

CESEDEN

DISCIPLINA Y DEMOCRACIA

- Por el General de Brigada Franco DONATI
- De la Rivista Militare nº 6/78
- Traducido por el Comandante de Infantería
DEM Don Emilio BONELLI OTERO

Abril, 1979

BOLETIN DE INFORMACION NUM. 126-II

La Ley nº 382 sobre normas básicas de la disciplina militar.

El reglamento de disciplina francés de 1966 contiene a título de introducción, una presentación en la que se hace la observación de que, el progreso técnico y las consiguientes perspectivas tácticas y estratégicas exigen que en la participación al combate moderno se empleen, como nunca hasta ahora, las capacidades y las conciencias individuales, en ejércitos donde abundan especialistas y jóvenes seleccionados. "Pero hace observar el redactor de la presentación- los unos y los otros aspiran a encontrar en la vida militar condiciones análogas a las de la vida civil, con todas sus recientes y profundas transformaciones".

Se trata de conceptos que pueden ser trasladados por regla general también a nuestro sistema, si se exceptúa quizás el criterio de selección cualitativa base del reclutamiento que, a pesar de que existen ciertos indicios de actualización, permanece por el momento desde un punto de vista objetivo poco actual.

La reglamentación italiana más reciente ha en efecto corregido, con la recientísima ley sobre disciplina (1), la exigencia de adaptar la vida militar a ciertas condiciones de la vida y ambiente civil, creando en el seno de las Fuerzas Armadas un sistema selectivo de representación por categorías (oficiales, suboficiales, tropa) para conseguir la participación de los interesados en la identificación y posiblemente en la solución de los problemas relativos al modo de vivir en la comunidad mi-

(1) Ley nº 382 de julio de 1978. "Normas básicas sobre disciplina militar.

litar (higiene, tiempo libre, asistencia familiar, alojamientos, etc.) , además de exponer problemas personales que, en su eventual repetición, pueden adquirir la categoría de problemas generales.

La disposición para una cierta adaptación de las Fuerzas Armadas a las transformaciones sociales del País estaba ya incluida en el texto de la Constitución: "El ordenamiento de las Fuerzas Armadas se informa en el espíritu democrático de la República". Expresión ésta que sin embargo no expresa su exacto (y a propósito genérico) significado , especialmente si se ignora cuál ha sido el origen de su aparición en el texto legal.

En una primera redacción, esta fórmula, propuesta a la Asamblea Constituyente por el Honorable Aldo Moro, decía: "La organización del Ejército debe reflejar la estructura democrática del Estado" arriesgando de esta forma la posibilidad de abrir un camino a soluciones estructurales incompatibles con las exigencias de agilidad, reserva y decisión de un organismo que, sin estar de una forma permanente en estado de alerta, existe precisamente como instrumento adiestrativo-ejecutivo, orientado para hacer frente a los estados de alarma de cualquier grado y gravedad. Fue el mismo Moro el que -aconsejado o no- hizo que la propuesta no prosperara pues se dio cuenta de los peligros que una redacción así entrañaba, en consecuencia trató de adaptar el texto a lo que sería más tarde la redacción definitiva (2).

La nueva ley a que nos referimos, que ha abierto amplias posibilidades a todos los militares de cualquier grado a expresar sus opiniones, por medio de sus correspondientes órganos de representación , debía por tanto ser concretada en su aplicación, con el fin de evitar cualquier interferencia de los nuevos órganos representativos con la organización y con la actividad adiestrativa, operativa, logística de campaña, etc. de los Mandos y de los Estados Mayores y de cualquier posible desviación de las Fuerzas Armadas de su cometido esencial: como es el de preparar la defensa armada del País. No debía en particular quebrantar el sistema jerárquico y la necesaria agilidad ejecutiva del mismo.

En resumen, se trataba de adaptar la representación a las necesidades de las Fuerzas Armadas, y no al contrario. Con este crite

(2) Actas de la Asamblea Constituyente y Subcomisiones. 15 noviembre 1946, 395 y 397.

rio ha sido estudiado en consecuencia, un sistema de aplicación de los artículos 18 y 19 de la nueva Ley sobre la disciplina, que son los que tra tan precisamente de las representaciones de los militares.

