

21/2



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

LA SINDICALIZACION DE LA POLICIA ITALIANA Y
LOS COMITES CONSULTIVOS EN EL EJERCITO

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el título de

S O C I O L O G A

p r e s e n t a

ANA MARIA BUSSI VIDAL

Prof. Guía: DR. ANTONIO CAVALLA

AÑO ACADEMICO 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

PRESENTACION.....	I - II
INTRODUCCION.....	III - VII

Capítulo I.

ORIGENES DE LA POLICIA EN ITALIA.....	1 - 21
---------------------------------------	--------

Capítulo II.

DESCRIPCION DEL CUERPO DE POLICIA.....	22 - 38
a) Características generales.....	22
b) Descripción del Cuerpo de Policía.....	23
c) La Escuela de Policía. Formación cultural de la policía.....	32
d) Otras características de la Policía antes de la reforma.....	35

Capítulo III.

EL MOVIMIENTO POR LA DEMOCRATIZACION Y POR LA SINDICALIZACION DE LA POLICIA.....	39 - 75
1) Primeras reivindicaciones y etapas más significativas del movimiento.....	39
2) La desmilitarización, la sindicalización y los riesgos del sindicalismo indepen- diente.....	55
3) La posición de los Partidos Políticos y del Gobierno en relación al movimiento.....	64

Capítulo IV.

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL EUROPEA DE LA POLICIA.....	76 - 85
a) Tutela de la libertad sindical en Europa....	76
b) Tutela de los derechos sindicales de la policía a nivel internacional y Europeo.....	78
c) La organización internacional de la policía.	81

Capítulo V.

LA ORGANIZACION SINDICAL DE LA POLICIA EN OTROS PAISES DE EUROPA.....	86 - 98
---	---------

Capítulo VI.

ANALISIS DE LA LEY QUE REFORMA LA POLICIA.....	99 - 117
1) Síntesis de la Ley 121 del 25.4.81	99
2) Algunas opiniones sobre la Ley de Reforma de la policía.....	110

Capítulo VII.

LAS ESTRUCTURAS MILITARES EN ITALIA.....	118 - 140
1) Identidad de las F.F.A.A. Italianas.....	118
2) El regimiento. El Servicio Militar.....	121
3) Los oficiales.....	126
4) Características de los nuevos militares....	129
5) La carrera militar.....	130
6) La justicia militar.....	136

Capítulo VIII.

NACIMIENTO Y DESARROLLO DEL MOVIMIENTO DE LOS MILITARES EN ITALIA.....	140 - 156
a) Generalidades históricas.....	140
b) Las primeras luchas.....	143
c) El caso Sotgiu.....	145
d) El caso del sargento de color.....	152
e) En el aeropuerto de San Giusto en Pisa.....	154

Capítulo IX.

EL SOLDADO PROTESTA.....	157 - 161
--------------------------	-----------

Capítulo X.

LA LEY 332 DE 1978 - NORMAS DE PRINCIPIO SOBRE LA DISCIPLINA MILITAR. EL DECRETO 691 DE 1979 - REGLAMENTO QUE DISCIPLINA LA ACTUACION DE LA REPRESENTACION MILITAR....	162 - 189
---	-----------

a) Síntesis de la Ley de Principios sobre la disciplina militar.....	163
b) Algunas opiniones sobre la Ley.....	169
c) El Reglamento que disciplina la reali- zación de la representación militar.....	186

Capítulo XI.

LA DEMOCRATIZACION DE LA POLICIA Y LAS F.F.A.A. Y LA TEORIA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.....	190 - 198
--	-----------

<u>CONCLUSIONES</u>	199 - 205
---------------------------	-----------

<u>APENDICE</u>	206 - 217
-----------------------	-----------

El Texto del Estatuto del Sindicato Unitario
de los trabajadores de la Policía. SIULP.

<u>Bibliografía</u>	218 - 221
---------------------------	-----------

PRESENTACION .

En los últimos veinte años, las Fuerzas Armadas y la Policía de América Latina han tenido una preponderante actuación represiva contra los intereses de las clases populares impidiendo u obstaculizando el desarrollo de los procesos democráticos. Se puede afirmar en consecuencia, que los Cuerpos Armados son instituciones que juegan un rol determinante en esa región.

La experiencia gremial al interior de los institutos policiales y armados, que se está realizando en algunos países de Europa y particularmente en Italia, merece estudiarse con el fin de dar a conocer el efecto que produce en las relaciones internas de cada Cuerpo Armado y en el desarrollo político y social de cada país. Insistimos en la importancia de Italia, porque se trata de un movimiento nacido de la base, en el último decenio.

El presente trabajo tiene dos objetivos principales. Uno, la difusión en el contexto latinoamericano de estas experiencias, presentando un hecho que por efecto de demostración pueda impactar a algunos sectores de esas Fuerzas Armadas. Pudiera ser ésta una de las tantas acciones útiles para vincular a esas instituciones en un proceso democrático.

El segundo objetivo a destacar es el dar a conocer este fenómeno para que se incorpore en los estudios que se están realizando en esta Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM,

sobre las Fuerzas Armadas. Es decir, este trabajo aspira a ser un primer paso para futuras investigaciones sobre el tema y profundizar el estudio de otros países europeos, donde la experiencia tiene mayor madurez que en Italia, país que estudiaremos más a fondo en este trabajo.

La tesis se trabajará en el contexto italiano, por motivos prácticos de la estudiante. Sin embargo habrá un capítulo donde se presentarán en forma muy general las experiencias de otros países europeos.

Se tratará de manejar dos hipótesis en el transcurso de la investigación: la primera, ver si la democratización interna que proviene de las bases de la policía y Fuerzas Armadas como producto de la sindicalización, deberá repercutir inevitablemente en sus posiciones y actitudes al interior de un proceso democrático determinado.

Y la segunda: si la sindicalización de la Policía y las Fuerzas Armadas implica un proceso de democratización de los Cuerpos Armados que necesariamente tienen consecuencia en el concepto y la filosofía de la Teoría de la Seguridad Nacional.

INTRODUCCION .

La etimología de la palabra "policía", su raíz histórica, tiene un significado político: indica un buen gobierno, una buena administración del Estado, lo que equivale a decir una función política y social orientada a promover el bienestar de la colectividad, y una función jurídica relacionada con la limitación de la actividad de cada uno, en relación a los fines de conservación que aseguran el orden público y la seguridad pública.

En el curso del desarrollo histórico, ésta última función se desliga del resto de las características y toma cuerpo el concepto de policía como instrumento eficaz de defensa del orden constituido. Este concepto supone un poder central, que no tiene precedentes en las sociedades antiguas, pero que en cambio es típico de las sociedades desarrolladas. Tiene su origen en el principio de la soberanía en el plano político y en el de la estabilidad en el plano jurídico.

Un poder es soberano en la medida en que puede actuar de hecho y en forma eficiente frente a la conflictualidad de las partes sociales. Por este mismo motivo se transforma en legítimo y construye un ordenamiento jurídico propio, de tipo estatal, sobre la base de una escala de valores propia del grupo o de la clase dominante, y es la policía -su brazo secular- que asegura la continuidad, imponiendo comportamientos uniformes, permitiendo la repro-

ducción de las instituciones y haciendo frente a las eventuales crisis de credibilidad que pudiesen poner en peligro su existencia.

Por ésto la policía está inserta en la dialéctica de lo real como fuerza de conservación, administrada como monopolio de quién es titular de la autoridad. Sin embargo, ésta no es una situación inmutable. Puede suceder por ejemplo, que cambien los principios de legitimidad, hasta ahora universalmente aceptados y que la autoridad se transforme en "absolutismo" o en "autoritarismo" con lo que cambiaría el rol de la policía, según si estuviera al servicio de las viejas estructuras no reconocidas por la mayoría o no. Naturalmente, este es un ejemplo extremo.

La división de los poderes del Estado y las garantías constitucionales tienden a encontrar un punto de equilibrio social, en el cual la policía juega un papel importante, moderador, en síntesis, un papel de mediador. La historia nos demuestra que cuando la policía no juega este rol y es instrumentalizada por el poder, en la sociedad en que esto ocurre se abren las puertas a la instauración y consolidación del fascismo.

Actualmente aparece claro que es necesaria una transformación de la policía de "aparato de Estado" a "aparato ideológico del Estado" que como tal tiene relaciones con la sociedad civil y con el mundo del trabajo,

Una tal colocación de la policía en el tejido social democrático, que le permita una ideología profesional propia, (que haga

por ejemplo, obligatoria la desobediencia a las órdenes claramente criminales o inhumanas, injustas o ilegales para evitar las aberraciones y los horrores que se han visto en el pasado y que lamentablemente se continúan viendo en muchos países) determina en el trabajador de la policía una toma de conciencia que transforma el orden público tradicional en orden democrático y lo induce a hablar el mismo lenguaje de los ciudadanos, como consecuencia de participar en una república democrática moderna.

Este pasaje -de instrumento acrítico del poder a organismo consciente de su propio valor, en una sociedad pluralista en continua e incesante evolución- fué uno de los puntos centrales, aunque no el más debatido, del movimiento de las bases de la policía, por la desmilitarización, la sindicalización y la reforma del Cuerpo, en Italia.

En la presentación del tema -especialmente en la parte que se relaciona con la historia del movimiento - se verá como se ha originado y evolucionado este interesante fenómeno en una sociedad desarrollada como es la italiana.

En el caso italiano, la particular utilización de que ha sido objeto la fuerza del orden, su tradicional estructura, su forma de organización, la ideología que la ha guiado en los hechos, han correspondido -casi sin interrupción en la historia a una lógica de contraposición entre dirección autoritaria del Estado y libertad del ciudadano. En los sistemas democráticos, en general, la policía no goza de independencia; se encuentra necesariamente en una posición subordinada en relación a la autoridad polí

tica cuando desarrolla actividad preventiva, o a la autoridad ju
dicial cuando desarrolla actividad represiva.

Analizaremos la génesis y el desarrollo de la policía italiana en este trabajo, a fin de descubrir los caracteres típicos que presenta así como tratar de entender las profundas razones que han caracterizado negativamente la Institución, factores negativos que la llevan a desembocar en este movimiento -ho
y triunfante- de reforma, sindicalización y desmilitarización de la policía.

Es necesario aclarar que las fuerzas de policía en Italia son muchas (las que serán presentadas en el primer capítulo), to
das con los mismos problemas e intérpretes de las exigencias de autodefensa de la clase más fuerte. Este trabajo se referirá so
lo a la policía que conforma la "Pubblica Sicurezza" (P.S.), ya que ha sido la única policía que ha dado vida a este nuevo movimiento de base que trata de transformar su relación con la socie
dad y el Estado, venciendo la antigua separación en la cual ha estado sumida por años.

Con lo anterior no se quiere decir que los otros cuerpos de policía no vayan a ser reformados. La necesidad de una estrecha coordinación de los varios cuerpos de policías que hoy operan de
sordenadamente, con rivalidad y antagonismo, es sentido por la sociedad entera, pero representa un nudo político de difícil solución que podrá sólo ser afrontado cuando se le dé una importan
cia primordial a la defensa del ciudadano y a la defensa de la

VII

legalidad democrática y se abandone la práctica de perseguir brillantes operaciones aisladas.

La falta de coordinación, consecuencia de una concentración de policías, que no se encuentra en otros Estados europeos, ha influido de manera relevante en una crónica inadecuación de los servicios que necesitan una mayor preparación técnica y cultural y una coordinación más estrecha con la autoridad judicial.

En el transcurso del trabajo, tendremos la oportunidad de observar un conjunto de problemas que por años ha debido enfrentar la policía y que con la Reforma está superando.

CAPITULO PRIMERO.

ORIGENES DE LA POLICIA ITALIANA.

En Italia, la fundación del Cuerpo de Carabineros tiene lugar en el año 1814, bajo el reinado de Vittorio Emanuele I, rey de Cerdeña. El nacimiento de este cuerpo está directamente vinculado a las exigencias de las fuerzas feudales, representada por la monarquía y la gran mayoría de la aristocracia, con el fin de recuperar su predominio y las condiciones favorables, perturbadas por la invasión francesa. O sea, esta nueva organización que entra en escena -los carabineros- es la expresión de un órgano de sostén de un orden social, que se encuentra en graves dificultades de sobrevivencia.

En ese mismo año (1814) se constituye un Ministerio de Policía, que demuestra como la restauración del régimen no consistió solamente en resucitar antiguos institutos, sino que también disponer de nuevos organismos e instrumentos en grado de defender el sistema político que estaba en peligro con el surgimiento de nuevas fuerzas.

Pocos años después, el avance de la burguesía, manifestada en una revuelta de los oficiales liberales y de una parte de los nobles, consiguió la abolición del Ministerio de Policía. Con este hecho se consiguió que la policía dependiera del Ministerio del Interior. La victoria burguesa más consistente fué la crea-

ción en 1848 de una Guardia Nacional que se constituyó en base al modelo francés, ejerciendo un contrapeso a los carabineros que eran la fuerza armada de la aristocracia nobiliaria. La creación de la Guardia Nacional fué una expresión del hecho del triunfo de la revolución burguesa.

En 1852 Carabineros y Guardia Nacional dejan el lugar a otra fuerza de policía: El Cuerpo de la Guardia de Seguridad Pública (P.S.). La Guardia Nacional perdía importancia y a los carabineros se les caracteriza como policía militar y se les transfiere al campo, mientras que a la P.S. se le confían las funciones de policía en ciudad.

En 1859 surge un personaje nuevo en la historia italiana: el Gobernador, que es el representante del Poder Ejecutivo en las provincias. Bajo su dependencia están los Vice-gobernadores (ex-intendentes), que tienen funciones administrativas. El Gobernador cubre en cambio las funciones políticas. En 1861 cambian los títulos a Prefecto y sub-prefecto, y son las autoridades que dan al reino una centralización fuerte que aplaca los temores de sabotajes al sistema político liberal-conservador que está en el poder en el tiempo de la Unidad de Italia. El Prefecto es el representante del Poder Ejecutivo y es el Jefe Supremo de la policía en la provincia, de modo que las funciones políticas y policiales se confunden en una misma persona.

Los tiempos eran difíciles para los nuevos representantes de la burguesía, que debían luchar contra las viejas fuerzas reaccio

narias internas (clero y aristocracia) y contra las fuerzas externas, extranjeras, aliadas a la primera, y paralelamente debían poner cuidado a las tendencias democráticas y al empuje potencial de las masas. La Seguridad Pública y Carabineros servían expresamente para esto último.

Los primeros diez años de reino unitario son un duro banco de prueba para la nueva clase dirigente, la que trata de salir de la dificultad instaurando un sistema combinado de Poder Judicial, ejército y policía. Como consecuencia, en ese mismo decenio al Cuerpo de Carabineros se le denomina la primera arma del ejército y se le subdivide en legiones. Durante este período se producen una serie de encuentros dramáticos entre policía y pueblo, en los cuales la policía puede experimentar y perfeccionar su capacidad represiva.

1876 fué en Italia el año de la revolución parlamentaria, la que no señala ningún cambio de ruta en la política hacia las clases populares. En realidad expresa más una continuidad -en este aspecto- que una ruptura. Los historiadores han escrito que en esa época, bajo el gobierno de Depretis "la policía, en vez de proteger a la sociedad era casi su enemiga"¹.

La policía, con la estrategia de: prevención y no represión, significaba en la práctica -según los autores- "anticipar los desórdenes con arrestos preventivos y con restricciones de libertad

1 D'Orsi Angelo: Il Potere repressivo. Le forze dell'ordine italiano. La Polizia. pag. 14.

de reunión y de movimiento."².

En 1893 se produce el encuentro social del Norte-Sur, conjuntamente con las demostraciones antifrancesas. Estas se expresan en forma continua en las ciudades. Cuando las manifestaciones contra Francia fueron gestadas por jóvenes de la burguesía, asumiendo una tónica nacionalista, las fuerzas de policía se detuvieron benevolamente a observar, pero cuando las masas proletarias comenzaron a apoyar a la burguesía en sus manifestaciones anti francesas, la policía regresó a ser la fuerza del orden e intervinieron con su acostumbrada brutalidad. Es así como todo el fin de siglo se caracteriza por una continua represión.

A inicios de siglo, bajo el Gobierno de Giolitti, se trataba de proteger la fase de industrialización acelerada del país haciendo concesiones mínimas al proletariado. En consecuencia, la Reforma del decenio Giolittiano se traduce en una nueva política del orden público, donde se pone mayor control en la represión, la que se basaba preferiblemente en instrumentos jurídicos. Para lograr llevar a cabo esta forma de concordia social los exponentes de la industria nacional dan un nuevo rol al Prefecto: la de mediador en la localidad, de los conflictos entre el capital y el trabajo. Esta nueva impostación chocó con la costumbre de los Prefectos, que era tenazmente policial y represiva y les llevó a oponer una gran resistencia al plan Giolittiano. El he-

2 op. cit. pag. 14.

cho en sí da resultados positivos para el Gobierno que en esta forma mejora su imagen.

No obstante las apariencias, Giolitti no pretendía renunciar al uso del aparato represivo sino acentuar los métodos y aspectos más próximos al legalismo. Se puede observar, como un hecho ilustrativo, que la semana anterior a la elección, los opositores de Giolitti estaban impedidos de hablar en público, ya que eran amenazados o asediados en sus casas o puesto en prisión. De allí que, según narran los autores de libros de historia, en esos tiempos existía una frase que se transformó en slogan: "La questura es sin duda la misma, delincuente e Giolittiana"³.

Con la progresiva radicalización de la situación, siempre más acentuada entre 1914 y 1920, el Giolittismo abandona su pretendida neutralidad entre los partidos, y la fuerza pública interpreta su parte integralmente, funcionando una vez más abiertamente como la defensora del orden establecido.

La Primera Guerra Mundial precipita algunas situaciones en Italia. Los años 1919 y 1920 son conocidos como el "bienio rojo" y en ellos encontramos un nuevo cambio en el proletariado italiano que, derrotado y cansado se dejará envolver y corporativizar por el fascismo.

El sistema Giolittiano mostraba ya todas sus deficiencias:

3 op. cit. pag. 18.

Nota: "Questura = cuartel de policía o comisaría.

apoyado sólo por algunos sectores de la gran industria -sobre todo de la metalurgia- favorece y protege las grandes concentraciones capitalistas-industriales (en primer lugar la siderurgia) que con la guerra se habían desarrollado fuertemente. El miedo de las clases en el poder, unido al movimiento de masas de 1919 y a las ocupaciones de fábricas de 1920, ofrecieron la salida para el cambio de guardia a la burguesía industrial y agraria. La estrategia de la mediación fué abandonada gradualmente debido a los difíciles momentos que le tocaba vivir al poder constituido (como en Julio de 1919 y Septiembre de 1920), cuando Giolitti recurre a la táctica defensiva en relación al movimiento de masas. No estando seguro de poder conducir hasta el final la represión violenta, porque los Carabineros y la Seguridad Pública habían salido maltratados del período bélico, o porque no podía fiarse de las tropas regulares que con alguna frecuencia habían apoyado la población. Es así como el gobierno, no sintiéndose suficientemente seguro del propio aparato represivo, reforma estas fuerzas y las fortalece.

El diario "L'Avanti" (Órgano del Partido Socialista italiano) del 10. de Mayo de 1920, publica un elenco de muertos proletarios en manos de la policía en los últimos 12 meses. El fragmento de Antonio Gramsci que copiamos a continuación, da una idea viva e inmediata del clima de terror instaurado por la violencia policíaca en los años inmediatamente precedentes al fascismo: "los arrestos se multiplican. Los "Guardia Regia" dan la caza a izquierda y derecha; los arrestados son masacrados, pateados, los dejan

como estropajos, son golpeados hasta vomitar sangre, en las calles y en las plazas retumban los fusiles, asesinan contra las ventanas, contra las puertas, contra los grupos de transeúntes. Camiones de "Guardia Regia" con los fusiles apuntando contra las casas y contra los caminantes hacen estragos en la ciudad. Grupos de "Guardia Regia" sonrían perversamente, salen de los agujeros de cada desagüe para apuntar las bayonetas contra el pecho de alguien, sin mayores distinciones de clases, de sexo, de edad, sea quien pasa un trabajador, un oficial, un soldado, un cura, una señora, un bebé, tanta es la rabia y la furia que las órdenes impartidas logran suscitar en la conciencia de los mercenarios alistados para la guerra civil"⁴.

La toma del poder por el fascismo no representó un cambio en lo que se refiere a la violencia de Estado. Representa solamente un cambio en la organización de esta violencia.

A menudo se presenta el fenómeno fascista como un paréntesis en la historia italiana, en que gobierna un estado policial. Algunos autores, -D'Orsi entre ellos- afirman que el fascismo no puede ser considerado históricamente como una enfermedad en un cuerpo sano, enfermedad iniciada con la marcha sobre Roma y terminada con la liberación. Para estos autores, el fascismo representa una continuidad entre un régimen y otro.

4 A Gramsci: L'ordine nuovo 1919-1920, in Opere IX, Einaudi. 1955, pag. 117.

"El uso de clase de la policía no cambia con el pasaje de la Italia liberal a la Italia fascista. Fundamentalmente distinta es la política del orden público donde indudablemente existe un salto de cualidad en la misma medida en que la sociedad avanza hacia una industrialización acelerada desde la Primera Guerra Mundial en adelante, que difiere de la sociedad agrícola de la primera mitad del siglo de historia unitaria. Es propiamente en función del control opresivo y de la penetración corporativista en las masas, en el nuevo proletariado urbano, que se articula la política fascista del orden público. No se trata ya de disparar sobre los campesinos de los cuales Mussolini recibe -sobre todo al inicio- fidelidad y benevolencia, sino de cuidar a los obreros; no solamente frenando sus ambiciones sino que además uniendo su organización al Estado Totalitario, en forma tal de impedirles de moverse, expresarse y organizarse, para lograr también el efecto de reducir la represión a un hecho marginal. El entero aparato estatal formaba como una "campana de plomo", bajo el cual cada soplo de vida democrática resultaba imposible, en síntesis, el fascismo es como la cristalización de un Estado ya policial"⁵.

Es indudable que el período fascista señala una ampliación de los poderes y de las tareas de la policía, las que se expresan a través de dos instrumentos:

- la nueva legislación de seguridad pública (normas particulares del Código Penal y de la Ley de Guerra) y

5 D'Orsi. op. cit. pag. 27.

- el aparato de las Prefecturas.

En la Ley encontramos una ampliación de las tareas de la Seguridad pública pues permite al poder, cuando se encuentra en dificultad, de suspender otras leyes.

Arturo Bocchini, famoso jefe de la policía fascista acompañaba con estas palabras las instrucciones a los Prefectos después de dictada la nueva Ley: "para su exacta aplicación se debe tener presente como criterio directivo que la Nueva Ley de Orden Público no tiene el viejo significado meramente negativo, significa vida indisturbada y pacífica de las estructuras sociales, políticas y económicas que constituyen la esencia del régimen. Cualquier atentado a tal pacífico desarrollo debe ser detenido inmediatamente y en condiciones que no perjudique"⁶.

Por su parte, Mussolini se refiere de la siguiente manera a los Prefectos: "El Prefecto, lo reafirmo solemnemente, es la más alta autoridad del Estado en la Provincia". Así inicia la famosa circular de Mussolini a los Prefectos, del 15 de Enero de 1927, en la que el Jefe del fascismo fija de manera clara y explícita la función del Prefecto en el Estado Totalitario. Transcribo el documento, por su importancia en la política fascista: "Los Prefectos son los representantes directos del Poder Ejecutivo central. Pero quede bien claro a todos que la autoridad no puede ser conducida a mitad, y no son tolerados los resbalones de auto

6 Op. cit. D'Orsi. p. 28

ridad o de responsabilidad. La autoridad es una y unitaria. En caso contrario se corre el riesgo de desorganización y desintegración del Estado; se destruye una de las bases fundamentales de la doctrina fascista; se niega uno de los mayores motivos del triunfo de la acción fascista, que luchó por este motivo, por darle consistencia al Estado, autoridad, prestigio, fuerza al Estado, para construir un Estado único e inviolable, como debe ser el Estado fascista. El Prefecto debe poner toda su atención en la defensa del régimen, contra todos aquellos que tienden a insidiarlo y a debilitarlo. La iniciativa diligente e inteligente de la lucha contra los enemigos irreductibles del régimen, debe ser de los Prefectos. La nueva Ley de la Seguridad Pública, unida a todos los otros procedimientos para la defensa del Estado, permiten a los Prefectos actuar con la inflexibilidad necesaria a la eventualidad -que aparece cada día más remota- de un nuevo brote antifascista. El orden público no debe ser perturbado mínimamente. El orden público dirigido asegura la calma, el provechoso desarrollo de todas las actividades de la Nación. El Prefecto fascista previene, con su acción vigilante; previene anulando las causas de cualquier especie que puedan perturbar el orden público. Una tempestiva prevención hace inútil una costosa y tardía represión. El Prefecto fascista se ocupa también de cuidar el orden moral. El orden moral entre los ciudadanos es la mayor garantía del orden público. El Prefecto fascista no es el Prefecto de los tiempos demo-liberales. En esos tiempos el Prefecto era sobre todo un agente electoral; ahora que de elecciones no se habla más el Prefecto cambia de figura y estilo; el Prefecto debe tomar las

iniciativas necesarias, que aumenten su fuerza y su prestigio. Es el Prefecto quién debe ser el Jefe de toda la vida de la provincia y es del Prefecto que la vida de la provincia debe recibir impulso, coordinación y directivas"⁷.

Los primeros episodios dramáticos de esta época comienzan en 1920 en Bologna donde Policías y Escuadras fascistas asesinaron aproximadamente a 1,500 personas, todas pertenecientes al movimiento obrero, campesino y socialista. Son muchos los episodios donde se vió a los fascistas, Seguridad Pública y Carabineros disparar contra los trabajadores, y algunos de ellos, los más sangrientos, se verifican en el verano del 1922 en Parma, Turín, Roma, Bari, etc.

Una vez consumado, con el apoyo de las Fuerzas Armadas y la complicidad de la policía, el golpe de Estado que lo lleva al gobierno, Mussolini no tiene necesidad del escuadrismo, el que no obstante, continúa su trabajo.

Desde el punto de vista interno, a Mussolini se le presentaban en los primeros tiempos dos grandes problemas:

- de una parte, asegurarse de un eventual contra-golpe militar-policial que pudiera tratar de derribarlo de la posición conquistada, y
- de otra parte, limitar al escuadrismo local -especialmente agrario- el poder que se habían conquistado con el trabajo de "los camisas negras".

Los procedimientos que decidió tomar fueron:

7 D'Orsi, op. cit. pag. 29-30.

- a) depuración de la fuerza de policía, de las Fuerzas Armadas y de la burocracia administrativa, culminando con el decreto de la vieja "Guardia Regia" (1922) que había sido creada en 1814,
- b) creando la "Milicia Voluntaria para la Seguridad Pública Nacional", donde se institucionalizaban las escuadras con el objetivo de utilizarlas como instrumento de poder alternativo. El escuadrismo se transformó así en una rígida organización jerarquizada con dirección unitaria.

Por esta forma de "Guardia armada de la revolución" nacía ya inútil. Era el brazo armado de un partido que se había transformado en una enmarañada estructura burocrática, sustancialmente desacreditada a los ojos de la opinión pública, como también a los ojos de los jefes del ejército y de la policía. La milicia estaba condenada a llevar una vida estéril y se hacía notar solamente por sus continuas brutalidades. No obstante todo, sólo fue abolida en 1943, bajo el gobierno de Badoglio. La larga vida de la milicia sólo se justifica en el hecho de que se incluía en el sistema de organizaciones represivas, en las que Mussolini se apoyaba personalmente a fin de obtener el más amplio margen de seguridad.

Mussolini, operando con la política del control recíproco, procede a la reconstitución del Arma de Carabineros y de la Seguridad Pública. Nacía así, la primera versión del Texto Unico de la Ley de la Seguridad Pública en 1926.

Los instrumentos legislativos fueron:

- los procedimientos para la defensa del Estado, con los cuales se constituían tribunales especiales más una serie de disposiciou

nes incluidas en códigos y leyes, como el confinamiento por orden policial, la amonestación, la intimidación, el estado de peligro público, el estado de guerra con motivo de orden público, el estado de guerra interna, etc., dando vida a un Estado de prevención civil permanente,

- los instrumentos policiales fueron las nuevas inspectorías especiales de Seguridad Pública, organizadas a partir de 1926 bajo el nombre de OVRA, que Mussolini describe de la siguiente manera: "Debemos transformar el Inspectorado Especial de Policía en un organismo misterioso, potente, omnipresente, donde todos los italianos deben sentirse -en cada momento de su vida- de estar bajo control, inspeccionados y perseguidos; será como si cada individuo estuviese constantemente bajo el disparo de una boca de fuego, como si dos brazos estuvieran prontos en cualquier momento a inmovilizarlo, como un dragón monstruoso, como un gigantesco pulpo. Debe ser tal como los tentáculos de un pulpo".⁸

OVRA fué mantenida en actividad hasta el régimen sucesivo al fascismo. Significó un intento de racionalización de los servicios de Seguridad del Estado, que seguía la política anteriormente adoptada por los liberales, de prevenir antes que reprimir con el objetivo de superar la violencia indiscriminada hacia la población.

Cabe señalar en este trabajo, que entre el Giolittismo y el fascismo en materia de política de orden público, había sin duda una continuidad. La diferencia más importante que hemos encontrado es que el Giolittismo se preocupaba de hacer crecer el país en un clima donde el encuentro social fuese reducido al mínimo, en

⁸ D'Orsi. Op. cit., pag. 36.

contraposición al fascismo que hizo un ejercicio de dictadura de clase, en la forma que se lo imponía el desarrollo del nuevo capitalismo de los monopolios. Para ello ejercitaba una represión efectiva en contra de los potenciales opositores, organizando un dispositivo de vigilancia opresiva que resultó ser distinto a los sistemas pre-fascistas.

Sucedió al fascismo el gobierno de los 45 días de Pietro Badoglio. Uno de los primeros actos de este gobierno fué la integración de la Seguridad Pública en las Fuerzas Armadas, en 1943. Con esto se trataba de intervenir en la política del orden público, en medio de una situación política confusa, donde aparte de la Seguridad Pública y los Carabineros, existían otros organismos descompaginados, otras policías más o menos privadas y secretas que tenían un común denominador: la represión habitual.

La necesidad del Gobierno Provisorio de Badoglio de reformar la Seguridad Pública, se debía además, al hecho que era la única fuerza que se había conservado más o menos intacta después de los acontecimientos bélicos. Esta era la gran diferencia que existía entonces con los carabineros, los cuales como arma del ejército, habían tomado parte en la guerra.

Después de la Segunda Guerra Mundial las masas reclaman participación en el poder, la atmósfera política italiana entra en un período de movimiento social creciente. El Gobierno respondió con un ataque a los campesinos, obreros, estudiantes y a todos los militantes del movimiento de clase. Se producen violentos encuentros con la población y por ejemplo, sucede por primera vez en Italia que los ciudadanos llegan hasta a asaltar el Viminale, que es el

Palacio de Gobierno.

La Seguridad Pública en 1946 tenía 51,000 hombres, entre los cuales se contaba el personal de la policía fascista del Africa italiana. Entraron asimismo en sus filas muchos partisanos. La entrada de los partisanos -entre los cuales había un alto número de militantes comunistas- en la Seguridad Pública, pareció ser en un primer momento, una conquista importante de la lucha por la liberación, y un primer paso hacia una democratización con una nueva concepción de la policía, pero esta ilusión tuvo una vida breve, entre otros motivos, porque chocó con la concepción del orden público que caracteriza la historia italiana en este aspecto, porque se vió en los comunistas y en la policía un peligro para la seguridad interna del país, y porque el momento histórico-político, la forma en que se había solucionado la guerra, el bloque mundial al que pertenecía Italia, el occidente, no permitían correr riesgos ni darse lujos de excesos democráticos.

Una vez más en esta época, el instrumento de reconstrucción de la policía, fué el Prefecto. A pesar de que la Asamblea Constituyente había votado por unanimidad la suspensión del Instituto Prefecticio y no obstante que el Presidente de la República de entonces, Luigi Einaudi, proclamaba que democracia y Prefecto son dos hechos contradictorios, por lo que el último debe eliminarse. Sin embargo, los Prefectos no fueron nunca suspendidos ni eliminados. Los gobiernos republicanos que siguieron, proclamaron el miedo al comunismo -consecuentes con la época de guerra fría que se vivía a nivel mundial-. La Iglesia y la Democracia Cristiana inculcaron en las masas este miedo, y en esta forma, los Prefec-

tos tuvieron espacio para seguir jugando el mismo papel.

Desde el año 1947 -año en que los capitales vuelven a dirigir Italia- se impone otra vez la línea del terrorismo de clase. El Ministro del Interior, -el demócratacristiano Mario Scelba, que permanece en el cargo del 1947 a Julio de 1953- es el artífice e inspirador de una estrategia que lleva a recomenzar la batalla antipopular y a colocar a la policía una vez más de la parte del poder, en vez de encargarla de la tutela de la colectividad nacional. Los partisanos (comunistas o no) son llamados a retiro en condiciones económicas ventajosas y los que no aceptan el retiro son dispersados en lugares lejanos. Los partisanos alejados del servicio son reemplazados por grupos que habían servido hasta el último al fascismo y fueron provistos de armas y equipos nuevos, con lo que se transformaron en un ejército de profesionales eficientes y prontos a intervenir, disciplinados y bien adiestrados para luchar contra el enemigo, o sea, contra los campesinos, obreros y estudiantes.

El problema fundamental del capitalismo italiano en los años inmediatamente sucesivos al fin de la guerra mundial era el de la reconstrucción del ciclo económico del capital. En los años 50 el problema del aumento de la producción desemboca en el "milagro económico" de los años 1960-1962. La política de orden público que se practica en esa época -y principalmente la del Ministro Scelba- obedece a las necesidades que impone la reorganización productiva de la economía del país. En esta fase de reconstrucción y reorganización, de reanudación y rebrote, el sistema burgués se enfrenta a la exigencia de desalentar a la clase trabajadora de pretensiones excesivas, y de mantener entre ciertos límites a los partidos de

izquierda. Para lograr esto usa la estrategia del ataque contra el movimiento popular y campesino y a la policía como instrumento de fuerza contra las clases pobres.

En 1960 se presentan todavía los contrastes entre las opuestas líneas del capital, que se traducen en dificultades entre las distintas corrientes de las fuerzas políticas mayoritarias. El centroizquierda nace en 1962, año de la nacionalización de la energía eléctrica (el acto político más vistoso es representado por el ingreso de los socialistas en el gobierno). El Gobierno en esta época, es guiado por Amintore Fanfani de la Democracia Cristiana, y se presenta como un gobierno de "restauración democrática", que permite a los políticos democristianos la mayor innovación de la historia de esos tiempos de post-guerra: el ingreso del Partido Socialista en el área democrática.

Mario Scelba impone nuevamente la política del orden público del Gobierno de Centroizquierda. Esta política sigue expresando la continuidad histórica, es decir, usar a la fuerza policial como elemento de defensa del poder. El concepto de orden público expresa constantemente el privilegio de una clase. Se vuelve a la política de prevención que se inserta en el nuevo diseño de integración policial elaborado por el ala de centroizquierda. Scelba define de esta manera su nueva política policial: "El Ministerio del Interior sabrá asegurar las condiciones para un ordenado desarrollo de la vida de la Nación, concluyendo que defender y consolidar las instituciones en libertad es el mejor antídoto contra las tentaciones de los movimientos antidemocráticos que usan la violencia como medio de lucha política"⁹.

Sin embargo, las nuevas promesas de bienestar social no son suficientes para pacificar las tensiones. Una serie de agitaciones sindicales se desarrollan en Italia, incluyendo a todas las regiones y a todas las categorías de trabajadores. Las ocasiones de enfrentamientos entre policías y manifestantes son innumerables, pero los "episodios de luto" son pocos en comparación al primer tiempo del Scelbismo.

1968 es el año de las elecciones políticas, las cuales -después del movimiento estudiantil europeo del 68- se transforman en una victoria para la izquierda. Nace el primer Gobierno de Leone. En su primer mensaje a la policía- en lugar de hablar de los progresos que debía hacer el Cuerpo- se refiere a las "nobles tradiciones" de la policía. Los nuevos adversarios son los estudiantes, que representan a los "malos" de la situación histórico-política de ese momento. El aparato represivo del Estado Italiano se desencadena en contra del movimiento universitario, tratando de decapitarlo con los mismos métodos y la misma obstinación que el fascismo de los primeros tiempos adoptaba en contra de la oposición democrática. En Roma, Pisa, Turín, Trento, Milán, etc. donde los estudiantes se baten contra la estructura autoritaria y clasista de la escuela y de la sociedad italiana, se producen violentos encuentros. La policía no cesa de perseguir, interrogar y arrestar. La Magistratura incrimina y condena.

Entretanto, en 1959 se ha constituido el Cuerpo de Policía Femenina, que es de tipo civil y está formado de inspectoras de policía -o personal directivo- y de asistentes de policía o personal

de tropa. Tienen como competencia la prevención de delitos contra la moralidad pública y las buenas costumbres, la tradición de la familia, del trabajo de las mujeres y de los menores, la investigación de delitos cometidos por mujeres o menores o contra ellos.

Este es el esquema en que se desarrolla históricamente la policía italiana.

Como se puede apreciar a lo largo del presente capítulo, el comportamiento de la institución policial presenta siempre una constante: el antagonismo, la contraposición entre ciudadanos e Institutos Armados, sobre todos aquellos pertenecientes a los sectores marginales de la población. Y este hecho se explica -como se ha dicho al principio- por el particular momento histórico en que nacen las dos mayores policías italianas: Carabineros y Seguridad Pública. Es decir, no nacen para combatir la ilegalidad o la criminalidad, sino para defender los privilegios del Soberano contra toda forma de rebelión. Un análogo contexto social se encuentra en 1814 a la fundación del Cuerpo de Carabineros, y en 1852, cuando se crea el Cuerpo de la Guardia de Seguridad Pública, al que se confían las tareas de mantener el orden y la seguridad.

Más tarde, una vez realizada la Unidad de Italia, estas Instituciones fueron unificadas y concentradas al servicio del Rey, creándose así la contradicción entre poder y pueblo que se comprueba en todo el transcurso de la historia del orden público italiano, incluyendo el período en que se modificó la fisonomía del Estado, después de la Segunda Guerra Mundial. Bajo diversos sistemas: parlamentario, monarquía o fascismo, la policía en Italia ha tenido un papel invariable, siempre utilizada por parte de la clase domi-

nante contra las reivindicaciones de las clases populares.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se abre la posibilidad de cambios en la policía, con la entrada de los partisanos. Se piensa que este es un hecho importante, es la posibilidad de democratización de estas Instituciones. Pero la experiencia tiene una vida corta debido a la acción de los Prefectos y a la desconfianza contra los partisanos comunistas (que eran cerca de 8,000).

