

ALEMANIA DESDE 1945 A 1960

(UNA RELACION DE HECHOS)

La rendición incondicional a los ejércitos aliados (8 de mayo de 1945) presentó una Alemania sin gobierno organizado, bien fuese del *Reich* o de los *Länder*. Hitler (probablemente el 30 de abril de 1945), Heinrich Himmler y Joseph Goebbels se suicidaron. Los términos de la rendición incondicional fueron firmados por el Alto Mando del Ejército alemán, que solicitó autorización del sombrío gabinete del almirante Karl Doenitz, cuyas pretensiones fueron pronto cortadas por los aliados.

Por declaración fechada en Berlín el 5 de junio de 1945, los Gobiernos de los Estados Unidos, Rusia Soviética, Gran Bretaña y Francia, asumieron la suprema autoridad de Alemania, «dada la inexistencia de Gobierno central o autoridad capaz de aceptar responsabilidades por el mantenimiento del orden, la administración del país y de acuerdo con las exigencias de los poderes vencedores».

Para los fines de la ocupación militar, y conforme a sus límites de 31 de diciembre de 1937, Alemania fué dividida en las cuatro zonas siguientes:

1.ª La zona oriental, bajo los rusos, que comprendía el antiguo *Länder* de Sajonia, Turingia, Mecklenburg (con Vorpommern) y Anhalt, las antiguas provincias prusianas de Sajonia y la mayor parte de Mark Brandenburg. La mitad norte del este de Prusia (*Ostpreussen*) fué anexionada por Rusia. La zona de Alemania comprendida al este de los ríos Oder y Neisse fué asignada condicionalmente a Polonia por el acuerdo de Potsdam, hasta la conclusión de un Tratado de paz. La alta y baja Silesia, el oeste de Prusia, la mitad sur del este de Prusia y algunas regiones del Mark Brandenburg fueron anexionadas por Polonia.

2.ª Gran Bretaña asumió el control sobre la zona del noroeste, que incluía el antiguo *Länder* de Brunswick, Aldenburg.

Lippe, Schaumburg-Lippe, Hamburgo y, primeramente, Bremen y la parte norte de la antigua provincia prusiana de Rhineland con el Rhur y las provincias de Westphalia (Westfalen), Hannover y Schleswig-Holstein. Al finalizar el año 1946 tuvo lugar un reagrupamiento más racional de estos territorios, resultando los cuatro *Länder* de la Baja Sajonia (Niedersachsen), Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein y la ciudad-territorio de Hamburgo.

3.^a La zona del sudoeste le fué asignada a Francia. Comprendería el Palatinado bávaro, otros territorios al oeste del Rhin y la región sur de la provincia prusiana del Rhin; la cuenta del Sarre; las regiones del sur de Württemberg y Baden, además de un condado contiguo, Lindau, en Baviera. El territorio bajo control francés fué fundido con los tres *Länder* de Württemberg-Hohenzollern, Baden, Rheinland-Pfalz (Rhineland-Palatinate), y el Sarre, incorporado a Francia en 1947 por una unión aduanera.

4.^a Finalmente, la zona americana se extendía sobre el antiguo *Länder* de Baviera (Bayern), el norte de Württemberg y el norte de Baden, fundidos en una nueva unidad territorial llamada Württemberg-Baden, y el Gran Hessen, nuevo *Land*, compuesto por el antiguo *Land* de Hessen (situado al este del Rhin) y regiones de la provincia prusiana de Hessen-Nassau. Bajo la jurisdicción de los Estados Unidos entró también, después de continuos cambios en su jurisdicción, la ciudad de Bremen, como *Land* independiente, junto con un área separada del puerto de Bremerhaven.

La autoridad de cada zona fué conferida a un jefe de zona, que seguiría las instrucciones de su propio Gobierno. Para tratar las cuestiones referentes a Alemania considerada como unidad, se creó, bajo el acuerdo de Postdam, la autoridad de control aliada, compuesta por cuatro jefes de zona y con sede en Berlín. Las decisiones tomadas por ella y que se refiriesen a materias afectantes a las cuatro zonas conjuntas, requerían unanimidad. El acuerdo de los cuatro poderes fué repetido en todas las escalas inferiores del Consejo de control, Comité de coordinación y Directorios funcionales. En resumen, las funciones que el Consejo de control realizó mientras fué efectivo, pueden ser comparadas aproximadamente con las funciones del Gobierno central alemán, con los jefes de zona del Comité de coordinación como jefe ejecutivo, y los directorios como departamentos o ministerios. Del mismo modo, el área del gran Berlín se dividió en cuatro sectores, y

cada uno de ellos fué asignado a uno de los cuatro poderes y administrado bajo la responsabilidad de sus Gobiernos militares. Una Comisión interaliada, denominada *Kommandantur*, operaría como grupo coordinador de los cuatro poderes.