Las representaciones de los militares en algunos Países extranjeros.

La forma de permitir a los militares de exponer sus propias necesidades y propuestas, individuales o de grupo, ha sido resuelta de muy diversas maneras en los Ejércitos de algunos Países.

En los Estados Unidos existe el "Sergent Major of the Army" un suboficial de los más antiguos que tiene un despacho en el mismo edificio donde se encuentra el del Jefe de Estado Mayor, el citado suboficial cumple las funciones de consultor, consejero y enlace en todas aquellas cuestiones que afectan a cualquiera de las categorías de suboficiales del Ejército. A él pueden dirigirse directamente (personalmente, por escrito o por teléfono), en cualquier momento y sin tener que sujetarse a ninguna formalidad previa, todos los suboficiales, para cuestiones personales o profesionales. Este suboficial además visita unidades y establecimientos donde prestan servicio los suboficiales, para darse cuenta personalmente de sus problemas. Análoga postura e iguales funciones tiene, en la Marina, el Chief petty Officer of the Navy que lleva a cabo también inspecciones en los buques; de la misma forma están representados los suboficiales en el Ejército del Aire.

Para todas las categorías (oficiales, suboficiales y tropa) existe además, en los Ministerios del Ejército y del Aire, un Inspector General al que cualquiera puede escribir o telefonar (las llamadas telefónicas son recibidas y registradas en una secretaría telefónica). A todas las solicitudes se les da una respuesta, bien directamente o si se trata de una cuestión de interés general a través de una revista de la correspondiente Fuerza Armada. Los Inspectores Generales llevan a cabo como es natural continuas inspecciones a las unidades donde cualquiera que lo desee puede consultarles de forma privada.

Aparte de ello, todo miembro de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos puede usar de la facultad de escribir a su propio diputado (esto es al elegido en su Estado) el cual responde siempre.

Asimismo es práctica habitual de los militares de los Estados Unidos el conversar y consultar con sus Jefes acerca de acontecimientos o problemas personales.

Por otro lado existe, en los Estados Unidos, una decidida oposición hacia la teoría de constituir unos sindicatos militares. Con motivo de ello el Vice-Secretario del Ejército (Acting Army Secretary) se ha expresado de la siguiente manera: "No veo cómo un sindicato podría ayudar a la causa de nuestros soldados. Ello podría ser, por el contrario, delicado para la disciplina".

El Congreso adhiriéndose a esta opinión, ha aprobado con fecha 8 de noviembre de 1978 la Ley PL/95/610 de iniciativa senatorial, que prohíbe explícitamente la constitución de sindicatos en el seno de las Fuerzas Armadas.

También Francia ha adoptado una postura oficial decididamente contraria a los sindicatos militares, por estimar que son expresiones que corresponden a corrientes políticas y que las mismas van en contra del principio de la unidad disciplinaria. Mientras que, en los Reglamentos de cada Fuerza Armada, se facilitan en cierto modo las relaciones entre los diferentes grados de la escala jerárquica en todo aquello que se refiere a ascensos, propuestas y solicitudes, el "Reglamento general de disciplina" de 1975 (hoy día en vigor) prescribe que: "el militar en servicio activo no debe inscribirse en grupos o asociaciones de carácter político o sindical" y, aquél que estuviera inscrito con anterioridad a la aparición de esta norma, prescribe que, "debe abstenerse de cualquier actividad política o sindical durante el período en que se encuentre al servicio de las armas". Igualmente está prohibida cualquier tipo de propaganda ideológica, religiosa o sindical dentro del ámbito militar.

Se puede observar con respecto a esto, que la ley italiana, tratando de encontrar una solución no sindical y exenta de contaminaciones políticas, no se manifiesta en principio en el sentido de contrastar las prohibiciones contenidas en el reglamento francés (excepto en lo que se refiere a la propaganda religiosa) representando de esta manera un texto que permite mayores concesiones al avance social en el seno de las Fuerzas Armadas.