La brutalidad de la policía y sus métodos violentos de persuasión no son sólo un fenómeno italiano. Constituye ya un hecho común en casi todos los países del mundo. La práctica de la violencia no es una realidad de otros tiempos, la reencontramos en el Estado democrático en la mayoría de los países y el hecho de que estas Instituciones sigan inmutables merece un estudio particular.

Finalmente, tratando de hacer una breve síntesis histórica de resumen, sobre el desempeño de la policía italiana, debemos decir que todos los gobiernos que se han sucedido en el tiempo se han preocupado muy poco de combatir la criminalidad y jamás han tomado en forma seria la actividad de la policía judicial. En la práctica no se ha sabido o no ha interesado contraponer al fuerte fenómeno de la criminalidad -incluidas las asociaciones criminales, tan frecuentes en Italia, como la mafia, el terrorismo y las asociaciones de secuestradores de personas, más modernas- una organización policial eficaz y con instrumentos técnicos idóneos para combatirla.

En cambio, siempre han privilegiado el mantenimiento del orden público, entendido no sólo como prohibición de las manifestaciones de oposición o de peticiones de reforma, sino también como la prohibición de hacer valer el derecho básico de reconocimiento

de las necesidades elementales de la vida y hasta de la sobrevivencia.

En esta forma se han logrado simultáneamente varios objetivos:

- se ha permitido a la clase dominante reforzar su poder económico hasta los límites más odiosos del capitalismo,
- se ha impedido a las clases subalternas cualquier intento -aún parcial- de participación en el poder, y
- se ha acentuado cada vez más la separación de la policía de la sociedad civil, considerada como una enemiga potencial del orden constituido.

Esto ha permitido además a los órganos responsables no dar a la policía una formación técnica y una preparación cultural aceptable, eludir estas obligaciones, cosa que no se habría podido hacer si la política de utilización de la policía hubiera sido otra.

Así se explica además la alianza entre policía y propiedad privada allí donde esta última representa la seguridad de la conservación del poder y la defensa de la intocabilidad de la distribución desigual de la riqueza. Así se explica también por qué los caídos en manos de la policía son siempre los pobres y los oprimidos.

CAPITULO SEGUNDO.

DESCRIPCION DEL CUERPO DE POLICIA.

a) Características generales

Italia dispone de uno de los aparatos de policía más consistentes de Europa Occidental. Según un estudio estadístico de 1979, la relación entre las fuerzas efectivas y la población es de un policía por cada 840 habitantes en Noruega, uno por cada 687 en Dinamarca, uno por cada 557 en Holanda, uno por cada 543 en Suecia, uno por cada 489 en Gran Bretaña, uno por cada 387 en Irlanda del Norte, uno por cada 343 en Alemania, uno por cada 310 en Francia, mientras en Italia es de uno por cada 246 habitantes. Pero si se consideran las fuerzas efectivas de todo lo que es policía, o sea: carabineros, seguridad pública, policía de finanzas; a las fuerzas pertenecientes a otros cuerpos autorizados para portar armas, como los agentes de custodia, la policía forestal, la policía comunal y las guardias particulares juradas, la relación baja a un agente por cada 167 habitantes.

Se necesita decir que el aumento constante de las policías privadas, es debido a la incapacidad del Estado para prevenir los delitos y la defensa de la seguridad de los ciudadanos. Algunos datos oficiales dicen que 21.675 policías privados (denominados guardias jurados) trabajan en 521 empresas privadas de policía, más 1,400 que trabajan como investigadores privados, 56,359 que dependen de fábricas u otras organizaciones, y un poco más de 3,000 que trabajan para la vigilancia de edificios residenciales, con lo que se obtiene un total de más de 82,000 hombres, número

que tenía la tendencia a aumentar, antes de la Ley que autorizó la sindicalización y reformó la policía.

La estructura orgánica de la Seguridad Pública demuestra a primera vista una anormalidad, debida al hecho de que una parte está bajo sistema militar (tropa, sub-oficiales y oficiales), mientras la otra parte está formada de funcionarios civiles, (comisarios, vice questores, questores, inspectores y el cuerpo de Policía Femenina). Los oficiales no se ocupan de policía judicial, salvo por los problemas del tránsito. Realizan principalmente las tareas de administración del personal. El problema que existe, es que de hecho los militares no dependen de los oficiales para realizar sus actividades, sino de los funcionarios civiles, los cuales en caso de incurrir en ilegalidades que acarrearán sanciones disciplinarias o penales, son sometidos a las leyes ordinarias, mientras que a los militares se aplica el Reglamento de Disciplina Militar y el Código Penal Militar, con una desigualdad de tratamiento notable y evidente entre personas que pertenecen a una misma institución y que ejercitan las mismas funciones.

b) *Descripción del Cuerpo de Policía.*

Con el fin de obtener una mejor comprensión del problema, es necesario describir el funcionamiento de la Institución y sus Departamentos más importantes.

La organización de la policía es la siguiente: a la cabeza del servicio está el Ministerio del Interior, que es el responsable del mantenimiento del orden y la seguridad pública y es la máxima autoridad nacional de Seguridad Pública.

La acción del Ministerio del Interior se concreta en el ejercicio de la política del orden y la seguridad pública, la coordinación técnica operativa de las fuerzas de policía, la dirección y administración de la policía del Estado, y la dirección y gestión de los aspectos técnicos.

En el Ministerio del Interior funciona la Dirección General de la Seguridad Pública, que constituye el órgano central a quien son confiadas las funciones de policía y a la cabeza de la cual se encuentra el Jefe de Policía, generalmente seguido de uno o dos vice-jefes.

La organización interna de la Dirección General se rige por un Reglamento de Noviembre de 1971, que establece la división del trabajo en varias oficinas, de las cuales, las principales son:

- el servicio de asuntos legislativos y relaciones internacionales,
- informaciones generales y seguridad interna,
- orden público y extranjeros,
- policía administrativa y social,
- policía de caminos, de fronteras, ferroviarias y postal,
- centro nacional de coordinación de las operaciones de policía criminal (Criminalpol),
- coordinación de las operaciones nacionales e internacionales de policía criminal (Interpol),
- enrolamiento y escuelas de policía.

En la Dirección General se encuentra también la Inspección del Cuerpo de Guardias de Seguridad Pública, dirigido por un teniente general inspector, que es el oficial de grado más alto, y que tiene la tarea de atender los servicio de inspección y de coordinación en

relación a los diversos repartos del Cuerpo; además se ocupa de la calificación de los oficiales, del encuadramiento, de la instrucción, del adiestramiento y la disciplina, de la actividad deportiva y gimnasia. Asegura además el aprovisionamiento de material de todo tipo. Tiene a sus órdenes los inspectores de zona (uno por cada región italiana) a través de los cuales se asegura la uniformidad de dirección en la preparación y en la dirección -especialmente disciplinaria- de los militares del Cuerpo en los diversos repartos. Desde 1971 existe también el servicio aéreo de la Seguridad Pública.

En lo que se refiere a la relación con la organización en la periferia, la máxima autoridad provincial de Seguridad Pública es el Prefecto. Esta figura con pequeños cambios, se ha mantenido presente en la historia de Italia desde 1694. Actualmente, en cuanto a la relación con la policía, sus poderes son fundamentalmente disciplinarios. Además la ley lo autoriza para que, en casos de urgencia o grave necesidad pública, adopte las medidas indispensables para tutelar el orden público y la seguridad. En conclusión, el Prefecto conserva intacto su rol de Jefe de la Policía en la provincia.

A las dependencias del Prefecto se encuentra el "Questore", una especie de comisario perteneciente al escalafón civil, que ejercita la dirección técnica de los servicios de policía en la provincia. Sus colaboradores pertenecen al escalafón militar.

Las "questuras" se dividen, en cuanto a organización interna en tres reparticiones:

- La oficina del gabinete, que se ocupa de los asuntos generales,

de los reservados y del orden público, y la oficina de extranjeros,

- La segunda división se ocupa de policía judicial y forman parte de ella las escuadras móviles,
- La tercera división atiende las cuestiones administrativas.

En las ciudades cabeceras de provincia existen comisarías de P.S., en las comunas se encuentran las Oficinas de P.S.

En 1978 las oficinas políticas de la policía, que formaban parte de la primera división de la "Questura", fueron reestructuradas. En las provincias más importantes constituyen la Cuarta División y toman el nombre de "División de Investigaciones Generales y Operaciones Especiales" (DIGOS). En el resto de los lugares se forman oficinas de investigaciones generales y operaciones especiales (DIGOS). La DIGOS se divide en 3 secciones:

- una que se ocupa de las investigaciones de carácter general,
- otra que se ocupa de las operaciones especiales en contacto con el SISDE (Servicio para la Información y la Seguridad Democrática), y
- la tercera, que desarrolla a nivel provincial las tareas antiterrorismo.

La DIGOS tiene sus oficinas en la Questura de las ciudades cabeceras provincias y le corresponde coordinar los operativos y actividades en el ámbito regional.

Como hemos dicho, en 1959 se organizó el Cuerpo Civil de la Policía Femenina. Las tareas de este personal consisten en la prevención de los delitos contra la moral pública, las buenas costum-

bres, la familia, y el cuidado de las mujeres y los menores. Con la Ley de Reforma y sindicalización de la policía, el reparto femenino ya no es más un cuerpo separado, y tiene los mismos derechos y deberes del resto de los Agentes de Seguridad.

Las fuerzas móviles de la P.S. son llamadas a concurrir a las operaciones de seguridad pública en caso de calamidades. El personal es masculino y tiene una preparación especial. Están totalmente motorizados y tienen gran capacidad de movimiento. A las fuerzas móviles pertenece también un grupo de escuadras a caballo, que tiene tareas de representación e interviene en problemas de orden público y en casos de calamidades excepcionales. Se han organizado últimamente, además, repartos especiales para la lucha antiterrorista, con hombres elegidos por sus capacidades especiales.

Entre las policías especiales encontramos además:

- 1) *La policía urbana*, que desarrolla sus tareas en el ámbito de las calles de la ciudad y atiende los problemas de circulación motorizada. Los oficiales de P.S. ejercen el comando de estas unidades.
- 2) *La policía ferroviaria*, que cuenta con 6,000 agentes bajo la dirección de un oficial de P.S. y ejerce sus funciones en los recintos ferroviarios.
- 3) *La policía de fronteras*, que se subdivide en terrestre (800 agentes), aérea (con 200 agentes), y postal (con 500 agentes). Todas son dirigidas por oficiales de Seguridad Pública y funcionan en zonas de frontera terrestre, aeropuertos y puertos marítimos.

Existen además otras policías, que no forman parte de la Seguridad Pública, y que son:

a) *El Arma de Carabineros*, que es una fuerza armada en servicio permanente de Seguridad Pública. Cuenta con 90,000 personas. Dependen del Ministerio de Defensa en los aspectos de reclutamiento, disciplina, armamento, equipamiento, adiestramiento, etc. En cuanto se ocupan de problemas de P.S. dependen también del Ministerio del Interior, y de la autoridad judicial, en cuanto se refiere a los servicios especiales de detenidos. Los carabineros tienen también tareas de tipo militar que incluyen su participación en los eventos bélicos.

b) *El Cuerpo de la Guardia de Finanzas*, cuenta con cerca de 40,000 hombres que dependen del Ministerio de la Finanza y sus tareas se relacionan con los delitos financieros, con los servicios de vigilancia del mar, y la defensa de fronteras que cuanto se relaciona con el contrabando.

c) *El Cuerpo de los Agentes de Custodia*, formado por casi 12,000 funcionarios, depende del Ministerio de Justicia y sus tareas consisten en vigilar los presos.

d) *Los Cuerpos de Socorro*, que están formados por los bomberos y la guardia forestal. El Cuerpo Nacional de Bomberos depende del Ministerio de Interior. El Cuerpo Forestal, del Ministerio de Agricultura, Los dos cuerpos son organizados militarmente, armados y con reglamento disciplinario; están considerados como cuerpos técnicos y forman parte de las Fuerzas Armadas.

e) *La Policía Privada*, que incluye a los institutos privados de vigilancia, a los institutos de investigaciones privadas y a los

guardias particulares. La mayor parte de los Institutos de vigilancia privada forman parte de una asociación con carácter nacional que funciona como central de orden. La organización es paramilitar, de allí que comprende una jerarquía de grados y de uniformes que van desde el más bajo, de tropa, hasta el mariscal. Los vigilantes nocturnos en Italia son casi 150,000. Las agencias privadas asociadas a la FEDERPOL (que es la asociación nacional) pueden colaborar con las fuerzas de Seguridad Pública cuando son requeridas por ellas.

De cuanto se ha dicho se podría pensar que la policía no sufre de falta de personal. Sin embargo, es éste uno de los problemas más graves. Por diversos motivos, son pocos los policías que trabajan en las funciones para las que fueron enrolados. Según los datos proporcionados por la documentación de que disponemos, hay 1,570 agentes que trabajan como choferes, 2,200 que están a disposición de los prefectos como asistentes, los que deben diariamente hacer las compras, llevar los niños a la escuela -o las esposas- siempre en auto del estado, a diversas actividades. Si es necesario se transforman en pintores, plomeros o mecánicos, según las necesidades del momento. Era tan grave este fenómeno que existe una circular prohibiendo estas cosas, pero es eludida e ignorada.

Otro aspecto del problema son los agentes que ocupan cargos de oficina como secretarios, dactilógrafos, etc. Según cálculos de la Comisión del Interior de la Cámara de Diputados, sólo el 7% del personal efectivo es usado en las escuadras móviles, o sea en la lucha contra la criminalidad, en total 5,462 hombres, lo que equivale a 1,365 personas en toda Italia, por turno. A esto se suma

la errónea repartición de los agentes en el territorio, que crea problemas en el norte por la tendencia de los policías, en su mayoría del sur, a acercarse a la región de origen.

Por último algunos alcances sobre las relaciones entre la policía y el Arma de Carabineros. Se entra a la institución alrededor de los 17 años y en cuanto al origen de los reclutas, vale lo dicho para los policías, la gran mayoría tiene orígenes en el *meridione*. Con respecto a la P.S., carabineros ha tenido siempre una mayor independencia. Libre del control político en los hechos, administra un presupuesto que representa la sexta parte del presupuesto de Defensa y es la policía que tiene mayores recursos en el país.

Además de las tareas que diariamente deben realizar los carabineros como parte del Ejército, deben también desarrollar funciones de policía, en cuanto se refiere a la lucha a la criminalidad y a los servicios de orden público. De hecho, entre el Arma de Carabineros y la Seguridad Pública existe una rivalidad tal que hace imposible forma alguna de cooperación. Es una rivalidad que explota en todos los campos: en la lucha a la criminalidad común, en la actividad anti-terrorismo, y en las tareas de orden público. Así ocurre que en ciertos barrios o calles, algunos servicios utilizan los dos Cuerpos sin que haya intercambio entre ellos y con la consecuencia de que muchas tareas son descuidadas por los dos.

No faltan los hechos conocidos que han permitido a la opinión pública de saber de las rivalidades entre los dos Cuerpos. Algunos de ellos figuran en el libro de G. Boatti, de los cuales presentamos algunos:¹⁰ "... en Milán, durante un robo en el cual los

los ladrones se defienden desde el interior del banco, donde tienen también a los rehenes, los tiradores especiales de los dos Cuerpos se dan de empujones para tomar los mejores puestos desde los cuales disparar, ayudados por los respectivos comandantes que dan órdenes a gritos y los recriminan cuando pierden una posición; ... en Cerdeña, una mujer secuestrada por los bandidos es liberada, carabineros y policía inician una lucha absurda por llegar primero al lugar en que había sido abandonada la raptada y en el cual esperaba socorro. Carabineros y policía, a velocidad loca aceleran sus autos entre los cerros y por radio dirigen las patrullas respectivas en forma que, los agentes de P.S. forman puestos de bloque para retardar la marcha de los carabineros y viceversa."

Estos conflictos que existen entre los dos Cuerpos tienen sus orígenes en la última post-guerra. En los años 50 el Jefe de la policía, para poner fin al problema, llegó a establecer una división de competencia sobre la base del territorio; en la práctica a los carabineros correspondía tutelar los campos y los pequeños centros de provincia, y la policía debía operar en las grandes ciudades.

Más adelante, el General De Lorenzo, Jefe de Carabineros de 1963 a 1966, reestructuró y modernizó el Cuerpo, con lo cual los carabineros volvieron vistosamente a la ciudad. Se aplacaron así las rivalidades, que por otra parte, han recibido siempre el aval de las altas esferas, sea políticas o militares. A algunos puede resultar útil -se dice- mantener divididos los dos Cuerpos. Por este motivo, no obstante el continuo aumento de la criminalidad, las relaciones entre policías y carabineros han sido y continúan

siendo llenas de contradicciones.

c) *La Escuela de Policía, La formación cultural de la policía.*

En una de las oficinas de la Dirección General de Seguridad Pública se encuentra el Servicio de enrolamiento, información, perfeccionamiento y especialización del personal de Policía y funcionamiento de la escuela.

A la carrera del personal civil de la Seguridad Pública se puede entrar por medio de un concurso público reservado a aquellas personas que están prontos a titularse en jurisprudencia, ciencias políticas, ó economía y comercio. Los candidatos deben superar un test físico-psíquico que se dice, no dá garantías de imparcialidad. Los vencedores del concurso son admitidos en la carrera con la calificación de "vice comisario en prueba" y deben asistir a un curso de formación en la Escuela Superior de Policía, con sede en Roma, por 5 meses. Las principales materias enseñadas son: nociones de disciplina jurídica, de medicina legal, técnicas de policía (científica, judicial, orden público, administrativo, criminal), educación física y defensa personal. Una vez terminado el curso, los nuevos funcionarios hacen un período de práctica que dura 45 días, con sede en una questura. Después, deberían seguir otro curso de calificación de dos meses, pero en la práctica no se realiza nunca debido a las urgentes necesidades del servicio. Al respecto, recordamos que en Italia faltan 12,000 policías para completar la dotación legal normal. "Una vez introducidos en el engranaje de la Questura, los vice comisarios son empleados inmediatamente en las actividades. La verdad es que a menudo, mientras los postulantes hacen el curso, son llamados a realizar servicio de orden con

motivo de concentraciones o actos políticos."¹¹

A la policía femenina se puede postular por concurso público. Las aspirantes a Inspectoras deben tener un título profesional universitario, mientras que las aspirantes a asistentes deben tener el diploma de escuela media superior (o sea liceo). Una vez superado el concurso, siguen un curso de formación de seis meses en la Escuela Superior de Policía. Pero desde hace varios años los cursos para inspectoras no se hacen y en la práctica, superado el curso, entran directamente en el servicio.

Para el personal militar de la Seguridad Pública, es necesario distinguir entre personal de tropa, suboficiales y oficiales.

El estatuto jurídico del personal de tropa es reglamentado por una ley (la No. 709 de 1961 modificada por la ley No. 845 de 1965). Puede presentar una petición de enrolamiento como guardia de seguridad pública, el ciudadano que pertenece a una "familia de buena reputación", en posesión de la licencia elemental (o sea, escuela básica), de carácter tranquilo, sin familiares detenidos, procesados o recuperados en hospital psiquiátrico. Todos los postulantes son sometidos a un examen médico y a un examen de conocimientos consistente en un dictado, un problema de aritmética elemental y un coloquio con un oficial. El resultado positivo de esta prueba les permite formar parte de la lista de "alumnos guardias" y frecuentar un curso de adiestramiento de seis meses, que se realiza en una de las escuelas de alumnos de la Guardia de la Seguridad Pública. La formación que allí se les da se organiza a base de

11 A Bernardi. La reforma de la policía. Pag. 52-53.

un plan de cultura general, profesional y militar.

Los programas de cultura general se limitan a la enseñanza de la lengua italiana y a nociones fundamentales de aritmética. En el plan profesional, se enseñan algunas nociones de derecho, de procedimiento penal, técnicas de policía y el reglamento del Cuerpo.

Particularmente importante es la instrucción militar y la educación física-deportiva; el adiestramiento en las técnicas de combate y otras materias similares. Al término del curso, los alumnos que superan los exámenes son aceptados como Guardias de Seguridad Pública y se les enrola por tres años. Cuando termina el trienio se les recontrata por otro trienio. Terminado el segundo trienio, el guardia es admitido en servicio permanente.

Existen además cursos de especialización en policía judicial administrativa, ferroviaria, urbana, de telecomunicaciones, servicios náuticos, de montaña, informática, etc. Un guardia de P.S. después de seis años puede llegar a ser guardia elegida, lo que significa un mejoramiento económico.

En la Ley No. 405 del 9 de junio de 1964 se encuentran las normas para el reclutamiento de los oficiales en servicio permanente, la que establece que los postulantes a oficiales de la P.S. deben asistir a un curso de dos años de instrucción, aprobados en los exámenes, pueden ser nombrados oficiales. Dos tercios de los puestos disponibles son reservados a los ciudadanos que tienen entre 18 y 23 años, el restante tercio, a los sub-oficiales en servicio con dos años de antigüedad como mínimo. El sub-oficial, para postular al concurso debe poseer su diploma de escuela media superior,

tener las condiciones psico-físicas necesarias y estar en condiciones de prestar servicio incondicionalmente al Cuerpo. Los vencedores del concurso son nombrados alumnos-oficiales durante los dos años del curso. El primer nombramiento como oficial es el de sub-teniente en servicio permanente. El sub-teniente, debe hacer otro curso de 2 años en la Escuela de Perfeccionamiento de la policía, para obtener el grado de teniente.

Entre las materias que se les enseñan figuran las disciplinas jurídicas, medicina legal, política económica, sociología, antropología, estadística, historia de los Partidos y movimientos políticos y dos idiomas extranjeros. En el aspecto técnico-profesional y militar se integra en el programa topografía, nociones de armas, tiro y explosivo, técnica de los servicios de policía, técnica de investigación, arte militar, contabilidad general del Estado, etc.

Como se puede ver, las principales carencias que afectan a la escuela se refiere a la enseñanza que reciben los militares de tropa, "El bajo nivel, la brevedad de los cursos, la práctica constante de la vida militar, la prevalencia de la relación inferior-superior jerárquico, no favorecen la sensibilidad democrática sino que tienden, por el contrario, a formar soldados más que policías"¹².

d) *Otras características de la Policía antes de la Reforma.*

Según los autores Bernardi y D'Orsi que han escrito sobre la Reforma de la Policía, destacan que la característica más importan

12 A. Bernardi - La Reforma de la Policía. Pag. 57.

te de la policía italiana consiste en el rol que le han adjudicado los regímenes políticos, o sea de sostener el poder y reprimir la oposición.

Afirmar además que por no haberse practicado el principio constitucional que establece que la autoridad judicial disponga directamente de la policía judicial (art. 109 de la Constitución Política), la Seguridad Pública ha podido disponer de los presos políticos sin asegurarles la defensa, lo que ha permitido además la utilización por parte de la policía de mecanismos de inmunidad, legislativos y de hecho, para justificar el uso frecuente de la violencia física o moral. Estos hechos han contribuido a dar mala imagen a la policía.

Otra característica se refiere a la Escuela de Policía, donde se acentúa una preocupación por las disciplinas militares y se descuidan otros sectores. Ya hemos hablado de esto en las páginas precedentes. Sólo nos parece importante agregar que el 50% de los agentes que ingresan al Cuerpo tienen estudios elementales y menos del 5% han recibido la calificación de bueno o sobresaliente.

De otro punto de vista, el Cuerpo se caracteriza por tener una edad media de 40 años, una proveniencia geográfica desequilibrada, esto es; el 14,5% vienen del Norte de Italia, que es la zona industrial y desarrollada del país; el 22,5% vienen del centro del país, que son zonas intermedias hablando de grado de industrialización; y el 62,9% viene del Sur, que es una zona atrasada, fundamentalmente agrícola y con pocas posibilidades de desarrollo. Esto determina que el agente de policía, proletario y meridional, erradicado de su mundo normal, choca con la realidad social nueva

que lo circunda.

El hecho es que los guardias provienen en la mayoría de los casos del área de la desocupación, que decide enrolarse no por una decisión vocacional, sino por una necesidad de trabajo. Este aspecto ha sido analizado por algunos autores italianos como "el deseo de evadir de la servidumbre del feudo o del latifundio, entrar en una carrera estatal, vestir un uniforme que asegura un sueldo y una jubilación, que asegura además una autoridad y generalmente también una inmunidad, para un joven de allá abajo -en el sentido geográfico-, sin escuela y sin porvenir, significa la sensación de haber conseguido un puesto en el mundo del privilegio y del poder. Su poder lo tiene en el documento que lleva en el bolsillo: el carnet de agente que le da entrada libre en los cines, en los teatros, en los estadios, como también libre circulación en los medios urbanos de transporte, y que lo coloca en un peldaño más alto respecto a cualquier otro ciudadano".¹³

No obstante lo anterior, hay dificultades para el reclutamiento. En 1977 había 12,000 puestos vacantes a los cuales nadie se presentaba a pesar que la desocupación juvenil había llegado a vértices preocupantes. Pensamos que en esta negativa, en su raíz se encuentran problemas morales que son los mismos que influyeron también en el desarrollo del movimiento, como veremos más adelante.

La policía viene a menudo sometida a condicionamientos precisos. El policía adquiere pasivamente una posición ideológica, que le llega desde las altas esferas del poder. Los opositores políti

13 Marcella Ferrara. Revista "Rinascita" No. 15, abril 1977, pag. 5.

cos se convierten en enemigos naturales de los policías, sin que éstos tengan bien claro cual es el motivo. "Marx es considerado como el comunista sin corazón y sin idealismo, que ha convertido la cuestión social en un mero interés material y ha predicado la revolución inmediata, sin preocuparse de las consecuencias de guerra y sangre que traería como resultado. Su doctrina es un continuo germen de odio contra las clases sociales más elevadas, una continua destrucción de cuanto existe. El comunismo es una doctrina política y económica donde el carácter sustancial es aquel de destruir la personalidad humana. Los sindicatos no son manifestación de espíritu asociativo, no están formados de grupos técnicos voluntarios, sino que son una organización impuesta para ganar el poder".¹⁴

Según Bernardi estos conceptos, aunque no están escritos en los libros, son inculcados a los postulantes, los cuales no poseen defensas críticas culturales. En esta forma se ha logrado, en los años pasados, usar la fuerza de orden contra los trabajadores en huelga o contra los estudiantes que reclamaban una reforma.

14 A. Bernardi: La reforma de la Policía, Pag. 62.

CAPITULO TERCERO.

EL MOVIMIENTO POR LA DEMOCRATIZACION Y POR LA SINDICALIZACION DE LA POLICIA.

1. *Primeras reivindicaciones y etapas más significativas del movimiento sindical de la policía italiana.*

Los primeros síntomas de descontento al interior de la policía aparecen en 1969.

Las causas son diversas y van desde el efecto que produjo en el Cuerpo la represión que debieron efectuar contra las manifestaciones callejeras estudiantiles y sindicales de 1968/69, época en que la policía fue usada sólo como fuerza de choque y recibió como consecuencia el repudio de la sociedad civil; a las dificultades que encuentran internamente en el Cuerpo, como son el desorden administrativo, la destinación de fuertes contingentes a funciones ajenas a las propiamente policiales; a la rígida e inflexible aplicación de la disciplina militar y de las sanciones; a los agotadores turnos de servicio, que se alargan habitualmente a 70 u 80 horas a la semana; a la falta de pago de las horas extraordinarias y de la indemnización de riesgos (que sólo se pagaba a los superiores y no correspondía a la tropa).

Los años 1968 y 1969 se caracterizan en Italia por los grandes movimientos sociales estudiantiles y sindicales que gritan su protesta en las calles. Formaba parte de la onda de protestas que se expresó en casi todos los países europeos. Se buscaba imponer un cambio profundo en las instituciones esclerotizadas y principalmente en la Universidad y en la escuela, a través de un renovación

cultural e ideológico.

El gobierno no sabe cómo responder a la protesta juvenil y simplemente usa la policía. Se producen numerosos incidentes con pérdida de vidas. Por ej.: el 2 de Diciembre de 1968 los campesinos sindicalizados de Savona, rechazadas sus peticiones van a la huelga. Interviene la policía con armas y bombas lacrimógenas dejando dos muertos en el terreno. A Battipaglia, durante un comicio por el cierre de un negocio de tabacos intervienen las divisiones móviles disparando sobre los manifestantes. El resultado: otros dos muertos. El 2 de Febrero, en Roma, frente a la facultad de arquitectura, que era ocupada por los estudiantes, se tiene un violento encuentro con los grupos móviles. Los estudiantes son apaleados salvajemente, cargados en carros celulares y llevados a la comisaría. Un mes después, en Abril de 1968, siempre en Roma, al final de un comicio, la policía carga contra los estudiantes.

Las primeras señales externas de una agitación al interior del Cuerpo de Policía se tiene como consecuencia de la muerte de un agente de la P.S. Ocurrió en Noviembre de 1969. A la salida del teatro de la Opera de Milán, donde se había realizado una concentración, los trabajadores del teatro son atacados por la policía. Esta vez cae muerto un agente de 22 años, Antonio Annarumma. Este hecho señala el paso de la protesta individual a la protesta colectiva.

Por primera vez 500 policías que regresaban de un servicio realizado en Bergamo, realizan una manifestación pidiendo horarios más humanos y un tratamiento más civil. El 18 de Marzo, en la Comisaría "Adriática" de Milán los policías protestan para llamar la

atención sobre las insostenibles condiciones de trabajo. El 23 de Marzo, un reparto completo del cuartel "Garibaldi" de Milán se niega a salir en servicio. El descontento se expresa en gritos, insultos contra el comandante y 'slogans'. El 7 de Abril, en Roma, protesta de los alumnos de la Escuela de Seguridad Pública por la negativa injustificada de conceder los permisos de semana santa. El 24 de Octubre en Turín la tropa se niega a entrar en los comedores. En la primavera de 1969 un grupo de funcionarios manda una carta al Presidente de la República denunciando injusticias y arbitrariedades y criticando duramente a los Prefectos¹⁵.

De las páginas de la revista "Orden Público" (que después pasaría a llamarse "Nueva Policía y Reforma del Estado"), parte la primera petición oficial de un sindicato de policía, se denuncia que el cuerpo no puede seguir en la situación en que se encuentra, que guardias y sub-oficiales han pedido muchas veces una revisión de sus situaciones, sin recibir respuestas. "No se trata de armar a los policías, se trata de que sean considerados como trabajadores y ciudadanos si se quiere que caiga el muro de odio y de desprecio recíproco entre policías y trabajadores civiles. No es un problema técnico entonces, sino un problema político, ideal, de cultura, de costumbres. No se pide una Ley improvisada, caída del alto, sino una reforma radical y profunda".¹⁶

El 21 de Octubre de 1971 la protesta sale de los cuarteles. Por primera vez los agentes de seguridad pública realizan una mar

15 A. Bernardi. La Reforma de la Policía. Pag. 65.

16 Revista "Nueva Policía", Septiembre 1977, Pag. 21, art. de G. Lehner: La larga marcha de los trabajadores de la policía.

cha silenciosa por las calles de Turín para pedir reglamentos más favorables y adecuados a las necesidades humanas.

Dos agentes, considerados los organizadores, son condenados por el Tribunal Militar de Turín, por concurso en actividades sediciosas, a la pena de 5 meses y 10 días de reclusión, sin el beneficio de la libertad condicional, no obstante que tenían una irreprochable conducta.

Las manifestaciones de protesta continúan, en distintas partes del país. En Octubre de 1973 en plaza Venecia, en Roma, un numeroso grupo de agentes protesta en silencio pidiendo para los policías condiciones semejantes a las del resto de los trabajadores y denunciando las discriminaciones económicas y de horario de que son víctimas.

Paralelamente a las demostraciones, nacen los primeros grupos, que se reúnen clandestinamente y dan vida a un embrión de organización en el cual se comienza a hablar de reformas.

Estas primeras formas de protesta, a las que siguieron otras, fueron el fruto espontáneo y confuso de condiciones de vida y de trabajo insostenibles. A favorecer la toma de conciencia de la policía italiana ayudaron los excesos, los abusos, la improvisación del poder. No sólo los agentes se lamentaban. También los oficiales y los funcionarios civiles piden renovaciones. Incluso algunos questores protestan contra la autoridad de los Prefectos. En ese tiempo, sólo una cosa era cierta: la policía no funcionaba y todos estaban descontentos.

Este fué sólo el comienzo. Gradualmente los partidos polí-

ticos y la opinión pública se dieron cuenta del estado de malestar que existía al interior del Cuerpo.

En los años sucesivos se realiza una gran cantidad de reuniones "reservadas" de policías en diversas ciudades de Italia como también encuentros entre policías y representantes de la prensa, parlamentarios, sindicalistas, etc.

En el período clandestino del movimiento, durante el cual los agentes fueron continuamente vigilados por sus superiores, los que participaban en las asambleas debían cuidarse para no ser descubiertos, y cuando esto sucedía, la represión era dura. Transferencias, cambios de servicios y todas las medidas necesarias se aplicaban para hacer la vida imposible a quién era descubierto. No obstante las dificultades, el movimiento se difunde y aumenta sus contactos con el ambiente político y sindical. La Federación unitaria sindical CGIL-CISL-UIL comienza a considerar a los policías como un gremio de trabajadores y no como enemigos de la clase obrera.

En 1973, en una entrevista, Luciano Lama (Secretario General de la CGIL, central sindical de orientación principalmente PC) dirá: "Estimo que los policías son trabajadores como los otros y que también ellos deben ganar el derecho a organizarse sindicalmente. Si las tres grandes Confederaciones han callado hasta ahora sobre este tema, debo decir que la CGIL lo ha enfrentado re solviéndolo positivamente".¹⁷

Al interior del movimiento nace un nuevo lenguaje, fruto de

17 F. Fedeli. Sindacato Polizia. Pag. 52.

una maduración política no sospechada siquiera poco tiempo antes. "El llamado a los valores de la Constitución, la búsqueda de una nueva legalidad democrática, la identificación de la policía como un servicio de la colectividad y no como instrumento de poder; el sindicato entendido como un seguro de igualdad entre ciudadanos y policías y no como una ocasión de reivindicaciones de cuerpo; no pueden tomarse como simples slogans tomados en empréstito, contienen una determinación precisa: la reforma de la policía es un momento importante de la democratización del Estado y de participación en la gestión de las alternativas sociopolíticas; a través de ella nos proponemos defender la igualdad de la ley contra los privilegios de los potentes",¹⁸

El 30 de Enero de 1974 se constituye el Comité de Estudios para el reordenamiento, la desmilitarización y la sindicalización de la policía. Forman parte de este Comité, hombres políticos, parlamentarios, sindicalistas, juristas y representantes del Cuerpo compuesto por dos funcionarios, un oficial, un sub-oficial, dos reclutas y un guardia.

Uno de los primeros trabajos del Comité consiste en un proyecto de reestructuración de la policía, cuyos puntos principales proponen:

- reestructuración de la administración de la PS en "Cuerpo de policía de la República Italiana", como servicio civil, a la dependencia directa del Presidente del Consejo de Ministros;
- unificación de los roles de funcionario, oficiales e inspecto-

18 A. Bernardi. La Reforma de la Policía. Pag. 70.

ras de la policía femenina, con igualdad de derechos en la carre
ra; reencuadramiento de todo el personal, enrolamiento con certi
ficado de escuela media como mínimo;
- representación sindical en el Consejo de Administración del Cuerpo
po, etc.

En una conferencia de prensa que se hizo en Roma por parte del Comité, tomaron la palabra exponentes políticos y sindicales. El diputado socialista Vincenzo Balsamo sugirió allí unificar las propuestas de Ley anunciadas por los partidos¹⁹ y explica la necesidad de una policía más selectiva y eficiente, en relación al aumento de la criminalidad. En el curso de la Conferencia de prensa, se entregan datos ilustrativos sobre la policía; "el 12% del personal es empleado en la lucha contra la criminalidad, en Roma, de 64,000 policías sólo 600 desarrollan trabajos de policía judicial. Se informa que la edad media de un policía está entre los 40 y 50 años, y que el mecanismo de los aumentos económicos, ligado a las promociones y no a la antigüedad en el servicio ha creado un cuerpo de 40,000 titulados sobre un total de 80,000. Se reitera que los autores de las protestas han sido castigados ejemplarmente y que sólo en Roma 70 policías han sido sancionados."²⁰

En Abril de 1974 representantes sindicales y delegados provinciales aprueban el manifiesto programático, que anticipa los temas que después serán objeto de propuestas de leyes. En él se establece que la policía debe ser entendida como una organización civil

19 Los partidos presentes en el Comité eran: P. Republicano, P. Socialista, P. Socialdemócrata, P. Comunista, P. Liberal, y Democracia Cristiana.

20 A. Bernardi. La Reforma de la policía. Pag. 76.

al servicio de la ley. Se reivindica el pleno goce de los derechos civiles, al igual que los otros trabajadores, se dice que el horario de trabajo no debe superar las ocho horas, con pago de horas extraordinarias; se reitera que "las relaciones Estado-policía-sindicato deben ser reglamentadas por leyes de donde resulten las limitaciones impuestas a los policías en el ejercicio de sus derechos sindicales (la huelga queda excluida de los medios tradicionales de lucha). Se precisa además la necesidad de una cuidadosa selección del personal reclutado y de un adiestramiento adecuado a la realidad del país..."²¹

El 19 de Septiembre de 1974 las federaciones sindicales CGIL-CISL-UIL envía al Presidente del Consejo de Ministros Mariano Rumor una carta firmada por los 3 secretarios confederales (Lama, Storti y Vanni) en que "se pide la derogación del decreto en que se establece la prohibición para los pertenecientes a la P.S. de inscribirse a asociaciones sindicales y del otro por el cual se militariza la policía"²².

En Diciembre de 1974 el movimiento sale de la clandestinidad y se da una estructura organizativa. El 21 de diciembre se realiza, en el Hotel Hilton de Roma una asamblea en la cual se encuentran públicamente representantes sindicales y políticos con los jefes del movimiento de los policías, con la presencia de una asamblea de 2,000 policías. En esta oportunidad, las fuerzas políticas y sindicales reiteran su compromiso de apoyar las peticiones

21 El resumen del manifiesto programático fué sacado de F. Fedeli, op. cit., pag. 142 a 144.

22 A. Bernardi. La Reforma de la Policía, pag. 79.

del movimiento y establecen una línea de acción, que es la de la legalidad y responsabilidad. Se decide actuar aplicando rigurosamente el método democrático y no en términos de fuerza.²³

En esta asamblea los policías ponen las bases del futuro sindicato, renuncian al derecho de huelga y forman un Comité de coordinación para la promoción del Sindicato con el fin de organizar y orientar las peticiones de la base.

