

*Guía de 12 puntos
para la formación y la educación
en derechos humanos de los
funcionarios del Estado*

Febrero de 1998

Índice AI: ACT 30/01/98/s

Amnistía Internacional. Secretariado Internacional. 1 Easton Street, Londres WC1X 8DJ. Reino Unido

Traducido por Editorial de Amnistía Internacional (EDAI)

Introducción

El objetivo de este documento es 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.

Son cada vez más las instituciones, incluidos organismos gubernamentales y organizaciones intergubernamentales (OIG), que establecen programas de formación en derechos humanos. Amnistía Internacional ha observado que algunos de estos programas carecen de un análisis previo de la situación, utilizan enfoques metodológicos de formación anticuados, carecen de una integración sólida con los esfuerzos de reforma o proporcionan —cuando lo hacen— muy poco seguimiento a largo plazo para garantizar mejoras sustanciales en la situación de derechos humanos.

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.

Esta guía también pretende ayudar a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a los estudiosos del tema proporcionándoles un código metodológico común que debe aplicarse a todos los niveles y mejorarse constantemente.

Amnistía Internacional quiere agradecer la ayuda y el apoyo que ha recibido por parte de muchos defensores de derechos humanos de diversa procedencia en la formulación de esta *Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado*, y también agradece cualquier sugerencia.

Definición de la educación y la formación en derechos humanos

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.

A fin de conseguir un efecto significativo, el programa educativo debe mantenerse durante cierto periodo de tiempo, suponer una interacción directa y constante entre los educadores y el alumno e incluir un aprendizaje práctico.

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.

Para que un programa de formación sintonice con los principios de derechos humanos debe incluir también el desarrollo de habilidades básicas, como el pensamiento crítico, la comunicación con los demás, la resolución de problemas y la negociación, todas ellas fundamentales para la aplicación eficaz de las normas de derechos humanos.

En algunos casos, puede ser necesario poner a punto cursos independientes sobre derechos humanos para compensar la falta de formación previa en tales materias, pero lo ideal es que los conceptos y los valores de derechos humanos sean parte integral de todos los cursos y prácticas docentes.

Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado

1) - La evaluación previa de la situación de derechos humanos es absolutamente fundamental.

Antes de iniciar un programa de formación en derechos humanos es fundamental determinar si es viable a la vista de la situación de derechos humanos que existe en el país en cuestión.

También debe realizarse una evaluación de necesidades que permita identificar objetivos prioritarios y determinar el ámbito y el enfoque del programa. Los problemas de derechos humanos a los que se enfrenta la sociedad civil serán un factor determinante en el tipo de formación que se imparta y las instituciones estatales que participarán.

En algunos casos, esta evaluación previa puede llegar a la conclusión de que la formación como medida inicial carece de sentido debido a la gravedad y el carácter de las violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, es posible que haya una pauta de impunidad, o que las violaciones de derechos humanos las cometan grupos militares o paramilitares a los que la formación no llega, o que haya tanta desorganización en el ministerio en cuestión que sean precisas otras medidas antes de introducir cuestiones de derechos humanos en el currículo.

En tales casos, es posible que se considere inadecuado impartir formación a los funcionarios nacionales hasta que se enmienden o se anulen las leyes que no cumplen las normas internacionales y regionales mínimas, se mejoren las condiciones en las cárceles o se eliminen ciertos tipos de fuerzas de seguridad (por ejemplo, los grupos paramilitares).

En un primer momento, la captación de apoyos, incluida la formación sobre la manera de conseguir cambios legislativos, puede ser más constructiva que la formación general sobre derechos humanos, que puede resultar incluso contraproducente si las circunstancias no son las adecuadas.

Aun en la peor situación, las consideraciones anteriores no eliminan la necesidad de poner en marcha campañas de sensibilización sobre derechos humanos que, por ejemplo, pueden consistir en seminarios o mesas redondas públicas en los que se señale la necesidad de lograr un desarrollo de los derechos humanos y el cumplimiento de las normas de derechos humanos.

