 543 de julio de 1989, página 4.
- (18) J. Alderson, "Les Droits de l'homme et la police", C.E. 1984, páginas 78 y ss.
- (19) Ponencias del 7.º Curso de Alta Especialización para la Fuerza de Policía (1984): "La función del Policía como base de la investigación de la verdad y de la protección de los Derechos Humanos". Conclusiones del Grupo de habla española y del Grupo de habla inglesa.