Con el nacimiento en forma oficial del movimiento se inicia una nueva ola de represión contra los policías, El 30 de Noviembre de 1974 el Ministro del Interior había dictado una circular que significaba una autorización oficial para proceder contra aquellos que cometían el delito de querer una policía nueva y eficiente. Esta circular fué aplicada después de la asamblea del Hotel Hilton, y con ella, los mecanismos de intimidación se pusieron en movimiento. Los oradores oficiales pertenecientes al Cuerpo fueron denunciados al Juez Militar de Roma. Resultó de los procesos, que varios comandos habían sido mandados al Hilton para tomar nombres y apellidos de los participantes, pero sólo los militares que intervinieron en la asamblea fueron oficialmente reconocidos. El 24 de Octubre de 1975 el Juez Militar ordenó archivar la causa seguida contra los denunciados.

Los policías ahora tienen las ideas claras sobre lo que quieren. Hubo momentos de inseguridad y de dudas, especialmente sobre el problema de la sindicalización, pero ellas fueron superadas.

23 A. Bernardi. La Reforma de la Policía. Pag. 80.

Durante este periodo se realizan asambleas en diversas ciudades de Italia, en que se van constituyendo los órganos provisorios del sindicato y en las que se aprueban comunicados auspiciando la transformación de la P.S. en un servicio civil y declarando el deseo de terminar la lucha por la reforma a fin "de instaurar una relación nueva y más democrática entre ciudadanos y policías ".²⁴

En Marzo de 1975, el brigadier Michele Mavino participa en una conferencia de prensa organizada en la provincia de Bolzano, para presentar el Comité de Coordinación del trabajo de los poli cías y de auspicio del sindicato de la P.S. Al día siguiente, el brigadier es enviado al hospital para un control psiquiátrico. Dado de alta con diagnóstico de normalidad completa, se le aplican sanciones disciplinarias. A raíz de estos hechos fué entrevistado por la revista "El Signo"; poco después de la publicación, es notificado de una denuncia en su contra por desprestigio a las Fuerzas Armadas. El director del diario y el periodista que habían hecho la entrevista se autodenuncian al Procurador de la República declarándose culpables del posible delito cometido por me dio de la publicación. La actuación de las autoridades policiales es condenada por el Secretario de la Federación Nacional de Prensa y por el sindicato de periodistas de la zona del Trentino Alto Adige. También el Colegio Profesional de Periodistas se pronuncia condenando los hechos. Posteriormente, el Juez Mili tar ordenó archivar los antecedentes.

En este mismo período se constituye en Roma un colegio de

24 A. Bernardi. Op. cit., pag. 90.

defensa de los dependientes de la P.S. que se vean comprometidos como consecuencia de la lucha por la sindicalización. Forman parte de él, abogados, profesores universitarios y parlamentarios. Se decide actuar siempre dentro de los límites de la legalidad, de acuerdo a la circular GUI.

Los enemigos de la reforma recurren a diversas artimañas. Actos individuales o colectivos de insubordinación son usados como armas por quienes hostilizan la reforma. Se trata de manipular iniciativas antiunitarias como comités de gremio, sindicatos del personal en retiro y semejantes, que debilitan la acción del movimiento. En tanto, se continúan aplicando sanciones.

Más adelante el Gobierno cambia de ruta. Trata de comprar a los policías con promesas de mejoramiento económico, oferta que es siempre tentadora dado lo escaso de los salarios, pero en este caso la propuesta desencadenó una ola de indignación pues parecía más que nada una provocación. Entretanto, los Comités Coordinación de la Policía se siguen difundiendo y ganan prestigio ante la opinión pública. La organización es eficiente y a ella pertenece un alto porcentaje de los policías.

Entonces se trata de intervenir contra los Comités. Se organizan -por medio de una circular del Ministro del Interior GUI de mediados de 1975- los comités de representación del personal civil y militar de la P.S. "Órgano máximo de consulta del Ministerio del Interior".²⁵

La representatividad de los comités es prácticamente inexistente.

25 A. Bernadi. Op. Cit., pag. 92.

tente, en ningún caso se encuadraba con los derechos y garantías reconocidos por los convenios internacionales, fundamentalmente por dos razones:

- porque el Comité de representación era fruto de un acto administrativo, discrecional y siempre revocable por parte de la autoridad que lo ha emanado, y lo que perseguía el movimiento era ser reglamentado por una ley que le asegurará una duración en el tiempo; y
- porque no hay nada en común entre un organismo que funciona en las alturas de un Ministerio, como era el comité, y la organización sindical de que hablan las convenciones internacionales, que son la libre expresión de la base.

La circular GUI fué presentada tres días después de que el Partido Comunista había entregado al Parlamento un Proyecto de Ley sobre la reforma de la policía, y en consecuencia es una forma de respuesta del Gobierno, que quiere encuadrar la policía en un organismo ministerial a fin de alejarla de la influencia de los partidos. La respuesta del movimiento se hizo sentir en diversas formas y en general seguía la siguiente argumentación: "si el Ministro ha tratado de constituir el sindicato de policía, ha realizado un acto ilegal; tratándose de un sindicato constituido, financiado y dirigido por el dador de trabajo es prohibido por la legislación (en virtud de lo dispuesto por el art. 2 de la convención 98 de la O.I.T.) italiana. Pero es dudoso que se trate de un sindicato. Estos organismos no emanan de la base de la P.S., no expresan intereses colectivos del personal, no están dotados de autonomía, deben ser llamados por el Ministro; en

una palabra, no representan a nadie... el Ministro es libre de organizar los comités de representación como cree, de escucharlos sobre las materias que estime necesario, de utilizarlos como le parezca, pero esto no es el sindicato de policía, no corresponde a lo dispuesto por la constitución y las leyes sobre la materia, constituye sólo una diversión, la tentativa de eludir las propias responsabilidades ministeriales"²⁶.

No obstante, los comités de representación se organizan y realizan sus reuniones. Se ocupan de problemas de sueldos, extraordinarios, indemnizaciones, licencias, etc. con escasa fortuna ya que nadie los sigue. Más aún, se refuerza la solidaridad en torno a los comités de coordinación del Movimiento, las voces en favor de la reforma de la policía aumentan.

En Agosto de 1976 es condenado el capitán de P.S. Salvatore Margherito a diez meses y veinte días de reclusión como culpable de actividad sediciosa por haber tenido contactos con militares de grado inferior, exaltando los aspectos menos favorables del servicio militar de P.S., por haber instigado en contra de los superiores, por haber difundido hasta por medio de la prensa noticias difamatorias, exageradas, falsas y tendenciosas con el objeto de incitar al descontento en el servicio. A consecuencia de este proceso el Director de la revista "Ordine Pubblico" Franco Fedeli, es despedido por motivos administrativos, pero en realidad lo que se buscaba era cambiar la orientación política de la revista. El despido fué llevado ante la justicia que, acogi-

26 Cita de A. Bernardi, Op. Cit., pag. 95 del artículo "El derecho de sindicalizarse", revista "Ordine Pubblico", Nov./Dic. 1976, pag. 42.

do el recurso, ordenó reintegrar a Fedeli en el puesto.

A partir de Mayo de 1975 numerosos partidos políticos presentan diversas propuestas de ley.

En 1976 el Ministro Cossiga promete la presentación de un decreto de sindicalización y desmilitarización, pero la promesa no se cumplió nunca.

El 9 de Octubre de 1976 se realiza en Roma el primer Consejo Nacional del Movimiento, el que decide la constitución de un directivo compuesto de 28 dependientes de policía, 3 representantes de la Federaciones Sindicales CGIL-CISL-UIL y el director de la revista "Orden Público" Franco Fedeli, que se ha batido por sostener a los policías.

Contemporáneamente se publica una circular del Ministro del Interior, conocida como "circular Cossiga" (del 8 Octubre 1976) que autoriza a los policías a constituir comités y a participar en asambleas en las cuales podrán expresar juicios libremente y opinar en relación a la reforma.

En Enero de 1977 se hace una consulta para medir la adhesión de los policías a la fundación de un sindicato afiliado a la Confederación sindical, se tuvieron resultados sorprendentes: la inmensa mayoría de los integrantes de la P.S. pide la sindicalización y la desmilitarización. Votaron por estas peticiones, como media, más del 80% de los policías y en muchos lugares se alcanzó el 100%.

El movimiento de la policía ha logrado romper la barrera que lo dividía de los otros trabajadores. En Junio de 1977, el Secretario General de la Federación de Trabajadores Metalmeccánicos, el socialista Enzo Mattina dice en una entrevista: "Nuestra sensibili

zación en relación al problema se debe al hecho que un estado moderno, democrático, civil y pluralista tiene necesidad de fuerzas del orden que como tales, sean capaces de asegurar democráticamente el desarrollo libre de todas las actividades de los ciudadanos. Es en relación con este punto que nace la exigencia de la desmilitarización y de la sindicalización de la policía, junto al amplio proceso sindical unitario que se realiza en la clase obrera italiana".²⁷

En 1977 la Democracia Cristiana presenta un proyecto propio de Ley sobre la Reforma en el cual se propone un sindicato independiente, no adherente a la Federación Sindical Unitaria CGIL-CISL-UIL. En Noviembre de 1977 un Comité restringido de la Cámara de Diputados estudia un texto en el que se prevee la desmilitarización pero nada se dice sobre la sindicalización.

Es en torno a estos dos puntos cardinales de la reforma que se encienden las polémicas, y surgen las contradicciones.

El 10 y el 11 de Diciembre de 1977 se realiza en Roma la asamblea del sindicato de policía adherente a las Federaciones CGIL-CISL-UIL, pero aún no se autoriza al sindicato para no atropellar al Parlamento, que es la instancia donde se debe discutir el texto elaborado por el Comité restringido. En Enero de 1978, poco antes de la crisis gubernativa, el Gobierno pide a la Comisión Interior de la Cámara suspender los trabajos para permitir una pausa de reflexión.

27 Revista "Nueva Policía", Junio 1977, pag. 9, Artículo "Alleati fino in fondo".

Entretanto se han organizado grupos de policías que se orientan a la formación de un sindicato independiente, ellos se han dado también una estructura orgánica, tienen asambleas y elaboran documentos.

En este periodo, estos problemas fueron momentáneamente dejados de lado debido a la grave situación política en que se encontraba Italia.²⁸

Entre Junio y Noviembre de 1979 los partidos presentan nuevos proyectos de ley. El Gobierno también presenta un proyecto. La Comisión del Interior de la Cámara de Diputados reinicia el trabajo de análisis de los artículos.

El 19 y 20 de Enero de 1980 el Consejo General del Sindicato de Policía se reúne en la ciudad de Vice-Quense y aprueba el estatuto del Sindicato Unitario de los Trabajadores de Policía (SIULP). Además se fija para el mes de Abril el comienzo oficial de la campaña de inscripciones y entrega de carnets. Este fué un momento muy importante para los trabajadores de la policía después de diez años de dura batalla. En esta oportunidad se reitera la voluntad de estos trabajadores de participar -no como simples espectadores- en la vida nacional, en la vida democrática que ellos ayudaron a asegurar a costo de duros sacrificios personales. La campaña de inscripciones permite que el movimiento se transforme en sindicato desde el punto de vista organizativo.

28 Los hechos que provocaron esta crisis fueron: 1978, renuncia del Gobierno Andreotti; matanza de la calle Fani; rapto del on. diputado D.C. Aldo Moro que fué encontrado asesinado 2 meses después.

El 28 de Febrero de 1980, la Comisión de asuntos del Interior del Parlamento, reconoce por unanimidad el derecho de asociación sindical.

Se prohíbe a los policías relaciones de adhesión, de afiliación o de carácter organizativo con asociaciones sindicales de otros gremios. Esta última decisión comienza la discusión entre el sindicato independiente y el sindicato unitario.

El 4 de Mayo en el Teatro Adriano de Roma, nace el sindicato de policía, o sea, se empieza a aplicar el estatuto en tanto se espera que la Cámara apruebe la reforma. Se acuerda postergar la campaña de inscripciones y carnets hasta que la ley -que ya fué aprobada por el Parlamento Nacional el 25 de Marzo de 1981- cumpla su último trámite jurídico-formal con la publicación en la Gazeta Oficial, (Junio 1981).

La ley de reforma de la policía italiana es el fruto de la unidad interna de sus trabajadores, de su capacidad de crear consenso en la sociedad, del apoyo concreto del movimiento sindical italiano y de las fuerzas políticas de izquierda. Gracias a esta unión, que se fué forjando en el camino, la hipótesis de reforma fué ganando espacio hasta transformarse en una propuesta que se impuso con autoridad, a la atención del país y de sus instituciones.

2) *La desmilitarización, la sindicalización y los riesgos del sindicalismo independiente.*

Los puntos más importantes de la reforma, aquellos sobre los cuales se discutió mayormente fueron los de la desmilitariza-

ción, la sindicalización y la polémica entre sindicato independiente y sindicato que adhiere a la Federación Unitaria Sindical, organización que agrupa en Italia a los tres más grandes sindicatos confederales a nivel nacional²⁹.

La desmilitarización ha sido considerada como uno de los problemas cardinales de la reforma.

El cuerpo de policía fué militarizado a través del decreto 687 del 11 de Julio de 1943 dictado por el Mariscal Badoglio, el que se justificaba por el momento histórico (la guerra). Además tenía un carácter absolutamente excepcional, en Italia, ni siquiera durante el periodo fascista los policías fueron considerados militares. El decreto de militarización tuvo efectos particulares porque con ella los policías fueron privados de los derechos de libertad de asociación establecidos en el art. 49 de la Constitución (que fue dictada con posterioridad al decreto), de huelga asegurado por el art. 40 y de adhesión a los partidos políticos, art. 98. Además viola el art. 25 que establece que nadie puede ser juzgado en una instancia diversa del juez competente, siendo los policías sometidos al Juez militar.

El cuerpo, en efecto, había nacido civil y los defensores de la desmilitarización no pedían otra cosa que un retorno a sus orígenes. Pero esto significó muchos problemas porque existía la preocupación de que una policía civil fuera difícilmente gobernable. Por ej. Fazzolari está seguro que este primer paso (desmili

29 CGIL - Confederación General Italiana de Trabajadores.

CISL - Confederación Italiana de Sindicatos Libres,

UIL - Unión Italiana de Trabajadores.

La Federación Unitaria, formada por estas tres organizaciones, está presente en toda Italia y en todos los gremios.

tarización será seguido de otros que trataran de afectar todo el orden militar, o sea una de las bases de sustentación del Estado, y sostiene que "la constitución de un cuerpo civil armado es un aborto que sólo la fantasía italiana puede crear,"³⁰

Hubo una tendencia intermedia que trató de conciliar las dos posiciones. La Democracia Cristiana -a través de la propuesta de ley presentada en Abril de 1977- se pronunció por una desmilitarización parcial, o sea, conservar el estatuto militar para los repartos especiales de servicio de orden público y de antiterrorismo y dejar a todos los otros la antigua condición civil.

Los sostenedores de la tesis de la desmilitarización sostuvieron que justamente por causa de la militarización y de ser sujetos a disciplina militar fue que se impidió el crecimiento de una conciencia crítica en el Cuerpo, acentuando su aislamiento de la sociedad, haciendo difícil a los policías la interpretación correcta del rol que les corresponde para asegurar la legalidad democrática. Con la desmilitarización en cambio, habría una mayor unión y colaboración entre ciudadanos y policías, lo que estaría más de acuerdo con la naturaleza de las tareas que le corresponden.

En cuanto se refiere a la competencia de la policía, la hipótesis militar prácticamente no los considera, porque es evidente que el trabajo del militar y el del policía van por caminos separados. Más aún, el policía bajo disciplina militar no sólo está separado de la sociedad, sino que incluso al interior de la organización no puede hacer crítica alguna, no puede opinar sobre el compor

30 E. Fazzolari. Docente de la Universidad de Roma. Entrevista en el diario "El Tiempo" del 17 Noviembre 1977.

tamiento de sus superiores ni ocuparse de los problemas referentes al servicio.

En Julio de 1975, el Comité Nacional de Coordinación instituyó una oficina especial para estudiar la desmilitarización y la promoción del sindicato. Finalmente, incluso los grupos políticos conservadores estuvieron de acuerdo en la conveniencia de la desmilitarización y de la sindicalización. Pensamos que algunas citas serán útiles para aclarar la posición:

"Regresar a civiles, aunque con un rol del todo especial, no por cierto análogo al de los otros dependientes del Estado, al Cuerpo de la Seguridad Pública, significa hacerlo más eficaz, más rápido, adiestrado en modo específico; significa permitir en su interior relaciones más simples y una disciplina responsable y en consecuencia más productiva. Permitir la sindicalización no significa llevar la anarquía al corazón del Estado. Pensar ésto es una ofensa por todo lo que representa el mundo sindical en Italia, y es una ofensa al sentimiento del deber y al respeto por las instituciones democráticas que los integrantes de la P.S. han demostrado en tal forma que sería retórico enumerar".³¹

"El problema político de fondo es conocido. Las fuerzas de policía deben dejar de ser un Cuerpo separado, que se coloca de frente y contra la sociedad. Deben ser considerados parte viva de la sociedad. Ciudadanos al lado de otros ciudadanos, llamados por la ley y en el respeto de ella, a asegurar la convivencia ci-

31 Francesco Giuliardi, Diputado Demócrata Cristiano, Revista "Nueva Policía" Marzo 1977, Pag. 10.

vil. Una policía moderna en un régimen democrático puede operar sólo si entre ella y el cuerpo social se establece un fecundo vínculo de confianza. Mantener la militarización es... anacrónico, y repudiar la sindicalización es fruto de una concepción atrasada".³²

"Nosotros en sustancia, estamos de acuerdo con que la policía vuelva a ser un cuerpo civil a la dependencia del Estado con un estatuto especial y estamos de acuerdo con la posibilidad de organizar sindicalmente los miembros del Cuerpo, con algunas garantías.. La transformación de la policía es un cuerpo civil sindicalizado y profesionalmente calificado, y el mantener a los carabineros como cuerpo militar puede facilitar la diferenciación de las competencias respectivas y como consecuencia, la coordinación entre los dos cuerpos y con las otras fuerzas de orden".³³

La desmilitarización fué acogida en la Ley de Reforma de la Policía y con ella terminó el odioso dualismo entre personal civil (funcionarios, inspectores y asistentes) y el personal militar. Con la desmilitarización se recuperó el principio de la responsabilidad civil del agente de policía entendido como ciudadano que desarrolla funciones públicas en interés de toda la colectividad. El agente deja de ser un esbirro para asumir las funciones de ciudadano-policía que cumple una acción de seguridad pública y es civil en el sentido literal y político de la palabra. En fin, la desmili

32 Aldo Bozzi. Diputado Liberal, Revista "Nueva Policía", Abril de 1977, pag. 11.

33 Pier Luigi Romita, Diputado Socialdemocrático, Revista "Nueva Policía", Mayo 1977, pag. 4.

tarización significa un aumento de democracia. "La desmilitarización refuerza el concepto institucional característico de una sociedad democrática, que concibe la función de la protección del orden y de la seguridad pública como una función civil, que no tiene y no debe tener ningún contacto con las funciones que corresponden a la autoridad militar".³⁴

Pasando al análisis de la sindicalización, por el decreto No. 205 de 1945 se prohíbe al personal civil y militar de la seguridad pública pertenecer a asociaciones sindicales. La Constitución Política en cambio asegura a todos los ciudadanos la libertad de asociación y de organización sindical sin señalar límites ni sectores excluidos. Los jueces y los Prefectos pueden inscribirse en sindicatos, cosa que es prohibida incluso al personal civil de la policía.

Se ha sostenido -sobre todo por parte de la Democracia Cristiana- que la afiliación de los policías a la Federación Sindical Unitaria pondría en duda la neutralidad y la imparcialidad del Cuerpo, pero estimamos que con esta argumentación se cae en un plano diverso, o sea se refiere al tipo de sindicato al cual afiliarse, con lo cual se dá por descontada la posibilidad y la existencia del derecho sindical.

Por otra parte esta argumentación tiene su respuesta en la propia Constitución que ha previsto el peligro de la falta de neutralidad de la policía estableciendo en el art. 98 que para algu-

34 Declaración del Senador Paolo Borsacchi, del P. Socialista Italiano a la revista "Nueva Policía", Marzo 1981, pag. 7.

gunas categorías de ciudadanos -entre los cuales está la policía, los militares en servicio activo, etc.- se puede por medio de leyes, limitar el derecho de inscripción a los partidos políticos, que son una cosa diversa del sindicato.

Se argumentó además, en favor de la sindicalización, que como la Ley italiana prevee la derogación automática de una Ley cuando es incompatible con las disposiciones de una Ley sucesiva, el decreto 205 de 1945 estaría derogado debido a que después de 1945 el Estado Italiano suscribió las convenciones internacionales -que en consecuencia forman parte de la Ley italiana- siguientes:

- Convención de San Francisco del 17 de Junio de 1948, O.I.T. No. 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de asociación.
- Convención de Ginebra del 8 de Junio de 1949, No. 98, relativa a la aplicación de los principios del derecho de organización y de negociación colectiva; y
- la Carta Social Europea, acordada en Turín el 18 de Octubre de 1961.

En base a estas normas, durante varios años había sido reconocido a los policías -al igual que a otros ciudadanos- el derecho de asociarse y de organizarse sindicalmente sin previa autorización. Sólo la forma concreta de ejercicio del derecho puede ser determinada por ley, en ausencia de la cual, ni siquiera es posible limitar este derecho.

Los policías tenían la seguridad jurídica de poder realizar una organización sindical. He aquí lo que dice Antonio Sannino,

uno de los más antiguos jefes del movimiento: "nosotros sabíamos, lo sabíamos pero no hacíamos una cuestión jurídica, de artificios jurídicos, sino que hacíamos una cuestión sustancial, o sea, que no se pudiera dar vida al sindicato sin contar con la adhesión política de todos los partidos. Era éste el problema, una cuestión política y no jurídica".³⁵

Después de la votación en la cual todas las fuerzas políticas votan a favor de un sindicato de policía, el problema en discusión tiene un cambio. Se disputa entre partidarios del sindicato independiente y partidarios del sindicato afiliado a la Federación Unitaria. De una parte los independientes, entre los cuales uno de los más activos era el Vice questor Fichera, que era decididamente enemigo de afiliarse a la Federación unitaria, y de la otra parte quienes eran partidarios de esta última solución.

Fichera sostiene que el sindicato independiente es un sindicato vivo, "aún cuando no parece tener grandes horizontes futuros, no por problemas de ideología sino por falta de medios"³⁶.

El sindicato independiente trata de distinguirse de otras organizaciones que existen en la P.S. en cuanto a la naturaleza y a los contenidos, en cuanto a la metodología de los medios de lucha y de protesta, sostienen sus defensores. Para ilustrar estas ideas han hecho una huelga a la inversa el 12 de Enero de 1980. O sea,

35 A. Sannino "Primo smilitarizzare", pag. 200, libro organizado por "Polizia y Pueblo en la lucha política en Italia y Europa". L. Lagorio. Ed. Sugarco, Milán, 1979.

36 Entrevista a Fichera en la revista "Gente" del 25 de Enero de 1980.

han trabajado gratuitamente una hora después del turno, para protestar contra el homicidio de tres colegas a Milán. Fichera dice tener un gran movimiento de opinión nacido como respuesta al sindicalismo unanímista de la Federación Unitaria, sólo que encuentra dificultades de tipo logístico y económico, no queriendo y no pudiendo aceptar ayudas de los sindicatos o de los políticos.

El sindicato independiente es combatido por la inmensa mayoría que ve en él el peligro de tendencias reaccionarias y hasta fascistas y peligro de división entre los trabajadores de la policía y los otros trabajadores. Un sindicato independiente por voluntad del poder político -se dice- determinaría un nuevo aislamiento de la institución, sindicatos desenganchados de la Federación Unitaria podría significar el surgir de un reivindicacionismo contradictorio e incontrolable, que seguramente dañaría los intereses generales del gremio, creando confusión. Es un peligro no despreciable, sobre todo si se mira al sindicato independiente de la administración pública causante de tantas degeneraciones corporativas. Sólo un correcto uso de la sindicalización y el enganche con la Federación pueden permitir relaciones de colaboración entre policías y ciudadanos.

Otra parte de la argumentación se basa en el hecho de que el sindicato de policía, consecuente de lo delicado de su papel está dispuesto a renunciar a la huelga, esto trae como consecuencia que el sindicato de policía no tiene la posibilidad de realizar en forma completa la protección de los afiliados, le falta un arma esencial en la lucha sindical. El vacío no existe, la duda no se presenta cuando se piensa a un sindicato enganchado a una organización indiscutiblemente sindical como es la Federación Unitaria. En tal

caso, la defensa de los intereses del grupo podría contar con la solidaridad de los otros trabajadores y podría bastar tal posibilidad -aún si no se ejerce concretamente- para hacer indiscutible la naturaleza sindical de la asociación.

Sobre este punto, la formulación final de la Ley dice:

"Quienes pertenecen a la policía de Estado tienen derecho a asociarse en sindicatos. Ellos no pueden inscribirse en sindicatos diversos de los del personal de policía, ni pueden tomar la representación de otros trabajadores". En consecuencia la Ley no permite la relación orgánica con la Federación Sindical, relación que existe en los hechos y que ha sido uno de los pilares fundamentales de la batalla de los trabajadores de la policía por la reforma. Los trabajadores de la policía se han propuesto obtener la modificación de esta parte de la Ley y han iniciado una campaña en este sentido.

3) *La posición de los partidos políticos y del Gobierno Italiano en relación al movimiento de reforma de la policía.*

Los primeros resultados de la actividad de las fuerzas políticas mayormente comprometidas con el movimiento de la reforma de la policía, fueron la presentación de un proyecto de ley de iniciativa comunista, en mayo de 1975 (que después fué retirada porque el P.C. presentó un proyecto más acabado en Diciembre de 1976), y en el mes de Julio de 1975, la presentación de otro proyecto de ley sobre la materia, por parte del Partido Socialista Italiano.

Como se puede ver, ya en 1975, cuando el Gobierno había lanzado las elecciones del Comité de Representación de origen ministerial y se practicaba la represión al interior del Cuerpo, la pre-

sentación de proyectos de leyes era una clara prueba de la posición de los partidos políticos de izquierda. Paralelamente, la batalla de los policías se difunde fuera del Cuerpo, los Oficiales de las Fuerzas Armadas forman una coordinación, la Guardia de Finanza forma el "núcleo de financieros democráticos".

El gobierno entretanto, del Ministro GUI ha pasado a las manos del Ministro Cossiga que parece dispuesto a llevar adelante la reforma. En Octubre de 1976 mandó a Prefectos y Comisarios copia de una declaración hecha a la Comisión del Interior de la Cámara de Diputados. En ella el Gobierno manifestaba su intención de proponer al Parlamento -en el mes de febrero de 1977- "un plan global y orgánico de reforma, de analizar con la rapidez necesaria para la urgencia y la complejidad de la materia"³⁷. Declaraba que las fuerzas de Orden debían tener un carácter específico y peculiar, -no militar- que las diferencie de la administración civil así como de las Fuerzas Armadas. Aseguraba además que se encontraban soluciones de acuerdo con las disposiciones constitucionales a los problemas del carácter específico de las funciones de policía, del estatuto jurídico de los funcionarios y en especial al derecho a la constitución de asociaciones profesionales, aún con fines sindicales, para la protección de los intereses morales, jurídicos y económicos del personal -a través de la representación y de la contratación institucionalizada- con exclusión del derecho de huelga.

Las propuestas del Ministro eran importantes, se refirió a

37 Declaración del Ministro Cossiga (D. Cristiano) publicada por la revista "Orden Público", 1976, Octubre. Pag. 13 y siguientes.

la desmilitarización sin excepciones, a la libertad sindical como escuela de responsabilidad, etc. Pero pasó el mes de Febrero y los meses siguientes sin que el gobierno presentara el anunciado proyecto orgánico.

En Enero de 1978, cuando el gobierno estaba prácticamente en crisis, Cossiga anunció por televisión que el problema de la reforma sería discutido con los partidos políticos al elaborar el nuevo acuerdo de programa. En los meses anteriores la Cámara no se había podido pronunciar sobre la sindicalización porque el Gobierno no había dado a conocer su opinión sobre los proyectos en discusión.

El 11 de Enero el Ministro envía una carta al Presidente del Comité Parlamentario para la Reforma, en que dice:

"Como entre los partidos políticos que han hecho posible la formación del gobierno actual se desarrollan reuniones para integrar el acuerdo, el gobierno estima conveniente esperar el resultado de las discusiones en curso, para expresar su pensamiento y formular propuestas en relación a iniciativas de su competencia. Uno de los puntos centrales del acuerdo era la reforma general de la policía y en especial de las fuerzas de P.S. y los partidos han declarado la intención de que los nuevos acuerdos se refieran también a los aspectos más importantes de la reforma. El gobierno espera que sobre este tema los partidos puedan encontrar un acuerdo constructivo y completo, sin perjuicio de las competencias del Parlamento y del Gobierno sobre la materia.

A este punto, la Federación Sindical Unitaria ha trabajado ya un tiempo con los policías, entusiastamente. En la Asamblea na-

cional de cuadros que se realiza en Roma en Enero de 1977, los Secretarios Generales de la C.G.I.L., Luciano Lama, de la C.I.S.L., Luigi Macario y de la U.I.L., Giorgio Benvenuto declaran que por primera vez en Italia, un sindicato nace unitariamente, independiente de las fuerzas políticas y del Gobierno.³⁸

Un mes después, el movimiento -en el curso de un seminario- se dan a conocer las líneas directivas de la reforma que son:

- Reorganización de la Institución bajo la inspiración del principio de la descentralización;
- Transferencia de una serie de competencias burocráticas y administrativas a los entes locales (Municipio, provincia) o a otras estructuras periféricas del Estado;
- Prohibición de usar el personal civil en tareas extrañas a las del Instituto;
- Total igualdad de funciones entre la policía femenina y aquella de sexo masculino.

En este período resultan evidentes los problemas de contrastes de opinión entre la Democracia Cristiana -reticente a la reforma- y su Ministro Cossiga, culpable de mirar la reforma con demasiada simpatía. El segundo canal de televisión, controlado por la D.C. altera la información sobre las directivas sindicales y lleva la desorientación y el descontento a las bases. La política del P.C. orientada a realizar el compromiso histórico con la D.C. es contraria a un enfrentamiento con la D.C. que aparece preocupada por los avances del movimiento. En Abril de 1977 la D.C.

38 Boletín Oficial sindical unitario de trabajadores de policía, de Febrero de 1977,

presenta su propio proyecto de ley, y los partidos radical, liberal, Democracia Nacional y Movimiento Social, hacen otro tanto. La Cámara de Diputados nombra un comité restringido para tratar de unificar los proyectos. El movimiento decide presionar con todos sus recursos para obtener la Ley. Se realizan muchas asambleas y convenios en distintas partes, pero especialmente en Roma. En una de éstas, el dirigente sindical Giorgio Benvenuto (UIL-P. Socialista) dice "...no hay necesidad de ninguna ley para formar el sindicato, basta la adhesión a la Federación Unitaria. Es el momento de las decisiones. El gobierno no cumple sus responsabilidades, le pedimos explicarse porque no podemos aceptar la política de los hechos consumados, el 26 y 27 de Noviembre haremos la constitución del sindicato y en 1978 la distribución de los carnets del sindicato unitario de policía..."³⁹

El gobierno responde a través del Subsecretario del Interior Letteri, que "no podrá permitir la constitución de hecho del sindicato de policía"⁴⁰. La polémica se enciende con participación de parlamentarios y sindicalistas. El 20 de Diciembre de 1977 se hace una huelga general nacional de una hora, de todos los sectores productivos, en apoyo de la reforma de la policía. En Febrero de 1978 se aprueba una plataforma de reivindicaciones, la que es sometida a la consideración de las bases que podrán hacer observaciones y sugerir modificaciones.

A través del análisis de los proyectos de los partidos políticos trataremos de ver cuales eran las posiciones de ellos en rela-

39 Revista "Nueva Policía", Octubre 1977, pag. 17.

40 Revista "Orden Público", octubre de 1977, pag. 16.

ción a la reforma de la policía.

La casi totalidad de los proyectos de ley están de acuerdo con la desmilitarización del Cuerpo. Sólo el Movimiento Social Italiano (M.S.I. partido pequeño que sufre de nostalgia por el fascismo), la considera un problema falso y distingue entre empleados civiles que desarrollan funciones de policía judicial o administrativa, del personal militar de los repartos móviles, de la policía de carreteras, ferroviaria y postal, a quienes se con fi a el orden público. El M.S.I. -que representa el sector más a la derecha en Italia- con fi a la representación de los policías al Consejo Nacional del Cuerpo que es un órgano consultivo formado por el Jefe de la policía, por tres veces jefes y por representantes de los gremios. La coordinación se realiza a través del Ministerio del Interior bajo la dirección del Ministro. En las regiones se realiza en la prefectura y bajo la dirección del Prefecto, y así según un esquema jerárquico.

La proposición del Partido Radical -que es un partido de centro que persigue el perfeccionamiento de las instituciones del Estado usando como arma fundamentalmente la desobediencia civil- se diferencia porque trata de insertar la coordinación de la policía en el marco de una reorganización general de la policía toda, por estimar que el orden actual es más útil al desarrollo de actividades anti-institucionales que a la tutela de los derechos, libertades y bienes de los ciudadanos. Propone entonces un Cuerpo Unitario de Seguridad Pública, organizado en sectores y la consecuente eliminación del rol de la policía civil, de finanzas, forestal, etc. Además, la nueva dimensión del arma de carabinieri sólo co-

rrespondería realizar tareas militares. Patrocina la descentralización de las responsabilidades y de las funciones, la igualdad del personal femenino, que podrá desarrollar cualquier tarea por ser injustificado cualquier tipo de discriminación. Se reconoce la libertad de asociación sindical y el derecho de inscribir se a los partidos políticos, como también el derecho de huelga, que sólo la ley puede limitar.

El Partido Liberal presenta un proyecto genérico, que no pretende resolver todos los problemas. Trata sólo de dar un aporte. No se refiere a la coordinación ni a las relaciones con las autoridades locales. Trata con detalle las sanciones disciplinarias y las normas penales. Sostiene que los policías pueden asociarse en sindicatos a los cuales sólo se pueden inscribir los pertenecientes al Cuerpo. Ningún sindicato de policía puede engancharse con otras asociaciones sindicales, no permite el derecho de huelga, prohíbe la inscripción a los partidos políticos y el desarrollo de actividades que signifiquen adhesión a partidos políticos.

La Democracia Nacional es un partido de derecha -hoy fusionado con el M.S.I.- y pequeño, en su proyecto sólo enfrenta los problemas de la reorganización del Cuerpo y de redefinición del estatuto jurídico profesional de sus integrantes. El proyecto no presenta diferencias importantes con el de la Democracia Cristiana, y en efecto, en la presentación explica que es semejante, en las grandes líneas, con las soluciones que han planteado importantes fuerzas democráticas. En resumen, tanto el proyecto liberal como el de Democracia Nacional, son en todo semejante al de la D.C.

Las proposiciones de Ley del Partido Comunista y del Partido Socialista son también semejantes entre ellas. Enfrentan orgánicamente el reordenamiento y la reestructuración de la policía y acogen las sugerencias del movimiento de reforma. A estos proyectos se contraponen la propuesta Demócrata Cristiana y sobre esta contraposición frontal se abre la discusión política; de una parte, las fuerzas que creen en la reforma y en el renovamiento de la institución y del otro, quienes detentan el poder obligados a dar una batalla que tratan de todas maneras de postergar.

Para comunistas y socialistas, quienes pertenecen al Cuerpo pueden ejercitar libremente los derechos de asociación y organización sindical -garantizado por la Constitución y reafirmado por las convenciones internacionales- al igual que otros trabajadores, con el solo límite -según el proyecto comunista- de no poder recurrir a la huelga. La definición de los problemas derivados de las negociaciones sobre condiciones de trabajo es enviada por los socialistas, al arbitraje obligatorio de una comisión de parlamentarios. Los policías no pueden militar en los partidos políticos ni tener cargos de responsabilidad.

El proyecto D.C. prohíbe al personal de policía de adherir a asociaciones sindicales diversas de la Federación de Policía, que es establecida en el proyecto para la representación unitaria de los derechos e intereses del personal del Cuerpo. Ella tiene personalidad jurídica de derecho público, forman parte de ella los funcionarios y agentes que pidan la inscripción, no puede asociarse a otros sindicatos o a otras organizaciones, los afiliados pueden realizar reuniones o asambleas en los lugares de trabajo, siempre que

sean compatibles con las necesidades del servicio, y sólo con la participación de los socios y dirigentes. En el Ministerio del Interior se crea el Consejo de Policía, nombrado por el Ministro, para las relaciones con el sindicato, con los funcionarios y con los agentes. Se compone de 8 representantes del Gobierno y 8 representantes del personal, no interesa que pertenezcan o no a la Federación, elegidos entre todos los integrantes del Cuerpo. En el Ministerio, con el Consejo de Policía como contraparte, se hacen las negociaciones de todos los aspectos que se relacionen con el personal. El Consejo después expresa opiniones y formula propuestas, elabora reglamentos, etc., sobre los problemas presentados.

La propuesta de la D.C. no tiene en cuenta la tradición histórica del sindicato italiano ni la voluntad de los policías. Los priva de una asociación libre, y de una contratación libre, propone el nacimiento de un sindicato separado del mundo del trabajo, con características corporativas, impuesto por la ley; lo que en definitiva significa sentar las bases para que los intereses particulares prevalgan sobre los generales, y todo esto en un servicio público. Hipotizar el Consejo de Policía como el lugar en que se hace la contratación sindical no es otra cosa que expropiar la tutela de los derechos de los policías y ridiculizar el concepto de sindicalización. Por otra parte, las tesis de la D.C. son coincidentes con las de los partidarios del sindicato independiente. La D. C. se ve obligada a dar explicaciones y declara que rechaza la hipótesis del sindicato afiliado a la Federación Unitaria porque la Federación hoy hace política mientras que el Cuerpo de policía debe ser transparente; ni siquiera por un momento los ciudada-

nos pueden sospechar que los policías sean portadores de instancias políticas. Asegura que no busca hacer de la policía un instrumento dócil en sus manos, (la D.C. gobierna ininterrumpidamente en Italia desde la época de posguerra).