2) - *La educación en derechos humanos debe ser un paso más para lograr un mayor grado de rendición de cuentas.*

La formación en derechos humanos será más eficaz allí donde las autoridades estén comprometidas con la defensa de las normas de derechos humanos y los funcionarios puedan ser sometidos a observación.

En un país en el que las violaciones de derechos humanos son sistemáticas, a menos que el gobierno emprenda un cambio en su política general con respecto a los derechos humanos, la formación corre el riesgo de ser una gota en medio del océano. Varios gobiernos se han vanagloriado de sus programas de formación, pero éstos no parecen haber conducido a ninguna mejora de la situación general de derechos humanos del país. Las autoridades deben asumir la responsabilidad de proporcionar programas de calidad, apoyo, recursos adecuados y seguimiento.

La formación en derechos humanos no es eficaz si se lleva a cabo aisladamente; debe ser un paso más hacia la consecución de un mayor grado de rendición de cuentas. A los funcionarios debe hacerseles ver que su conducta no dejará de ser sometida a examen por el hecho de acceder a iniciar programas de formación.

Las autoridades también deben manifestar claramente su compromiso con los derechos humanos, por ejemplo apoyando cambios en la legislación, permitiendo que haya libertad de expresión y asociación, iniciando sus propios actos y apoyando los actos organizados por los grupos sociales en favor de los derechos humanos o poniendo en marcha campañas nacionales de educación pública en derechos humanos.

Hay casos en los que las conferencias y seminarios de formación en derechos humanos podrían desempeñar una importante función generadora de reformas estimulando a grupos cuidadosamente elegidos. Por ejemplo, tanto juristas como políticos tienen una gran presencia en la vida pública y participan en la toma de decisiones que afectan a la aplicación de los derechos humanos.

La formación y la educación deben formar parte de una amplia estrategia de derechos humanos y encajar en un marco más amplio de reforma de derechos humanos.

3) - *Los funcionarios deben comprometerse a poner en práctica el programa de formación como parte fundamental de su profesión.*

La idoneidad de los programas de formación y la integración de las preocupaciones de derechos humanos en el currículo es responsabilidad general del gobierno. La aplicación de las normas de derechos humanos debe ser un factor crítico a la hora de ascender o asignar tareas a los funcionarios.

Debe encargarse la administración general de los programas de derechos humanos a los funcionarios pertinentes, que asumirán la responsabilidad de dichos programas, todo ello con apoyo al más alto nivel posible. Tal vez sea preferible comenzar por cambiar la legislación local para garantizar el compromiso de las autoridades y la capacidad de mantener a largo plazo el programa de educación en derechos humanos.

4) - *El programa de formación debe coordinarse con otras actividades de derechos humanos en las instituciones estatales y en la comunidad.*

Los programas de formación en derechos humanos no deben consistir en cursos de formación aislados para funcionarios seleccionados, sino que deben establecer una sólida estructura nacional de formación y contribuir a la creación de una cultura nacional de respeto por los derechos humanos, que abarque tanto al sector en cuestión como a los sectores de la sociedad a los que se supone que éste sirve. Por ejemplo, tanto la policía como los trabajadores sociales de países en los que hay niños que viven en la calle deben ser animados a entablar un diálogo con los niños para llegar a comprender mejor las necesidades y las dificultades con que éstos se encuentran, y al mismo tiempo resolver los prejuicios que suelen estar en el origen de respuestas violentas.

5) - *Las organizaciones no gubernamentales deben desempeñar una función clave en todas las etapas del programa de formación.*

A la hora de determinar la idoneidad de un país para la formación en derechos humanos es de gran importancia realizar consultas con las ONG locales sobre los objetivos y el diseño del programa, y posteriormente sobre su gestión, seguimiento y evaluación. Puede resultar sumamente valioso hacer participar a personas de esas ONG encargadas de la formación, para que así se entable un diálogo con las autoridades, siempre tan necesario. De esta forma se fomentará una colaboración nueva y diferente en lo que hasta entonces tal vez haya sido una relación de agresión y desconfianza.