En las Fuerzas Armadas del Reino Unido están consentidas y aún recomendadas asociaciones entre militares, con carácter deportivo, cultural, etc., pero no político o sindical, privadas en todo caso de cualquier poder contractual en el seno de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, los superiores jerárquicos están informados y dispuestos para dar soluciones a los problemas importantes que se planteen a los miembros

bros de las tres Fuerzas Armadas, como se puede deducir ya sea de las revistas especializadas ya sea de la lectura del "Libro Blanco de la Defensa" británico.

La elección sindical, como medio de presión sobre los Mandos en las cuestiones relativas a los intereses particulares y generales de los militares, se ha puesto en práctica en Alemania Federal y en algunos estados de menor entidad, entre los que Suecia ha adoptado la fórmula sindical más avanzada en la que incluso se admite el derecho a la huelga.

Para una valoración concreta de estas elecciones es preciso sin embargo hacer algunas consideraciones, tratándose de situaciones ambientales y políticas sustancialmente distintas de las italianas, por no decir de los Países de raza latina en general.

En Alemania, la DBW (Asociación Sindical de las Fuerzas Armadas) se propone la tutela de la dignidad humana del individuo (aspiración fundamentalmente liberal) y otros cometidos "enmarcados en los límites, de los deberes y de las exigencias militares", con exclusión de los enlaces políticos y del recurso a la fuerza para obtener satisfacción a sus peticiones (hasta la fecha si bien es verdad extremadamente comedidas). Se trata por lo tanto de un sindicato que se configura como una asociación cuyo fin es cristalizar aspiraciones comunes y comunicadas, después de una responsable criba, a las Autoridades militares competentes para que sean satisfechas las correspondientes peticiones. El sentido de la medida y de la responsabilidad, de lo que da prueba los años de existencia de la DBW es consecuencia de una cualidad típica del pueblo alemán, esto es de un pueblo naturalmente predispuesto e inclinado a actuar de una forma organizada, encuadrado y disciplinado. Además la situación actual de la República de Bonn permite el mantenimiento de unas Fuerzas Armadas equipadas con los materiales más modernos y sofisticados y además continuamente empleados en intensos ciclos adiestrativos. Los soldados, habituados a una disciplina bajo el prisma de la acción, tienen en consecuencia muy poco tiempo y pocas ganas de fomentar reivindicaciones que no sean de sustancial importancia.

El caso de Suecia, pues, es totalmente particular y por tanto vamos a citarlo sólo de pasada.

Los sindicatos militares suecos comenzaron a constituirse en 1907 (el SouF o sindicato de los "Ayudantes" (†) y en 1918 (el FuFo

sindicato de los suboficiales y graduados) dentro de un sistema de defensa que actualmente afecta a un colectivo que supera aproximadamente los 20.000 hombres como fuerza permanente en armas y una masa de reservistas que son llamados periódicamente para llevar a cabo los correspondientes períodos de instrucción hasta que cumplen los 47 años de edad. En los períodos de verano la fuerza en armas puede alcanzar de esta forma hasta un total de 100.000 hombres o más por cada llamamiento de reservistas mientras que en el caso de movilización está previsto se alcance hasta el cuarto de millón de hombres. Por otra parte la totalidad de la población es llamada a cooperar con las Fuerzas Armadas en los sectores de la defensa civil, económica y psicológica. Dado asimismo el carácter de la gente y la secular tradición democrática, no es para mostrarse sorprendidos que los mecanismos de reivindicación sobre todo económica, sufran una operación de ósmosis del ambiente civil al militar, sin suscitar, por regla general, particulares inquietudes, sin embargo en 1971 se produjo una crisis en el sistema a causa de una huelga sindical que solicitaba un aumento de los sueldos y que afectó a 43.000 funcionarios del Estado entre ellos los Militares. En esta ocasión el Jefe del Gobierno ordenó la licencia absoluta de más de dos mil oficiales de los 5.300 que estaban en activo. La cuestión por tanto se calmó sin mayores consecuencias. Desde otro punto de vista es conveniente considerar: que las últimas experiencias de guerra para Suecia se remontan al período napoleónico; que su situación, inmersa como está en el Báltico, ocupa una posición estratégica muy vulnerable; que el alto nivel de vida alimenta una sobre-valoración de los objetivos materialistas, una tendencia favorable a un natural individualismo y como consecuencia una relativa escasa densidad de población, un clima peculiar y por fin un régimen de envidiable tolerancia que desde hace tiempo se ha instaurado en el País.