Las diferencias entre las propuestas de Ley de los tres mayores partidos no se limitan al sindicato. Comunistas y socialistas plantean una amplia descentralización de las tareas de la Seguridad Pública y la colaboración con las municipalidades, a las que se da competencia en materia de policía administrativa como extender licencias, pasaportes, vigilancia nocturna, etc., que pasarían a la policía local para liberar al Cuerpo de muchas tareas burocrático-administrativas extrañas a su competencia institucional. Sobre este punto el proyecto D.C. se limita a delegar al gobierno la determinación de las normas necesarias. El mismo sistema de delegación se usa para la organización central y periférica de la policía, la determinación del estatuto jurídico, la reglamentación de los procedimientos disciplinarios, el reordenamiento de los institutos de formación, la coordinación de las diversas fuerzas de policía, etc. La delegación que propone la D.C. es tan simple que hasta el sindicato independiente la juzga negativamente porque "equivale a mantener a la policía en una inseguridad que genera tensiones"⁴¹.

Otro elemento de discusión se relaciona con la figura de los Prefectos, los que en el proyecto D.C. conservan sus actuales poderes como órgano de dirección, los funcionarios de policía tienen ante él, el "deber de subordinación funcionaria", semejante a la

41 Revista "Orden Público" Mayo 1977, pag. 29.

subordinación jerárquica. Las otras dos propuestas atribuyen al 'questor' la dirección y la coordinación de la actividad en la provincia y establecen que éste debe mantener constantes relaciones con los representantes locales de elección popular, debiendo tomar en consideración las propuestas de estos representantes, incluso en las situaciones de emergencia, especialmente en cuanto a las reuniones y manifestaciones en lugares públicos, a las actividades para prevenir la violencia fascista y el terrorismo. En el texto de la D.C, el alcalde no es ni siquiera nombrado.

Todos los textos contienen normas penales que sancionan conductas ilícitas como el abandono del puesto en estado de ebriedad, el hurto de armas, las amenazas e injurias a su superior, etc.

El ingreso a la carrera, la formación y el adiestramiento son reglamentados sólo por las propuestas socialistas y comunistas.

Como podemos ver de las páginas escritas precedentemente, se hicieron toda clase de esfuerzos por confundir la filosofía de la reforma, por mistificar sus valores reales, por impedir al policía de reconquistar su dignidad y su profesionalismo. En esta lucha, los policías han contado con las fuerzas sindicales y de los partidos de izquierda para explicar que la desmilitarización es sólo un adecuamiento a las orientaciones y experiencias de todas las policías de Europa occidental, y que sólo a través de este paso era posible llegar a una distribución racional del personal y a una mejor formación profesional. La idea de la reforma nació de la exigencia de adecuar la estructura y los servicios a las competencias que le corresponden en la tarea de tutelar los

derechos, las libertades y la seguridad de los ciudadanos, para prevenir y reprimir todo atentado a las instituciones democráticas. Hoy es una realidad, no exactamente como los policías la deseaban, pero sin duda representa un gran paso adelante.

CAPITULO CUARTO

LA ORGANIZACION INTERNACIONAL EUROPEA DE LA POLICIA

a) *Tutela de la libertad sindical en Europa*

A nivel europeo, el instrumento más eficaz de protección de la libertad sindical se encuentra en el Art. 11 de la Convención Europea de Derechos del Hombre que dice: "Todos tienen derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar sindicatos con otras personas y de afiliarse a ellos para la defensa de los propios intereses; ninguna restricción será puesta al ejercicio de tales derechos, excepto aquellas dispuestas por la Ley y necesarias en una sociedad democrática, en el interés de la seguridad nacional y del orden público, para la prevención de desórdenes y delitos, para la protección de la salud, de la moral, de los derechos y de las libertades de los demás. Este artículo no impide las restricciones legales al ejercicio de estos derechos a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la policía o de la Administración del Estado".

Este artículo tiene un antecedente, deriva de la Declaración de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de Junio de 1945 y puesta en vigor el 24 de Octubre del mismo año, donde se establecen las libertades de asociación y sindical en los artículos 20, (Todos tienen derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica. Nadie puede estar obligado a formar parte de una asociación) y 23 (Todos tienen derecho a fundar sindicatos para la defensa de los propios intereses) de la declaración.

A partir de estos artículos se estimó necesario elaborar un instrumento semejante para asegurar estas libertades a nivel Europeo.

La Convención Europea fué firmada el 4 de NOviembre de 1950 por 14 Estados y posteriormente por todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Entró en vigencia en 1953.

Para resolver los conflictos, la convención establece un procedimiento de primera instancia ante la Comisión Europea de Derechos del Hombre, cuya taréa es la de valorar preliminarmente si las cuestiones propuestas son admisibles a una fase sucesiva ante la Corte Europea de Derechos del Hombre o ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa. La presentación a uno u otro órgano es consecuencia de la iniciativa de la Comisión misma o del Estado interesado, los que tienen tres meses para enviar la cuestión a la Corte. En caso contrario, el asunto se somete a la consideración del Consejo de Ministros de Europa.

La Corte decide con criterio jurídico y sus sentencias se basan en la estricta aplicación de las normas de derecho.

Un aspecto interesante para la protección de las libertades sindicales es la posibilidad de recursos individuales previsto en el Art. 25 de la Convención, que establece: A la Comisión pueden ser presentados los recursos de cada persona, o de una organización no gubernativa, o de grupos de individuos que lamenten ser víctimas de violaciones de parte de una de las partes contrayentes, de los derechos asegurados en esta Convención.

El reconocimiento de esta posibilidad de iniciativa individual representa un hecho excepcional para la protección de las libertades sindicales las cuales, siendo consideradas libertades co

lectivas, no aparecen en ningún otro instrumento internacional, dejadas a la decisión exclusiva de una persona, que puede recurrir singularmente.

b) *Tutela de los derechos sindicales de la policía, a nivel internacional y Europeo.*

Los tratados y convenciones internacionales que tutelan los derechos sindicales de los trabajadores, en general no se refieren al caso específico de la policía o de las Fuerzas Armadas. Por ex tensión, es posible aplicar a ellos las normas dictadas para los fun cionarios de la Administración Pública, pero sólo en aquellos países donde la legislación interna no los ha excluido expresamente. Hay muchos países que reconocen expresamente a los empleados públi cos el derecho a sindicarse, pero en general excluyen de estos derechos o son sometidos a fuertes restricciones a algunos gremios especiales como las fuerzas armadas, la policía, la administración penitenciaria, los servicios de lucha contra incendios y los fun cionarios que ocupan puestos de dirección o de confianza. Con fre cuencia, para justificar estas exclusiones " se hace referencia al hecho de que dichas personas asumen responsabilidades en cuanto al mantenimiento de la seguridad interior o exterior del Estado o desempeñan funciones especiales".⁴²

Sin embargo, existe un cierto número de países en que los miem bros de la policía disfrutan del derecho de asociación en iguales

42 Conferencia Internacional del Trabajo. 63° reunión 1977 -O.I.T. -Ginebra, pag. 20.

condiciones que las demás categorías de los empleados públicos, o en virtud de una ley especial. "Tal sucede, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, República Centro Africana, Costa de Marfil, Dinamarca, Finlandia, Francia, Guinea, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Malawi, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Túnez".⁴³

Una excepción a este vacío que encontramos a nivel internacional los constituye el Convenio n°87 de la Organización Internacional del Trabajo, llamado : Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (San Francisco, 17 de Junio de 1948).

El convenio establece el principio general en su art. 2 que dice:" los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas", Después tenemos el art. 9 que se refiere directamente a la materia que nos interesa, y que establece: "1.- La legislación nacional deberá determinar hasta que punto se aplicaran a las Fuerzas Armadas y a la policía las garantías previstas por el presente convenio; y 2.- De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del art. 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de éste convenio por un Miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo

43 Conf. Internacional del Trabajo citada, pag. 21.

alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que conceden a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente convenio".

En nuestra opinión, el art. 9 de la Convención 87 no es una norma suficientemente clara como para ser utilizada como instrumento de apoyo en las luchas sindicales de los Cuerpos uniformados. Propiamente se trata de una norma que permite interpretaciones equívocas y que requiere una serie de operaciones lógicas complejas para llegar a algún resultado.

En el caso de la lucha de los policías italianos por el derecho a sindicalizarse, la ambigüedad de la norma no fué de ningún modo útil. La expresión "hasta que punto" del inciso primero del art. 9 dividió las interpretaciones de los juristas entre quienes pensaban que la redacción incluía la posibilidad, para el legislador nacional de no conceder el derecho, patrocinando la técnica de la postergación, y quienes en cambio, patrocinaban la opinión contraria, que favorecía las pretensiones de los policías, y que miraban a la proyección en futuro de la norma.

En cuanto a las convenciones firmadas en el Viejo Continente, estimamos oportuno analizar la Carta Social Europea, del 4 de Noviembre de 1961, cuyo texto establece -también con mandato a las leyes nacionales - el ejercicio de la libertad sindical del personal de policía, distinguiéndolo netamente, en este aspecto, de las Fuerzas Armadas. La parte pertinente del citado art. 5 dice: "... la medida en que las garantías previstas en el presente artículo se aplicarán a la policía serán determinadas por la legisla

ción o la reglamentación nacional, Los principios de aplicación de estas garantías a los miembros de las Fuerzas Armadas y la medida en que se aplicarán a estos grupos de personas son igualmente determinadas por la legislación o la reglamentación nacional".

En relación a esta materia específica, existe además una jurisprudencia importante. Nos referimos a la sentencia dictada con motivo del problema del sindicato Belga⁴⁴. La sentencia dice: "a los miembros de las fuerzas de policía se aplican, respecto a los derechos sindicales, los mismos principios que valen en líneas generales para otros gremios de trabajadores." De la sentencia se desprende que el derecho de constituir sindicato por parte de los miembros de la policía, puede ser sometido a la decisión de los jueces ordinarios sobre la base de la Ley que ratifica la Convención Europea de Derechos del Hombre siempre que se cumpla con las formalidades procesales,

En Italia, el vacío legal sobre los derechos sindicales de la policía fué colmado con la aplicación análoga de los principios elaborados para otros gremios de trabajadores y en definitiva, con la dictación de la Ley especial sobre la materia.

c) *La organización internacional de la policía.*

Los sindicatos de policía están organizados internacionalmente solo en Europa. La Unión Internacional de sindicatos de la Policía (UISP) cuenta con 15 sindicatos afiliados y representa a más

44 Sentencia de la Comisión Europea de Derechos del Hombre del 27 de Octubre de 1975, Revista "Nueva Policía" año II, n° 3, pag 18.

de 400,000 inscritos. El Presidente de la UISP es Helmut Shirmacher y fué elegido en el VIII Congreso realizado en Brighton, Inglaterra, del 29 de Septiembre al 1° de Octubre de 1980. Estuvieron presentes las delegaciones de :R.F.A., Belgica, Francia, Dinamarca, Irlanda, Escocia, Eire, Monaco, Holanda, Suecia, Noruega, Finlandia, Inglaterra, Gales, Irlanda del Nord y Luxemburgo. De España e Italia hubo solo delegados observadores. Estuvieron presentes además el Ministro del Interior Inglés William Witelaw y los Jefes de la policía Británica.

En los tres días de trabajo se habló del rol de la policía en una sociedad democrática, de los problemas sociales en Europa, de cooperación entre las policías occidentales por una lucha más eficaz contra la criminalidad y el terrorismo, todo a través de relaciones e intervenciones de notable nivel. La tendencia del congreso fué la de privilegiar los problemas ideológico-políticos más estrechamente relacionados con la evolución de los organismos europeos.

En Brighton surgieron algunas diferencias. Los policías franceses, belgas y monegascos expresaron su temor de que termine por transformarse a los cuerpos policiales en correas de transmisión de las ideas e intereses de la RFA y de Inglaterra. Se expresó el temor por la utilización política del fenómeno del terrorismo contra la legitimidad de las luchas populares. Se expresó que no se desea que, en nombre de la lucha contra el terrorismo - que inevitablemente tiende a agigantar los dispositivos represivos y restrictivos - se termine por confiar el control social solo a la policía, pues es un camino en el cual, Europa arriesga de perder su

imagen social liberal.⁴⁵

En cuanto a la defensa de los derechos de la policía, la UISP ha tomado diversas iniciativas.

En cumplimiento de un acuerdo del Congreso UISP de 1977, un delegado obtuvo la invitación y pudo participar en la 64 sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la O.I.T. El delegado presentó un proyecto - preparado por la UISP - de modificación de la resolución sobre la defensa del derecho de asociación, la que se orientaba a dejar a las policías con el mismo estatuto del resto de los trabajadores, dejando a las legislaciones nacionales solamente el espacio para reglamentar los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas, en materia de asociación y sindicalización. Votaron favorablemente la moción sólo los representantes de los trabajadores y las delegaciones de los gobiernos de Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, y Holanda, y en consecuencia fué rechazada, pero la UISP valorizó altamente el hecho de haber logrado hacer votar su proyecto.

La UISP participó además, con un representante, en el coloquio del Consejo de Europa sobre la Carta Social Europea en Diciembre de 1977 en Strasburgo. En esta oportunidad, presentó una memoria a todos los participantes en la que se postulaba la cancelación - en el art. 5 de la Carta - del pasaje restrictivo de la libertad de asociación para la policía. La memoria fué estudiada de

45 Revista "Nueva Policía", noviembre de 1980, pag 31 y siguientes.

tenidamente por uno de los grupos de trabajo y en definitiva se adoptó una recomendación para seguir esforzándose por el mejoramiento de algunas cláusulas de la Carta Social.

Desde su constitución, la UISP ha tratado de obtener el reconocimiento del estatuto civil para la policía. En 1965 presentó una petición en este sentido a los Estados participantes a la IV Convención de Ginebra, pero no hubo consenso para aprobarla.

Sobre la base de un proyecto de Código de Ética para la Policía, presentado por la UISP a las organizaciones no gubernamentales del Consejo de Europa en 1975, la Asamblea Parlamentaria adoptó una declaración sobre la policía, el 8 de Mayo de 1979, de la cual destacamos algunos señalamientos: "...considerando que la policía sostiene un rol esencial en todos los estados miembros, que a menudo es llamada a intervenir en condiciones peligrosas para los propios agentes, y que sus tareas son todavía más complicadas cuando las reglas de conducta aplicables a sus miembros no son definidas con suficiente precisión;

"... reteniendo que el sistema europeo de protección de los derechos del hombre se vería reforzado si la policía tuviese reglas deontológicas que tengan en consideración los derechos del hombre y sus libertades fundamentales;

"... estimando necesario que los funcionarios de policía beneficien del apoyo activo moral y material de la comunidad en que ejercitan sus funciones;

"... estimando que los funcionarios de policía deben gozar de un estatuto y de derechos iguales a los de los funcionarios estatales;

"... adopta la siguiente declaración sobre la policía..."⁴⁶

El Consejo de Europa también ha adoptado una "declaración sobre la policía", que se compone de tres partes, la Deontología, el Estatuto y las Normas en caso de Guerra.

La parte de la deontología contiene 16 puntos, entre los cuales destacamos el No. 3: "La ejecución sumaria, la tortura y las otras penas o tratamientos inhumanos o degradantes son prohibidas en cualquier circunstancia. Cada funcionario de policía tiene el deber de no cumplir e ignorar cualquier orden y directiva que signifique actos de este tipo"; el No. 4 que dice: "un funcionario de policía debe cumplir las órdenes legítimas regularmente impartidas por su superior jerárquico, se abstendrá sin embargo de cumplir cualquier orden si sabe o debe saber que es ilegal"; y el No. 7 que expresa: "ninguna medida penal y disciplinaria será aplicada contra un funcionario de policía que se haya negado a cumplir una orden ilegal".⁴⁷

La parte del Estatuto contiene 11 disposiciones, y en el No. 8 establece: "para un funcionario de policía, el hecho de estar asociado a una organización profesional o de participar a sus actividades, no puede causarle perjuicio".

Por último, la parte relativa a la Guerra y otras situaciones de emergencia, que cuenta con 7 disposiciones, establece que el policía no debe tener el estatuto de "combatiente" en caso de guerra, que se le aplican las disposiciones de la IV Convención de Ginebra en 1949, relativas a la protección de los civiles en tiempos de guerra, y otras que dicen relación con problemas que surgen con motivo de la ocupación.

46 Revista "Nueva Policía", Noviembre 1980, pag. 33.

47 Revista "Nueva Policía"; Noviembre 1981, pag. 33.

CAPITULO QUINTO

LA ORGANIZACION SINDICAL DE LA POLICIA EN OTROS PAISES DE EUROPA.

Después de haber examinado los instrumentos de protección de los derechos sindicales en el campo internacional, parece oportuno analizar la situación concreta en algunos Estados de Europa Occidental para constatar si existen "organizaciones sindicales" para los integrantes de las fuerzas de policía y, en caso afirmativo, ver en rasgos generales sus características.

Sólo en España actualmente no existe sindicato de policía. Naturalmente, no en todos los países los policías tienen los mismos derechos y en consecuencia, nuestro análisis empezará por aquellos países en que gozan de libertades restringidas como en Alemania, Francia, Países Bajos, Suiza, Inglaterra, Gales, Escocia, Noruega y Mónaco, y progresivamente entraremos a analizar aquellos que gozan de libertades más amplias como Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Suecia.⁴⁸

ALEMANIA. (*República Federal Alemana*).

En la República Federal Alemana, el derecho de organización sindical para las fuerzas de policías se encuentra garantizado por el art. 9 de la Ley del 23 de Mayo de 1949 que dice: "el derecho de formar asociaciones para la defensa y el mejoramiento de las condiciones de trabajo es asegurado a todos los individuos, cualquiera sea la actividad o trabajo que desarrolle"⁴⁹.

48 Franco Fedeli. "Sindicato de Policía", pag. 146 y sgtes.

49 Franco Fedeli, op. cit., pag. 146.

Para los funcionarios de policía no existen restricciones especiales, excepto la prohibición de recurrir a huelgas. Está permitido a los sindicatos participar en la formación de nuevas leyes que se relacionen con las fuerzas de policía. Los sindicatos tienen la posibilidad de tomar posiciones en relación a los Proyectos de Ley preparados por el Gobierno y en espera de ser aprobados por el Parlamento, pueden discutir los contenidos con los Ministros o con sus representaciones. Es importante recordar por ejemplo, que la opinión del sindicato de policía de la R.F. Alemana ha sido escuchada con motivo de la reforma del Código Penal.

Una de las dificultades más serias entre administración del Estado y Sindicato se produjo con motivo de la tentativa de parte del Gobierno de transformar la policía en una fuerza combatiente. Hubo también problemas cuando se trató de disminuir el número de los funcionarios de policía en forma excesiva y cuando el Gobierno rechazó las peticiones de mejoramiento económico y de la asistencia social.

La acción de los sindicatos de la R.F. Alemana ha terminado siempre, si no con el éxito total, al menos con ganancias parciales.

FRANCIA

La Constitución de la República Francesa del 27 de Octubre de 1946 y la de Septiembre de 1958 dicen: "cada ciudadano puede defender sus propios intereses y derechos con la acción sindical y adherir a un sindicato a su elección". Estos derechos se encuentran asegurados también por la Ley No. 48.1504 del 28 de Sep-

tiembre de 1948, Estatuto General de los Dependientes de Policía, en el art. 6 que dice: "El ejercicio del derecho sindical es reconocido al personal de la policía, en las condiciones previstas por la Constitución y el art. 6 de la Ley 19.10.1964".⁵⁰

"A los funcionarios de policía franceses no se les reconoce el derecho de huelga. Sin embargo, los sindicatos tienen amplias posibilidades de hacerse escuchar por todos los grupos parlamentarios de la Asamblea Nacional y del Senado, como también por todos los representantes elegidos en las municipalidades y departamentos."

"En caso de conflictos con motivo de reivindicaciones, la acción sindical puede ser iniciada por todos los afiliados obedeciendo acuerdos de los organismos de la dirección del sindicato."⁵¹ Al respecto, es interesante relatar un hecho sucedido en Febrero de 1954. "La Federación Nacional de los Sindicatos de Policía presentó querrela, por atentado al ejercicio libre de los derechos sindicales asegurados por la Constitución, contra un Director de los Servicios de Policía, que había castigado, con la privación de cinco días de permiso anual, a un vice-brigadier de la P.S. culpable de haber provocado sin motivo una intervención sindical de protesta contra la visita médica a que había sido sometido. La querellante Federación de Sindicatos de Policía ha estimado que, al castigar a un miembro del sindicato como consecuencia de la intervención en su favor del mismo sindicato, el autor del castigo ha tratado manifiestamente de aplicar represalias contra

50 F. Fedeli, op. cit., pag. 146.

51 Mario Barone; Il Poliziotto e la Legge, pag. 101.

el sindicato y preconstituir un ejemplo para los demás funcionarios que tuvieran necesidad de provocar una intervención sindical semejante."

"El Juez instructor ordenó archivar la querrela, pero la Corte de Apelaciones acogió el recurso de la parte civil, anuló lo resuelto por el Juez y ordenó seguir el juicio penal contra el Director de Policía."⁵²

"Actualmente, las acciones sindicales pueden tomar formas diversas: peticiones, mociones, encuentros, desfiles, reuniones y asambleas de diversos tipos y manifestaciones públicas."

"El 20 de Enero de 1979 se pudo ver en las calles de París un nutrido desfile de protesta. Los policías de París salieron a la calle para expresar su malestar contra las medidas -que ellos estimaban inadecuadas- adoptadas por las autoridades para combatir la violencia que golpea siempre más a los tutores de la ley francesa."⁵³

La agresión con lesiones a un agente de 33 años, padre de tres hijos, en servicio delante de la Comisaría de Livry Gargan, cercana a París, fué la gota de agua que hizo rebasar el vaso de la protesta.

Otro ejemplo de participación de los policías franceses en la vida política se presentó con motivo de la reunión de una comisión especial encargada a examinar las propuestas de ley sobre la

52 El Director de la Policía era el del departamento del Sena-y-Orise. La Corte de Apelaciones es la de París, la sentencia es de fecha 17.2.1955 y se encuentra en "Le Droit Ouvrier", 1955, no. 85, pag. 172/173.

53 Revista "Nuova Polizia e Riforma dello Stato", Feb. 1979.

llamada "libertad estatutaria". A la reunión dedicada a los problemas de la policía en relación a la protección de esta libertad, fueron invitados a participar algunos representantes del sindicato de policía: Chaunac, Sec. General de la Fed. Autónoma de Sindicatos de P.S.; Cousin, Sec. Gral. del Sindicato de Policía nacional, independiente y profesional y Riquois, Sec. Gral. del Sindicato Comisarios de Policía.

Todos expresaron sus puntos de vista subrayando la importancia de una formación mejor del personal de policía.

Las acciones del sindicato francés, casi siempre han sido coronadas por el éxito.

PAISES BAJOS

La libertad de organizarse en sindicatos para los funcionarios de la policía, se encuentra sancionada por el art. 9 de la Constitución y por la Ley de Uniones y Asambleas del 22 de Abril de 1855.

Se prohíbe la huelga para todos los empleados públicos. Sin embargo, en los últimos años, el Gobierno se ha declarado dispuesto a revisar los artículos del Código que prevén sanciones penales para los funcionarios que hagan huelgas. Los problemas importantes que afectan a los funcionarios públicos son objeto de intercambios de opinión regulares que se realizan en conversaciones entre el Ministro del Interior y las Federaciones de los sindicatos de empleados.

La forma en que los Ministros del Interior y de Justicia permiten participar a los sindicatos holandeses de policía en las

modificaciones de los reglamentos que les afectan, están fijadas en la ley especial.

Todos los problemas jurídicos que interesan al sindicato son analizados por una comisión sindical, antes de que los Ministros tomen una decisión. Por ejemplo, los sindicatos fueron escuchados durante la preparación de la Ley relativa a los funcionarios de policía.

A partir de 1970 los sindicatos de policía han desarrollado una actividad tendiente no sólo a mejorar el tratamiento económico, sino también a ampliar los derechos en relación a la mayor responsabilidad que tienen los policías por motivos de trabajo.

SUIZA

El derecho a constituirse en sindicatos está asegurado a los ciudadanos suizos por el art. 56 de la Constitución de la Confederación suiza que dice: "los ciudadanos tienen el derecho de formar sindicatos siempre que no tengan fines contrarios a la ley o tales de poner en peligro el Estado".

Para los funcionarios de policía de la Confederación, la huelga ha sido prohibida. En consecuencia, no han recurrido jamás a tal medida para defender sus derechos, o sus reivindicaciones.

En casos de conflictos del trabajo entre los sindicatos y el Gobierno, cuando las medidas ordinarias no son suficientes, existe la posibilidad de hacer un llamado en causa a los miembros del Parlamento o al público en general, quienes tienen la posibilidad de dar pasos decisivos para encontrar la solución del conflicto.

GRAN BRITANIA

En Gran Bretaña no hay una policía centralizada nacionalmente, sino que funciona descentralizada en los condados. El reclutamiento se hace en forma local. La dirección de la policía corresponde a una comisión elegida por los ciudadanos y que representa los diversos grupos de la colectividad, a la que corresponde nombrar el Jefe de la policía del condado. Se realiza así una profunda colaboración entre policía y comunidad local.

La única policía que tiene tareas a nivel nacional es la Metropolitan Police, también llamada Scotland Yard. En las ciudades de tipo medio como población, hay cuerpos de policía municipal que colaboran con la policía del condado.

En Gran Bretaña hay una asociación única del gremio, llamada Police Federation. Nació en 1919 como asociación obligatoria y controlada por el Estado. A partir de los años cincuenta ha ganado independencia y se autodirige. Sus afiliados no pueden ejercer el derecho de huelga y no pueden participar en asociaciones políticas. Cuando hay una negociación colectiva, la Police Federation trata con el Police Council, que es un organismo compuesto por representantes del personal y de las autoridades. Si no hay acuerdo la solución del problema se encarga a un órgano arbitral. La Police Federation no adhiere al TUC (la Central sindical de Inglaterra) a causa de su estructura especial y por la prohibición para los policías de inscribirse a sindicatos, en virtud de lo establecido en el "Police Act 1964". No obstante, el Police Federation participa desde hace algunos años en la UISP (Unión Internacional de Sindicatos de Policía) y en el EUROFEDOP, que se propo-

ne obtener el reconocimiento de la libertad sindical en todos los países.

En Gran Bretaña no existen prohibiciones constitucionales en relación a la formación de un sindicato de policía. El Gobierno, en la persona del Secretario de Estado, debe consultar a los tres comités de la Police Federation, antes de dictar disposiciones relativas a los dependientes de policía, en virtud de lo dispuesto en la Police Act de 1964 que es la reglamentación de la policía, y que establece en la sección 44 la existencia de un sindicato de policía para Inglaterra, Gales y Escocia, con el objetivo de representar a los policías en todo lo que se refiere al trabajo, pero en lo que se refiere a la disciplina o a la promoción de los funcionarios individualmente considerados.⁵⁴

NORUEGA

En Noruega existen sindicatos de Policía desde 1895,

No obstante, la reglamentación del derecho de asociación fué introducida con una ley el 18 de Julio de 1958, y en base a ella, los funcionarios de policía gozan de los mismos derechos de los otros empleados del Estado y no está sometido a limitaciones. No existe el derecho de huelga pero recientemente, o sea en las últimas negociaciones con el gobierno para el aumento de los sueldos se desarrollaron bajo la amenaza de una huelga preparada por los sindicatos. El resultado de la negociación fué favorable a los policías.

54 O.I.T. Panorama sobre la policía en Europa, pag. 11, sobre la base de las recomendaciones de la OIT con sede en Ginebra/1972.

MONACO

En Mónaco existe el sindicato del personal de la Seguridad Pública, cuyos estatutos fueron aprobados el 13 de Marzo de 1945 por el Gobierno del Principado.

La oficina del sindicato prepara los proyectos de reforma y los somete a la aprobación del Ministro del Interior. El secretario general del sindicato es llamado a discutir los proyectos de reforma o las reivindicaciones presentadas, con los representantes del Gobierno, para encontrar la solución más favorable a las partes.

Al igual que en Francia, los policías no tienen el derecho de recurrir a la huelga. Pero el sindicato puede llamar a los afiliados a declararse en la llamada "huelga blanca" que se practica también en la mayor parte de los países de Europa.

BELGICA

En Bélgica, la policía tiene un estatuto sindical en virtud de la ley del 14 de Febrero de 1961.

El Ministro del Interior tiene la obligación de consultar a los sindicatos reconocidos oficialmente antes de dictar disposiciones que les afecten.

No hay limitaciones en cuanto a medios de lucha. El sindicato nacional ha iniciado dos veces huelga con abandono del trabajo de los funcionarios de policía, por un día, en Marzo de 1966 y en Marzo de 1971; la primera vez para protestar contra un reglamento que definía una forma que el sindicato estimaba no conveniente, la

función de los dependientes; la segunda vez a propósito de una reivindicación económica.

Bélgica es el país en que más se han aplicado los tratados internacionales que tutelan la libertad sindical. No obstante, cuando ha habido problemas serios con el Gobierno, y los sindicatos han recurrido a la Comisión Europea de Derechos del Hombre, los resultados han sido negativos para los recurrentes.

Por ejemplo, un recurso interpuesto por el Sindicato Nacional de la Policía Belga reprochaba al Gobierno por no reconocerlo entre las organizaciones más representativas que se debían consultar para permitir al Rey dictar disposiciones relativas a medidas de expansión económica, progreso social y mejoramiento de las finanzas. El sindicato se quejaba de conducta discriminatoria de parte del Gobierno.

La Comisión examinó el recurso el 27 de Mayo de 1974 y lo envió a la Corte Europea de Derechos del Hombre. La Corte decidió que no existían las violaciones alegadas porque estimó que el Estado es libre de escoger los medios adecuados para ejercitar las libertades sindicales y que no todas las diferencias de tratamiento constituyen discriminación. En este caso, la Corte interpretó en forma muy restringida las normas vigentes.⁵⁵

Examinando la sentencia se observa un notable esfuerzo jurídico para superar las dificultades de orden sustantivo que la decisión implicaba.

55 Sperduti G. "Una sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'uomo, sulle consultazioni governo-sindacato", Mass. Giur. Lav. 1975, pag. 701.

DINAMARCA

La Constitución de Dinamarca permite a los ciudadanos organizarse en sindicatos. La Ley del 5 de julio de 1953 dice que "los ciudadanos tienen el derecho de formar asociaciones que tengan un fin legal, sin autorización previa".

Los representantes de las organizaciones sindicales son consultados por un comité especial del Parlamento durante la preparación de las leyes que se refieren especialmente a los funcionarios de policía.

SUECIA

El derecho de los funcionarios de policía de formar asociaciones es reconocido expresamente por la Ley de 1936. Una Ley dictada en 1965 establece para los policías, el derecho de luchar sindicalmente mediante la huelga.

No obstante, hasta hoy, los sindicatos no han recurrido jamás a ella. Sólo en los años 1970-1971 han amenazado con la huelga, durante la negociación con el gobierno por los aumentos de sueldos, pero el problema se resolvió favorablemente para el sindicato de policía.

FINLANDIA

La Constitución Finlandesa de 1919 reconoce a los ciudadanos el derecho a inscribirse en cualquier sindicato, sin autorización previa. Los funcionarios de policía -como en casi todos los estados- tienen el derecho de participar para legislar, a través de sus sindicatos, sobre todas las cuestiones que les afecten en el

trabajo, condiciones de servicio o salarios.

El sindicato fué escuchado en calidad de "experto" en el Parlamento, con motivo de la preparación de las leyes relativas al trabajo de la policía.

A los afiliados es permitido incluso recurrir a la huelga para defender sus derechos.

UNA REFLEXION FINAL SOBRE EL SINDICATO DE POLICIA EN EUROPA.

Como se ha visto, en todos los países examinados existe un sindicato de policía, el que casi siempre ha logrado resolver positivamente los problemas propios y los conflictos con la administración del Estado.

El ejemplo de estos países nos demuestran de que no es forzoso que un sindicato de las fuerzas de policía sea un peligro para las instituciones. Por otra parte, los conflictos se han resuelto positivamente incluso en aquellos países donde no existe el derecho de huelga, lo que demuestra que en un país que se rige por las normas de derecho, y donde existe el diálogo abierto, la huelga no es un instrumento indispensable para obtener reivindicaciones sindicales.

La realidad de los países examinados debería hacer reflexionar a políticos y dirigentes de Latinoamérica. Sin duda es necesario asegurar los derechos sindicales a todos los trabajadores, incluyendo entre ellos a los de la policía, que forman un gremio con tareas muy especiales. De otra parte, no podemos olvidar que, tener un sector tan particular de la población como son los policías, en la imposibilidad de

manifestar sus opiniones y de participar en el juego democrático, se puede transformar en un peligro para las instituciones y especialmente para el ciudadano considerado individualmente.

CAPITULO SEXTO

ANALISIS DE LA LEY QUE REFORMA LA POLICIA: (Aprobada por 396 votos favorables de un total de 446 votantes)

1) Síntesis de la Ley No. 121 del 25 de Abril de 1981,

En Julio de 1975 fué presentada al Parlamento la primera propuesta de ley contra reforma de la policía. Después de seis años, la reforma se transformó en Ley del Estado. Con esta Ley se ha abierto una nueva fase en la vida de la policía, fase en la cual, los problemas cambian y es necesario un análisis nuevo. Especialmente, cambia el interlocutor -que fué el Parlamento, mientras se trató de la lucha por la aprobación de la Ley- y que ahora, que se deberá aplicar la reforma, es el Gobierno y la Administración de la Seguridad Pública. De una parte el Gobierno y la Administración entonces, de otra, el personal representado por sus organismos sindicales. La Ley ha sido construída con este espíritu. Son muchas las materias en que la administración no podrá decidir por sí misma, en forma autónoma, las resoluciones serán el producto de un diálogo entre el sindicato y la administración.

Esta es una característica de tipo general de la Ley. Haremos a continuación una síntesis general de los principales capítulos de la misma.

a) En la Ley se establece que el Cuerpo de Guardias de Seguridad Pública y el Cuerpo de Policía Femenina se disuelven y en su lugar se organiza la Policía de Estado. Termina la división tradicional y dañosa entre roles civiles y militares, pues todos pasan a integrar la Policía de Estado. Se reconoce también una igualdad

de roles, de funciones y de tratamiento económico y reglamentario entre el personal femenino y masculino.

El cambio de nombre no es sólo un problema de palabras, es la consecuencia de un cambio profundo, cual es la desmilitarización.

b) La desmilitarización es el punto más importante de la reforma. De ella derivan una serie de efectos de gran importancia, como la sindicalización, la unificación de los roles, etc. Después de las diversas situaciones que hemos visto antes, en el curso de este trabajo, en que la policía cambia su status varias veces, fué militarizada en 1943, con la idea de que sería una medida provisoria dictada por la excepcionalidad de la situación y destinada a ser derogada en el momento en que tal excepcionalidad hubiera desaparecido, pero no fué así. La Seguridad Pública mantuvo casi 40 años su estructura militar, con todas las consecuencias que esta situación comportaba en cuanto a aspectos como la eficiencia de servicio y los derechos de los funcionarios. Con la Ley la policía ha vuelto a su situación originaria, la que sin duda está más de acuerdo con su naturaleza.

c) La sindicalización, la sabemos, fué uno de los puntos más discutidos de la Ley. El capítulo VII de la nueva Ley, que contiene los artículos 81 al 95 se refiere a las "normas de conducta política, representación y derechos sindicales". En esta parte, la Ley reconoce expresamente los derechos sindicales, la existencia del sindicato de policía, la prohibición del derecho de huelga, la existencia del Consejo Nacional de Policía, y su composición; elecciones, ausencias por motivos sindicales, espa-

cios murales dedicados a actividad sindical, cuotas sindicales, acuerdos sindicales, etc.

El aspecto más significativo parece ser el hecho de que no sea permitido al sindicato de policía la relación orgánica con las centrales sindicales. Existen dudas de que esta norma sea legítima del punto de vista constitucional, pues si con la desmilitarización los policías son ciudadanos como todos los otros, ¿Cómo se les puede impedir de inscribirse en un sindicato que reúne a millones de otros ciudadanos?.

En todo caso, la Ley no prohíbe las relaciones fraternales ni los acuerdos culturales con las organizaciones sindicales.

Un aspecto importante de la cuestión sindical es la prohibición de ejercer el derecho de huelga, pero debemos recordar que esta prohibición, antes de ser impuesta por la Ley había sido decidida en forma libre y voluntaria por los mismos policías.

d) La institución del Consejo de Policía es un esfuerzo por acentuar la democracia y la participación al interior del Cuerpo. El "Consejo" es una estructura consultiva del Ministerio del Interior, que tiene competencia en materias relativas a la Administración de la Seguridad Pública; lo preside el Ministro o un representante suyo (Subsecretario) y está compuesto de sesenta miembros, treinta elegidos por el Ministro y treinta elegidos por el personal. No obstante, la estructuración de las funciones y los poderes del Consejo dejan algunas dudas sobre su efectiva posibilidad de funcionamiento útil más adelante.

e) Derechos políticos. Carabineros y policías no podrán ins

cribirse en los partidos políticos, sino después de Diciembre de 1981. Una Ley que deberá ser aprobada antes de un año de la publicación de la Reforma, deberá reglamentar esta materia y será aplicable también a las fuerzas de la Guardia de Finanzas, Agentes de Custodia, a los Jueces y Magistrados, a los Diplomáticos, etc. Si no se pronuncia la Ley en el plazo fijado, las prohibiciones de inscripción a los partidos políticos cesarán.

No obstante, los policías de todas maneras pueden presentarse como candidatos en las elecciones políticas y administrativas. Cuando esto ocurre, la ley les concede una licencia especial, desde el momento de la aceptación de la candidatura y por todo el período de la campaña electoral. Pueden hacer propaganda -sólo en el ambiente civil y fuera de las oficinas de policía- y no pueden ser destinados a prestar servicio en las circunscripciones en las cuales se han presentado como candidatos, por un período de tres años desde la fecha de la elección.

f) Relaciones Jerárquicas. La desmilitarización no significa insubordinación, confusión de roles jerárquicos o caos de funcionamiento como se ha tratado de decir. La nueva Ley define los deberes de subordinación, el orden jerárquico y las relaciones funcionarias de los miembros de la Policía de Estado. Fija las normas disciplinarias penales aplicables a las violaciones del reglamento. Expresamente fué abolido en la Ley el Tribunal Militar para los funcionarios de la Policía de Estado, como una consecuencia de la desmilitarización.

g) En cuanto a la organización central y periférica de la policía de Estado, quién es el responsable y está a la cabeza del

servicio, es el Ministro del Interior, el que tiene también la tarea de coordinar las actividades de las fuerzas de policías italianas.

Para realizar esta tarea utiliza la administración de la Seguridad Pública, que tutela todos los servicios de policías, y dentro de la cual está el departamento de la Policía de Estado que tiene funciones operativas.

La Ley establece que a la cabeza de las 7 Direcciones Generales y de las dos oficinas que constituyen el Departamento sean nombrados dirigentes que provengan, sea de la administración prefecticia o de la carrera de Policía de Estado. Esta fórmula permite a los prefectos de llegar también a la Dirección de la Policía de Estado.