En los casos en los que las ONG no puedan o no quieran llevar a cabo la formación, deben ser invitadas a asistir a los cursos para garantizar su carácter abierto y para que puedan realizar comentarios constructivos de mejora, así como recordar al gobierno que es responsable de garantizar que la formación tendrá efecto sobre las prácticas cotidianas de los funcionarios y las vidas de los integrantes de la comunidad a la que sirven.

Al mismo tiempo, es importante asegurarse de la imparcialidad y la profesionalidad de las ONG participantes y, cuando sea pertinente, ofrecerles oportunidades para mejorar su propia competencia en este campo.

6) - *Los grupos a los que va dirigida la formación y los objetivos del curso deben ser cuidadosamente elegidos.*

Hay distintos enfoques, y el que se adopte dependerá del marco en el que se va a llevar a cabo la formación: la gravedad de las violaciones, el país concreto y otros factores clave.

He aquí algunos ejemplos:

* Un enfoque sería asegurarse de que sólo reciben formación unidades o divisiones completas, para garantizar que los participantes se toman la formación en serio y evitar problemas de presiones negativas entre compañeros cuando la persona que ha recibido la formación vuelve a su unidad. Impartir la formación a unidades facilita el seguimiento y simplifica la evaluación de la actuación

de la unidad y del comandante o el jefe de división, así como tener en cuenta esta actuación en ascensos y traslados.

* Otro enfoque sería comenzar formando sólo a los encargados de formación (es decir, a los que se encargan de la formación en las academias militares o de la policía o a los profesores de derecho) para que luego ellos participen en la formación del resto de la unidad o departamento. En ambos casos, es importante que la formación en derechos humanos vaya camino de convertirse o se haya convertido ya en parte permanente e integrada del currículo de formación de la fuerza o sección en cuestión (con el respaldo de los necesarios cambios legislativos).

* Un tercer enfoque sería lograr el equilibrio entre la formación de unidades completas y la de una selección representativa de funcionarios o encargados de formación. Este enfoque mixto se basa en que, cuando hay una selección representativa de funcionarios que han recibido formación, éstos llegan hasta otros por solidaridad. Un formato posible de este enfoque sería combinar seminarios nacionales y regionales.

Es posible que durante el curso sea necesario elegir ciertos temas para tratar violaciones de derechos humanos concretas que comete el grupo que recibe la formación.

7) - *Los encargados de la formación deben tener alguna relación con el grupo elegido.*

Es lógico que los encargados de formación tengan alguna relación con el grupo elegido para recibir la formación. Por ejemplo, que las personas encargadas de formar a la policía tengan experiencia dentro de la policía, o que las encargadas de formar a funcionarios tengan experiencia directa en el trabajo en la función pública. Esto contribuye a asegurar que los formadores no sólo inspiran el respeto necesario, sino que comprenden las dificultades a las que se enfrentan los alumnos en la práctica.

Los encargados de la formación deben ser elegidos con mucho cuidado. Deben tener autoridad y ser imparciales. Si no tienen las necesarias habilidades pedagógicas y un conocimiento sobre derechos humanos contrastado, es cuestionable que deban ser elegidos para la tarea. Equivocarse al elegir a quienes deben impartir la formación puede poner en peligro la credibilidad de todo el programa de formación y toda la confianza que éste pueda haber inspirado en la restauración de la opinión pública

La formación de los encargados de formación procedentes de los sectores elegidos y las ONG pertinentes es importante para garantizar que se dispone de un equipo grande y profesional. Algunas veces será necesario realizar un trabajo preliminar para animarlos a participar y a desarrollar sus habilidades pedagógicas y sus conocimientos de derechos humanos.