Por cuanto se refiere a la URSS y a la República Democrática Alemana, no sería real poner en un mismo plano sus organismos asociativos en el seno de las Fuerzas Armadas y los propuestos o existentes ya en los ejércitos occidentales, con una impronta más o menos liberal. La existencia de un partido único donde solamente se admite la crítica "constructiva", esto es conforme a las directrices emanadas del Partido, hace que cualquier instrumento oficial de reivindicación constituya un "sin sentido". El resultado de todo esto, por otra parte óptimo desde

(4) "Ayudantes": Corresponde en nuestro empleo de suboficiales al grado de subteniente.

un punto de vista técnico-militar, conduce a considerar, Ejército y País, un único instrumento monolítico; y es sintomático que en este instrumento pueda subsistir, sin reacciones explícitas, un sistema disciplinario donde ni siquiera los permisos de los soldados procedentes de recluta se distribuyen por turnos y jamás como un derecho, sino siempre como concesión de los superiores jerárquicos.

La representación de los militares en Italia.

Volviendo al caso de Italia, queremos poner de relieve los puntos que caracterizan la reciente ley básica sobre la disciplina militar, en la parte que hace referencia a la creación de órganos de "Representación de los militares": expresión, ésta, que figura en el primer apartado del artículo 18 y que preferimos a la otra expresión "representación militar", usada sucesivamente (3), la cual tiene hoy un significado distinto que guarda relación con las ceremonias oficiales, en contraposición con la "representación civil" que acude a las citadas ceremonias.

Los artículos que se refieren a la representación son dos: el artículo 18, que determina los órganos a constituir, su distribución en tres niveles dentro de la base jerárquica, el sistema de elección de los representantes con el método electivo adecuado; y el artículo 19, que establece los cometidos y los límites de competencia de la representación.

La ley, además de referirse a las tres Fuerzas Armadas, hace referencia también, indistintamente al Arma de los Carabineros y al Cuerpo de la Guardia de Finanza (4 4).

Existirán representaciones elegidas en todas las pequeñas unidades o entes básicos que serán definidos en otro texto (reglamento de actuación, directivas de la Autoridad jerárquica) no pudiéndose fijar por la ley soluciones concretas y ligadas a entidades en continua transformación y cambios. De toda representación básica intermedia formarán parte delegados de cada categoría presentes en la unidad o ente: oficiales, suboficiales, voluntario y reclutas.

(3) Artículo 13, 2º apartado y artículo 20 apartado 3.

(4 4) En España corresponde a Guardia Civil y de Fronteras.

El máximo nivel, por el contrario, estará constituido solamente por elementos pertenecientes a los cuadros permanentes: oficiales, suboficiales y voluntarios. La elección de los delegados de la base será directa y se efectuará a partir del nivel unidad tipo sección o equivalente; la representación a niveles superiores en cambio se elegirá entre los delegados ya seleccionados en los otros niveles.

Se trata por tanto, refiriéndonos a estos dos artículos, de una ley compleja, con las implicaciones de un sistema electoral y varias indeterminaciones difíciles de resolver incluso en lo que se refiere a la reglamentación. Por otra parte, como justificación al espíritu del legislador (como se dice en el lenguaje jurídico, con la costumbre de utilizar una singular y eufemística inexactitud) se observa en la redacción que éstos han tenido que actuar en un terreno en el que nunca hasta la fecha se habían movido.