Para cumplir la política de reconstrucción de Alemania, era preciso realizar cuatro programas que han sido conocidos como los cuatro «des», a saber: desmilitarización, desnazificación, democratización y descentralización.

a) En un principio, la política de desmilitarización completa fué llevada a cabo con vigor y éxito hasta que, bajo el impacto de la agresión comunista en Corea (1950), los Estados Unidos seguidos —aunque no de buen grado— por los aliados occidentales, insistieron en que, con objeto de volver a la plena soberanía (véase más adelante) Alemania occidental debería establecer doce divisiones como contribución suya a la defensa de Occidente.

b) La medida de desnazificación implicaba la disolución y destrucción del partido nazi y sus organizaciones, con objeto de que no pudieran renacer bajo ninguna forma, y la entrega a los tribunales de justicia de los principales criminales de guerra. Veinte de los más relevantes criminales de guerra fueron juzgados por un tribunal militar interaliado en Nuremberg. De ellos, diecisiete fueron declarados culpables (desde noviembre de 1945 a octubre de 1946) y diez ahorcados (el 16 de octubre de 1946). Por otra parte, los tribunales militares americanos juzgaron a otras 1.672 personas declaradas responsables de ultrajes cometidos por los nazis, habiendo entre ellos oficiales del servicio exterior, dirigentes industriales responsables de trabajos forzados, responsables de campos de concentración e incluso doctores que habían realizado experimentos en personas vivas. De éstos, 258 fueron ejecutados, 325 absueltos y los restantes sentenciados a cadena perpetua o a condenas no inferiores a veinte años de prisión. Sin embargo, si el principal propósito de la desnazificación fué remover de los cargos públicos y de otras posiciones de responsabilidad a todos los antiguos miembros del partido nazi que habían tenido algo más que participación nominal en sus actividades, no obtuvo más que un fracaso absoluto. La tarea de someter a millones de personas a una autoconfesión por medio de la que se ha convertido en famosa «técnica del cuestionario», no obtuvo ningún resultado. Con el tiempo todo el proceso tuvo que ser conferido a tribunales especiales alemanes, que juzgaban según la legis-

lación de desnazificación de los distintos *Länder*. Por medio de las denominadas «purgas», de alcance nacional e impuestas por las autoridades de ocupación como punto de partida para la recuperación de la solidaridad nacional, los alemanes obstaculizaron el programa hasta tal punto, que en los primeros años de la década 1950-60, prácticamente todos los antiguos miembros del partido nazi, con muy pocas excepciones, habían recobrado sus cargos y se habían infiltrado en un ancho frente, en las carreras gubernamental, administrativa, judicial y académica.

c) El postulado de restauración del Gobierno autónomo alemán y la progresiva democratización de la vida política, fué dirigido por los EE. UU. Durante el caótico período que siguió al colapso del régimen nazi, cuando no se podía disponer de autoridades alemanas, los oficiales del Gobierno militar realizaron en las cuatro zonas, y a menudo con notable destreza, el conjunto de las tareas administrativas en todos los niveles. En abril de 1946 la administración alemana se había recobrado suficientemente como para permitir la transferencia de los servicios administrativos a oficiales alemanes aunque continuó, si bien disminuyendo gradualmente, la inspección por el Gobierno militar. Cuando al finalizar el año 1946 los Gobiernos alemanes electos del *Land* fueron establecidos, el Gobierno militar de los Estados Unidos limitó sus tareas a las de asesoramiento, vigilancia e inspección.

La democratización política prosiguió con ritmo prudente, permitiendo al principio las actividades de los partidos políticos bajo la licencia del Gobierno militar. Las organizaciones que originalmente habían tenido carácter local, se convirtieron rápidamente en organizaciones de amplitud nacional. El partido anudó el hilo que había sido cortado por los nazis en 1933. Los principales partidos operantes en las cuatro zonas fueron: los comunistas, los social-demócratas (S. P. D.), la unión cristiano-demócrata (C. D. U.) con sus afiliados bávaros de la unión social cristiana (S. D. U.), los liberales (más tarde llamados por sí mismos demócratas libres) (F. D. P.). En la zona soviética, sin embargo, los comunistas forzaron a los social-demócratas, bajo presión de las autoridades soviéticas a una unión de la que resultó el partido unitario socialista (S. E. D.).