Existe además un órgano llamado Comité Nacional del Orden y de la Seguridad Pública -presidido por el Ministro del Interior- que tiene carácter consultivo y que tutela la coordinación entre las diversas fuerzas de policía.

h) El punto más importante de la nueva organización de la policía es el Departamento de la Policía de Estado que está organizado en nueve oficinas y una Dirección Central. El Departamento debe poner en práctica la política de orden público, debe coordinar en el plano técnico-operativo las fuerzas de policía, debe administrar y dirigir la policía de Estado, dirigir los aparatos técnicos, etc. A la cabeza del Departamento está el Jefe de la Policía y Director General de Seguridad Pública.

i) La Banca de Datos es una de las novedades más importantes

e inquietantes introducida por la nueva Ley. Con la institución del Centro de Elaboración de Información que funcionará en el Ministerio del Interior -y que contará con los más sofisticados elementos electrónicos concebidos al efecto- para recoger y analizar la información proveniente de toda Italia, se entra en una dimensión europea en la lucha contra el crimen, con todas las consecuencias que esto significa en el plano de la protección de la libertad individual. La Ley de Reforma, en realidad, fija algunas normas que deberían asegurar un método para recoger y usar democráticamente estos datos, pero se sabe que las leyes no siempre son capaces de asegurar a los ciudadanos contra ciertos abusos.

j) A nivel central, la coordinación entre las diversas fuerzas de policía es asegurada por el Comité Nacional de Orden y Seguridad Pública, presidida por el Ministro del Interior y compuesto por un Sub-Secretario con funciones de Vice-Presidente, por el Jefe de la Policía-Director General de la Seguridad Pública, por el Comandante General del Arma de Carabineros, por el Comandante General de la Guardia de Finanzas, y por representantes importantes de otras funciones de Estado. El Comité es un órgano consultivo del Ministro del Interior y tiene por tarea examinar los problemas sometidos y expresar opiniones relativas al orden, a la seguridad pública y a la organización de las fuerzas de policía.

k) El Prefecto es la autoridad provincial de Seguridad Pública. Se resolvió en esta forma, en modo ventajoso para esta discutida figura, la dicotomía paralizante entre Prefecto, responsable político a nivel provincial del orden público; y Questor, responsable técnico. Ha sido ésta una de las materias más discutidas de

toda la Ley, y en la solución dada al problema resulta de hecho aumentada la dependencia de la Policía de Estado, del Poder Ejecutivo. El Prefecto preside en la provincia el Comité Provincial del Orden y de la Seguridad Pública.

1) El art. 36 de la Ley de Reforma contiene el nuevo encasillamiento del personal. Un hecho importante debe ser destacado: desaparece la figura del "appuntato"⁵⁶, que hasta ahora ha constituido el 50% del personal del cuerpo y donde se han visto la mayor cantidad de injusticias y desigualdades. Nace en cambio el "Inspector" que tiene -según la Ley- funciones específicas de seguridad pública y de policía judicial en el campo de la investigación. Inspector es el grado o cualificación que precede a la de dirigente. A los Inspectores se confían las funciones de dirección, de orientación y de coordinación de unidades operativas, y a ellos corresponden las responsabilidades que emanen por las instrucciones impartidas durante las operaciones,

Veamos en detalle las categorías del personal:

- AGENTES: deben cumplir las órdenes, aunque tienen un cierto margen de iniciativa y de libertad. Son asumidos en la Policía de Estado mediante concurso público al cual puede participar quien esté en posesión del certificado final de estudios de la escuela básica. Por primera vez en la historia de la policía termina con la Ley, el sistema del "enrolamiento" y se llega al concurso público -igual que en la administración pública- permitiendo en esta forma una selección mejor.

56 "Appuntato" = soldado que en algunos cuerpos militares es puesto a prueba antes de conferirle el primer grado, lleva un pequeño distintivo en el brazo

El servicio se cumplirá en la región donde el postulante tiene su residencia (o en aquella que el postulante solicita) y el adiestramiento durará doce meses.

- **ASISTENTES:** cumplen tareas ejecutivas y encargos especiales de coordinación y de mando. Los asistentes tienen la calificación de oficiales de policía judicial.

- **SUPERINTENDENTES:** tienen funciones de más alto nivel que los asistentes y funciones de mando de puestos de policía o de pequeñas unidades operativas.

- **INSPECTORES:** que constituyen la novedad de la Reforma. Tienen funciones de investigadores de policía judicial. El Inspector ha sido concebido como el elemento de enlace entre la base y la dirección, pero en una manera más completa y funcional de lo que había sucedido antes con la figura del mariscal. Su rol es semejante al de Inspector de la policía francesa y al "detective-inspector" inglés.

Los Inspectores serán contratados mediante concurso público al que pueden participar los ciudadanos que no tengan más de 30 años y que tengan el certificado del último curso de escuela media superior (liceo). El curso de formación durará 18 meses y durante los primeros 12 meses no podrán ser utilizados en servicios de policía de ningún tipo.

- **COMISARIOS:** El contrato de los comisarios se realiza por concurso público, al que pueden participar quienes estén en posesión de un título universitario en Derecho o Ciencias Políticas y no tengan más de 28 años. Aún quien no tenga uno de los dos títulos exi

gidos puede entrar a la carrera de comisario si tiene el certificado de Liceo y no ha superado los 21 años. En este caso, deberá frecuentar el Instituto Superior de Policía, que en la práctica es un curso universitario de 4 años. El Instituto funcionará en Roma. Después de dos años se obtiene la calificación de "aspirante a comisario". Las materias de estudio; además de las previstas por los programas universitarios, son de tipo profesional.

Se prevee que al Instituto Superior de Policía puedan entrar también los Inspectores de policía, los asistentes, superintendentes y agentes que no hayan superado los 30 años de edad, hecho que constituye una innovación de gran importancia porque establece la posibilidad para todos los dependientes de la Policía de Estado de entrar a formar parte de los niveles de dirigentes, sin otro impedimento que la capacidad cultural, técnica y profesional.

m) Los Institutos de formación de la futura policía de estado se organizan en cinco sectores:

- escuelas para agentes de policía,
- institutos para superintendentes de policía,
- instituto de perfeccionamiento para inspectores de policía,
- instituto superior de policía, que en la práctica es una universidad de la cual se sale como comisario de policía,
- los centros y las escuelas de especialización, adiestramiento y actualización.

El programa de estudios de las escuelas y de los Institutos prevee como materias de estudio, la Constitución Política de la República, los derechos y deberes de los ciudadanos, las materias jurídicas y profesionales (código penal, procedimiento penal, có-

digo y procedimiento civil, técnicas de investigación, estudios sobre la criminalidad, estudios comparativos con otros países, etc.) más las naturales ejercitaciones prácticas de lucha contra el crimen. Los profesores serán docentes universitarios o de institutos especializados, magistrados, funcionarios de policía, oficiales de las Fuerzas Armadas, altos funcionarios de la administración civil del Estado.

n) Con la Ley, el personal femenino -hasta ahora discriminado y mortificado en la confusión que era la policía femenina entra con iguales derechos y funciones en la policía de Estado, con la posibilidad de cumplir todas las funciones y de ascender en la carrera hasta los más altos niveles. Sólo están excluidas de las divisiones de choque del servicio de orden público.

o) Horario de trabajo: el art. 63 de la Ley establece un principio de gran importancia para los policías que hasta hoy, en cuanto se refería al horario de trabajo, tenían un cargo de horas prácticamente sin límites y sin la posibilidad de pago por las horas extraordinarias. La Ley fija el horario de servicio en 40 horas semanales, repartidas en turnos diarios, según las exigencias del servicio. Naturalmente, para la policía, no se puede establecer un horario diario rígido de trabajo, pero la Ley dice que las horas excedentes del horario diario sean pagadas como extraordinario sin ninguna limitación. Se establece un día de reposo semanal que, si no es utilizado, debe ser recuperado en una de las cuatro semanas siguientes.

Para los primeros tres años -desde la entrada en vigencia de la Ley- los turnos de trabajo semanal serán de 42 horas, (las

2 horas serán pagadas como extraordinarias), y si las exigencias del servicio lo requieren, se trabajará con un horario prolongado, pagado como extraordinario.

p) Uso del personal: los Prefectos, Vice-Prefectos, Questores, Comandantes de Grupo, y funcionarios de grado superior cesarán -por mandato del art. 67- de servirse de policías para uso personal. Los miembros de la policía de Estado, no pueden ser empleados en tareas que no sean las que corresponden al servicio del Instituto. Antes de la Ley existía una circular ministerial que sentaba este principio, pero en la policía, se dice, se cumplen sólo las circulares que favorecen a los superiores. Por mandato del art. 78, el oficial que emplee arbitrariamente el trabajo de los funcionarios de policía de Estado, con el objetivo de obtener una ventaja personal o para otras personas, es sancionado con reclusión de hasta 2 años, salvo que el hecho constituya un delito más grave.

Hasta aquí lo que dice la Ley de Reforma de la Policía. Muchos sectores en Italia piensan que hay otras cosas que fueron calladas y que parecían ser enfrentadas y resueltas por la Ley. Entre ellas está la compleja cuestión de las relaciones entre policía y magistratura en cuanto se refiere a la actividad de la policía judicial, materia que en sustancia, ha quedado como estaba.

Se dice también que habría sido necesario revisar el viejo Texto Unico de Seguridad Pública, que tiene más de 50 años y que en relación a la jerarquía de los problemas de orden público, está hoy atrasado.

Otra cosa es, que para poder aplicar enteramente la Ley, será necesaria la implementación de un reglamento, lo cual, sin duda, demorará meses.

En todo caso, el juicio global que se dá -en los ambientes italianos- sobre la Ley, es positivo, como veremos más adelante.

2) *Algunas opiniones sobre la Ley de Reforma de la Policía.*

Considero importante transcribir lo que han opinado algunos dirigentes de la policía, sindicalistas, magistrados y juristas sobre la Ley de Reforma de la Policía. Son innumerables las declaraciones hechas en relación a la materia, desde todos los sectores. Confiamos en presentar algunas de las más representativas.

"La Ley de Reforma de la Policía responde a dos exigencias diversas: a aquellas de asegurar a la sociedad una mejor protección en relación a la criminalidad, y aquella de asegurar al personal de la policía una relación nueva con la sociedad misma y con la administración del Estado. Expresando un juicio de valor sobre el conjunto, me parece que se debe reconocer que sobre los dos problemas, la Ley, en líneas generales es positiva.

El modelo que el Parlamento ha tenido presente es, sin duda el de las policías de los otros países en Europa Occidental, o sea, una policía de tipo civil, con una organización interna muy eficiente... junto al personal de policía se deberán crear numerosos cargos "de apoyo" para realizar todas las necesidades burocráticas, logísticas y administrativas que una moderna organización necesita. En esta forma, el personal no será distraído de los servicios operativos que así, podrán ser adecuadamente reforzados.

Podrán ser particularmente reforzados los servicios investigativos, y será útil a tal fin la institución cultural derivada de su título de estudio, sea por la formación profesional que recibirá en un curso de 18 meses, podrá colaborar válidamente con el funcionario. La Ley permite además contratar técnicos (médicos, químicos, biólogos, etc.) que encontrarán ocupación en los diversos sectores en que es necesaria la presencia de un técnico, como por ejemplo en la policía científica... No obstante la desmilitarización, la Policía del Estado se mantiene organizada con vínculos jerárquicos muy estrechos. No solo está prohibida la huelga -es necesario recordar que fueron los mismos policías quiénes renunciaron, de propia iniciativa, al ejercicio de este derecho- sino que no se podrán realizar acciones sindicales que puedan turbar la actividad de la policía... Respecto a las relaciones entre Prefectos y policía de Estado, es necesario aclarar la naturaleza de las respectivas funciones. El Questor es un funcionario de policía: las decisiones políticas sobre las cuestiones de orden y seguridad pública no pueden estar en la competencia de un funcionario de policía, sino que corresponden a una autoridad política. Si esta autoridad debe ser identificada con el Prefecto o con otra autoridad del Estado, es un problema que existe y que afecta a los ciudadanos, pero sobre la cual, como policías no tenemos voz para interferir... sobre los límites puestos por la Ley de Reforma a las relaciones organizativas del Sindicato de policía con la Federación Unitaria, se trata claramente, de una norma reductiva respecto a lo establecido por la Constitución, que excluye para los sindicatos cualquier limitación organizativa establecida por Ley. No obstante, si éste es el precio que se de

be pagar para obtener, sobre la reforma de la policía, el consenso, estimo que ese precio se puede pagar, el acuerdo de todas las fuerzas políticas sobre la reforma es un bien primario que merece un sacrificio..."⁵⁷.

"Diez años de largos y valientes esfuerzos y de luchas unitarias entre los trabajadores de la policía y el movimiento sindical, son testimonio suficiente de las dificultades encontradas para hacer aprobar definitivamente la Ley de Reforma de la Seguridad Pública y de cuán preciosa sea esta conquista. No ha sido un resultado fácil, y no sorprende por ello que parte de las dificultades y de los problemas que han obstaculizado no hayan sido todavía suficientemente aclarados... Una expresión sindical independiente no quiere decir que los trabajadores que la forman quedan prácticamente fuera de la dinámica social y de la iniciativa que todos los trabajadores y diversos sectores expresan para promover el mejoramiento y el crecimiento económico y civil de la sociedad. Este concepto es una parte de la concepción de la libertad sindical por la cual hemos siempre combatido, en cualquier parte que haya sido puesta en discusión... El problema es... ¿es justo, constitucional, que exista la prohibición para los trabajadores de policía de relacionarse con las representaciones de los otros trabajadores?. Nosotros continuamos pensando que no, que no es justo y que son válidas las dudas sobre la constitucionalidad de esta situación. Coherentemente, seguiremos luchando porque esta nor-

57 Enzo Felsani, Vice Questor, primer Dirigente y General de Seguridad Pública. Partes de su intervención en un debate organizado por el grupo Socialista de la Cámara de Diputados y el diario "Avanti" sobre la Reforma. Diario "Avanti" del 21 de Marzo 1981, pag. 8.

ma legislativa sea cambiada por otra más de acuerdo con la Constitución. Este es un problema que está pendiente, pero no es el único... Un hecho que ha sido fuertemente unitario en estos años es el relativo al convencimiento de buscar al mismo tiempo a una policía más eficiente y con una posición madura y positiva de democracia interna... Es necesario que los reglamentos delegados que deberán ser las "piernas" de la Ley de Reforma tengan las características necesarias para confirmar el sentido innovador y reformados que se ha impuesto hasta ahora..."⁵⁸.

"La Ley de Reforma, en conjunto, es un gran paso adelante en un sector tradicionalmente refractario a los cambios. Las normas de que disponen la desmilitarización, que individualizan la coordinación entre los diversos cuerpos de policía el camino para una eficaz política de seguridad, que buscan elevar el nivel de calificación profesional del personal, que reconocen en fin, aún con los grandes límites que conocemos, el derecho de organización sindical para los policías, tienen una capacidad potencial de renovación que no puede ser desconocida y que permiten que la Ley, si es aplicada con voluntad verdaderamente reformadora, no es la solución final a todos los problemas de orden democrático, pero seguramente es un elemento determinante en el salto de calidad que hoy se pide a los órganos del Estado comprometidos en la defensa de la convivencia civil"⁵⁹.

58 Giorgio Benvenuto. Secretario General del Sindicato UIL. Revista "Nueva Policía", Junio de 1981, pag. 4.

59 Claudio Giardullo. Guardia de Seguridad Pública. Revista "Nueva Policía", Abril de 1981, pag. 7.

"Otro principio básico de la reforma es el de la sindicalización, con lo que el Estado Italiano finalmente ha cumplido los tratados internacionales firmados hace tantos años e incluidos en el ordenamiento jurídico nacional con las leyes de ratificación, tratados que preveen el reconocimiento de los derechos sindicales de los policías. Lo que no está en contradicción con nuestra Constitución, sino que al contrario, significa su aplicación".⁶⁰

"Hoy que el Parlamento se ha pronunciado finalmente sobre la Reforma, queremos recordar que ella no nació en el Palacio, nació de la iniciativa política, como propuesta concreta de una nueva policía instituída según los modelos de Europa Occidental.

"El contenido de la reforma desmiente a quiénes desde diversos sectores han hablado de una Ley demagógica, que debilitaría la eficiencia y la capacidad de intervención de las fuerzas del orden. Objeto de la reforma -que cuenta con más de 100 artículos- no es sólo la desmilitarización, la sindicalización o el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, sino la totalidad del sistema de la Seguridad Pública de la cabeza a las bases, del terreno organizativo al funcional institucional, de las funciones del personal a las normas de contratación, de formación profesional y de ascensos en la carrera. Son estos significados políticos e institucionales y esta riqueza de contenidos que permiten decir que las luces de la reforma son superiores en mucho a sus sombras, a la timidez y a la desconfianza que caracterizan algunos puntos de la

60 Giovanni de Vito, Vice Questor. Revista "Nueva Policía", Abril de 1981, Pag. 9.

nueva Ley."61

"Tendremos una policía nueva? La respuesta no es fácil, porque es difícil administrar una reforma de esta magnitud, porque una Ley no puede cambiar automáticamente una realidad tan compleja, con costumbres, prácticas consolidadas y porque la Ley deberá ser todavía mejorada. En todo caso, la reforma tendrá un significado realmente innovador sólo si está acompañada de un poderoso esfuerzo de respaldo político y si la gestión del poder pasara a quién es capaz de aplicar consecuentemente las disposiciones constitucionales y de cambiar la relación existente hoy entre autoridad aislada del consenso y voluntad popular"62.

"Para que el proceso de cambios se cumpla es necesario que continúe y aumente el compromiso responsable de los cuadros de la policía, de las expresiones políticas y sociales que han alimentado en estos años la batalla democrática. El Ministerio del Interior está ya procediendo por su parte, a la constitución de los grupos de trabajo que deberán cumplir en los tiempos previstos por las normas que delegan facultades a la dictación de los reglamentos necesarios..."63.

"La aprobación definitiva de la Ley de Reforma no es un acto conclusivo, sino un acto preliminar. Muchos aspectos de la Reforma son confiados a leyes delegadas, a decretos presidenciales, a

61 Guido Neppi-Modona. Jurista. Revista "Nueva Policía", Abril de 1981, pag. 11.

62 Alberto Bernardi. Magistrado. Revista "Nueva Policía", Abril 1981, pag. 12.

63 Angelo M. Sanza. Sub Secretario del Interior, D. C., Revista "Nueva Policía", Abril 1981, pag. 13.

actos administrativos, para los cuales la iniciativa del Gobierno es fundamental, por esto existe el fundado peligro que satisfechas algunas esperanzas del personal de policía, sean reenviados, distorsionados o anulados aspectos fundamentales de la Reforma, según una mala costumbre habitual. Las peticiones del M.S.I. en este sentido son un termómetro. El más grave problema futuro es el de saber si el Gobierno será capaz de administrar esta reforma en el marco de una política de Seguridad Nacional"⁶⁴.

"Esta Ley tiene puntos positivos que no pueden ser ignorados ... En cambio, hay aspectos de la Ley que despiertan, al menos en nosotros socialistas algunas dudas ampliamente explicadas en el Parlamento y en todos los lugares posibles. Estas dudas se refieren al rol atribuido al Prefecto con respecto del Questor (lo que arriesga de favorecer la primacía del aparato burocrático sobre el técnico-operativo), una definición demasiado genérica de las competencias Institucionales de la Policía de Estado, ... Otros aspectos discutibles, a nuestro modo de ver se refieren a las soluciones previstas con cuanto se relaciona con las libertades políticas y sindicales de los policías, soluciones que no son coherentes con los principios de la Constitución republicana. En cuanto a esto, los socialistas piensan que no será difícil a los policías más sensibles lograr demostrar la ilegitimidad de algunas restricciones relativas a los derechos sindicales. No obstante estas sombras, la reforma es una medida extraordinariamente importante, que tiende a realizar una policía de Estado digna de un país democrático

64 Pietro Carmeno. Diputado del P.C. Revista "Nueva Policía", citada pag. 34.

y civil..."⁶⁵

"En sustancia, la desmilitarización de la policía... significa un momento de recuperación de democracia..."⁶⁶

"...ahora nos dirigimos a una fase delicada no sólo por la puesta en práctica de esta reforma, sino porque vienen enfrentamientos sociales y políticos en nuestro país en relación a los cuales -espero- las fuerzas de policía no tengan que jugar el rol que en decenios pasados han jugado..."⁶⁷

65 Silyano Signori. Senador del P. Socialista. Revista "Nueva Policía", citada, pag. 14.

66 Alfredo Biondi. Diputado Liberal. Revista "Nueva Policía", citada, pag. 16.

67 Marco Boato. Diputado del P. Radical. Revista "Nueva Policía", citada pag. 17.

CAPITULO SEPTIMO

LAS ESTRUCTURAS MILITARES EN ITALIA

1) *Identidad de las Fuerzas Armadas italianas,*

En relación a las Fuerzas Armadas, la Constitución italiana contempla tres principios rectores. Ellos son: el rechazo de la guerra como instrumento de agresión a otros pueblos, por parte de la nación; la obligación de participar en la defensa de la patria, lo que es calificado como un deber sagrado para todo ciudadano; y la necesidad de que la organización de las Fuerzas Armadas sea concordante con el espíritu democrático de la república.

Sobre la base de estos principios, se ha construído un sólido edificio de argumentos para explicar que el texto constitucional contiene el concepto de nación en armas -y que en consecuencia es imposible transformar el sistema actual de reclutamiento que se basa fundamentalmente en la obligación voluntario y tendencialmente de carrera. El otro punto que resulta claro de los principios es que los militares, el ordenamiento militar se debe adecuar al espíritu democrático de las instituciones republicanas- lo que ha tenido una interesante aplicación en materia de adopción del principio de la representatividad de los intereses de cada grupo de sujetos militares que participan en la vida de las F.F.A.A.; y de la atribución exclusiva a los órganos de dirección política del país -o sea al Parlamento y al Gobierno- de la tarea de la elaboración concreta de la línea política militar necesaria a las exigencias internas y externas

del país,

Sobre la base de estos principios contenidos en el texto constitucional, y sobre la base de las argumentaciones que de ellos se deducen, ha sido posible impostar una precisa acción política y legislativa, con el objetivo de solucionar los problemas de funcionamiento y de estructura de las instituciones militares en todos sus aspectos, según criterios que aseguran una solución armónica de esos problemas.

Las tareas que deben cumplir las Fuerzas Armadas, en líneas generales, son las siguientes:

a). En tiempos de paz:

- mantener la vigilancia de las fronteras terrestres, marítimas, y aéreas y de los puntos estratégicos de la organización militar;

- salvaguardar, con una presencia constante y vigilante, los intereses nacionales sobre el mar, y en el espacio aéreo;

- asegurar -a través de la eficiencia operativa y el desplazamiento de las fuerzas- la realización de los planes nacionales y de los pactados en el ámbito de la NATO en caso de tensiones, crisis o emergencias;

- colaborar con las autoridades civiles a la protección de las instituciones, de infraestructuras o de zonas de interés especial, y al socorro de la población en casos de calamidad pública.

b) En situaciones de emergencia o de conflicto:

- asegurar la integridad del territorio nacional defen-

diéndolo de cualquier ataque, cualquiera sea la naturaleza o la proveniencia y con éste fin, dirigir en tierra, mar y cielo -en cumplimiento de los planes nacionales y/o de la NATO- operaciones defensivas y de ataque tendientes a neutralizar la capacidad operativa del adversario,

- defender las líneas de comunicación marítimas y aéreas necesarias a la vida y a la alimentación del esfuerzo bélico de la nación e impedir al adversario el uso de las propias;

- salvaguardar las áreas y puntos sensibles de las instalaciones y de las líneas de comunicación en todo el territorio nacional;

- colaborar con las autoridades civiles en la defensa de las instituciones y en el socorro a la población usando los recursos que no sean usados en las prioritarias misiones de la defensa,

Junto a estos deberes primarios hay otros colaterales que deben ser realizados aún en tiempos de paz y en forma continua, y que son:

- servicio de asistencia al vuelo y control del tráfico aéreo general;

- vigilancia y protección de la actividad de pesca y de otras actividades económicas marítimas;

- operaciones de socorro de montaña (alpino), de protección de las vidas humanas en el mar y el servicio de búsqueda y socorro aéreo nacional e internacional;

- el servicio de los faros y de las señalizaciones marinas;

- el transporte de agua a las islas menores;
- el servicio geográfico y el hidrográfico nacional;
- la participación en investigaciones y experimentaciones de Institutos Científicos Nacionales e Internacionales;
- ayuda y asesoramiento técnico militar en favor de otros países,

Entre las actividades en cambio, que se desarrollan ocasionalmente para satisfacer exigencias locales, las F.F.A.A. son llamadas a menudo por las autoridades civiles para asegurar el funcionamiento de los servicios de utilidad pública en casos especiales,⁶⁸

Las F.F.A.A., divididas en Ejército, marina y aviación en conjunto cuentan con más o menos 390,000 hombres en servicio permanente.

2) *El Regimiento, el servicio militar.*

El mundo interno de las F.F.A.A., no es tranquilo. Se define el regimiento como "el lugar de residencia y de trabajo de un grupo de personas que están fuera de la sociedad por un cierto tiempo y que comparten una situación común, transcurriendo parte de su vida en un sistema cerrado"⁶⁹, En sustancia, se

68 Los puntos señalados como los deberes de las F.F.A.A. fueron sintetizados del libro de Lelio Lagorio, "Indirizzi di Politica militare" servicio de información de la Defensa, págs. 21 y 22.

69 Revista "Nueva Policía" Noviembre 1979, pág. 26,

compara el regimiento al convento, a la cárcel o al manicomio, en relación a los jóvenes que hacen el servicio militar,

Un dato puede ser útil, Entre 1973 y 1975 se suicidaron 185 reclutas, posiblemente por dificultades para insertarse en la vida militar pero también porque la relación entre reclutas y jerarquía se mantiene anclada en viejos conceptos de autoritarismo que hoy aparecen excesivos. De esta mentalidad y del problema de la dignidad del grado se encuentran claras manifestaciones en el Código Penal Militar, que prevee por ejemplo la condena perpetua para el inferior que asesina al superior, pero si el hecho sucede al contrario, la pena máxima son 21 años.

En general, el soldado en cuanto viste el uniforme, se transforma en una cosa en manos de sus superiores, con todas las consecuencias que es fácil imaginar. A una población juvenil orientada a una maduración elevada de tipo político, cultural y social corresponde una estructura militar inadecuada. Los jóvenes en servicio militar llegan al regimiento donde la separación entre lo que dejan y lo que encuentran es abismal, de aquí el sufrimiento, la protesta y la desesperación.

"En la vida del regimiento hay dos aspectos, el material y el psíquico. Bajo el primer perfil algo se ha hecho, modernizando algunos cuarteles -de los 250 que existen en Italia sólo 56 tienen menos de 25 años- pero se han dejado los más viejos en el más completo abandono. Por otra parte, aseo no es sinónimo de democracia, la que continúa a estar fuera de los cuarteles. Bajo el aspecto psíquico, el joven encuentra un profundo atraso de parte de los jefes, que lo quieren considerar a toda

costa como carne de cañón y nada más. Esto crea dificultades, especialmente porque hoy, a las armas no van los jóvenes semi analfabetos sino titulados, diplomados, especializados los que terminan por chocar con quiénes no les quieren reconocer una capacidad cultural e intelectual. Yo lucho por reducir los problemas de los jóvenes conscriptos pidiendo la reducción del servicio a 8 meses con enrolamientos regionalizados, proponiendo la posibilidad de postergación para todos los que tienen problemas de trabajo o familiares"⁷⁰.

Entre los puntos de la plataforma de peticiones de los conscriptos está lo que ha dicho el Diputado Accame: 8 meses de servicio militar, posibilidades de postergación del mismo y además, una política de construcciones militares, la apertura de los regimientos los días domingo a los familiares y amigos de los reclutas para remover la división entre ciudadanos en uniforme y de civil, para familiarizar a los unos con los otros. También se pide la constitución de comisiones paritarias mixtas entre representantes de las municipalidades y de los comandos militares para estudiar los problemas relacionados con la inserción del joven bajo las armas en la realidad que lo circunda durante el servicio. Esto, porque sucede que en algunas ciudades italianas hay una población militar a veces superior a los residentes la que,

70 Declaraciones del Diputado Socialista Falco Accame, excontraalmirante comandante del Crucero "Indomito" que renunció a la marina militar por solidaridad con sus sub-oficiales - Revista "Nueva Policía" - Noviembre 1979, pag. 27.

cuando termina el servicio queda excluida de la vida participativa. Se trata del problema del tiempo libre que porta consigo una serie de consecuencias frustrantes y dramáticas que a algunos ha llevado incluso al suicidio.

Cada año, cerca de 250,000 jóvenes son llamados a cumplir los deberes militares. Los doce meses del servicio, los pasan especialmente en el CAR que es donde se les adiestra día y noche con el sistema tradicional. Terminado el adiestramiento van a los regimientos de destinación, donde pasan el tiempo hasta el término del período cumpliendo algunos servicios como guardias del regimiento y actividades de este tipo. Es un período de degradación y de empobrecimiento cultural. No obstante, se ha visto que estos jóvenes desinteresados y extraños a las marchas en sistema cerrado, demuestran gran voluntad cuando son usados en tareas de utilidad pública o de socorro, como ha ocurrido en casos de terremotos o aluviones.

En el regimiento no existen bibliotecas válidas y si alguien pide o propone nuevos títulos, es considerado un subversivo. Donde hay salas de lectura son ambientes fríos, donde la concentración no es posible, se termina por leer solo revistas ilustradas para hombres, las que abren una vía de espacio a la sexualidad, muy reprimida en los cuarteles, donde la homosexualidad y la degradación encuentran un terreno fértil.

Hay todavía otros aspectos negativos de la vida del cuartel. En los comedores, la comida es de mala calidad, el plato de talla

rines recocidos, el bistec duro y la ensalada marchita y mal lavada; los domingos la comida especial preparada - quizás porque por el Instituto Químico Militar de Florencia, (se dice que es fruto de experimentos de laboratorio); la comida de la tarde en muchas partes está formada por una anémica sopa de verduras y un par de tajadas de embutido.

A los concriptos se les pagan dos mil Liras diarias (equivalente a un dólar y medio más o menos), lo que alcanza para muy poco de modo que las familias deben ocuparse del mantenimiento del muchacho que sirve a la patria, en armas.

En muchos regimientos falta el agua y se permite el baño de ducha sólo una vez a la semana. Respecto a la asistencia médica se da sólo un dato ilustrativo. Cada año, 160.000 soldados terminan en uno de los 28 hospitales militares y deben ser curados por más de 5 días.⁷¹. Otro problema serio es el de la droga en el regimiento. Cálculos no oficiales - el ejército no proporciona información al respecto - establecen que los militares que hacen uso de sustancias estupefacientes son más de 1.300, o sea el 1,5% de la población militar.* Al respecto, no se toma ninguna medida, cuando se encuentra un soldado que se droga, se le licencia o se le manda al hospital para tóxico-dependientes, todo en secreto para defender el buen nombre del Cuerpo.

71 Revista "La Base Militar" - Febrero-Marzo 1981, pag. 10.

* Revista "Nueva Policía" - Noviembre 1979 - pag. 28.

Cuando se sale con licencia, la situación puede transformarse en peligrosa. Basta como ejemplo sin comentarios, la parte de la entrevista que se transcribe a continuación: "Cuando salimos con licencia nos sentimos un poco marginados y existe el peligro, si andamos en uniforme, de encontrar a los llamados "ayudantes de plaza" que nosotros definimos como verdaderos "hijos de", son sub-oficiales de civil que se nos acercan por la calle, muestran su carnet y hacen una denuncia porque tienes los cabellos mal peinados o el uniforme con alguna falta. La denuncia la hacen siempre porque tienen la orden de volver al menos con diez señalizaciones por día. Ellos no escuchan disculpas, a mí me denunciaron por andar con el sombrero ligeramente levantado sobre la frente a causa de una herida -suturada con tres puntos- y cubierta con una venda"⁷².

3) *Los oficiales*

Los militares de carrera no pueden ser considerados como un grupo homogéneo. Están divididos en grados altos de oficiales, Generales con funciones particulares (Jefe de Estado Mayor, Directores generales, etc.) hasta el conjunto de jerarquías fraccionadas con cargos más o menos directivos y que se pueden agrupar por arma, grados, roles, estados jurídicos, hasta llegar a la base, a la que corresponden los trabajos manuales y que son los sub-oficiales y militares de tropa.

72 Revista "La base Militare" - Abril-Mayo 1981, pag. 14.

El ordenamiento de las F.F.A.A. es tal que aparentemente no se destacan las líneas de demarcación entre los innumerables grupos que forman la pirámide del sistema. En realidad es una reproducción de la estructura de las clases sociales, con enormes diferencias de tipo económico y jurídico entre la base y los altos mandos. En definitiva, más allá de las apariencias, el militar a través de la carrera puede ascender obteniendo privilegios siempre mayores y acaparando cada vez más poder, siempre que se demuestre dispuesto a sufrir toda clase de controles y de discriminaciones.

Los generales, por sus ingresos, por los vínculos con la gran industria y con el aparato estatal, por su posición de poder constituyen la casta por excelencia, que condiciona el ingreso de nuevos elementos en su interior y que dicta la reglas de ingreso y de funcionamiento de los estratos inferiores del sector de los oficiales. "Pueden ser clasificados como parte de la burguesía y particularmente, parte de su sector más parasitario y reaccionario. Representan el verdadero grupo que manda en nuestras F.F.A.A., que las condiciona políticamente y las controla ideológicamente"⁷³.

Los oficiales superiores forman un amplio sector del cual serán elegidos los pocos que llegaran a la cúspide del poder, son sometidos a cuidadosos controles políticos y a preparación técnica e ideológica. Son dueños absolutos de sus subordinados

73 Quale Difesa - Rassegna stampa di politica militare. Centro studi documentazione militare di Torino No. 2/3, pag. 44.

y para ascender sirven sobre todo los méritos de familia, de amistades y la flexibilidad en la aceptación de los compromisos.

Gozan de privilegios particulares (medios de transporte, casa, asignaciones y premios en dinero, etc.) "un poco al margen de la legalidad oficial, pero que son conocidos y tolerados"⁷⁴.

Los oficiales inferiores de rol gozan de la seguridad del puesto y de la posibilidad de hacer carrera. Estos factores junto a la idea de la neutralidad del Estado y del servicio como misión técnica los asimilan a una capa media de pequeña burguesía muy ligada al carro de la burguesía.

Los sub-oficiales con bajos niveles de sueldos, sufren fuertemente las condiciones de opresión con mayores horarios y cargas de trabajo, transferencias en lugares poco atractivos para realizar un servicio a veces inútil, etc.

No obstante esta realidad, como ha dicho el Ministro de Defensa Lelio Lagorio "existe un profundo proceso de modernización del modo de ser y de la mentalidad de las F.F.A.A., especialmente del cuerpo de oficiales que, gracias incluso a las relaciones con ejércitos de países con más amplia y profunda tradición democrática, entienden mejor los problemas del país en que viven."⁷⁵.

Cambios significativos en el cuerpo de oficiales, se empieza

74 Quale difesa? ya citado, pag. 44.

75 Revista "Il Mondo" del 10. Mayo 1981, pag. 26.

ron a producir a mediados de los años 70, cuando muchos fueron alejados del servicio a consecuencia del escándalo de la compra de aviones Lockheed y de las irregularidades encontradas en los servicios secretos. Hoy en los altos mandos de las F.F.A.A. hay hombres que hablan sin temor con los periodistas, que tienen contactos con los políticos, que organizan debates con los industriales. Pero las novedades más importantes se encuentran en los niveles inmediatamente inferiores, donde están llegando a cargos de responsabilidad personas que vivieron los movimientos sociales de 1968/69 y que ha ligado la propia carrera al conocimiento y a la administración de sistemas armados siempre más modernos y sofisticados. El resultado de este proceso es un nuevo militar que "resume en sí tres características fundamentales; la del guerrero, la del "manager" y la del técnico"⁷⁶.

En la década de los años 80, la clase dirigente militar, según las prevenciones de los altos mandos de las tres ramas de las F.F.A.A., estará casi enteramente constituida por una generación que no ha vivido directamente la última guerra mundial, que proviene de ambientes sociales diversos de los tradicionales en las fuerzas armadas.

4) *Características de los nuevos militares.*

- La edad media de los jóvenes que aspiran a entrar en una

76 Declaración a la revista "Il Mondo" cit. del general Luigi Poli, Sub-Jefe del Estado Mayor de Defensa; pag. 27.

de las tres academias para transformarse en oficiales de carrera es de 19 años; el 40% de los participantes en los concursos de admisión de las academias tiene el liceo científico terminado y rendido positivamente el examen de admisión a la Universidad, el 28% tiene diploma de Instituto Técnico Industrial, el 18% ha hecho el liceo clásico y la prueba de aptitud académica y un 10% son constructores.

- Casi todos provienen de las regiones del Centro y Sur del país. Las zonas que eran tradicionalmente fuentes de aspirantes a oficiales (el Norte de Italia) hoy por hoy no cuentan con jóvenes amantes de la vida militar. Los postulantes a las academias son sobre todo hijos de artesanos, empleados y obreros (40%), en tanto que el 20% proviene de familias militares (de los cuales el 18% son hijos de sub-oficiales). Muy escasos son los hijos de los altos oficiales y éste hecho en su conjunto, ha ayudado notablemente a eliminar las barreras que no obstante existen hasta ahora en parte, entre los oficiales y el resto de los militares -sub-oficiales incluidos- llegándose en algunos sectores como: baterías misilísticas, estaciones de radar, carros armados, a un verdadero anulamiento de la subordinación jerárquica.

5) *La carrera militar*

La carrera militar, que se desarrolla en base a selecciones durísimas, comienza con la selección para entrar a la Academia. De los postulantes, sólo el 20% supera las pruebas. Los 4 años del curso son también muy duros, sólo el 45% de los alumnos ad-

mitidos termina como teniente en servicio permanente, con la posibilidad de titularse de ingenieros los del ejército, aeronáutica y marina, o en derecho para los carabineros.