Otra imagen de claridad, completamente distinta de la ley, tiene el "reglamento de actuación de la representación militar", previsto en el artículo 20 de la citada ley. Dicho documento es el único que, interpretando fielmente la ley, llegando incluso a integrarla y precipitarla, ofrece una visión definida y concreta de la nueva institución; y puesto que ésta representa un experimento de extremado interés para todos los ejércitos del mundo, parece oportuno desde un principio efectuar un primer rápido examen, aun cuando el mismo sea susceptible de cualquier modificación que no debería sin embargo afectar a su sustancia.

"La representación -dice el reglamento (artículo 1)- es una institución que forma parte de la organización militar". Está por lo tanto -podemos añadir- destinada a desarrollar una actividad encuadrada y coordinada con la de otros órganos militares y no en conflicto con ellos. En términos prácticos, por ejemplo, la posible ilegalidad que se cometería con una "protesta colectiva", no sería tal si la misma se transformara en una "petición de la base" dirigida mediante los cauces reglamentarios por el correspondiente órgano de representación.

Los órganos de representación en los tres niveles son:

- Un Consejo Central de Representación (COCER) a nivel Ministros-Parlamento;
- varios Consejos Intermedios de Representación (COIR) a nivel de Estados Mayores de cada Fuerza Armada o Mandos de Región o Departamento Militar, Marítimo, etc.;

- varios Consejos de Base de Representación (COBAR) a nivel (por regla general orientativamente) batallón, buque, base aérea o naval, etc. La precisa determinación de la Unidad básica es competencia del Jefe de Estado Mayor de cada Fuerza Armada o de los Comandantes Generales de los Cuerpos armados (+ + +)

Cada COBAR está constituido por delegados elegidos por cada una de las categorías representadas: a) oficiales profesionales en servicio u oficiales de complemento; b) suboficiales; c) voluntarios; d) oficiales de complemento contratados; e) militares procedentes del reclutamiento y alumnos-oficiales de complemento (cadetes).

Cada COIR se constituye a base de delegados (elegidos por las COBAR y seleccionados entre sus miembros) por cada una de las categorías anteriormente relacionadas.

El COCER está constituido por delegados elegidos por los COIR y seleccionados entre sus miembros. El número de estos delegados todavía no se ha determinado debiéndose establecer cómo contemporizar el criterio de la proporcionalidad con el de garantizar el peso específico adecuado a las categorías inferiores.

Competencia de los Consejos de representación.

Tanto la ley como, por supuesto, el reglamento de actuación, consideran de forma separada la función de la representación como institución, que opera dentro de determinados límites, y las funciones específicas y los modos de intervención a los niveles individualmente considerados.

Los campos de interés general se relacionan de la siguiente manera: a) conservación de los puestos de trabajo durante el servicio militar, cualificación profesional, reingreso en la actividad laboral en el momento de producirse el licenciamiento de la vida militar; b) medidas a adoptar en el caso de infortunios sufridos y enfermedades contraídas durante el servicio o por causa del servicio; c) actividades asistenciales, culturales, recreativas y de promoción social, incluso a favor de los fa-

(+ + +) Hace referencia a la Guardia Civil y a la de Fronteras.

miliares; d) organización de salas de reunión y de comedores; e) condiciones higiénico-sanitarias; f) alojamientos.

Los límites inviolables de competencia están por el contrario representados por la prohibición de intervenir en cuestiones relativas a la organización, el adiestramiento, las operaciones en el sector logístico-operativo, la relación jerárquico-funcional y el empleo del personal.

En relación con el "modus operandi" y la competencia en los diversos niveles, sin entrar a considerar particularidades que no encontrarían lugar en esta sencilla exposición, se recuerda que los COBAR y COIR trabajan en el ambiente y en contacto con los Mandos militares los cuales gozan del privilegio de poder intervenir en determinadas ocasiones, ya sea dentro del organismo militar, ya sea de forma indirecta a través de los contactos con la Autoridad civil y el ambiente externo en general. Naturalmente, en la praxis aplicativa de la Ley, es presumible que estas relaciones entre los Mandos militares y la Autoridad civil se multiplicarán y se ampliarán creando de esta manera nuevas formas de colaboración.