Ya en 1945 el Gobierno militar de los Estados Unidos colocó en cada uno de los tres *Länder* de su zona a un ministro presidente, que con aprobación del Gobierno militar seleccionó su

propio gabinete. Durante la primera mitad del año 1946 fueron asistidos por Asambleas consultivas designadas por ellos entre los cuatro partidos principales. Las elecciones se celebraron en la zona americana antes que en las restantes zonas. La medida de democratización completa les fué concedida a los alemanes al ser llamados a las urnas no menos de cuatro veces (elecciones municipales —el 30 de enero—, del condado —el 28 de abril—, de la ciudad —el 28 de mayo— y de las dietas (*Landtage*) que funcionaron como convenciones constitucionales —el 28 de junio—). Las zonas restantes, incluida la soviética, le siguieron algo más tarde. En las elecciones celebradas en los cuatro sectores de Berlín (el 20 de octubre de 1946), se reemplazó el sistema de administración municipal designado por los soviets y que había regido hasta entonces por un procedimiento de gobierno más democrático. Durante el bloqueo de los sectores occidentales de Berlín (1948-49), cuando los partidos no comunistas fueron expulsados, éstos volvieron a su propio sistema de gobierno de las ciudades (elecciones del 3 de diciembre de 1948). Así, al finalizar el año 1946; todos los *Länder* estaban provistos de Parlamentos y Gobiernos de su propia elección, con la reserva, sin embargo, de que en la zona soviética el resultado pudo no haber respondido plenamente a la voluntad popular a causa de la presión ejercida por las autoridades de ocupación.

Todas estas elecciones tuvieron lugar siguiendo el sistema de representación proporcional. En este período inicial, a pesar de que los partidos fueron en gran parte artificiales por carecer de profundas raíces en el alma de la población alemana, se manifestaron en la configuración del partido que había de continuar desde entonces. Debido a la necesidad de licencia, ningún partido de oposición pudo presentarse como alternativa posible. Los nazis y sus simpatizantes, aunque no privados absolutamente del derecho del voto, buscaron refugio en otros partidos. Sin embargo, los comunistas obtuvieron una escasa cuarta parte.

Los Estados Unidos dirigieron también el proceso de elaboración de las Constituciones, realizado por los parlamentos de los *Land* elegidos libremente. Solamente fueron sugeridos cambios sin importancia por el Gobierno militar. Las Constituciones fueron ratificadas por el pueblo con una mayoría de los dos tercios de la votación. (Württemberg-Baden, 24 de noviembre de 1946; Baviera y Hessen, 1.º de diciembre de 1946). Los *Länder* de la

zona británica les imitaron (1947). La elaboración de la Constitución en las zonas francesa y soviética fué terminada al finalizar el año 1947. En cuanto al contenido y la estructura, los ambientes de las diferentes zonas y la influencia de las autoridades de ocupación no pudieron evitar el resultado de divergencias considerables con los modelos de gobierno adoptados. En la zona francesa los materiales de elaboración dan a entender una mayor aproximación al modelo francés de parlamentarismo. Y los correspondientes a la zona británica demostraron posteriormente ser los de mayor elasticidad. Las Constituciones de la zona soviética, idénticas desde el punto de vista de intercambiabilidad, fueron concebidas en el espíritu de gobierno por Asamblea, tradicional en el ámbito soviético y que permite la dominación de un partido único controlado por el Estado, con fuertes influencias de la ideología social-económica comunista en lo concerniente a la expropiación de la riqueza del suelo y la nacionalización de la industria. Estos instrumentos formaron el marco para una revolución social posterior en la Alemania Oriental.

Las Constituciones de los tres *Länder* de la zona americana, aunque generalmente siguieron el modelo de la Constitución de Weimar, intentaron mejorarla en algunos aspectos importantes. Todas adoptaron el sistema unicameral, con una dieta (*Landtag*) como centro del poder político; solamente Baviera añadió un senado con funciones estrictamente consultivas. Ninguna introdujo la figura de un presidente de Estado. Las funciones gubernamentales fueron confiadas al ministro presidente elegido por el *Landtag*, con carácter ejecutivo, mientras gozase de la confianza del Parlamento. Las relaciones entre Gobierno y Parlamento estuvieron regidas por los métodos habituales de voto de no confianza y de disolución. No obstante, Württemberg-Baden aportó una importante innovación, copiada posteriormente en la Constitución de Bonn, en virtud de la cual la dimisión del ministro presidente, motivada por un voto de censura, solamente es efectiva cuando al mismo tiempo el Parlamento ha acordado la persona de su sucesor. La protección de las libertades civiles y la independencia del poder judicial fueron salvaguardadas en forma adecuada. En general, las Constituciones de las tres zonas occidentales siguen el modelo tradicional de la regla de Derecho, democracia constitucional y liberalismo, que si en la de Baviera refleja un cierto sabor clerical, en la de Hessen manifiesta una tendencia