Mantener el ritmo de estudio no es fácil. En Modena, donde se hacen los dos primeros años del curso unitario para ejército y carabineros la jornada comienza a las 6:30 de la mañana con una hora y media de actividad deportiva-militar de estudio. Las clases empiezan a las 8:45 y terminan a las 13:35. Después del almuerzo y la recreación hay una parte dedicada al estudio por grupos, seguida de una hora de intermedio deportivo. Se reinicia a las 18:30 con otra hora y media de estudio de grupo o seminario. A las 20:00 horas se sirve la cena y a las 20:45 hay salida libre hasta las 22:30. A las 23:00 se va a dormir. El sábado es un poco más liviano y el domingo es libre. Un sábado de cada tres se dedica a realizar sólo actividad militar. Todos los aspirantes deben estudiar el inglés, salvo los carabineros que estudian dos idiomas, inglés y francés

En las academias se pone mucha atención en la preparación técnico-militar que va del adiestramiento en armas, a la escuela guía de vehículos, a las artes marciales, al adiestramiento individual para la defensa nuclear, bacteriológica, química, y al estudio de la topografía. No faltan las lecciones de educación cívica y de formación espiritual (religión, a cargo del capellán militar), de historia militar, de psicología, pedagogía, economía política, y sociología. Estas materias son constantes e iguales para las 3 ramas y para los carabineros.

La mitad de los profesores de las Academias proviene de las Universidades. La tendencia actual se orienta a organizar cursos de estudio que formen un dirigente militar altamente especializado, de amplia cultura, que pueda entender los tiempos que vive y su dinámica, los efectos de la evolución de las cosas sobre la profesión y sobre su colocación en la sociedad y también, las consecuencias políticas de las decisiones técnicas.

Terminado el curso -que en el caso de los pilotos dura seis años- el oficial es destinado a un reparto, sin interrumpir el ciclo formativo que dura de los seis a los ocho años, en los que se incluyen también cursos en el extranjero.

En el ejército, el joven oficial -que tiene de los 22 a los 25 años- es destinado a comandar un pelotón. De comando en comando llega al grado de capitán después de 14 años y en este punto debe cumplir una etapa obligada: la escuela de guerra de Civitavecchia, donde se sigue un curso de un año, al término del cual se sale con el grado de mayor. Pero no todos superan el examen o tienen ganas de frecuentar el curso, así es que de un total de 100 tenientes egresados de la Academia sólo unos ochenta llegan a mayor, que es el primer grado de oficial superior.

Después de la escuela de guerra el oficial debe volver por un breve período al comando de una unidad, o a trabajar en las oficinas del Estado Mayor. Terminado este período, quien quiere ascender en la carrera debe frecuentar otro curso de un año en la escuela de guerra al término del cual se realiza una selección

más rigurosa. Quién pasa el obstáculo, pasa a ser teniente coronel.

Terminada esta segunda fase de estudio hay más o menos 7 años de espera durante los cuales o se permanece en el Estado Mayor en Roma, o se va a los comandos operativos más importantes hasta llegar al momento decisivo de la carrera, el paso al grado de coronel. La decisión sobre el ascenso la toma la Comisión Superior de Ascenso, presidida por el Jefe del Estado Mayor, que juzga en forma inapelable. Quien supera la prueba se transforma en Coronel, pero éste es el momento más difícil de la carrera y la prueba es superada sólo por quienes han tenido el comando de las unidades más importantes, o han demostrado dotes particulares o tienen entre los miembros de la Comisión, amigos que les estiman. A este punto, de cada 100 subtenientes egresados de la Academia sólo 32 logran llegar a coronel. Quiénes lo logran, entran a formar parte del staff dirigente de las F.F.A.A., que comprende cerca de 3.000 altos oficiales, de Coronel a General. Los coroneles son destinados a dirigir las oficinas del Estado Mayor o puesto de comando importante como una nave, un regimiento, una bandada.

Pasados otros dos años -cuando ya nuestro oficial tiene 50 a 52 años en el ejército o la marina o 46 a 48 en la aeronáutica- se pasa una nueva prueba en la comisión de ascenso, de la cual depende el salto final a general. Sólo un tercio de los coroneles son promovidos a general de brigada con lo cual entran en el olimpo de los militares con miles de hombres bajo su mando, naves y aviones costosísimos de dirigir y coordinar, en fin, un capital

humano y económico de administrar, semejante a una empresa de grandes dimensiones. A éste punto, recomienza la competencia entre el pequeño grupo que aspira a llegar al máximo grado: general de cuerpo de armada. Pero aquí la elección la hacen los dirigentes políticos de los partidos que están en el Gobierno.

La carrera, para las tres ramas de las F.F.A.A. y Carabineros es más o menos igual y sigue las fases alternativas de comandos operativos y cargos en las oficinas del Estado Mayor del arma, con períodos de estudio en la escuela de guerra del arma. En éste recorrido los oficiales acumulan una vasta experiencia pues no sólo cumplen cargos de Estado Mayor y operativos sino también cargos de carácter político diplomático al extranjero en los organismos de la Alianza Atlántica NATO.

Para llegar a ser General de Cuerpo de Armada, en los hechos no son suficientes los cursos antes señalados, es necesario además tener condiciones diplomáticas, saber al menos dos idiomas extranjeros, tener un bagaje técnico-cultural importante, haber hecho cursos de especialización en el extranjero (U.S.A., Londres, Canadá, Francia, R.F.A., cursos de la NATO, etc.)

Ahora veamos otros aspectos de la carrera. El horario de trabajo por ejemplo, hasta el grado de teniente coronel es de 36 horas semanales -6 horas diarias en 6 días de trabajo-; para los dirigentes en cambio, de coronel hacia arriba es de 46 horas. Pero en la práctica este horario lo hacen sólo los militares que trabajan en oficina, los que están en servicio operativo tienen

un horario elástico, según las necesidades, porque es improbable que un comandante de nave o de una unidad terrestre en adiestramiento pueda suspender cuando termina el horario. El resultado es que a menudo una gran masa de oficiales trabaja horas extraordinarias de hecho, pero que éstas no son pagadas.

En cuanto al lugar de trabajo, un oficial tiene un cambio cada 3 años como promedio, lo que significa cambio de casa, de trabajo para la mujer, si trabaja, de escuela para los hijos, etc. Y los cambios, sobre todo al principio de la carrera no se pueden rechazar.

Otro aspecto del sistema es la disciplina. Quién decide ser militar acepta naturalmente las consecuencias en el plano disciplinario: las órdenes no se discuten, los superiores tienen razón. Pero, si bien aceptada esta característica de la vida militar que no tiene comparación con la vida civil, termina muchas veces por pesar negativamente. Los jóvenes oficiales por ejemplo a menudo sienten la falta de instancias representativas que puedan tutelar sus intereses y concretamente se habla de la necesidad de un sindicato.

Los salarios en general son bajos, si comparados con los de los empleados de la administración civil que desarrollan las mismas labores. Así muchos dejan el servicio y van a trabajar a empresas privadas atraídos por los mejores sueldos, un caso son los pilotos que van a trabajar a las compañías aéreas civiles o que obtienen fabulosos contratos para trabajar como ins-

tructores de vuelo en el Tercer Mundo; otro caso frecuente son los oficiales de telecomunicaciones que pasan al sector privado doblando a triplicando el sueldo. Estos desplazamientos naturalmente tienen consecuencias negativas para el cuerpo pues por ejemplo, existen sólo 37 grupos de vuelo en vez de los 40 que exige el pacto de la NATO.

6) *La Justicia Militar.*

La Justicia Militar, en los últimos 5 años, ha iniciado 27.161 procedimientos penales contra los uniformados, los que en Italia son juzgados en base al Código Militar aprobado por el rey Vittorio Emanuele III el 9 de Septiembre de 1941, durante la guerra fascista, el que no contempla ni siquiera la instancia de apelación. La guerra terminó de hace 35 años, el régimen fascista cayó hace 36 años, la monarquía de hace 34 años y sin embargo esta incongruencia se mantiene.

En general, las cifras estadísticas de la justicia militar se mantienen en secreto. En 1979 se iniciaron 6.083 procesos, en su mayoría contra los militares de tropa. Estas cifras se conocen gracias a una interrogación que hizo el Partido Radical al Ministro de Defensa en 1980, la que tardó 8 meses en ser contestada, pues fué necesario elaborar la información pidiendo a los tribunales militares de dar las cifras.

En este campo se hace sentir profundamente la necesidad de la reforma, pero para iniciarla se estima que la cuestión de fon

do es el problema del cuerpo separado que constituyen los militares en relación a la sociedad civil. La separación de los grupos militares de aquellos civiles se debe un poco a la tradición y a la práctica y un poco a las leyes, que continúan siendo las del período fascista. "Una reforma es posible -estima el Diputado Falco Accame⁷⁷ el punto de partida debe ser el artículo 52 de la Constitución que afirma que el ordenamiento de las F.F.A.A. se informa en los principios democráticos de la República, en relación con el artículo 1 que dice que Italia es una República fundada en el trabajo. Es necesario individualizar las diferencias verdaderas entre la institución militar y la civil, pero las primeras deben uniformarse a los valores guías de la Constitución, manteniendo algunas particularidades, porque se trata de un trabajo particular en cuanto contempla el uso de las armas".

Se han hecho varios tentativos de reforma y casi todos los partidos han presentado proyectos sobre la materia. Las características de fondo de todos los proyectos son esencialmente 5:

- la introducción de la instancia de apelación,
- la reorganización del Supremo Tribunal Militar,
- la presidencia técnica (y no militar) de los tribunales que juzgan,
- la seguridad de un juicio imparcial,
- un nuevo status jurídico para los jueces militares.

77 Declaraciones a la revista "Nueva Policía" de Enero de 1981, pag. 40.

Las diferentes propuestas contienen la reforma del Código Penal y de Procedimiento Penal Militar. Los Proyectos de Ley presentados por los partidos -y especialmente la del Partido Socialista- en relación al problema de los Códigos, se inspiran en tres hipótesis de fondo:

- la humanización de la pena militar para ponerla de acuerdo con el espíritu de la nueva disciplina militar;
- el principio de la igualdad, al interior de la vida militar, entre delitos cometidos por inferiores o por superiores jerárquicos;
- la relación entre delitos comunes y delitos militares.

La propuesta del Partido Radical se orienta a una limitación de la competencia del Tribunal Militar, derogando algunos delitos militares -como aquellos contra la propiedad, por no ser propiamente militares- y a un ordenamiento de tipo laico, donde no se hable más de misión sino de función militar. En general todas las fuerzas políticas coinciden en que la reforma de éste sector es urgente e ineludible.

Los trabajos del Parlamento en relación a esta materia ha comenzado de hace pocos meses, el estudio del reordenamiento de los Tribunales Militares ha correspondido a la Comisión de Justicia y Defensa de la Cámara que ya empezó las reuniones. El problema del Código lo debe estudiar el Senado que aún no ha comenzado el trabajo sobre la materia. Se prevee que los trabajos serán largos pues las cuestiones que se deben resolver no son fáciles.

les.

Como veremos más adelante, con la Ley 382 del 11 de Julio de 1978 se introdujeron algunos nuevos principios en la disciplina militar, mejorándola de un punto de vista democrático, pero desde entonces las causas contra los soldados han aumentado en un 28% lo que permite sospechar que se ha transferido el plano de la justicia lo que antes correspondía sólo al plano de la disciplina. Después de la publicación de la Ley 382 se ha comenzado a presentar como delitos lo que era sólo infracción de disciplina y se ha tratado -por parte de los altos mandos- de recuperar en el plano judicial; las limitaciones al poder disciplinario impuestas por la citada Ley.

CAPITULO OCTAVO

NACIMIENTO Y DESARROLLO DEL MOVIMIENTO
DE LOS MILITARES EN ITALIA

A) *Generalidades históricas.*

Durante el siglo XIX, las intervenciones de los oficiales en servicio, de los hombres políticos y de los privados sobre todos los asuntos de la defensa, eran una cosa normal. La presa y el Parlamento, a menudo se enfrascaban en debates y encuentros sobre problemas aparentemente técnicos como la organización militar y la carrera de los oficiales. La libertad y vivacidad de estas discusiones se va apagando progresivamente al final del siglo pasado, paralelamente con el crecimiento del movimiento obrero, o sea, con la aparición de una fuerza radical de oposición al sistema burgués.

La importancia del ejército en la defensa del orden constituido hacía necesario en los hechos, que las críticas a la política de defensa tuvieran un límite muy preciso en la solidaridad de la clase dominante. Ya que los socialistas denunciaban violentamente el papel antipopular del ejército, la clase dirigente prefirió sofocar las discusiones sobre las cuestiones militares, originándose así una separación forzada entre fuerzas armadas y el resto del país; lo que en sustancia significaba reservar a las fuerzas gubernativas y reaccionarias el control del ejército, con perjuicio de la libertad de crítica interna y de la búsqueda de eficiencia técnica.

Primera Guerra Mundial, dictadura fascista, guerra fría

anticomunista fueron las etapas de la supresión de toda libertad crítica, no sólo política sino también técnica en materia de defensa, y fueron también las etapas del reforzamiento de la alianza reaccionaria entre las altas jerarquías militares y las fuerzas de Gobierno.

No obstante la violenta ola anti-militar de los años rojos del 1919-1920, y la experiencia política y técnica innovadora de las guerras partisanas en Europa; el movimiento obrero y las fuerzas democráticas, dentro y fuera de las fuerzas armadas no supieron reaccionar a esta política de cierre y dejaron demasiado tiempo el monopolio de la política de defensa a los Gobiernos y a los Estados Mayores.

En Italia, a partir de 1970 esta situación entró en crisis como consecuencia de los cambios políticos, del desarrollo de la lucha de los soldados, de los sub-oficiales y de los policías y del renovado interés de las fuerzas de izquierda por los problemas de la defensa. Ha surgido incluso la vez de los oficiales, importantes como instrumento de ruptura con un pasado de silencios y de conformismo.

Todos los movimientos de lucha tienen necesidad -para desarrollarse- de momentos de provocación abierta, que en un primer momento aparecen como perdedores por la violencia de las reacciones creadas, pero en realidad necesarios para obligar a todas las fuerzas interesadas a salir al descubierto y a tomar conciencia del propio rol político.

Es interesante observar la capacidad de desarrollo de

una lucha iniciada por la minoría, por los jóvenes del servicio militar diez u once años atrás, y conducida desde entonces con tenacidad constante, hasta conquistar, poco a poco un puesto de interlocutor en el conjunto de los procesos de cambios que el país está viviendo a diversos niveles.

"El movimiento democrático de los soldados y de los sub-oficiales de la aviación ha tenido el mérito de permitir al problema militar, salir del encierro de una discusión restringida a una élite de especialistas y de proponerlo a la opinión pública para transformarlo en batalla política".⁷⁸

Lo que los soldados y sub-oficiales democráticos no saben es que el programa de reivindicaciones que esgrimen -la democratización de las fuerzas armadas- fue el primer problema que se plantearon en 1944, los miembros del Comité de Liberación Nacional de la Alta Italia, en la perspectiva de la reconstrucción del ejército nacional después de la guerra y del rol que los partisanos debían jugar allí.

En febrero de 1945, los integrantes democráticos de izquierda del Comité de Liberación Nacional Alta Italia plantearon a los aliados una serie de peticiones y de garantías sobre el futuro Ejército Nacional y entre ellas figuraba obtener la revisión de los reglamentos para eliminar todas las normas introducidas por el fascismo, la revisión del aparato, la depuración de los cuadros y el enrolamiento automático de los grupos partisanos.

78 Mario Barone -Consejero de la Corte de Casación, artículo: "Defensa y control popular"- libro: "Per difendere Chi?", pág. 13/14.

Se esforzaron por explicar, como lo hacía el Partido Socialista Italiano, en un documento de Abril de 1945, que decía que "la lucha de la liberación no se hace sólo para derrotar a los nacistas, sino para democratizar el aparato estatal".⁷⁹

El ejército italiano, naturalmente, no fue reorganizado sobre estas bases, ya que en la cúspide se mantuvieron los mismos generales, ayudados un poco por los aliados, un poco por las tendencias ideológicas que sostenían la necesidad imperiosa de la "continuidad del estado" y un poco por las circunstancias de hecho.

B) *Las primeras luchas*

Comenzaron los soldados del servicio militar, en los años 1971-72, a poner en discusión la organización militar. Muchachos de más o menos 20 años, que llegaban a las armas ya politizados, se encontraban insertos en estructuras rígidas, a menudo represivas, apegadas a reglas antiguas. Descubrieron que existe un abismo entre el mundo de la escuela o de la fábrica y el del regimiento.

Así gentes de izquierda en uniforme inventaron una serie de slogans del tipo: "La libertad no queremos buscarla sólo fuera del regimiento, la queremos también dentro"⁸⁰. El disgusto entre los soldados en servicio militar supera rápidamente

79 M, Barone, obra citada, pág. 14,

80 Cesare Medail - "Sotto le Stelette" del movimiento de militares democráticos, pág. 23.

te la etapa del infantilismo y del extremismo político y comienza a expresarse a través de cartas a los diarios, huelgas de hambre, casos de insubordinación no violenta que terminan por duplicar la población de sancionados en la cárcel militar de Peschiera.

Después, entran a participar los sargentos y los mariscales de la aviación, que son 35,000 en un total de 96,000 suboficiales.

A principios de 1975, en Milán y en Roma, nacen las primeras formas de coordinación, son comités que tienen el fin de enfrentar los problemas económicos y de reglamentación de los sub-oficiales. Rápidamente la discusión comprende también el reglamento de disciplina y el problema de la función de las Fuerzas Armadas. Existía entonces ya el deseo de romper la división que existía entre regimiento y sociedad.

El problema que surge en seguida es el de la coordinación entre los diversos regimientos y entre los diversos puntos geográficos. Era imposible usar los teléfonos o las tele-escribientes para comunicar. Habían empezado ya a circular los hombres del SIOS (Servicio Interno de Operaciones Secretas) que espiaban cada movimiento de los sub-oficiales sospechosos. La solución la encuentran en el funcionamiento de la llamada "radio-zapato", un sistema de comunicaciones en base a mensajeros; para el interior y el exterior, rápido y seguro. Son medios clandestinos, pero indispensables, pues no era posible tomar un teléfono sin que apareciera de inmediato a la espalda "la sombra que controlaba". El sistema funciona perfectamente

hasta Junio/Julio de 1975, época en que se produce simultáneamente en todos los aeropuertos de Italia la protesta por el arresto y la condena del sargento de aviación Giuseppe Sotgiu, lo que significa el momento decisivo para el crecimiento del movimiento que desde ese episodio, se extiende a toda la aviación militar.

C) *El caso Sotgiu*

El jueves 26 de Junio de 1975 en Roma, cerca de 300 sub-oficiales de la aviación militar se reúnen en el plaza Venecia para protestar, pidiendo el cambio del sistema de ascensos, pago de la indemnización de vuelo, de control, de comida, turnos de servicio menos pesados, o sea, una serie de reivindicaciones de carácter económico y reglamentario. Es una manifestación de protesta, pacífica y ordenada, sin slogans ni carteles que realizan los sub-oficiales de aviación. Antes se habían hecho otras, con las mismas características, en otros lugares de Italia. Pero esta vez entran en escena las máquinas cinematográficas y fotográficas de los carabinieri. No se trata de encubrir asesinos, sino un puñado de sargentos a los que hay que vigilar y quizás, fichar y trasladar. Uno de los vigilados, el sargento Sotgiu pelea con los cameramen que se autodefinen como periodistas algunos y otros como apasionados de fotografía. Cuando el sargento se revela y descubre que son militares y oficiales de carabinieri es demasiado tarde: termina arrestado, acusado de insubordinación grave contra superiores, delito por el cual la Ley considera una pena que va de cinco a doce años de cárcel.

Giuseppe Sotgiu es llevado a la cárcel de Forte Bocceo en espera del proceso, Allí permanece hasta el 4 de Julio, en que es presentado ante el Tribunal. Durante ese tiempo, la respuesta de sus colegas se extiende incontrolable. Como ejemplo, transcribimos algunas partes de artículos de diarios de esos tiempos:

"30 de Junio, a Treviso: Cuatrocientos sub-oficiales de la base aérea militar de Istrana han organizado una manifestación de protesta, que se desarrolló correctamente. En concreto, los militares rechazaron el rancho servido en los comedores de sub-oficiales, el cual en consecuencia se perdió, obligando además a la administración militar a pagar el gasto de alimentación. Participaron en la manifestación, 400 de los 650 sub-oficiales en servicio. Una delegación se dirigió a las sedes del P. Comunista y del P. Socialista provinciales para explicar los motivos de la protesta"⁸¹,

El 30 de Junio a Novara: "Los 200 sub-oficiales de la base aérea de Cameri han hecho una huelga de hambre para protestar contra el arresto del sargento Giuseppe Sotgiu... Las noticias que se han filtrado de la base de Cameri son muy escasas pues se teme a las consecuencias. De todos modos se sabe que todos los sub-oficiales han adherido a la manifestación de protesta, renunciando al rancho".⁸²

30 de Junio a Pordenone: "Por solidaridad con el sargen-

81 Diario "Corriere della Sera" de la fecha indicada.

82 Diario "Corriere della Sera" de la fecha señalada.

to Giuseppe Sotgiu, más o menos 20 sub-oficiales del Polígono de tiro de la aviación militar de Maniago, han realizado una huelga de hambre".⁸³

3 de Julio: "Incluso ayer continuó en distintos departamentos en todas partes del país, incluso en Rivolto, sede de la patrulla acrobática nacional, la abstención del rancho, mientras continúan las reuniones de apoyo a las reivindicaciones de tipo moral y económico del gremio. El hecho nuevo que podría ayudar a encontrar una salida, o al menos en parte una disminución de la agitación, es la convocatoria por parte del Estado Mayor de la Aviación de cerca de 70 oficiales entre mariscales y sargentos, en representación de los diversos departamentos del servicio. Los sub-oficiales fueron recibidos por el General Pesce -vice-Jefe de Estado Mayor-.... Las manifestaciones de protesta han continuado en la base aérea NATO de Vicenza y en el grupo de Chioggia".⁸⁴

4 de Julio, en Milán: el mismo día en que Giuseppe Sotgiu debe presentarse delante del Tribunal, se hace una asamblea en el círculo de sub-oficiales del Aeropuerto de Linate; "el Mariscal presidente del rancho y comedores, de vuelta de Roma, donde participó en el encuentro con el Vice-Jefe de Estado Mayor General Giuseppe Pesce, relató a los sub-oficiales dependientes del comando de Linate, los resultados del encuentro.

⁸³ Diario citado.

⁸⁴ Siempre del diario "Corriere della Sera".

Un sub-oficial al que hemos preguntado ha dicho que los resultados son completamente negativos: algunas proposiciones vagas en cuanto a las reivindicaciones económicas y nada más. Hemos decidido continuar la protesta estudiando formas de lucha siempre más eficaces como podría ser la abstención al trabajo".⁸⁵

Por primera vez en las Fuerzas Armadas italianas, disciplinadas bajo el principio de la "obediencia inmediata y absoluta" aparecen formas embrionales de representación que tratan con los superiores. Algunos lo consideran un hecho revolucionario y en cierta forma lo es: al igual que la amenaza de huelga de los militares, que no tienen precedentes en Italia. La abstención de trabajo de los sub-oficiales significaría la parálisis absoluta de los aeropuertos. Algunos sub-oficiales dicen que si se para el trabajo al aeropuerto de Malpensa en Milan se interrumpirá el tráfico aéreo de media Europa, y que oficialmente le echarán la culpa a motivos técnicos, pero la verdad es que será la huelga a parar todo con el fin de que Sotgiu sea liberado.

Los militares exigen la libertad del compañero y la absolución y también que sean parados todos los traslados con los cuales se trata de dividir a los animadores de la protesta. Después de la primera sorpresa, la máquina de la represión se empieza a mover. En Linate, dos días antes del proceso, un mariscal y un sargento mayor son trasladados. En la sede del comando de la primera región aérea de Milan existe una lista

⁸⁵ Diario "Il Giorno" de Milan del 4.7.75

con 35 nombres sospechosos.

La lista de los actos de protesta es larga, el arresto de Sotgiu fue la chispa que inició el incendio. Los aspectos que golpean mayormente a la opinión pública -además de las proporciones de la protesta- son la simultaneidad de las reacciones y la homogeneidad de las formas de lucha, la huelga de la comida, en todo el país. Esto prueba la madurez y el grado de organización alcanzado en pocos meses por un movimiento del que nada se sabía fuera de los regimientos.

El 4 de Julio, en Roma, comenzó el proceso. Los colegas del militar inculcado han pedido al Profesor Giuseppe Sotgiu (abogado, homónimo del sargento) de tomar la defensa. El penalista pide y obtiene la postergación de la vista de la causa hasta el 8 de Julio, y entretanto trata de encontrarse en la cárcel con el sargento. Cuando termina la breve audiencia del tribunal, los militares presentes -que se habían mezclado con el público- bajan de carrera las escaleras, para saludar a la salida al compañero que es llevado de nuevo a la cárcel de Forte Bocceo. Uno de los militares dice al periodista: "Es inocente, nosotros también estábamos en plaza Venecia y sabemos como sucedieron las cosas pero no podemos declarar porque arriesgamos de sufrir la misma suerte. Sería un suicidio inútil. Quisiéramos venir al Tribunal, el día 8 próximo, más de 300 de nosotros, pero no es posible, pero sin duda haremos algo".⁸⁶

⁸⁶ Diario "Corriere della Sera" del 5 de Julio 1975.

La audiencia del Tribunal se abre el 8 de Julio en Roma a las 9 de la mañana. La defensa pide tiempo para ubicar otros testigos, hacer ver las películas filmadas por los carabinieri esa tarde, escuchar las declaraciones de los carabinieri de civil que se encontraban en la plaza esa tarde. La corte rechaza la petición. Cerca de la una, empieza la requisitoria del Ministerio Pú**bl**ico que elogia el Código Militar de Paz (promulgado en 1941 y que fué firmado por B. Mussolini), y que presenta al sargento Sotgiu como un emotivo que bajo un estímulo delincuencia**l** se puso en contradicción con la autoridad del mayor de carabinieri. Para sostener su tesis compara al sargento Sotgiu con la masa de los colegas que según sus palabras aparecen como tímidas jovencitas que se avergozaban de estar allí, y que en un cierto momento se habrían dirigido al Altar de la Patria (que está en la plaza Venecia), dirigiendo la vista al altar y las espaldas a la plaza, sindicalismo y al extremismo.

Entramos en algunos detalles de la arenga del Ministerio Pú**bl**ico porque es un ejemplo de la filosofía que inspira la just**icia** militar y el tipo de lenguaje usado en este tipo de procesos.

Después de haber dicho algunas cosas falsas sobre el inculpa**do**, como que había llegado de la isla de Cerdeña solo con el certificado de escuela primaria cuando en realidad el sargento tenía el título profesional de electromecánico, y después de haber dicho que Sotgiu era el "alma negra" de la manifestación, pide que sea condenado- por contar con algunas atenuantes - a TRES años de pri**si**ón.

Toman la palabra los defensores que sostienen que no está pro

bado que Sotgiu haya escuchado a los carabinieri identificarse como tales (3 oficiales de carabinieri habían jurado que Sotgiu, vuelto hacia ellos había gritado "payasos, dan asco" sabiendo quiénes eran, a pesar de las ropas de civil, por lo que lo arrestaron con uso de las armas, por medio a la reacción de los otros compañeros del inculpado); que el hecho no tiene características militares y debe ser juzgado según la Ley común, porque el asunto se refiere al derecho que tienen todos los ciudadanos de defender sus intereses. La sentencia fijó dos años de reclusión con la suspensión de la pena por 5 años y la orden de libertad inmediata del inculpado, lo que significa que Sotgiu es libre y que puede reiniciar el trabajo en el servicio.

En el diario "Corriere della Sera" del 9 de Julio llevaba un título que decía "La condena de Sotgiu aumenta el descontento de los sub-oficiales". Parece que se esperaba que la liberación del sargento echara agua al fuego y en cambio sucedió lo contrario. Reuniones en casi todos los aeropuertos, ondas de protestas, telefonadas a los diarios explicando que la condena de Sotgiu le destruye la carrera ya que será obligado a dejar el servicio, y que se prepara una forma de protesta grande.

En Cerdeña se hace una manifestación en la plaza porque estiman absurdo que se aplique el Código Militar por delitos cometidos en una manifestación pacífica por cuestiones económicas y de reglamento. Comienzan a moverse también los sindicatos de trabajadores hasta ahora tibios en relación a los hechos sucedidos en los cuarteles. La Federación de trabajadores metalmecánicos de Milán publica un comunicado en que dice: la protesta de los reclu

tas del servicio militar y de los militares de carrera es un síntoma del rechazo de una concepción exclusivamente autoritaria de las fuerzas armadas que provoca una división entre el militar y el ciudadano, entre las fuerzas armadas y el país, no respetando lo prescrito por la Constitución que establece la adecuación de las Fuerzas Armadas al espíritu democrático de la República nacida de la resistencia.

Después del caso Sotgiu sucedieron muchos otros casos análogos, éste fué el primero y el más famoso y el que permitió a los sub-oficiales tomar conciencia de su propia fuerza y a los sindicatos y de empezar a ocuparse del problema.

D) *El caso del sargento de color.*

Pocos meses después, en Roma siempre, se repite el caso Sotgiu. Esta vez el protagonista es un muchacho de color, nacido en Asmara de padre italiano y madre eritrea. Al final de Septiembre de 1975, días trágicos para su país de origen en los que se desarrollaba la guerra entre los guerrilleros eritreos y los etíopes. Augusto Mauri fué el aeropuerto a esperar un avión militar que traía prófugos italianos, en la esperanza de encontrar a la madre y otros parientes. Según la acusación, Mauri se negó a colocarse un distintivo tricolor que se ofrecía a quienes iban a esperar prófugos. Habría contestado con vehemencia a quien le dijo "después de todo nosotros te damos de comer"⁸⁷, diciendo que era militar de carrera más por necesidad que por vocación. La acusación sos-

87 Cesare Medail- "Sotto le Stelette", del movimiento de militares democráticos, pag. 32.

tuvo que el joven gritó: "soy un militar revolucionario, no sé que hacer con el uniforme que llevo, nos obligan por hambre a ponernos el uniforme"⁸⁸.

Mauri sostuvo que el sentido de sus palabras había sido tergiversado. "Esperando el avión escuché algunas personas que hablaban mal de mi gente. Decían que los etiopes hacían bien a tenerlos bajo el talón, que Eritrea debía ser italiana, etc" Intervino en la discusión y algunas personas se maravillaron de que un negro vistiera el uniforme de la aviación militar. Contestó que había sido obligado a llevar el uniforme para no morir de hambre, porque no había podido encontrar un trabajo mejor.

Pienso que no sea el caso de transcribir el proceso y las grandes movilizaciones que se produjeron como consecuencia, con huelgas en los comedores y otras actividades, al igual que sucedió con Sotgiu. Solo recordaremos un nuevo elemento que usó la defensa - la que estaba formada por el diputado socialista Loris Fortuna, y por los radicales De Cataldo y Melini - al plantear los problemas de inconstitucionalidad en relación a la existencia de los tribunales militares y al hecho de que el delito de "gritos sediciosos" está previsto en el Código Civil italiano y no se le puede discutir en un tribunal militar sólo porque el acusado usa uniforme. Sería como introducir el delito de adulterio militar para los soldados que traicionan a la mujer, o sea, una cosa absurda.

En este proceso todavía no se dicta sentencia, las pruebas no

88 opera y pag. citada precedentemente.

se han rendido porque la Corte ordenó una nueva investigación y escuchar a testigos extranjeros, uno de los cuales vive en Australia. Una estratagema, se piensa, para evitar problemas mayores.

E) *En el aeropuerto de San Giusto en Pisa.*

En la base aérea de San Giusto en Pisa, como en otras bases, la coordinación de su-oficiales democráticos ha empezado a tomar cuerpo en 1975, aunque el debate político había comenzado años antes, en relación con sanciones disciplinarias aplicadas. También aquí se han hecho manifestaciones de protesta por el caso Sotgiu, Mauri y otros, y se han hecho huelgas de hambre y otras formas de lucha no violenta.

Por éste motivo, en Febrero de 1976, el Jefe de la aeronáutica general Ciarlo fué a la base a tener un encuentro con los sub-oficiales. Hizo uso de la palabra y pidió a los presentes de intervenir, pero nadie lo hizo para no exponerse a medidas represivas; que sin duda serían aplicadas si expresaban con sinceridad toda la insatisfacción existente. El general, molesto con la situación, abandonó la asamblea.

En tanto el general y sus acompañantes se fueron, tomó la palabra el sargento mayor Pasquale Totaro. Por éste hecho fué llevado ante el Juez militar bajo el cargo de haber cometido injurias contra un superior ausente. Se empezó a tramitar la causa contra Totaro y entre tanto contra el resto de los sub-oficiales se aplicaron otras medidas, obtuvieron todos una calificación de "inferior en el escalafón". En Marzo, ante lo intolerable de la situación,

los militares protestan usando un arma que ha sido típica de estas luchas más adelante: la autodenuncia.

En una sala prestada por la Administración provincial, en presencia de los sub-oficiales, hablan los abogados (los sub-oficiales no lo hacen porque se sabe que entre el público hay informadores). Los abogados anuncian que 467 sub-oficiales han firmado un acto de autodenuncia en que declaran ser responsables de los mismos delitos por los cuales fueron incriminados sus colegas, -entre los cuales Totaro- y se agrega que al regreso de las misiones al extranjero firmarán otros, con lo que el número de las autodenuncias llegará a 600. En el documento de autodenuncia decían; "que los sub-oficiales asumen la total responsabilidad por las declaraciones hechas, en la forma y en el contenido, como aparecen en el volante del sargento mayor Totaro y las hacen suyas, ... y agregan que el volante es el fruto de una discusión orgánica y que han participado colectivamente a la redacción"⁸⁹.

La autodenuncia de masa era entonces un hecho sin precedentes en la historia militar. Se planteó el problema de si ella constituía o no delito según el Código Militar, pero se llegó a la conclusión de que la figura no había sido prevista. Al máximo hecho podía ser asimilado a un reclamo colectivo.

El Juez instructor archivó la causa, con la argumentación de que era materialmente imposible que todos los 467 hubieran participado en la redacción de un volante. Para Totaro se pidió la ab

⁸⁹ Cesare Medail -"Sotte le Stelette", pag. 42

solución de la acusación de injurias a un superior ausente, por falta de pruebas.

Hechos como estos, en los años siguientes se repitieron innumerables veces. No entraremos a hacer la crónica en detalles. Creo que basta con estos ejemplos para formarse una opinión de como nació el movimiento, cual era la decisión y la convicción de los militares, y cual era el tipo de respuesta que recibían de parte de los altos mandos.

CAPITULO NOVENO

EL SOLDADO PROTESTA

El malestar en los regimientos tiene orígenes bien precisos y conocidos. Hemos dicho que todo comenzó a consecuencia de los años de la protesta juvenil, 1968/69, a los cuales el poder respondió con la represión, la que a su vez aumentó las tensiones de la lucha. Era natural entonces que el problema se presentara también en los cuarteles, donde los jóvenes que habían participado en las protestas fueron a prestar su servicio militar.

Las protestas se manifiestan principalmente en los CAR (Centros de Adiestramiento de Reclutas), donde los jóvenes se enfrentan con el rígido inmovilismo de las castas militares. Entre los años 1970 y 75, la protesta crece no obstante los esfuerzos de la jerarquía militar por ocultar los hechos. Estos hechos que hemos referido en el capítulo anterior se suman por ejemplo, la protesta de 800 reclutas de Casale Monferrato por los deficientes servicios higiénicos; 4.000 soldados en Aviano, el regimiento de Alpinos, de Pontebba, los carristas del Ariete y los infantes de Arterna protestan porque el rancho es incomible. Los carabinieri, que desarrollan las funciones de policía militar, arrestan a los presuntos culpables y tratan de impedir las relaciones entre soldados de regimientos distintos, lo que aumenta la solidaridad entre los soldados. Se sacan periódicos mimeografiados, se gana en madurez, se hacen concentraciones en las plazas de varias ciudades de Italia en Abril de 1975, se forma el comité por la defensa de los derechos civiles y políticos de los militares, en Roma, en Julio de 1975. Con diversos altibajos, la lucha de los sectores mi

litares ha obtenido algunos resultados con el dictado del cuerpo de Ley n°382 del 11 de Julio de 1978 "Normas de Principio sobre la Disciplina Militar" y con el Decreto del Presidente de la República n°691, del 4 de Noviembre de 1979, "Reglamento que disciplina la realización de la representación militar".

El motivo de la protesta de los militares, la causa, se puede encontrar: en la acumulación de frustraciones provocadas por el militarismo antidemocrático, factor que constituyó el elemento emotivo que empujada adelante el movimiento; en la desigualdad moral y material existente, en el desequilibrio económico, reglamentario y de carrera, en el contraste entre los derechos legítimos y los privilegios injustos.

Las reivindicaciones concretas que se han esgrimido por parte de los sub-oficiales, se relacionan con la carrera y los sueldos, el horario de trabajo, la casa, la situación sanitaria y la cultura, puntos que se encuentran en el origen del descontento.

El problema de la carrera es muy serio para los sub-oficiales pues son contratados por un tiempo- que va de los 3 años en el ejército a 7 años en la aviación - y durante ese período pueden ser despedidos arbitrariamente y sin que les corresponda derecho alguno. Entonces los jóvenes deben estar callados bajo amenaza de perder el puesto. No obstante que después de éste período no pueden ser licenciados, el signo de la arbitrariedad se mantiene gracias al mecanismo de las promociones. Un sub-oficial tarda 7 años en llegar a sargento mayor, 17 en llegar a mariscal de tercer grado, 20 años para el segundo grado y 25 años para el primer grado. La idoneidad física y moral para los ascensos se determina sólo en

base al juicio discrecional del comandante, no existen ascensos en base a la antigüedad en el servicio. Entonces el capricho, la simpatía o antipatía cuentan mucho.

Los sueldos son bajos y los horarios varían mucho según cuál sea la función que cumple el sub-oficial. Con sueldos bajos, el problema de la casa es una cuestión vital y la construcción de casas para los sub-oficiales es una promesa constante que no se cumple.

Las reivindicaciones relativas a la sanidad se refieren a la falta de aseo en los comedores, en los dormitorios, a los servicios higiénicos decadentes, a las enfermerías en que faltan las estructuras elementales y que atienden en horario diferenciado, según los grados. Quejas semejantes existen contra los hospitales militares, por los mismos motivos.

En materia cultural piden el derecho a poder usar de los mismos medios que tienen a disposición los otros trabajadores para superarse, como las 150 horas pagadas para frecuentar escuelas organizadas para personas que trabajan, en horarios vespertinos; la formación de bibliotecas que no tengan solo libros sobre el arma o sobre tal o cual guerra, sino libros válidos del punto de vista cultural y un sistema de autogestión de la biblioteca; la autorización a organizar foros en los lugares de trabajo y espectáculos teatrales con la colaboración de grupos externos; la posibilidad de participar en círculos culturales democráticos externos sin caer en las "relaciones" de los carabineros.

En materia de representación, la extragrande mayoría no está de acuerdo con la idea de formar un sindicato de militares pues

se temen degeneraciones del movimiento y la formación de mini-sindicatos amarillos telecomandados por la jerarquía. El Comité de Coordinación de los Sub-oficiales democráticos habla en cambio de REPRESENTACION. Entre los diversos grupos del Comité no hubo acuerdo sobre la forma en que esta representación se debía organizar y expresar, no obstante el largo debate - de años - realizado en torno al tema.