En una visión más general, los COBAR podrán así afrontar problemas referentes al ambiente externo (siempre en colaboración con los Mandos militares) a nivel de Ayuntamiento, y los COIR, de forma análoga a nivel regional. Sucediendo, como es natural, que los COBAR interesan de los respectivos COIR, que atiendan la solución de sus problemas más importantes o bien aquellos problemas que no han sido resueltos satisfactoriamente por la Autoridad militar a la cual pertenecen.

De forma distinta actúa el COCER al cual llegan los problemas que exigen soluciones al más alto nivel y que requieren para su solución medidas legislativas. Para esto, dicho órgano puede solicitar ser escuchado, en determinadas cuestiones, por las correspondientes comisiones parlamentarias o por el Ministro, dejando sentado que la norma que afecta a cuestiones interfuerzas, el COCER se dirige como jefe al Jefe de Estado Mayor de la Defensa.

Para tratar, pues, de argumentos de interés específico, el COCER está articulado en secciones de cada Fuerza Armada o de Cuerpo Armado, y en comisiones interfuerzas por categorías (oficiales, suboficiales y voluntarios) que designan cada una como jefe a los respectivos Jefes de Estado Mayor o Comandantes Generales.

Una importante innovación en la historia de la reglamentación disciplinaria es el fijar un plazo para la respuesta a las peticiones cursadas, por parte de un Mando competente. Transcurrido dicho plazo se considera que la petición (en el caso que estamos considerando se trata de peticiones de los Consejos de representación) ha sido desestimada, y el Consejo está por supuesto autorizado a recurrir al órgano de nivel superior correspondiente. Análogamente una respuesta en sentido no satisfactorio autoriza a un recurso militar.

En particular: un COBAR o un COIR tienen derecho a una respuesta (aunque sea negativa) dentro del plazo de un mes.

El COCER por el contrario, tiene derecho a una respuesta en el plazo de dos meses, ya sea del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, o bien del Jefe del Estado Mayor de cada Fuerza Armada o Comandantes Generales. En ausencia de una contestación, o bien que ésta no sea satisfactoria, se puede recurrir ante el Ministro de la Defensa.

Observaciones y comentarios.

Sin adentrarnos a ultranza en las particularidades de esta ley y de este reglamento de los cuales hemos expuesto brevemente los núcleos caracterizantes, se puede observar que se trata de un experimento avanzado que pondrá a prueba la madurez de los componentes de nuestras Fuerzas Armadas, a todos sin excluir a ninguno, pero en particular se pondrá de manifiesto cual es el ambiente creado en el seno de las Fuerzas Armadas como consecuencia del ambiente social.

Es importante la observación que contiene la orden de publicación y difusión del Reglamento de actuación, esto es el núcleo de trabajos que ha constituido el principio que informa toda la redacción del mismo, según el cual el instituto de representación militar, para responder de modo eficaz a los cometidos por los que ha sido creado, debe estructurarse de modo que se evite cualquier tentación de conflictividad, debiendo prevalecer la colaboración necesaria dirigida a poner en práctica el concepto de que, con la aplicación de la ley sobre la representación "la voluntad de la autoridad, en determinadas materias, se forma con el concurso de las representaciones militares" (4).

(4) Ver Actas Parlamentarias. Redacción de Zan, redactor en la Comisión de Defensa del Senado.

Tal colaboración debe potenciarse extrínsecamente tanto dentro de los órganos de representación, como en las relaciones entre los mismos y la jerarquía militar que constituye su natural interlocutor. La actividad de este instituto, nuevo para nuestro País, debe por un lado con sentir el libre juego democrático, la formación de opiniones y de acuerdos y desacuerdos sobre las mismas, sin por otro lado interferir o poner obstáculos a la funcionalidad del instrumento militar que no debe ser puesto a discusión ni tampoco en crisis.