hacia el socialismo de Estado. En resumen, estos instrumentos, que hoy están todavía en vigor con la excepción de Baden-Württemberg —que después de un reagrupamiento regional elaboró las bases de una nueva Constitución (1953)—, demostraron la utilidad de mantener Gobiernos constitucionales y estables.

d) El cuarto objetivo del Acuerdo de Postdam, la descentralización de la estructura política, motivó desde el comienzo divergencias considerables entre los cuatro poderes. Las autoridades de ocupación americanas procedieron siguiendo la suposición dogmática e históricamente errónea de que la excesiva centralización de Weimar había sido corresponsable con la dictadura de Hitler. Lo estipulado en el Acuerdo de Postdam fué que durante la ocupación, Alemania debería ser considerada como una simple unidad económica y que las políticas comunes de los poderes de ocupación deberían regular las actividades económicas fundamentales del pueblo alemán. Por ello se estipuló el establecimiento de algunos departamentos alemanes centrales cuyo objeto alcanzaba esencialmente los campos económico, financiero y el relativo a los servicios públicos, bajo la dirección e inspección del Consejo de control. Sin embargo, ninguno de ellos se activó a causa de la oposición francesa y soviética. Como resultado, la descentralización había alcanzado proporciones peligrosas por cuanto que las cuatro zonas desarrollaron fórmulas social-económicas incompatibles entre sí. Por consiguiente, la política concebida al principio tuvo que ser completamente revisada, en interés de la reconstrucción económica.

El Acuerdo sobre la futura forma de gobierno de Alemania considerada como unidad, fué dejado para su estudio en la Conferencia de Moscú (marzo de 1947), que fracasó en su intento. Después de que los poderes occidentales se convencieron por ellos mismos de que sus diferencias con los soviéticos no podían ser superadas en el marco de Postdam, llegaron, por iniciativa de Estados Unidos, a la decisión de intentar alcanzar la unificación económica y política de Alemania occidental únicamente. El Acuerdo entre ellos fué parcialmente conseguido en las dos conferencias de Londres de 1948, donde la cooperación francesa fué obtenida gracias a la adopción del Estatuto del Rhur, que estipulaba un cierto grado de inspección internacional sobre la industria pesada de este centro de Alemania.

Este cambio momentáneo de la primera política de descentra-

lización tuvo que ser realizado tanto en el campo político como en el económico, plasmándose, finalmente, en la Constitución de Bonn (ver más adelante). Los Gobiernos americano y británico iniciaron en 1947 una unión económica de sus zonas respectivas, que habría de ser realizada en etapas bien planeadas. La junta bipartita angloamericana, provista de oficiales alemanes bien dotados, comenzó sus funciones en Frankfurt/Main en junio de 1947. La reorganización final de la junta económica determinó (1948) darle una estructura bicameral que comprendía un Consejo económico —compuesto de 104 miembros elegidos por los Parlamentos de los *Land*, que habían vuelto a formarse— y un Consejo de Estado, en el que cada uno de los ocho *Länder* delegaría dos representantes. También el Gobierno francés se unió a ellos posteriormente. Así, un Parlamento económico, con su propio órgano ejecutivo y que alcanzaba a las tres zonas occidentales, comenzó sus actividades como una especie de agencia común alemana. El hecho de que la reforma del Consejo económico coincidiera con la reforma monetaria, que casi en una noche puso a Alemania en camino de su espectacular recuperación, contribuyó mucho a su éxito.