En lo que todos estaban de acuerdo, era en pedir el reconocimiento del derecho del uniformado a elegir sus propios representantes, los cuales deberían ocuparse de mantener relaciones con las organizaciones sociales y culturales y de tutelar los legítimos intereses de los militares como trabajadores. En el fondo se pedían las garantías normales, comunes a todos los trabajadores y contenidas en el Estatuto de los Trabajadores, que no se aplica a los uniformados. En todo caso, en los años 78 y 79 el movimiento obtuvo la Ley y el decreto a que hemos hecho referencia y que veremos más adelante.

Actualmente, y no existiendo una satisfacción total de las peticiones hechas, con la solución dada por el Decreto y la Ley, la perspectiva del movimiento continua a ser la de obtener una forma institucional representativa y democrática. La Ley 382 de 1973 de "Principios sobre la disciplina militar" es sin duda el fruto del movimiento democrático de los militares, en cuya elaboración fueron considerados los principios planteados por el movimiento y especialmente por el sector aeronáutico. Como consecuencia de ella, muchos sub-oficiales han tomado contacto con las fuerzas políticas progresistas y en esta forma sostienen las peticio-

nes de las bases. Del punto de vista estratégico se plantean la institución de una especie de canal de mutua comprensión entre la sociedad civil y la militar, para resolver los problemas sociales y los grandes temas en discusión como la paz, el desarme, la seguridad, etc. O sea, se busca, respetando los fines institucionales de las F.F.A.A., una adecuación del ambiente militar a la sociedad civil para obtener respuestas globales positivas, a la problemática actual.

CAPITULO DECIMO

LA LEY No. 382 DE 1978 - NORMAS DE PRINCIPIO SOBRE LA
DISCIPLINA MILITAR.

EL DECRETO No. 691 DE 1979 - REGLAMENTO QUE DISCIPLINA LA ACTUA
CIÓN DE LA REPRESENTACION MILITAR.

La Ley "Normas de principios sobre la disciplina militar" No. 382 del 11 de Julio de 1978.

Es un documento que cuenta de 26 artículos con el cual, por primera vez en la historia italiana, se ha querido fijar por Ley la armonización entre la Carta Constitucional como punto de referencia de la concepción democrática nacional, y las reglas fundamentales de acción, de vida y de comportamiento propias de la relación jerárquica que caracteriza la estructura militar para salvaguardar en el mejor de los modos los derechos del individuo y la nación.

Refiriéndose a la Ley, la revista militar escribía: "Ella confirma que la Institución militar ha sabido siempre encontrar en sí misma las formas y modos para enfrentar -con especial receptividad por lo nuevo- los problemas de la sociedad de la cual es una expresión sea por su variada composición, sea por la dinámica acelerada de su proceso de renovación. A estos problemas ha sabido siempre dar una respuesta concreta -dentro de los límites, se entiende, de los poderes y de las competencias de los niveles jerárquicos correspondientes- con modificaciones en los sectores

fundamentales de la acción de dirección, de impostación didáctica y de metodología del adiestramiento. Los problemas denunciados o evidenciados de tanto en tanto, no deben ser presentados como defectos del espíritu de la norma- que en toda época es decididamente proyectada al futuro- sino a dificultades de comportamiento de parte de individuos singulares, responsables de la falta de coordinación entre la teoría de vanguardia y la práctica retrógrada. Los cambios más profundos, los que tocan a los principios de base de la disciplina o se refieren a los derechos constitucionales... trascienden a las posibilidades de intervención independiente de la jerarquía militar y llama en causa la acción del legislador... Nadie desconoce que el rol de las F.F.A.A. cambia con el pasar de los tiempos y esto sucede por causas complejas a menudo relacionadas entre sí: en función de la realidad internacional en que las F.F.A.A. se encuentran, de la sociedad que representan, de los equilibrios de potencias en que están insertas y de los valores que poco a poco se afirman"⁹⁰ Pienso que la cita transcrita no tiene necesidad de comentarios.

a) *Síntesis de la Ley de Principios sobre la disciplina militar.*

La Ley establece que las F.F.A.A. están al servicio de la República y que su organización y actividades se inspiran en los principios constitucionales. Establece que les compete asegurar la defensa de la patria, de las instituciones y del bien de la

90 Revista Militar FIN, periódico del Ejército-Enero/Febrero de 1980, pag. 2.

colectividad nacional en los casos de calamidades públicas, de acuerdo al juramento prestado y a las órdenes recibidas.

Establece que a los militares corresponden los derechos que la Constitución reconoce a los ciudadanos, con algunas limitaciones que se deben al carácter especial de las competencias militares.

El Estado debe asegurar a los militares un tratamiento de vida digno. El fundamento de los deberes militares es la fidelidad a las instituciones republicanas. La disciplina y la jerarquía son respetadas responsablemente y se asegura la igual dignidad de todos los militares, en las relaciones personales. Las órdenes deben estar de acuerdo con los reglamentos en vigor y el militar al que viene impartida una orden manifiestamente contraria a las instituciones del Estado o cuya ejecución constituya un delito, tiene el deber de no ejecutar la orden y de informar rápidamente a los superiores del hecho.

El reglamento se aplica a los militares que están en servicio, o en lugares militares, visten uniforme, o se preparan como militares, y al respecto da reglas precisas.

El artículo 6 establece que las F.F.A.A. deben mantenerse fuera de los problemas políticos en toda circunstancia. A los militares está prohibido participar en reuniones o manifestaciones de partidos, asociaciones u organizaciones políticas, de desarrollar propaganda en favor o en contra de los partidos, asociaciones o candidatos, en caso de elecciones políticas o administrati

vas. Los militares que sean candidatos a elecciones políticas o administrativas pueden desarrollar libremente actividad política y de propaganda fuera del ambiente militar y vestidos de civil, y por el tiempo que dura la campaña electoral cuentan con licencia especial. Los militares que sean elegidos miembros del Parlamento, de los municipios o de los gobiernos provinciales o regionales, sean de carrera o reclutas del servicio militar, tendrán un permiso por los años que dure el mandato o, si es compatible con el servicio, serán destinados a un lugar que sea compatible con el desarrollo de las funciones para las cuales fueron elegidos.

Son prohibidas las reuniones fuera de servicio en los lugares militares, las asambleas que se califiquen como tales (o sea como militares) y la asistencia a reuniones o asambleas en uniforme.

Los militares no pueden ejercitar el derecho de huelga, no pueden constituir asociaciones profesionales de tipo sindical ni adherir a otras asociaciones sindicales. Previa autorización del Ministerio de Defensa, pueden formar asociaciones o círculos entre militares solamente.

Los militares pueden publicar libremente sus escritos, dar conferencias y manifestar en cualquier forma pública su pensamiento, salvo que se trate de temas reservados de interés militar o de servicio, para lo que deben tener previamente la autorización, y pueden tener en los lugares de servicio, libros o

publicaciones periódicas. El Estado promoverá la superación cultural, la formación de la conciencia cívica y la preparación profesional de los militares y al efecto se instituirán cursos de instrucción, bibliotecas y puestos de venta de publicaciones culturales, políticas o recreativas.

Los artículos 13, 14 y 15 se refieren a los problemas de disciplina. Existen sanciones disciplinarias de Estado, señaladas por la Ley y sanciones disciplinarias de Cuerpo, señaladas en los reglamentos de disciplina militar, las que se deben mantener en los límites que señalan los artículos 14 y 15, los que fijan los tipos de sanciones y las líneas generales del procedimiento, estableciendo la existencia de la Comisión disciplinaria que juza y que está formada por tres militares, y el derecho de defensa. El artículo 16 consagra el derecho a recurrir contra la sanción a una instancia superior.

El artículo 18 instituye los órganos de representación militar y en el artículo siguiente se fijan las competencias de dichos órganos. Los órganos de representación militar son:

- a) Un órgano central, de carácter nacional que tiene representantes de todas las F.F.A.A., organizado en comisiones mixtas de categoría - oficiales, sub-oficiales y voluntarios - y en secciones de fuerza armada o de cuerpo armado - ejército, marina, aviación carabineros y guardia de finanza.
- b) Un órgano intermedio situado en los altos mandos, y
- c) Organos de base ubicados en las unidades, compatibles con la

estructura de cada fuerza o cuerpo armado.

El Órgano central y los intermedios están formados por un número fijo de delegados de las categorías oficiales, sub-oficiales y voluntarios. Los Órganos de base están formados por los representantes de las categorías presentes en el lugar. En el Órgano central la representación de cada una de las F.F.A.A. es proporcional a la consistencia numérica de cada una.

Los reclutas del servicio militar son representados por delegados elegidos por un período de tiempo compatible con el servicio y que asegure la continuidad de los órganos de representación. Los delegados se eligen con voto directo, nominativo y secreto. Los delegados elegidos en los órganos de base eligen con voto directo, nominativo y secreto los representantes a los órganos intermedios. Los militares de carrera elegidos delegados, duran dos años en el cargo y no son reelegibles.

El Órgano central de representación se reúne para formular opiniones, propuestas o peticiones en el ámbito de su competencia, y al menos una vez al año para elaborar un programa de trabajo y para controlar su cumplimiento.

El Ministro de Defensa se reúne una vez al año con los jóvenes elegidos como delegados de la categoría voluntarios en servicio militar a los órganos intermedios, para escuchar las opiniones, propuestas y peticiones que surjan de la realidad del personal voluntario. El Órgano central de representación formula las opiniones, propuestas y peticiones sobre todas las materias

que se relacionan con los militares, de cualquier naturaleza que sean, salvo en las materias que se refieran al personal en servicio militar en las que serán escuchados los delegados por ellos elegidos en los órganos intermedios. Las opiniones, propuestas y peticiones son comunicadas al Ministerio de Defensa que las pone en conocimiento de las comisiones permanentes de las dos Cámaras.

Los órganos de representación no tienen competencia en las materias relativas a organización, adiestramiento, logística, operaciones, relaciones jerárquico-funcionarias, o uso del personal.

Los órganos de representación se ocupan también de problemas colectivos relacionados con;

- conservación del puesto de trabajo durante el servicio militar, calificación profesional, preocupación por el trabajo de los que dejan el servicio;
- preocupación por los accidentes sufridos y por las enfermedades contraídas en el servicio o a consecuencias del servicio;
- actividades asistenciales, culturales, recreativas y de promoción social, incluyendo también a los familiares;
- organización de las salas de discusión, de seminarios y de los comedores; de las condiciones higiénico sanitarias y de las casas.

Se prohíben todas las acciones destinadas a limitar o condicionar el ejercicio del mandato de los componentes de los órga-

nos de representación. Los traslados de los delegados deben ser concordados con el órgano de representación a que pertenece. En este punto, la Ley delega en el Poder ejecutivo la facultad de dictar un reglamento para la representación, que debe ser elaborado en 120 días, después de la publicación de la Ley y publicado a su vez en la Gazzetta Ufficiale y fija la obligación al Ministro de Defensa de presentar al Parlamento - en el mes de Diciembre de cada año un informe sobre el estado de la disciplina militar.

b) *Algunas opiniones sobre la Ley de principios sobre la disciplina militar.*

El proyecto de Ley fue presentado por el Poder Ejecutivo, en la persona del Ministro de Defensa Vito Latanzio en 1976, quien en el momento de presentar el proyecto dijo: "yo creo que hasta hoy se han hecho muchos esfuerzos para definir un texto ecuánime además de claramente inspirado en los dictados de la Constituciónlo que cuenta es fijar por Ley algunos principios y es en relación a estos principios que el Parlamento debe encontrar el punto de acuerdo para establecer una Ley que permita que esos principios sean plenamente aplicables en la práctica cotidiana de la vida militar"⁹¹.

Las jerarquías militares acogieron favorablemente la nueva

91 Intervención del Ministro Vito Latanzio, 18 al 22 de Julio 1976 publicado por la Revista de las F.F.A.A. Italianas "Quadrante" No, 10/11 de 1977, pag. 33.

normativa en materia de disciplina militar, preocupándose de acen-
tuar cómo ella, no obstante algunas enmiendas, es en sustancia la
misma preparada por los Estados Mayores en respuesta a las exi-
gencias de renovación que la Administración de la Defensa sintió,
antes incluso, que los movimientos de opinión que se han ocupado
de la materia en múltiples reuniones. Las jerarquías militares
han señalado además, que la Ley representa, a nivel internacio-
nal, uno de los puntos más avanzados en hecho de legislación mi-
litar y que algunas instituciones, como aquella de la representa-
ción, pueden resultar útiles para una mayor eficiencia de todo el
aparato militar. La revista de los Oficiales en Retiro, repi-
tiendo los conceptos que hemos explicado, agregaba: "La Ley es
sobre todo un acto de confianza de los responsables políticos y
militares de la Defensa en los efectos benéficos de una apertu-
ra, también en relación a los militares de grados menos eleva-
dos, en la gestión de éste delicado y primer ramo de la repúbli-
ca. Este acto de confianza había sido postulado en escritos y
discursos por los Ministros y Jefes de Estado Mayor y también
de algunos militares de los grados más elevados"⁹².

El movimiento democrático de los soldados, que actualmente
atraviesa un momento de crisis y no logra organizar una movili-
zación general como había sucedido en 1975 cuando el Ministro
Forlani presentó el primer borrador de proyecto, no ha expresa-
do una posición oficial. En consecuencia, tomaremos como punto

92 Revista UNUCI de los Oficiales en Retiro. Septiembre de 1977 - pag. 26.

indicativo válido el artículo publicado en el periódico "Fuerzas Armadas y Sociedad" de Julio de 1977. En él se valoriza a la Ley como restrictiva pero que en todo caso es una apertura democrática que debe ser aprovechada por el Movimiento de los Soldados para superar los límites de la Ley misma. El artículo, en algunas partes dice: "por primera vez en la historia de nuestro país el Parlamento interviene sobre cuestiones consideradas hasta poco tiempo atrás de exclusiva competencia de los Estados Mayores. Este es un hecho nuevo, que podemos considerar, sin inútiles triunfalismos, en buena parte, resultado de nuestro empeño. Algo hemos movido con nuestra lucha, sin duda alguna. Pero tenemos que preguntarnos si el cambio, si la modificación realizada en nuestras conciencias, en nuestro modo de pensar, en lo que ha sido luchar a menudo incluso contra nuestros propios prejuicios y límites ha encontrado o no pleno reconocimiento en esta Ley. Y la respuesta... que nosotros damos con firmeza es no: esta Ley no refleja enteramente lo mejor, lo más honrado, lo más maduro que han producido en estos años las F.F.A.A..... la ley de principios no corresponde en gran parte..... a nuestros objetivos de democracia y libertad... y en algunas partes va abiertamente contra las aspiraciones y los objetivos que el movimiento democrático de los militares- en todas sus partes- se ha dado a través de un largo proceso de enfrentamientos y luchas"⁹³.

La Federación Sindical Unitaria CGIL-CISL-UIL, no entrando

93 Periódico "Fuerzas Armadas y Sociedad" - Julio 1977, pag. 2.

en el contenido de la Ley, deja entender que los pasos que se han cumplido hacia la democratización de las F.F.A.A. no son más que pasos iniciales y que el proceso se podrá estimar cumplido sólo cuando todos los ciudadanos -incluidos aquellos en servicio militar- tendrán el pleno goce de los derechos constitucionales fundamentales. "Debemos reconocer que la relación entre el movimiento por la democratización de las F.F.A.A. y el sindicato ha sido y es hasta ahora fuertemente condicionada por algunos de nuestros límites. Ciertamente que no es posible hacer desaparecer de golpe una mentalidad "antimilitarista" que se basa en la tradición histórica del movimiento obrero la que a menudo se traduce en una subvaloración de los procesos de transformación y de crecimiento de los procesos democráticos en un sector que se estimaba prejuiciosamente y en bloque como enemigo..... del punto de vista del sindicato... (la democratización de las F.F.A.A.) no se puede fundar sino en la garantía para todos los ciudadanos, incluso aquellos en servicio militar, del goce de los derechos constitucionales fundamentales y de la tutela de las condiciones increíbles en que estos ciudadanos son obligados a prestar servicio. Y todavía, hay un último juicio que me parece importante: los trabajadores han aprendido que no se puede cambiar la fábrica y la sociedad si no se cambia el Estado, si no se aumenta y se refuerza la democracia, también y especialmente en las F.F.A.A."⁹⁴

94 Intervención de Elio Giovannini, secretario confederal de la CGIL publicado por la revista "FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD" de Julio de 1977.

La izquierda extraparlamentaria expresó un juicio fuertemente negativo sobre la Ley, porque ella hace como que recibe las proposiciones hechas por el Movimiento Democrático de Soldados para luego anularlas. Especialmente las críticas se refieren al artículo 5 que impide a los soldados reunirse fuera de los lugares militares, lo que significa impedir las relaciones con el movimiento democrático y aislar a los soldados en los recintos militares y contra el artículo 8 que prohíbe la organización sindical. "En el plano de las libertades democráticas personales, se aceptan algunas que no se pueden negar, pero se prohíbe a los militares reunirse fuera del ámbito militar para discutir sus problemas. No se entiende con esta Ley donde los militares podrían discutir aquellos asuntos que no son de competencia de las representaciones.... para la Ley, los militares no deben discutir ni dentro, ni fuera, ni en ningún lugar.... con la Ley se trata de transformar en ilegal el movimiento democrático de los militares que se reúnen habitualmente en las sedes de los sindicatos..."⁹⁵.

El Partido Comunista se ha detenido en los aspectos positivos de la nueva normativa militar, acentuando el hecho de que la Ley es fruto de la iniciativa de la izquierda que en el seno de las Comisiones Parlamentarias ha sabido mantener firmes y vivos contactos con la base militar y gracias a esto ha podido mejorar el texto primitivo.

95 Artículo publicado el 22 de Julio de 1978 por el "Quotidiano dei Lavoratori".

El Partido Socialista expresó un juicio negativo sobre la Ley y en el momento de votar se abstuvo con una declaración en que expresa que "una reforma para ser tal debe ser consecuente en todos sus aspectos"⁹⁶.

El Diputado socialista Falco Accame, Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara explica la posición socialista: "Hay muchos aspectos que no satisfacen. Está el título de los procedimientos, que parece referirse sólo a la esfera de la disciplina, mientras en realidad debe abrazar la entera condición militar, su status, su relación con el país. Quedan excluidos campos tan importantes como la cadena de las órdenes y de las responsabilidades a nivel máximo... Preocupa el hecho de la insuficiencia de controles en la formulación del Reglamento de Disciplina,... no se fija una norma que impida el acceso de los altos mandos a puestos de responsabilidad en la industria bélica,... el comportamiento de los militares que puede dar lugar a la aplicación de sanciones no viene establecido en la Ley sino en el reglamento,... falta una norma que sancione claramente la igualdad humana entre superiores e inferiores... mientras es consentido a los militares inscribirse a los partidos políticos se les prohíbe inscribirse a los organismos sindicales lo que es ilógico,... la cosa preocupa porque existe a nivel Europeo una organización sindical nacional supra nacional, el EUROMIL.... no se

96 Declaración del Jefe del grupo parlamentario socialista Diputado V. Balzano.

indican los criterios para determinar el carácter reservado de ciertas materias sobre las que no se puede hablar en público.."97.

Por último, la Democracia Cristiana ha juzgado positivo el Texto de la Ley, aún cuando también se han hecho algunas críticas, en especial en cuanto se relaciona con el problema oficiales -industria bélica y con el problema del control parlamentario.

c) *El Reglamento que disciplina la realización de la representación militar.*

El hecho verdaderamente innovador que presenta la Ley 382 de 1978 sobre la disciplina militar que hemos visto anteriormente, es la creación de un instituto ad-hoc, al anterior del organismo militar, para hacer operante la participación en sectores bien precisos. Desarrollando su actividad unitariamente en las tres fuerzas y al interior de cada una, con una estructura organizada en diversos niveles - de la unidad de base a la autoridad central - la representación tiene la función esencial de llamar la atención a la autoridad jerárquica sobre necesidades específicas relativas a las condiciones morales y materiales del personal y a proporcionar en esta forma una base de opiniones y de ideas para las decisiones que se toman.

97 Entrevista de F. Accame a la revista "Fuerzas Armadas y Sociedad" - No. 6 de Julio de 1977 transcrita en "Quale Difesa" No. 2/3 Marzo 1978, pag. 40.

Esta función puede ser realizada en tres formas diversas, según los niveles de intervención y el tipo de problemas, las que son:

- la formulación de opiniones, propuestas y peticiones sobre materias que son objeto de normas legislativas o reglamentarias en cuanto a la condición, el trato o la tutela - de naturaleza jurídica, económica, sanitaria, de providencia, cultural o moral - de los militares;
- con la presentación, a la autoridad jerárquica competente, de instancias de carácter colectivo en relación a las materias que la Ley indica (conservación de puestos de trabajo durante el servicio militar, accidentes, enfermedades contraídas durante el servicio, actividades culturales, asistenciales, recreativas, organización de conferencias, de los comedores, condiciones higiénico sanitarias y problema del alojamiento);
- con la intervención - a petición de la administración militar - en el desarrollo del estudio con los Entes Locales (Municipio, Provincia y Región) de problemas asistenciales, culturales, recreativos, de promoción social, incluidos los familiares de los militares. En este aspecto, la administración militar es la única competente para mantener relaciones con la Región, la Provincia y el Municipio, pero, cuando lo estime necesario, puede autorizar expresamente a los delegados de los Consejos de Representación a tomar contactos.

Se puede ver que los organismos de representación tienen la oportunidad de hacer sentir su voz sobre casi todos los as-

pectos de la condición militar que inciden en el bienestar, la colocación, la actividad y funciones de los militares.

La Revista militar del Ejército FIM ⁹⁸ sostiene que la colocación de los órganos de representación en el interior de las F.F.A.A., vecinos a las cadenas de comando, o sea donde existe capacidad de decisión para los problemas del personal, no existiendo entre una y otra contraste de intereses, no pudiendo constituirse en parte y contraparte de una contienda que no tiene motivo de existir, significa que la solución adoptada exalta el momento de la "colaboración". Colaboración en que permanecen integras las atribuciones del Comandante que tiene entre sus deberes el cuidado de los intereses del personal. Al Comandante toca decidir y es el solo responsable por las decisiones que toma.

La revista FIM agrega que la colaboración se da también al interior de los órganos de representación donde la vecindad de los delegados de diversas categorías del personal (oficiales, sub-oficiales, voluntarios y del servicio militar) crea la condición ideal para el libre juego democrático, para la discusión y el confrontamiento de las opiniones o ideas sobre los temas señalados por la Ley.

La representación se aplica dentro de los límites precisos señalados por la Ley y transcritos en el reglamento. Entre estos tiene especial importancia la prohibición de tratar las si-

98 Enero Febrero 1980, pag. 4.

guientes materias: escalafón, adiestramiento, operaciones, sector logístico operativo, relaciones jerárquico-funcionales, empleo del personal. Se trata en síntesis de un esfuerzo por separar el campo personal de los problemas del campo profesional o sea, los relativos a la función de la institución, porque las funciones o competencias de las F.F.A.A. fueron fijadas por la Ley y se refieren a la defensa de la patria, de las instituciones y al bien de la colectividad en casos de calamidades.

Característica esencial del sistema de representación es la democracia asegurada en la forma más completa posible por toda una serie de garantías como:

- la modalidad de designación de los delegados, siempre por medio de elecciones, con voto directo, nominativo y secreto;
- la posibilidad de relación directa entre los órganos de diversos niveles, Consejos de base de representación (COIR), Consejo Central de Representación (COCÉR), salvo las prerrogativas de la cadena de comando, que siempre debe estar informada de la documentación que se intercambia;
- la libertad de opinión de los delegados en el cumplimiento de sus funciones, teniendo presente que la inobservancia de las normas de la Ley o del Reglamento son consideradas falta disciplinaria;
- la adopción de los acuerdos por mayoría de votos y el respeto de los derechos de la minoría, cuya opinión puede ser escrita, a petición en el acta.

El punto de partida de la estructura del sistema de representación está en la unidad de base (que no puede ser inferior al batallón), lo que presenta la ventaja de que funciona al lado de una autoridad jerárquica con competencia para resolver los problemas locales que se le plantean y al mismo tiempo, señala un espacio electoral en el cual es fácil votar sobre la base del conocimiento directo de los candidatos.

Las elecciones se realizan orientadas por el principio de la "elección de confianza" que significa -en relación al número de votantes y a su ubicación- el desarrollo de votaciones sucesivas que son:

- elecciones preliminares en las Unidades Elementales, para designar los candidatos a las elecciones definitivas (uno por cada 50 electores o fracción de 50);
- elecciones finales, en toda la Unidad de Base, de los delegados al COBAR, en que se vota por los candidatos designados en las elecciones preliminares.

El COBAR es por ubicación y por constitución, el órgano sensible por excelencia. A través de los contactos directos que cada delegado tiene con los militares de su categoría, el COBAR puede:

- recoger y conocer las peticiones del personal, las que presenta después al Comandante;
- informarse, a petición del COIR o del Comandante de los elementos de juicio y opiniones que sobre cierta materia existan, los que examina para formular opiniones;

- proporcionar la oportunidad para acciones del nivel superior a través de la presentación de problemas que el Comandante no ha podido resolver; porque van más allá de su competencia o porque necesitan de una coordinación más amplia.

El Consejo Intermedio de Representación (COIR) es fundamentalmente un órgano consultivo y de coordinación, gracias a los contactos directos que tiene con el COBAR respectivo. El COIR puede:

- armonizar las peticiones que interesan a más de una Unidad de base o que no han encontrado solución a tal nivel y presentarlas al Alto Comando al lado del cual funciona;
- identificar los problemas que -por la importancia que tienen merecen ser llevados a la atención del Consejo Central de Representación (COCER);
- proporcionar opiniones sobre problemas específicos sometidos a su examen por el COCER o por el Alto Comando respectivo.

Las actividades enumeradas, que corresponden al COIR son semejantes a las del COBAR, pero tienen un carácter de mayor especialización.

El Consejo Central de Representación (COCER) puede ser considerado como el órgano calificado de estudio y de proposiciones para la tutela de los intereses del personal. Organizado según la naturaleza de los problemas en Secciones (Ejército, Mari-

na, Aeronáutica, Carabineros y Guardia de Finanza) o en comisiones mixtas de las diversas fuerzas por categorías (oficiales, sub-oficiales o voluntarios), puede:

- poner en conocimiento de las autoridades centrales su pensamiento en cuanto a los problemas de interés general que se refieren a la condición, trato y tutela del personal;
- examinar los problemas sometidos a su atención por el COIR y presentar las proposiciones correspondientes a las autoridades centrales;
- hacerse portavoz, cuando sea necesario, de los requerimientos de las distintas categorías del personal militar ante las Comisiones permanentes competentes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

COMPOSICION DEL COBAR

Personal	Categ.	Proporcionalidad en la elección.
Oficiales	A	1 por cada 125
Sub-Oficiales	B	1 por cada 250
Voluntarios	C	1 por cada 250
Reclutas del serv.militar	D y E	1 por cada 500

Mínimo, 2 representantes por categoría.

Ninguna categoría con mayoría absoluta.

NOTA; Son voluntarios los estudiantes de las Academias de oficia

les y sub-oficiales de las tres Armas y de los dos Cuerpos Armados. Los Comandantes y los Altos Mandos no pueden ser delegados.

NOTA 2: El COBAR elige los delegados al COIR que son en total 109 delegados, en el ejército y algo menos en las otras Armas, y Cuerpos.

NOTA 3: El COCER está formado por 12 representantes del Ejército de los cuales: 4 oficiales, 6 sub-oficiales y 2 voluntarios, por 6 representantes de la Marina, de los cuales: 2 oficiales, 2 sub-oficiales y 2 voluntarios, por 12 representantes de la Aeronáutica, de los cuales: 4 oficiales, 6 sub-oficiales y 2 voluntarios, por 21 representantes de Carabineros, de los cuales: 3 oficiales, 8 sub-oficiales y 10 voluntarios, por 12 representantes de la Guardia de Finanzas, de los cuales: 2 oficiales, 4 sub-oficiales y 6 voluntarios.

Total de delegados del COCER: 63, de los cuales:

15 oficiales, 26 sub-oficiales y 22 voluntarios.

En el COCER no hay representantes del servicio militar.

La necesidad de evitar, en el plano del procedimiento, motivos de contradicción entre la forma de desarrollo de la representación y las necesidades propias de la relación jerárquica, ha traído como consecuencia una serie de medidas definidas en el Reglamento, y que se refieren a:

- La facultad concedida a los elegibles para manifestar su pensamiento;
- La reiteración de la obligación - por parte de los delegados de cumplir con los deberes que les impone su condición militar;
- La aclaración de que el mandato puede ser ejercitado limitadamente a las actividades señaladas por la Ley y que las actividades propias de la representación son realizadas "por motivos de servicio";

y las prohibiciones de:

- formular proposiciones, opiniones o peticiones a instancias que no correspondan a las materias o a los campos de interés señalados por la Ley;
- entregar comunicados o hacer declaraciones, o adherir a reuniones o desarrollar actividad de representación fuera de los órganos a que pertenecen;
- tener relaciones de cualquier género con organismos extraños a las F.F.A.A., salvo lo dispuesto por las Normas de Principio sobre la Disciplina Militar y por el Reglamento de Actuación de la Representación Militar;
- desarrollar actividades que, según la Ley o el reglamento, sean de competencia colegial del Consejo a que pertenece;
- promover o recoger suscripciones para ejercitar la actividad de representante;

- tomar iniciativas que puedan poner en duda la absoluta independencia de las F.F.A.A. en los asuntos políticos.

Las obligaciones de los órganos de representación en relación con el Comandante, a nivel de Unidad de Base, o de los Altos Comandos o de la Autoridad Central a niveles superiores, son:

- las que se relacionan con las formas y modalidades para la aplicación de los procedimientos y para tratar las materias;
- la información sobre las relaciones directas entre los Consejos de los diversos niveles;
- los deberes del Presidente de cada Consejo (que es el delegado de grado más alto o el más anciano), para tutelar el desarrollo regular del trabajo y la aplicación de la potestad disciplinaria en caso de irregularidades de parte de los delegados.

Otras medidas concebidas para evitar contradicciones entre la representación y la relación jerárquica son:

- las medidas disciplinarias que los comandantes pueden aplicar a los delegados por violación de las normas de disciplina militar y el efecto de tal sanción sobre el mandato, el que cesa después de dos sanciones;
- la formalización de las actas;
- las comunicaciones informativas que el Presidente del COBAR, COIR o COCER deben hacer al Comandante, al Alto Comando, etc.

Para facilitar el cumplimiento del mandato, el reglamento establece una serie de medidas que son:

- la obligación (del Comandante o autoridad respectiva) de permitir a los delegados realizar sus funciones, y con tal fin concederles el tiempo necesario, salvo las exigencias operativas y las de servicio ineludibles;
- la periodicidad de las reuniones que deben hacerse siempre en las horas libres, a nivel de COBAR, una vez al mes; a nivel de COIR, una vez cada dos meses; a nivel de COCER, una vez cada tres meses para las secciones de Fuerza Armada y Cuerpo Armado y una vez al año a lo menos, para las secciones a sesión conjunta;
- los plazos dentro de los cuales el Comandante (o el Alto Mando) deben dar respuesta a los asuntos presentados por: los COBAR, dentro de un mes; por el COIR, dentro de un mes; para el COCER, en dos meses;
- el reglamento señala los pasos sucesivos cuando no hay respuesta o cuando se estima que el problema merece un exámen posterior a niveles superiores.

Las autoridades confían en que organizada en esta forma la representación se podrá afirmar como una sede natural de encuentro dialéctico para la tutela de los intereses del personal "en la medida en que sabrá elevarse de los hechos contingentes y particulares a las cuestiones de fondo que afectan una pluralidad de sujetos, en forma tal de individualizar y proyectar problemas

que sean realmente tales, indicativos de carencias que se deben eliminar, necesidades que se deben satisfacer, y procedimientos que se deben promover; problemas que se refieran a situaciones objetivamente existentes, y a necesidades que se puedan definir concretamente"⁹⁹.

d) *Las elecciones militares.*

En el curso de 1980 se realizaron las elecciones de los COBAR, y se registraron los siguientes resultados:

- En el Ejército se eligieron 493 COBAR con una participación del 96.8% de los electores,
- En la Marina Militar se eligieron 73 COBAR con una participación del 96.7% de los electores,
- En la Aeronáutica militar se eligieron 121 COBAR con una participación del 93.6% de los electores,
- En el Cuerpo de Carabineros se eligieron 62 COBAR con una participación del 95.7% de los electores.
- Y en la Guardia de Finanzas se eligieron 51 COBAR con una participación del 96.2% de los electores. (100).

O sea que en total, ha habido un porcentaje de participación superior al 95%, en las elecciones de los COBAR. Es importante destacar que por primera vez, los militares italianos de

99 Revista del Ejército "FIN" - Enero/Febrero 1980, pag. 9.

100 Cifras tomadas de la revista "Información Parlamentaria-Defensa" del 16 de Junio de 1980, pag. 13 y 14

carrera y los reclutas del servicio militar han votado.

La primera jornada de elecciones del COBAR se hizo el 11 de Marzo y sirvió sólo para determinar los nombres por los cuales se debía votar más adelante. Porque los militares no expresan sus preferencias por lista, sino por los colegas que son can-
didatos. La segunda vuelta de las elecciones se realizó entre el 25 y 27 de Marzo.

No obstante lo positivo que aparecen los resultados que hemos transcrito al comenzar esta página, hay muchos comentarios críticos en relación a las elecciones. Parece que la presenta-
ción así como los can-
didatos, no ha sido en todas partes, una li-
bre decisión de los militares. Se cuenta que en Milán, un ofi-
cial fué a dar una vuelta por el regimiento buscando can-
didatos y no habiendo obtenido otra respuesta que silencio, se dirigió a un soldado diciéndole: hazlo tú que eres capaz. Este hecho ocu-
rrido en Milán, sucedió un poco en todo el país.¹⁰¹ Habría habi-
do presiones de parte de los Comandantes, tentativos de presionar las can-
didaturas, de influenciarlas, de alejar a los militares incó-
modos.

En las elecciones militares, un episodio bastante conocido, tiene por protagonista la Comandante de la Prime-
ra Legión Aérea, que manda todos los cuarteles e instalaciones ae-
ronáuticas del Norte de Italia, el que, escribiendo una carta al

101 El hecho es relatado por la revista "Nueva Policía" de Abril de 1980, pag. 32

Jefe del Estado Mayor relata - hecho que fué denunciado en una interrogación parlamentaria - " que los comandantes que se han pronunciado por las elecciones preliminares han evidenciado que conocen ya la orientación del electorado, y que en consecuencia pueden intervenir inteligente y cuidadosamente para favorecer a aquellos candidatos que sean más confiables"¹⁰².

Resulta evidente que los comandantes se movieron con tiempo para usar estrategias capaces de limitar los daños provocados por las elecciones, si no obtenían controlar el proceso.

Según la revista "Nueva Policía" citada, los resultados oficiales de las votaciones militares - que son los que hemos anotado al iniciar esta parte - representan sólo el porcentaje de afluencia a las urnas, pero observa que no se han dado las cifras precisas de cuantos militares tenían derecho a voto, cuantos votaron, cuantos fueron los votos blancos, los válidos y los nulos. Agrega "Nueva Policía" que ha hecho una encuesta en el aeropuerto de Fiumicino, en la Compañía San Lorenzo y en las brigadas Ciampino y Pantano de la Guardia de Finanza y que en total de 362 militares que tenían derecho a voto 109 no se presentaron, 98 hicieron intencionalmente un voto nulo, 13 votaron en blanco, y 142 votaron regularmente. En total, 220 militares de un total de 362 dijeron "no" a estas votaciones, sea por desinterés, sea por apatía, sea porque muchos no creían que con el voto se pudiera cambiar algo.

102 Revista "Nueva Policía" ya citada, pag. 32.

No obstante estas contradicciones, hay sin duda algo de positivo en las elecciones de Marzo de 1980, ya que se han abierto espacios que pueden ser utilizados para aumentar los márgenes de democratización en el interior del ejército. Por último, si pensamos, como no podemos dejar de hacerlo, cual es la realidad de la vida interna de las F.F.A.A. en Latinoamérica, en los países bajo dictadura, en los países sub-desarrollados, nos parece que los resultados obtenidos por los militares italianos los colocan a una distancia inmensa de sus colegas, a pesar de todas las críticas justas que se hacen al sistema de representación en el seno de las F.F.A.A., porque estos resultados son impensables en otras latitudes.

CAPITULO DECIMO PRIMERO

LA DEMOCRATIZACION DE LA POLICIA Y LAS FUERZAS ARMADAS Y LA TEORIA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Estudiando el fenómeno de la democratización de las F.F.A.A. y la Policía en Italia, surge naturalmente en un latinoamericano, el deseo y la necesidad de relacionar esta realidad de un país europeo con la de los países de América del Sur, en éste aspecto. Especialmente si se mira al rol efectivamente jugado por los cuerpos armados en sus respectivas realidades sociales, más allá incluso de lo que son las declaraciones de principios contenidas en los manuales.

Para hacer un esfuerzo por tratar de encontrar algunas respuestas, veremos primero, panorámicamente, cual es la situación en América Latina.

La función tradicional de los militares en América del Sur comprende básicamente: la defensa de la integridad territorial, el actual como fuerza represiva interna, y una función moderadora de las contiendas políticas.¹⁰³ La función principal para la cual se adiestraban los militares era la eventualidad de un conflicto bélico con los países limítrofes, ya que efectivamen-

103 J. Rojas y J. A. Viera Gallo, La doctrina de la Seguridad Nacional y la militarización de la política en América Latina. Revista "Chile-América" No. 28/29/30 de Febrero, Marzo y Abril 1977, pag. 41.

te, existían y existen hasta ahora, una serie de conflictos limítrofes no solucionados.

Hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, los ejércitos latinoamericanos mantienen estrechas relaciones con los ejércitos europeos (principalmente de Inglaterra, Francia y Alemania), los que influyen fuertemente en la profesionalización de los Institutos Armados. Pero la preparación y el entrenamiento que entregaban los Institutos europeos era el fruto de la realidad y las necesidades europeas, muy diversas de las de América del Sur, lo que produjo como consecuencia algunas derrotas y graves dificultades en los ejércitos locales y a la altura de la década del 40 se empezaron a manifestar entre los oficiales críticas a los contenidos entregados por los oficiales europeos, sobre todo por las insuficiencias en el plano estratégico.