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.*

Los métodos de enseñanza deben ajustarse al país, el grupo y las violaciones de derechos humanos que se han perpetrado o hay peligro de que se perpetren en ese país. Estos métodos deben ser respetuosos con las costumbres culturales y religiosas sin sacrificar las normas de derechos humanos y es preciso que resulten accesibles a la audiencia para que sean eficaces.

9) - *La formación debe tener una orientación práctica y contar con técnicas participativas de aprendizaje.*

Se pedirá a los jueces que decidan sobre casos hipotéticos en simulacros de juicios o apelaciones, según convenga. Se pedirá a los policías que lleven a cabo ejercicios de control de multitudes, simulacros de arrestos e interrogatorios con “sujetos” difíciles, y que reaccionen ante malos tratos u otras violaciones en demostraciones simuladas por sus compañeros.

Los encargados de la formación deben **evitar** métodos tales como dar ejemplos sobre técnicas de tortura empleadas en todo el mundo cuando estén impartiendo formación sobre la tortura para luego decirles a los alumnos que no deben utilizarlas. Es **preferible** debatir el hecho de que las violaciones de derechos humanos son delitos internacionales, regionales y nacionales que están penados.

10) - *El material de enseñanza debe ser práctico.*

El material debe ponerse a disposición de los participantes lo más pronto posible y siempre antes de las sesiones de formación. Cada juego de material incluirá textos completos de las normas internacionales, regionales y nacionales pertinentes (variarán según el grupo escogido) en el idioma adecuado. En muchos países la mayoría de la población, incluidos algunos miembros de las fuerzas de seguridad, es analfabeta, en cuyo caso será preciso elaborar un material distinto, que garantice la enseñanza de la esencia de los principios.

Cuando sea pertinente, los programas de alfabetización serán un objetivo de largo alcance de cualquier programa de formación profesional, y proporcionarán un sólido marco para cualquier componente de formación en derechos humanos.

11) - *El seguimiento debe integrarse desde el principio en el programa de formación.*

Ningún programa deberá llevarse a cabo sin un seguimiento eficaz. Los programas de seguimiento ofrecerán apoyo y, en los casos en que sea necesario, asesoramiento a los encargados de formación y los que elaboran las políticas educativas y formativas locales, garantizando la continuidad y el nivel.

Entre las posibles técnicas de seguimiento están las reuniones de personas que han recibido la formación, la publicación de un boletín sobre la aplicación de los programas de formación (intercambio de experiencias), los informes de actividades o los informes de evaluación y el contacto con los participantes tras los programas de formación para comprobar los avances en la aplicación de las enseñanzas impartidas.

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.

Es importante que los criterios en función de los cuales se evaluará el programa y la persona que efectuará la evaluación estén integrados en el programa desde el principio.

Esta evaluación no deberán hacerla únicamente los encargados de formación, los alumnos y los jefes de las unidades del funcionariado, sino **un organismo independiente** (una ONG o una institución académica) que pueda evaluar objetivamente la eficacia del programa y formular las recomendaciones pertinentes. La aplicación de estas recomendaciones también necesita de la vigilancia tanto del organismo gubernamental en cuestión como de la sociedad civil, así como de organismos internacionales.

Cada participante debe comprometerse a tomar algunas medidas prácticas para utilizar la formación. Por ejemplo, los fiscales deben informar de las medidas que han tomado para investigar cada denuncia o informe de tortura o malos tratos y explicar la adecuación de estas medidas al programa de formación. Esto será crucial para que el programa tenga un efecto concreto en la mejora de la situación de derechos humanos y para dar pasos definitivos hacia la creación de una cultura de respeto hacia los derechos humanos y su desarrollo.

Las autoridades deben evaluar la actuación en el trabajo para determinar si los alumnos cumplen con las normas de derechos humanos, recompensar en consecuencia a quienes lo hagan y sancionar a los que no. La formación en derechos humanos no debe quedar en mera apariencia.

Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado

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.*