Desde aquella fecha las autoridades de ocupación americanas comprobaron que era esencial, por lo menos en los tres *Länder* sometidos a su control, un grado mínimo de coordinación política, y los tres ministros presidentes se comprometieron a establecer una Comisión conjunta dirigida por oficiales, el Consejo regional (*Länderrat*), con sede en Stuttgart, bajo la inspección del Gobierno militar. Así se desarrolló una especie de gobierno político cuyas atribuciones se extendían a toda la zona americana, consiguiendo un grado sustancial de uniformidad legislativa. Acuerdos semejantes fueron tomados en la zona británica (*Zonenbeirat*) y en la soviética (*Zentralverwaltung*); sin embargo, esta última puede considerarse como mero instrumento ejecutivo del Gobierno militar soviético. Sin embargo, al ampliarse el ámbito de jurisdicción del Consejo económico, estas instituciones perdieron en Alemania occidental mucho de su *raison d'être*. Habiendo servido su propósito de lograr una integración más sólida de los *Länder* en las escalas de zona e interzona (y como campo de adiestramiento de la burocracia central alemana que entonces renacía), sus actividades fueron interrumpidas con la unificación política y económica de las tres zonas en el Derecho Fundamental de Bonn.

La Constitución de Bonn.—En ejecución del Acuerdo de Londres (junio de 1948), los tres gobernadores militares occidentales instruyeron a los ministros presidentes de sus once *Länder* para reunir en Bonn, en el mes de septiembre de 1948, un Consejo parlamentario que tendría por objeto la elaboración de la Constitución de Alemania occidental. Este extraño procedimiento fué preferido, por razones prácticas, a la forma habitual de promulgación de una Carta por convención constitucional, escogida libremente por el cuerpo electoral. El Consejo estuvo formado por 65 delegados comisionados por el *Landtage* y en relación con la fortaleza que los partidos políticos por ellos representados tenían en aquella fecha. Los delegados de los sectores occidentales de Berlín fueron admitidos como observadores, sin derecho de voto. Los cristiano-demócratas y los social-demócratas estaban representados por 27 delegados cada uno y el resto estaba distribuído entre cuatro partidos inferiores, incluido el comunista. Desde el punto de vista intelectual, el organismo alcanzó una categoría poco frecuente.

El trabajo del Consejo prosiguió a través de varios intentos oficiales y semioficiales, que fueron acompañados de una absoluta indiferencia por parte del público en general. Las mayores divergencias entre los partidos, y también entre el Consejo y los gobernadores militares, fueron las siguientes: el grado de federalismo que debería ser adoptado y particularmente la distribución de los recursos financieros entre la entidad federal y los Estados; la influencia de la Iglesia católica en la educación; la elección de la filosofía económica de control que debería seguirse, y, finalmente, los poderes que los aliados occidentales deberían conservar. El último problema había sido ya en gran parte prefigurado por el llamado Estatuto de ocupación elaborado en la Conferencia de ministros extranjeros celebrada en Washington el 8 de abril de 1948, para servir de solución provisional hasta la conclusión de un Tratado de paz con la Alemania unificada.

Después de ocho meses de discusión intra e internacional, el Consejo parlamentario adoptó (el 8 de mayo de 1949) la Constitución que prefirió designar con el nombre de «Derecho Fundamental» de la República federal alemana, con once votos en contra. Entrando en vigor por la aceptación de los dos tercios de los *Länder*, fué aceptado por todos ellos con la única excepción de Baviera, que lo rechazó a causa de su carácter declarada-

mente centralizador, y fué hecho efectivo el 23 de mayo de 1949. Tanto el procedimiento de elaboración como el de su aceptación coincidían difícilmente con los modelos democráticos.

El presidente federal es elegido por un período de cinco años, por un organismo denominado Asamblea federal, compuesto por miembros de la Cámara baja del Parlamento (*Bundestag*) junto con un número igual de delegados elegidos por el *Landtage*, en proporción con la fortaleza de los partidos allí representados. Su tarea, limitada estrictamente a lograr la integración de los Estados y a funciones protocolarias, es mucho menos poderosa que la de su predecesor de Weimar. El sistema legislativo federal es bicameral. El *Bundestag*, centro de gravedad política, se compone de diputados elegidos por un período de cuatro años. El Consejo federal (*Bundesrat*) está compuesto por delegados de los Gobiernos del *Land* y su número está determinado aproximadamente de acuerdo con la población. Está destinado a tener la representación oficial y a ser el órgano defensor de los derechos de los Estados. En cuanto a la tarea legislativa, el *Bundestag* posee un mero veto suspensivo; no obstante, en aquellas materias que afectan a los *Länder* (*Zustimmungsgesetze*) puede convertirse en veto absoluto. Los poderes gubernamentales están concentrados en la persona del Canciller federal, elegido al comienzo de cada período legislativo por la mayoría absoluta de los miembros del *Bundestag* en una votación secreta y sin debate. El Canciller selecciona, a discreción suya, los miembros de su Gabinete (ministros). De acuerdo con una tradición alemana, él mismo determina autónomamente la línea de política general de la que él sólo es responsable ante el *Bundestag*. En lo concerniente a las relaciones entre el Gobierno federal y el poder legislativo, la Constitución se ve comprometida sólo por la regla de responsabilidad política del Gobierno al Parlamento, porque la Constitución, teniendo en cuenta la experiencia de Weimar, inclinó el parlamentarismo en favor de un poder ejecutivo fuerte y estable, gracias a algunos recursos bastante ingeniosos; así, el Canciller no puede ser desposeído de su cargo incluso si se enfrenta a un voto de no confianza, a menos de que el *Bundestag* al mismo tiempo esté de acuerdo en la selección de su sucesor. (Es el llamado «voto consultivo de no confianza»). Según este principio, puede permanecer en su cargo por el tiempo total de duración del período le-