La aspiración de los oficiales de una formación más adecuada en el campo militar fué recogida por los E.E.U.U. que emergían como potencia triunfante de la guerra. Es así como "se abre el War College de E.E.U.U. en 1947, donde concurrirán a formarse oficiales latinoamericanos, se crea el Centro de Altos Estudios del Ejército Argentino (1943), la Escuela Superior de Guerra del Brasil (1949) y el Centro de Altos Estudios Militares del Perú (1950). Es la misma época en que cristaliza el sistema interamericano de defensa, con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en Río de Janeiro en 1947"¹⁰⁴.

104 Rojas y Viera-Gallo, art. cit. pag. 42.

En estos centros se empieza a estudiar la geo-política y la geo-estrategia que más adelante se convertirán en los pilares básicos de la doctrina de la Seguridad Nacional. "El concepto mismo de seguridad nacional nace en América Latina, ligado a una transformación y a una ampliación de la función militar en la sociedad, debidas a la superación de la idea restrictiva de la defensa nacional referida primordialmente al resguardo de las fronteras geográficas. En la génesis de la concepción misma de la seguridad nacional se encuentra la aspiración de la nueva oficialidad a influir en forma más determinante, directa y permanente en la vida del Estado"¹⁰⁵.

Paralelamente surge el concepto de seguridad hemisférica, el que se liga fácilmente a la idea de seguridad nacional. El conjunto se apoya en la afirmación de la necesidad histórica del predominio de U.S.A. en su propio continente como requisito básico para su capacidad de hegemonía mundial, concepto éste último, que fué difundido en 1942 por J. Spykman. Consecuentemente, se considera la seguridad de los países latinoamericanos como unida indisolublemente a la seguridad U.S.A. Más adelante, durante la guerra fría se pasó a identificar la seguridad nacional de los Estados Latinoamericanos con la seguridad hemisférica, por considerarse que constituirían un todo geo-político homogéneo.

El triunfo de la revolución cubana impuso un cambio funda-

105 J. Rojas y J. A. Viera-Gallo; art. cit. pag. 42.

mental que llevó a la elaboración de la estrategia llamada "de la respuesta flexible" en que se combina la defensa atómica con la guerra controsubversiva, basada ésta última en la idea de que los ejércitos deben enfrentar una peligrosa y bien armada organización clandestina que persigue imponer su voluntad a la población. Esta organización debe ser destruída en el interior de cada país. El concepto de contra subversión se generaliza hasta abarcar con él todos los fenómenos de cambios sociales y para combatirlos, se intensifica el adiestramiento de los militares latinoamericanos en U.S.A. y en la Zona del Canal de Panamá. La teoría fué confirmada a los ojos de sus defensores, con el brote de movimientos guerrilleros que surgieron como consecuencia de la revolución cubana. Posteriormente, el entrenamiento recibido por los militares se reveló eficaz y las guerrillas fueron derrotadas militar y políticamente.

La teoría de la Seguridad Nacional, según uno de sus teóricos, el brasilero Joseph Comblin, se presenta como una síntesis total de las ciencias humanas, una síntesis dinámica capaz de proporcionar un programa completo de acción en todas las áreas de la vida social: una síntesis entre política, economía, ciencias psico-sociales y estrategia militar. La Doctrina se propone determinar los criterios definitivos en todas las áreas de acción, desde el desarrollo económico hasta la educación y la religión"¹⁰⁶.

106 J. Rojas y J. A. Viera-Gallo, art. citado, pag. 44

La base de la Doctrina de la Seguridad Nacional es la geopolítica, la que a su vez nace y se desarrolla en relación con el predominio de una potencia hegemónica. Uno de los puntos históricos de la geopolítica fué el nazismo. Entre sus ideas básicas está la concepción del Estado como un ente viviente que nace, se desarrolla y muere, que tiene objetivos que alcanzar y peligros de los cuales defenderse.

Siguiendo esta línea, la Doctrina de la Seguridad Nacional de los regímenes autoritarios de América Latina se basan en dos premisas:

- la bipolaridad del mundo, concepto que da por segura la división del mundo en dos partes; occidente y comunismo. Occidente es el campo del bien y América se encuentra en occidente; debe defender su estilo de vida occidental y cristiano,

- La segunda premisa dice que los dos mundos se encuentran en guerra total. "En esta guerra, el fin es la derrota del enemigo. Toda la fuerza de la Nación se debe oponer al comunismo. Visto que se trata de una guerra por sobrevivir, debe ser combatida sin límites y sin controles. Toda la nación está en armas. El pueblo se debe comprometer en la lucha, no puede haber indiferentes"¹⁰⁷.

En la Doctrina, la consecución de los objetivos nacionales

107 Ipólito Solaris - La Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina. Revista "Ragionamenti" No. 88, Mayo 1981.

exige un Poder Nacional total, capaz de organizar y optimizar to dos los recursos de la Nación. Este poder es por definición, ilimitado y se basa en la dirección militar, porque la principal amenaza a la seguridad proviene de la subversión interna, o sea se concibe una guerra sorda y permanente entre el Estado y un ene migo que se confunde con el pueblo.

Los objetivos de valor histórico que se plantean los defenso res de la Doctrina, son realizables solo después de vencida la guerra. Así concibe que la lucha por la democracia exige su suspensión indefinida, se eliminan todas las libertades para luchar por la libertad. Construye una democracia autoritaria como sistema político, el que no guarda ninguna relación con la realidad democrática moderna.

Esta síntesis general que hemos hecho de las características más importantes de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que es la justificación ideológica de las dictaduras latinoamericanas y de toda una realidad de violenta represión física, política y eco nómica contra el pueblo, nos permite entender el abismo que existe entre aquellos Cuerpos Armados y los de la realidad Europea. Esta posición ideológica de las F.F.A.A. latinoamericanas es en buena parte consecuencia de los crecientes compromisos de orden militar y político-ideológicos con el imperialismo norteamericano, que ha desarrollado una política destinada a penetrar y dominar las F.F.A.A. y a convertirlas en el guardián de sus propios inte reses. Pero éste fenómeno no es sólo típico de la región. También en Europa los ejércitos de los países occidentales están

vinculados a E.E.U.U., los militares Europeos también hacen cursos en U.S.A., están ligados por el pacto de la NATO, que propiamente se orienta a la defensa contra una posible invasión de los países del área comunista, etc. Pero la Doctrina de la Seguridad Nacional no penetra en los ejércitos europeos, y no es pensable siquiera - después de todo lo que hemos visto sobre los movimientos por la democratización de la policía y las F.F.A.A. que en un futuro se realice, que los cuerpos armados pasen a jugar un rol activo en el control del gobierno y en la represión del movimiento social.

El fenómeno tiene una explicación compleja en que juegan un papel la cultura, la historia, la situación económica media de la población donde no existe la extrema pobreza, las tradiciones del Cuerpo Armado, las experiencias vividas durante las guerras; en fin, todo un conjunto de factores que hacen de la sociedad europea una realidad absolutamente diversa de aquella latinoamericana, donde todo falta y donde en consecuencia hay una mayor receptividad. Encontramos fenómenos interesantes, por ejemplo, en Italia existe el Partido Comunista más fuerte de Europa Occidental, el que actúa y está siempre presente. Incluso en los problemas militares, como hemos visto. Naturalmente no toda la población está de acuerdo con los comunistas pero los anticomunistas viscerales son sólo una pequeña parte del conjunto y no logran impedir al P.C. de participar en la vida política.

La teoría de la Seguridad Nacional es una doctrina anti democrática que domina actualmente en Latinoamérica. Mientras las

cosas se mantengan así, resulta muy difícil pensar en la democratización de la policía y F.F.A.A. de Sud-América. Pero la experiencia que hemos analizado nos enseña que estos movimientos nacieron de las bases de los Cuerpos Armados, como protesta contra la arbitrariedad de la disciplina, del sistema de vida impuesto, de las condiciones de trabajo. No podemos dejar de pensar que en Latinoamérica, fenómenos de este tipo tendrán que presentarse en los próximos decenios, porque allá, la tensión diaria a que está sometida la tropa es mucho mayor, y esa tensión deberá encontrar forzosamente un canal de salida, una forma de imponer cambios.

Las F.F.A.A. no viven en un mundo social completamente aislado, pero no podemos olvidar que existen diversos mecanismos como la conciencia de sus propios fines, el sentido institucional, la obediencia, la disciplina y la jerarquía que constituyen distorsionadores de cualquier reflejo automático del acontecer externo. Por esto, la problemática militar es específicamente diversa de la de otros sectores, y menos sensible, con menos capacidad de respuesta que el resto de las fuerzas sociales. En Latinoamérica, como consecuencia del estado de "guerra permanente interior" en que viven, el efecto distorsionador de la institucionalidad es sin duda mucho mayor que en países democráticos y la ghetización de los militares es una dura realidad.

Hay todavía algunos hechos que estimamos importantes. En Latinoamérica la participación popular es impensable bajo los sistemas de dictadura en que el militar, luchando violentamente con-

tra lo que cree los enemigos de la democracia, se transforma él mismo en el enemigo de la democracia. En Italia en cambio, se vive desde hace más de una década un proceso de maduración democrática que se manifiesta, en una forma diferente de hacer la política, caracterizado de un deseo creciente de participación popular, y es en ésta lógica, que ha surgido la exigencia de que las Fuerzas Armadas y la Policía se uniformen realmente al espíritu democrático de la República. Es un curioso proceso que el recién llegado siente fácilmente, porque se habla de la democracia, se cuida la democracia, se trata de profundizar sobre las características democráticas. Y todo esto, sin los alardes de teorización e ideologismos tan apreciados en Latinoamérica, se hace más bien en forma pragmática.

Los países bajo dictadura militar en Latinoamérica no han entrado todavía en crisis, pero recordamos que ha sido hasta ahora una constante histórica, el carácter reflejo, desfasado en el tiempo, pero constante, de los movimientos sociales latinoamericanos en relación a los fenómenos Europeos. Después de estudiar experiencias tan interesantes como la democratización de la Policía y F.F.A.A. italianas, esperemos que algo del carácter reflejo de que hablamos, se conserve todavía.

C O N C L U S I O N E S

Pienso que en el momento de las conclusiones no es oportuno hacer una celebración de la renovación democrática de la Policía de Estado y de las Fuerzas Armadas. Nos detendremos en cambio en algunos puntos que parecen los más importantes.

Un primer elemento es la tipicidad de los movimientos que hemos estudiado. En los dos casos nos encontramos frente a movimientos que nacen espontáneamente, en el sentido de que son en un primer momento, hechos aislados de protesta, que no cuentan con estructuras de apoyo o defensa, ni sindicales ni políticas, al empezar. Indudablemente entonces, había un conjunto de condiciones que habían hecho madurar la protesta -a las que hemos hecho referencia en el texto-, lo que permitió que los primeros hechos aislados no cayeran en el vacío sino que fueran seguidos de otros y otros pasos, hasta que se logró organizar el movimiento, en cada caso.

La unidad interna -tanto de la policía como de las F.F.A.A.- se fueron construyendo en el curso de la lucha y si se quiere, que se produjeron sin necesidad de grandes teorizaciones. La unidad de la base es grande, de allí, que se constituye en el gran pilar de apoyo que ha permitido los resultados obtenidos por los dos sectores. Pero no se trataba sólo de unidad, había también una imponente solidaridad, un espíritu de cuerpo entre los participantes, que permitió a los que tuvieron que pasar momentos difíciles, a los que fueron sancionados o llevados a los tribunales superar, con la moral alta,

las dificultades; y permitió al conjunto del movimiento medir su propia fuerza y su propia coherencia, con resultados positivos. La unidad y la solidaridad son claramente, los factores de triunfo de los movimientos estudiados.

En este mismo orden de ideas, no se puede olvidar en el momento del balance, el valor personal demostrado por los primeros militares y policías que protestaron. Sabían que las sanciones por enfrentar las estructuras jerárquicas con peticiones de reforma eran -y son- duras, la cárcel muchas veces, y la pérdida del puesto, no obstante lo cual, lo hicieron.

Estos hechos ocurridos, el valor personal demostrado por los militares y policías para enfrentar las estructuras, siendo una demostración individual de coraje, no son sólo eso. Demuestran como las condiciones objetivas del conjunto de la sociedad estaban maduras para recibir estas peticiones, y cuán profundo es el proceso democrático en Italia. Es efectivo que el desarrollo de los movimientos fue largo, que lucharon durante años, en el curso de los cuales, poco a poco fueron ganando consenso y espacio. Pero no es menos cierto que se trata de sectores que tradicionalmente han sido considerados "enemigos de la clase trabajadora", parte del poder represivo del Estado, sectores aislados de la sociedad que hacían las "tareas sucias", y que superar éstos conceptos y poder contar con el apoyo de los sindicatos y de las fuerzas políticas de izquierda no podía ser tarea de un día. En general existe una especie de desconfianza y resentimiento entre los trabajadores,

contra las fuerzas de policía y militares. Se deja constancia en el trabajo de éste hecho, que algunos dirigentes sindicales han expresado claramente. En este sentido, se comprueba lo fuertes que son los condicionamientos ideológicos del movimiento obrero y como estos condicionamientos pueden ser hechos negativos en algunos momentos sociales. Pero así como los trabajadores italianos lograron superar el problema, se podría decir que es posible que otros, en otras latitudes, llegado el momento podrán hacer otro tanto.

Otro factor importante de destacar es el hecho de que estas luchas se dieron siempre en los marcos de la democracia, del respeto a las instituciones y a las Leyes, en un tono moderado. Por ejemplo, todas las peticiones se fundaban y hacían constante referencia a los derechos sancionados por la Constitución Política de la República. Así, tomaron casi el carácter de luchas por la defensa de la Constitución, por la defensa y la exigencia de su aplicación integral. Se abrió discusión sobre si correspondía o no a los policías y militares el ejercicio de tal o cual derecho, si la función que ejercen lo permite, si las limitaciones que deben aceptar por causa de la función que desempeñan tiene una extensión mayor o menor, siempre referido al texto constitucional. Y en las discusiones participaron todos los sectores vivos de la sociedad, los juristas, los profesores universitarios, los políticos, los sindicalistas, las jerarquías militares y policiales, los representantes de Gobierno.

Paralelamente a la referencia constitucional, encontra-

mos como constantes en estas dos experiencias, una posición de defensa de la democracia como sistema y del Estado como su expresión, Estado que se quiere mejorar; en ningún caso destruir. En este sentido, los movimientos estudiados no son revolucionarios -en el significado tradicional del término- porque no buscan destruir para reconstruir, pero lo son en un sentido mucho más profundo y más moderno. Son movimientos que han surgido en el tiempo de la crisis de la ideología, cuando los esquemas ideológicos usados en este siglo empiezan a flaquear, a demostrarse insuficientes, a ser discutidos, a merecer menos fé o confianza. Entonces los movimientos de éstos cuerpos tienen el mérito de señalar un camino diferente, el de las reformas obtenidas con constancia y con paciencia.

Hay un elemento particular que nos permite apreciar la fuerza de estos movimientos. Es el hecho de que no hicieron -en todos los años de lucha- uso de la huelga. Muchas formas de protesta fueron utilizadas, se hicieron desfiles silenciosos, se rechazó el rancho en los cuarteles, se sacaron periódicos mimeografiados, se hicieron conferencias de prensa, entrevistas, discusiones públicas, encuentros, se usaron metodos clandestinos de comunicación cuando fue necesario, pero la huelga no. Más aún, reconociendo el rol del todo especial que juegan en la sociedad, renunciaron expresamente a recurrir a la huelga como arma de lucha, en un acuerdo tomado democráticamente. A quienes hemos sido educados en la escuela política del maximalismo, estos hechos nos impresionan. Y sobre todo nos impresionan porque se pueden obtener en esta forma resulta

dos positivos que quizás, usando otros instrumentos de lucha no habrían sido posibles. Resultados que creo tan positivos, como el derecho reconocido a negarse a cumplir una orden antidemocrática o que va contra la ley.

En Latinoamérica es un hecho indiscutido que los Cuerpos Armados pertenecen a un sector social aislado del mundo civil, que casi no existen canales de comunicación entre estos dos mundos, y que al parecer los militares están contentos con éste status que estiman, favorable a ellos, que les convierte en alguna manera en privilegiados. Al estudiar estas experiencias hemos podido comprobar que entre los objetivos de lucha que se planteaban estaba precisamente lo contrario. Los sectores uniformados de Italia no querían continuar aislados del cuerpo social y se batieron para que sus derechos como ciudadanos fueron reconocidos. Es otro aspecto que nos obliga a reflexionar porque, mientras estuvimos en contacto con los militares latinoamericanos, esta hipótesis no fue ni siquiera lejanamente concebida.

En la presentación de éste trabajo se ha dicho que se trataría de trabajar con dos hipótesis. La primera, ver si la democratización interna que proviene de las bases de la Policía y F.F.A.A. como producto de la sindicalización, deberá repercutir necesariamente en sus posiciones y actitudes, al interior de un proceso democrático.

A este punto, la respuesta a esta primera hipótesis nos parece evidentemente positiva. Sobre todo si miramos la lucha de los policías por su sindicalización. Una de las causas del

movimiento la hemos encontrado en el hecho de que no querían seguir siendo utilizados instrumentalmente por los órganos del Poder Ejecutivo para reprimir concentraciones de trabajadores o de estudiantes. Dijimos que durante los movimientos estudiantiles del 68/69 la policía fue usada para reprimir brutalmente y que el movimiento nació como reacción a estos hechos, entre otros. En realidad, de como hemos visto que se han desarrollado los hechos, en este estudio, se desprende que las posiciones y actitudes de la policía cambian, no como producto de la sindicalización, sino antes de ella, y que ese cambio se encuentra en los orígenes de la petición de sindicalización. Es indudable también que más adelante, con la consolidación de la vida sindical y democrática al interior del Cuerpo, los cambios serán más profundos, el espíritu crítico se agudizará y todo redundará en una mayor armonía social.

En cuanto a la segunda hipótesis, que se refería a sí la sindicalización de la policía y de las F.F.A.A. implica un proceso de democratización de los Cuerpos Armados que necesariamente tiene consecuencias en el concepto y la filosofía de la Seguridad Nacional, la respuesta a que hemos llegado es: que no es posible suponer que los Cuerpos Armados que siguen la ideología de la Seguridad Nacional -así como la hemos visto en el último capítulo- pasen por un proceso de democratización o puedan concebir siquiera la idea de la sindicalización.

La Doctrina de la Seguridad Nacional en torno a la cual se organizan los ejércitos latinoamericanos es incompatible con un proceso democrático de sindicalización. La seguridad nacio-

nal es una teoría que exalta al máximo las características de Cuerpo Armado como instrumento de conservación y defensa del poder dictatorial, del Cuerpo Armado como elemento separado de la sociedad, con un fuerte sentido institucional -que es también una autodefensa- donde funcionan rígidamente los principios de la obediencia, la disciplina y la jerarquía.

No obstante lo dicho, seguimos pensando que es importante divulgar estas experiencias, tratar de ayudar a esos sectores a abrir los ojos, hacerles comprender que no todo el mundo funciona en la misma forma en que ellos lo hacen, con el objeto de tener el terreno preparado para cuando cambien las condiciones generales de esas sociedades.

A P E N D I C E

EL TEXTO DEL ESTATUTO DEL SINDICATO UNITARIO DE LOS TRABAJADORES DE LA POLICIA. S.I.U.L.P. 1981

El Estatuto del S.I.U.L.P. fué aprobado por el Consejo General de la Policía -que es una estructura amplia de tipo sindical- el 19 y 20 de Enero de 1980 en la localidad de Vico-Equense. Posteriormente, el texto fue sometido a las bases en las asambleas regionales y provinciales en toda Italia, para permitir a todos los policías conocer mejor el sindicato de que forma parte.

ESTATUTO S.I.U.L.P.

Art. 1. CONSTITUCION, DENOMINACION, Sede.

Se constituye entre los integrantes de la Seguridad Pública -sin distinción de grados, de calificaciones o de funciones- el Sindicato Italiano Unitario de los Trabajadores de la Policía, SIULP.

El SIULP adhiere a la Federación CGIL-CISL-UIL^(*) y tiene su sede en Roma.

Art. 2. DEFINICION.

El SIULP es una organización nacional que agrupa a los trabajadores de la policía que, independientemente de

(*) La Federación Unitaria CGIL-CISL-UIL es una organización sindical formada por los tres sindicatos nacionales más importantes de Italia.

las opiniones políticas, convicciones ideológicas o fé religiosa, aprobando y practicando los principios del presente Estatuto; considera la fidelidad a la libertad y a la democracia fundamentos permanentes de la actividad sindical organizada y un bien irrenunciable.

Adheriendo a la Federación CGIL-CISL-UIL, el SIULP actúa constantemente para impedir todo acto susceptible de provocar la división o la debilitación del sindicato, a fin de salvar y desarrollar al máximo la fuerza y el poder sindical de los trabajadores de la policía. La unidad sindical, que es el objetivo de fondo sancionado por el Pacto Federativo, encuentra en el SIULP, su primer acto de realización.

Art. 3. DERECHO DE HUELGA.

El SIULP, en el interés superior y general de la colectividad nacional, renuncia a usar el ejercicio del derecho de huelga.

Art. 4. FINALIDADES.

El SIULP orienta su programa y uniforma su acción partiendo de la exigencia de aplicar integralmente la Constitución Republicana, particularmente en cuanto se relaciona con el desarrollo de los derechos y de las libertades democráticas, la elevación de las condiciones profesionales, culturales, económicas y sociales de los trabajadores, -eliminando todo factor que limite el rol y la dignidad personales de la mujer en la sociedad-, afirmando el rol fundamental e insustituible que el mo-

vinimiento sindical unitario tiene en la realización de una sociedad democrática y moderna.

El SIULP, para obtener las finalidades que se ha fijado, entre otras cosas, actuará por:

- estimular un proceso de reestructuración de la Seguridad Pública, a fin de conseguir una elevada clasificación profesional de los trabajadores de policía, una amplia descentralización de sus estructuras, para asegurar una presencia capilar, en el territorio, de los tutores de la Ley y establecer una relación de colaboración entre ciudadanos y policías;
- busca las soluciones más idóneas a los problemas que se refieren a las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de la policía, actuando constantemente para realizar la unidad contractual de la categoría y para obtener una elevada capacidad de negociación;
- adecuar continuamente su estructura orgánica a las exigencias de la acción unitaria del gremio;
- promover iniciativas para obtener la dictación de leyes de carácter social;
- asistir a los trabajadores de la policía en los problemas que deriven de la relación de trabajo con la contraparte;
- desarrollar y generalizar las relaciones con todas las estructuras, verticales y horizontales, de la Federación CGIL-CISL-UIL;
- promover y abrir relaciones con las organizaciones sindicales internacionales y, en forma particular, con

aquellas que organizan los trabajadores de la policía;
- dar la mayor difusión posible a los problemas de los
trabajadores de la policía, a fin de sensibilizar la
opinión pública sobre la acción sindical que realiza
el SIULP.

Art. 5. INDEPENDENCIA SINDICAL

La independencia del SIULP se expresa en el más amplio
ejercicio de la democracia y de participación de los
trabajadores a la vida del sindicato; en el reconoci-
miento de la función insustituible de los partidos, de
las instituciones democráticas y parlamentarias en sus
respectivas competencias; y en la afirmación de la in-
dependencia del SIULP de los partidos y de las forma-
ciones políticas.

Art. 6. INCOMPATIBILIDAD.

Los siguientes cargos directivos del SIULP: miembro de
Secretaría a cualquier nivel, del consejo general, de
los comités directivos a cualquier nivel, son incompati-
bles:

- a) con el cargo de parlamentario a nivel nacional, re-
gional, provincial y comunal, y con la candidatura a
dichos cargos;
- b) con el hecho de formar parte de los órganos ejecuti-
vos o directivos de los partidos o de los movimientos
políticos a cualquier nivel;
- c) con las cargas de miembro del consejo de administra-
ción u otras semejantes, de empresas privadas o de or-

organizaciones públicas, cuando la designación no haya sido hecha por la organización sindical, o directamente por los trabajadores;

Art. 7. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.

Teniendo presente la necesidad de promover la más amplia participación de los trabajadores en la vida del sindicato, y con el objetivo de hacer siempre más eficaz el trabajo por la realización de las finalidades que se persiguen, el SIULP organiza su propia estructura en la siguiente forma:

- la sección sindical en el puesto de trabajo,
- el sindicato provincial,
- el sindicato regional,
- el sindicato nacional.

La sección sindical en el puesto de trabajo, que es la estructura de base del SIULP, toma el nombre del puesto de trabajo y de la localidad donde tiene la sede. Debe ser constituida en cada puesto de trabajo por lo menos con 20 trabajadores. En los puestos de trabajo con menos funcionarios se puede elegir un delegado.

Art. 8. CONTRATACION COLECTIVA.

· Todas las estructuras del SIULP, en su actividad contractual, deben favorecer el desarrollo de la participación de los trabajadores en todos los pasos, y debe uniformar la propia conducta a las directivas de los organismos nacionales.

Art. 9. INDEPENDENCIA ADMINISTRATIVA.

Las estructuras del SIULP, en todos los niveles jurfdi
ca y administrativamente independientes son autónomas,
y cada una administra un fondo propio.

La SIULP nacional no es responsable de las obligacio-
nes contraídas por las otras estructuras.

Art. 10. COTIZACIONES SINDICALES Y SOLIDARIDAD.

Las contribuciones sindicales pagadas por los trabaja-
dores serán distribuidas entre las diversas instancias,
sobre la base de los criterios de repartición estable-
cidos por el comité directivo nacional. O sea, con el
fin de generalizar y homogeneizar el desarrollo de las
estructuras del sindicato en todo el territorio del
país; se establecen a nivel nacional, regional y pro-
vincial medidas de solidaridad relativas a la utiliza-
ción de los medios financieros proporcionados por los
asociados.

Art. 11. COLEGIO DE CONTROL Y PRESUPUESTO.

Las instancias nacionales, regionales y provinciales a
quienes corresponde la administración de un fondo, de-
ben elegir en el congreso un colegio de control con la
tarea de controlar la administración, comprobar las
entradas, la regularidad de todos los gastos, la exis-
tencia y la destinación de los excedentes; de hacer
preparar a la Secretaría presupuestos preventivos y fi-
nales y hacerlos aprobar por el Comité directivo, y de
presentar al congreso una relación completa del balan-

ce para el periodo que va de un congreso a otro.

Art. 12. DISCIPLINA DE LOS AFILIADOS.

El inscrito al SIULP que viola las normas estatutarias del sindicato, incurre -según la gravedad de la falta- en las siguientes sanciones:

- a) amonestación escrita,
- b) destitución del cargo sindical del cual ha sido investido,
- c) suspensión de uno a seis meses en el ejercicio de la facultad de inscrito,
- d) expulsión de la organización.

En las secciones sindicales, las sanciones son propuestas por la asamblea de inscritos, y decididas por el comité directivo provincial.

Para los integrantes de los órganos directivos provinciales, regionales y nacionales, la sanción es decidida por el comité directivo al cual pertenece el inscrito. Contra las sanciones tomadas se puede apelar al colegio de jueces sindicales regional, en primera instancia y nacional después, el que debe examinar todos los casos que le son sometidos por las organizaciones o los afiliados y decide sobre ellos, en última instancia. Todas las decisiones tomadas en primera instancia por los comités directivos de las estructuras o por los colegios de jueces sindicales, son operantes y se aplican del día en que se toma la decisión. Ellas se pueden modificar o anular sólo con un acuerdo concreto del

colegio de jueces nacionales al cual se ha hecho recurso.

Art. 13. CONGRESOS.

El congreso es el órgano máximo de cada una de las instancias de la estructura orgánica del SIULP.

El congreso se reúne ordinariamente cada cuatro años, salvo convocación extraordinaria acordada por el consejo general, o por el comité directivo, para las instancias de grado inferior a la nacional, o por lo menos el 15% de los inscritos.

Las peticiones de convocación extraordinaria al congreso deben ser motivadas válidamente.

Al menos una vez al año el comité directivo del SIULP debe convocar a reunión de la asamblea nacional de los cuadros de todos los niveles.

Los problemas incluidos en la orden del día del congreso serán decididos por el Consejo General a propuesta de la secretaría y será publicado al menos un mes antes de la convocación del congreso.

Se procederá en igual forma para los congresos regionales provinciales y de base.

El congreso de la sección sindical está formado por la asamblea general de los inscritos.

El congreso del sindicato provincial se compone de los elegidos como delegados en los congresos de base más los componentes del comité directivo saliente que no hayan sido elegidos delegados, pero sin derecho a voto.

El congreso regional está formado por los delegados ele

gidos en el congreso del sindicato provincial y por los integrantes del comité directivo saliente, que no hayan sido elegidos delegados, pero sin derecho a voto.

El congreso nacional está formado por los delegados elegidos en el congreso regional.

Al congreso participan con sólo derecho a voz los miembros del consejo general saliente que no hayan sido elegidos delegados. La proporción del número de delegados a elegir en relación al número de afiliados, es de competencia de los comités directivos de las instituciones para las cuales son convocados los congresos.

Art. 14. ORGANOS DIRECTIVOS DEL SIULP.

Los órganos directivos del SIULP son:

- El Congreso Nacional,
- el Consejo General,
- el Comité Directivo,
- la Secretaría.

Art. 15. CONGRESO NACIONAL.

Corresponde al congreso nacional:

- 1) Elaborar las líneas de política sindical del SIULP que seguirá toda la estructura,
- 2) elegir el consejo general,
- 3) elegir el colegio de control del presupuesto, y
- 4) elegir el colegio de los jueces sindicales.

Sólo al congreso corresponde la facultad de modificar los estatutos y de discutir sobre la disolución del sindicato. Tales decisiones, para ser válidas, deben ser

tomadas por una mayoría de tres cuartos de los votos representados.

La proporción de delegados a elegir, en relación al número de inscritos, será fijada por el comité directivo.

Art. 16. CONSEJO GENERAL.

El consejo general es el órgano de discusión del sindicato entre un congreso y el otro. Es convocado por el Comité directivo o por la Secretaría, al menos dos veces al año y cada vez que se pida su convocación por un cuarto de sus miembros. Corresponde al consejo general:

- 1) Discutir y tomar acuerdos sobre la política general del SIULP;
- 2) elegir el comité directivo y la secretaria del SIULP;

El Consejo General se organiza en comisiones permanentes con funciones de preparación, de propuesta y de iniciativa en los marcos de la política fijada por el Consejo General.

El Consejo General se compone de los secretarios responsables de los sindicatos regionales y provinciales y de otros miembros elegidos por el congreso por escrutinio secreto.

Art. 17. COMITE DIRECTIVO.

El comité directivo es el órgano de dirección del SIULP en el marco de los acuerdos del congreso y del consejo general.

El comité directivo es elegido por el consejo general

que establece el número de los integrantes, y es convocado por la secretaría nacional, al menos una vez al mes o cuando su convocación sea pedida por parte de sus integrantes.

Art. 18. SECRETARIA.

La secretaría es el órgano ejecutivo y de dirección operativa del SIULP y responde de sus actos ante el Consejo General y ante el Comité Directivo.

Es elegida por el consejo general, que fija el número de integrantes y elige el Secretario General.

El Secretario General representa legalmente el SIULP frente a terceros y en juicio. En caso de ausencia o impedimento, la representación puede ser delegada en otro miembro de la secretaría.

La secretaría funciona colegialmente y se reúne al menos una vez a la semana, a convocación del secretario general o a petición de un cuarto de los componentes. La Secretaría debe ejecutar las decisiones del Consejo General y del comité directivo del SIULP. Debe asegurar la dirección de la actividad del sindicato y el contacto permanente con las estructuras territoriales y de base.

La secretaría puede tomar acuerdos sobre todas las cosas urgentes. Corresponde al Secretario General coordinar los trabajos de la secretaría y de las comisiones de trabajo que puedan ser constituidas para la preparación de documentos necesarios a la actividad del

sindicato.

Art. 19. NORMA GENERAL.

Todo lo que no ha sido previsto en el presente estatuto será resuelto por el Consejo General, que debe encontrar la solución adecuada.

BIBLIOGRAFIA

1. Accame Falco y otros. Cittadini in uniforme
Ed. Lerici -1976
2. Barone Mario La controriforma militare
Savelli Ed. -1975
3. Barone Mario Il poliziotto e la legge.
1977. Einaudi Ed.
4. Bernardi Alberto La Riforma della Polizia
Smilitarizzazione e sindi
cato.
G. Einaudi Ed. 1979
5. Boldrini e altri. La riforma della giustizia
militare/ Ed. Riuniti-1975
6. Boletín Oficial sindical unitario de los trabajadores de la
P.S. de Feb. 1977 a 1980.
7. Casa de Chile en México. La Geopolítica y el fascis
mo dependiente - 1977
8. Cavalla Antonio Antología/ Geopolítica y
Seguridad nacional en Amé
rica.
U. Nac. Autónoma de Méxi-
co. 1979
9. Centro Studi Quale Difesa/Rassegna
documentazione mili-
tare/ Torino Stampa di politica milita-
re. Marzo 1978
10. CGIL-CISL-UIL Relazione del Comitato Na
zionale di rappresentanza
dei poliziotti.
Roma, 2.10.1977.
11. CGIL-CISL-UIL Introduzione alla manifes
tazione per il riordino,
la smilitarizzazione e la
sindacalizzazione della
P.S. Manlio Sapudowitz
-2.10.1977.
12. CGIL-CISL-UIL Convegno Naz. dei delegati
lavoratori della P.S. e
della Federazione Unita-
ria.-Rinaldo Scheda rela-
tor. Roma, 7.1977.

13. CGIL-CISL-UIL Doc. relativo alla riforma della P.S. inviato al Presid. del C. di Ministri e al Min. del Interno-Mayo-1978.
14. CGIL-CISL-UIL Documentos y circulares varias del 1979 al 1981.
15. Colección de revistas "Nueva Polizia e Riforma dello Stato"- 1975 a 1981.
16. Colección de revistas "Ordine Nuovo" -1969 a 1977
17. Comitato Centrale U.I.L. Riforma della P.S.-Roma-Ott.1978.
18. Comune di Bologna Forze Armate ed Enti Locali. Giugno, 1977.
19. Comune di venezia Democrazia e partecipazione nelle caserme. 1979
20. Conf. Internacional del Trabajo. Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación. n°87.
21. Conf. Internacional del Trabajo. Libertad sindical y procedimiento para determinar las condiciones de empleo en el servicio público O.I.T., Ginebra. 1977 reunión n°63
22. Cooperative Forze Armate Il lavoro militare. / 1975
23. Costituzione de la República Italiana.
24. Diario "Avanti" del 21.III.1981.
25. D'Orsi, Angelo Il potere repressivo. Le forze dell'ordine italiano. 1979. Feltrinelli.
26. Fedelli Franco Sindacato Polizia Sapere Ed.1975.
- 27A.Ferrara, Marcela Revista Rnascita No. 15 Abril 77, pag. 5
27. Fortuna Paola Istituzione Polizia e Società. U. di Roma.-Madristero. 1980.

28. Gramsci A. L'ordine nuovo-1919-1922.
opere IX -Einaudi Ed. 1955.
29. Informazioni parlamentarias de Defensa. Enero 1980.
30. Informazioni parlamentarias de Defensa. Abril 1980.
y junio 1980.
31. La Base Militar. Periódico de inf. y cultura. Feb. Marzo 1981
32. Lagorio Lelio
(a cura di) Polizia e popolo nella lotta politica in Italia e Europa.
Sugarco Ed. 1979.
33. Lagorio Lelio Indirizzi di politica militare.
Parlamento italiano-1980
34. Ley 691 de 1979: Reglamento que disciplina la actuación de la representación militar.
35. Ley 382 de 1978 Normas de Principio sobre la disciplina militar.
36. Lotta continua Da quando son partito militare. 1973
37. Medail Cesare Sotto le Stelette.
Il movimento dei militari democratici - Einaudi Ed; 1975
38. Micela Salvatore Struttura Armata dello Stato e cittadini in uniforme -1977-78 U. di Pisa-Fac. Giurisprud.
39. O.I.T. Informe del Comité de Libertad sindical del Consejo de Administración/1974 -Vol.LVII-Infomes 139 al 145.
40. O.I.T. Informe del Comité de libertad sindical. Ginebra, Nov. 1979.
41. Parlamento, Istituzioni e Democrazia -Seminario di Studi. Dic. 1979. Giuffré Ed. Milan.
42. Pisicchio Teresa Sindacato di Polizia.
U. di Bari-Fac. di Giurisprud. 1978.

43. Quaderni de Fabrica Stato Il complesso militare industriale in Talia. Rosenberg e Sellier Ed. 1979.
44. Regione Emilia-Romagna Forze Armate ed Enti Locali. Prospettive di rapporto e di collaborazione. Genn. 1977.
45. Revista "FIN" del Ejército-En.Feb. 1980.
46. Rivera D'Aleala Paola Il sindacato di Polizia e profili costituzionali. U. di Napoli. Fac. di Giurisprud. 1980.
47. Rojas J. y J. A. Vieragallo La Doctrina de la Seguridad Nacional y la militarización de la política de A. L. Revista Chile-América No. 28/29/30, Febrero, Marzo y Abril 1977.
48. Solaris Ipolito La dottrina della Sicurezza nazionale nell'America Latina Rev. Ragionamenti-Mayo 1981.
49. Travaglini Franco
(a cura di) Per difendere chi? Parlano gli ufficiali F.F.A.A. Mazzotta Ed. 1975.
50. Entrevistas personales a: Franco Fedeli. Director Revista "Nuova Polizia". A funcionarios de policía, de seguridad pública, carabineros, militares, parlamentarios, etc.

QUESTIONARIO DI INTERVISTAS

1. Quali sono state le cause determinanti nella richiesta della polizia di costituire un sindacato e in quella dei militari di costituire comitati di consultazione?
2. Quali conseguenze porterá in una struttura rigida come é quella militare, l'organizzazione sindacale nella polizia e i comitati di consultazione nell'esercito?
3. Quale ripercussione potrà avere questa sindacalizzazione negli altri corpi delle forze armate?
4. Ritieni Lei che questa graduale tendenza verso una struttura meno rigida e piú democratica delle forze armate servirá come consolidamento del sistema democratico?
5. Quale é il Suo pensiero sulla possibilitá di esportare questa tendenza nei paesi in via di sviluppo, come un sistema per rendere piú fattibile il processo democratico, specialmente nei paesi dell'America Latina.
6. A Suo parere, potrebbe questa tendenza diminuire il carattere repressivo delle forze armate?
7. Quali sono stati i principali argomenti, pro e contro, all'incorporazione dell'organizzazione sindacale della polizia nelle organizzazioni sindacali nazionali?
8. Potrebbe consigliarmi quali sono le persone piú adatte per aiutarmi a continuare l'analisi di questo problema, e quali articoli di stampa e riviste, discorsi parlamentari, conferenze stampa delle organizzazioni sindacali, ecc. potrebbero essermi utili?