gislativo normal (excepto en el caso, muy poco probable, de una disolución posterior del *Bundestag*). Esto puede ocurrir incluso contra una mayoría hostil, en virtud de la nueva, y probablemente peligrosa, institución de la «emergencia legislativa», bajo la cual, por una duración máxima de seis meses, puede prescindir por completo del consentimiento del Parlamento para llevar a cabo la legislación gubernamental. Con objeto de estabilizar este esquema, la Constitución reduce fuertemente el derecho del Gobierno de apelar al cuerpo electoral en caso de realizarse la disolución del *Bundestag*; recurso considerado generalmente como eje del verdadero parlamentarismo. Un rasgo similar y posiblemente desafortunado es la omisión deliberada de toda participación directa de los electores en el proceso político por iniciativa y referendium. La forma de gobierno así establecida puede ser caracterizada como demo-autoritaria; es decir, que el Canciller, como dirigente político, obtiene su puesto por medio de una elección democrática; pero una vez en su cargo es prácticamente inamovible y puede conducir el Gobierno de forma autoritaria, con tal de que pueda controlar la mayoría del *Bundestag*.

La Constitución incorpora un sistema federal en el que, por lo menos en sus términos textuales, los miembros son más independientes de la autoridad central que bajo la Constitución de Weimar. Los poderes que no están explícitamente asignados al Estado federal, pertenecen a los *Länder*. Pero en realidad las líneas de demarcación están trazadas de tal manera que favorecen mucho a la legislación federal. Además de las atribuciones jurisdiccionales concedidas al Estado federal, que son mucho más amplias que en otros sistemas federales, el poder legislativo puede decidir, incluso asumir la jurisdicción en todos aquellos campos que han sido clasificados como sujetos a disposición «concurrente» del Estado federal y los *Länder*. Sin embargo, encontramos un elemento positivo de descentralización en el principio de que la administración de ciertas materias, que fundamentalmente están asignadas al Estado federal, pueden dejarse a los *Länder*, que en tal caso deben de proceder bajo la vigilancia y siguiendo las instrucciones federales. Por el contrario, respecto a los recursos financieros, los *Länder* obtienen mayores atribuciones que en la Constitución de Weimar. La organización judicial es muy compleja. Todos los tribunales inferiores son instituciones de los *Länder*.

Además de varios tribunales superiores federales con diferentes atribuciones, puesto que conocen de materias distintas (cuestiones sociales, financieras, laborales, administrativas, referentes a la disciplina militar y al servicio civil), existen también dos Tribunales Supremos federales: el propiamente llamado Tribunal Supremo (*Bundesgericht*) que interviene en los casos ordinarios civiles y criminales, y el Tribunal Constitucional federal (*Bundesverfassungsgericht*). La jurisdicción de éste último comprende no sólo las controversias entre los Estados y la Federación, sino también aquellas otras surgidas de las disputas entre los órganos federales supremos que en los Estados Unidos serían considerados como «cuestiones políticas» no sometidas a la justicia. El Tribunal también conoce, y es una novedad en Alemania, de la constitucionalidad de la legislación del *Land* que se halle en marcada desavenencia con las normas federales.

La Constitución presta especial cuidado a la formulación y protección de las libertades civiles, por medio de una esmerada declaración de derechos, que tiene por objeto prevenir una posible recaída hacia la tendencia totalitaria. Las enmiendas constitucionales necesitan de una mayoría de los dos tercios de votos de las dos Cámaras. Ciertos principios considerados fundamentales, como la organización federal, la separación de poderes, la estructura social y democrática bajo la regla de derecho y los derechos específicos del individuo, son declarados inalterables incluso por enmiendas constitucionales.

LOS PRIMEROS ONCE AÑOS DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

a) *La restauración de la soberanía.*—Con el establecimiento de la República federal alemana dejó de existir el Gobierno militar. Los gobernadores militares fueron reemplazados por altos comisarios civiles de los Estados Unidos, del Reino Unido y de Francia, respectivamente. Bajo el Estatuto de Ocupación de 1949, Alemania recobró la mayoría de los derechos correspondientes a un Estado soberano. Los poderes aliados se reservaron el control de ciertos sectores, como las cuestiones de desmilitarización, desarme, el problema del Rhur y algunas materias económicas, como las medidas contra la formación de «cartels» y la devolución.

además de las cuestiones referentes a los asuntos exteriores y el comercio. No obstante, todas estas materias fueron pronto cedidas a Alemania por la «Primera revisión del Estatuto de ocupación» (7 de marzo de 1951). Posteriormente el régimen de ocupación fué reemplazado por un Tratado en el Acuerdo Contractual de Bonn (26 de mayo de 1952). La última fase de la restauración de la plena soberanía fué forzada en los poderes occidentales por el temor creciente de una agresión comunista en Europa. Después de que el proyecto de la Comunidad Europea de defensa fué rechazado por la Asamblea Nacional francesa (el 30 de agosto de 1954), se celebró en Londres (desde el 28 de septiembre al 8 de octubre de 1954) una conferencia de los nueve poderes, y tuvieron lugar en París (del 18 al 24 de octubre de 1954) una serie de conferencias que dieron como resultado la creación de la Unión Europea occidental, que comprendía Francia, el Reino Unido, los tres Estados del Benelux y la República federal alemana como miembros, y por las que se permitió y acordó elevar a doce divisiones la contribución alemana para la defensa de Occidente. El 5 de mayo de 1955, por el «Protocolo de anulación del Estatuto de ocupación de la República federal alemana», el régimen de ocupación, que había sido más bien nominal e invisible durante varios años, fué puesto fuera de vigor, y la República federal alemana se convirtió en miembro del Tratado de Organización del Atlántico Norte (O. T. A. N.).

b) *Elecciones y dinámica de los partidos del régimen de Bonn.*—Después de las primeras elecciones para el *Bundestag*, celebradas el 14 de agosto de 1949, la Asamblea federal eligió como primer presidente federal al doctor Teodoro Heuss, distinguido liberal y publicista durante la Constitución de Weimar, el 13 de septiembre. Poco después el *Bundestag* elevó a la Cancillería al doctor Conrado Adenauer, experimentado dirigente del C. D. U., por la mayoría más fuerte posible. Las elecciones para el *Bundestag* se celebraron en los intervalos constitucionales normales (el 5 de septiembre de 1953 y el 15 de septiembre de 1957), con una participación de votantes extraordinariamente alta (el 86 y 88 por 100, respectivamente). Después de cada elección, el *Bundestag* volvió a elegir al doctor Adenauer como Canciller. Su sobresaliente personalidad como jefe de la coalición controlada por el C. D. U. dominó a Alemania hasta tal punto que incluso

se podría hablar de un «período Adenauer». He aquí el cuadro de distribución de los escaños durante la primera década:

	1949	1953	1957
C. D. U. / S. D. U.	139	243	270
S. P. D.	131	158	169
F. D. P.	52	48	41
Partido alemán	17	15	17
Partido bávaro	17	—	—
Liga de refugiados	—	27	—
Partido del centro	10	4	—
Comunistas	15	—	—
Otros	21	—	—
	403	457	497

Estas cifras sugieren dos conclusiones fundamentales en lo relativo a la dinámica de los partidos. La tendencia inculcada en el cuerpo electoral hacia una multiplicidad de partido ha sido interrumpida al menos temporalmente, debido a que las leyes electorales se proponían, muy hábilmente, favorecer a los grandes partidos en perjuicio de los partidos divididos, que quedaban excluidos de la distribución de escaños a menos de que hubieran obtenido un mínimo del cinco por ciento de la votación total o ganado una mayoría en tres votaciones por lo menos. Sin embargo, fracasó la esperanza de que con la desaparición del sistema multipartidista se desarrollase un sistema auténtico de dos partidos: del C. D. U. y el S. P. D. A pesar de que este último, como oposición oficial permanente, consiguió cerca de la tercera parte de la votación total, no pudo ya aumentar más (a diferencia del partido laborista británico) aun cuando sus partidarios de las clases medias burguesas prosperaron hasta llegar a alcanzar mayorías absolutas en el nivel municipal, en las grandes ciudades de la Baviera católica, en 1960. Permaneciendo, pues, el partido S. P. D. como minoría perpetua, excepto en una inesperada ocasión, se podría incluso hablar de un sistema de partido y medio, como máximo. Por otra parte, el C. D. U. / S. D. U. obtuvo una mayoría absoluta de escaños en las elecciones de 1953, y de la votación y escaños de 1957. Este éxito pudo derivarse, principalmente, de la popularidad del doctor Adenauer, acreditado por el logro de la recuperación económica y la restauración de la posición

internacional de Alemania y también, en parte, a una mentalidad fácilmente impresionable, a la prosperidad predominante, que era opuesta a la división de partidos y, por último, pero no por eso menos importante, a los fondos ilimitados que el partido gubernamental dedicó a la propaganda electoral. Durante los primeros periodos legislativos el C. D. U. necesitó ayuda de otros partidos, y se formaron gobiernos de coalición con el F. D. P y otros partidos de menor importancia a los que fueron concedidas ciertas posiciones secundarias. Sin embargo, en 1956 el C. D. U. fué numéricamente tan dominante que pudo soportar el abandono de dos compañeros de coalición. Desde 1957 el régimen operó como gobierno de partido único prácticamente en todos los sentidos. La solución al problema de si la heterogeneidad de los elementos componentes del C. D. U. sobreviviría o no a la desaparición del doctor Adenauer o a un retroceso económico, o incluso saber qué clase de sistema de partidos le seguiría, es materia de especulación.

c) *Las relaciones entre Gobierno y Parlamento.*—Las posibilidades existentes en la Constitución de seguir una tendencia autoritaria y que corresponden a su propia disposición, fueron utilizadas plenamente por el doctor Adenauer. Los ministros del Gabinete (actualmente dieciocho), seleccionados a su entera discreción, fueron simplemente sus serviciales subordinados. Durante todo el período sólo un ministro (el doctor Gustavo Heinemann) dimitió de su cargo a causa de desacuerdo con el Canciller. Los asuntos concernientes especialmente a la política exterior fueron llevados con frecuencia por el Canciller únicamente, convirtiéndose el ministro de Asuntos exteriores (Dr. Heinrich von Brentano) en simple ayudante de aquél. El canciller vigiló fuertemente la Junta secreta. Ciertas murmuraciones ocasionales fueron cortadas en flor. Inamovible durante el período de su elección, se mostró igualmente imperturbable por la opinión pública, expresada libremente a través de la prensa. Tan sólo en un caso tuvo que separarse de un miembro del Gabinete (el Dr. Teodoro Oberlander, en 1960) a causa de la presión del partido y la opinión pública. En vista del control, indiscutido, del Canciller sobre su partido y a través de éste sobre el *Bundestag*, las relaciones orgánicas entre Parlamento y Gobierno no pudieron ser desarrolladas. Si, según la Constitución, la iniciativa legislativa está distribuída entre el Gobierno y los miembros del *Bundestag*, en la práctica

real este último sólo fué solicitado para trasladar a la legislación las decisiones políticas gubernamentales, elaboradas con la tradicional habilidad técnica de la burocracia ministerial. Tampoco las relaciones del Gobierno con la oposición corresponden en grado notable con la costumbre de cooperación desarrollada en anteriores regímenes parlamentarios. La oposición, que fué pocas veces informada y nunca consultada, tuvo que limitarse a inútiles protestas. El único elemento que limitó el autoritarismo del Canciller fué el hecho de que el S. P. D., habiendo obtenido una tercera parte de votos de las dos Cámaras, era capaz de impedir una reforma constitucional o de exigir su precio. No hace falta decir que el *Bundestag* nunca pronunció un voto de censura. El desacuerdo más grave entre su partido y la opinión pública tuvo lugar en 1959, cuando el Dr. Adenauer intentó asumir la presidencia con ocasión de la retirada del presidente federal, Dr. Heuss, y denegar su propia sucesión a la Cancillería en el Dr. Ludwig Erhardt, el segundo hombre en popularidad, conocido como el «arquitecto del milagro económico alemán». Persuadido a abandonar tal proyecto, lo cierto es que su influjo a pesar de todo no sufrió disminución desde entonces. Los restantes órganos federales acataron la conducta del Canciller, incluso el presidente federal (en ocasión del litigio entablado por el S. P. D. relativo a la legalidad de los tratados de la Comunidad Europea de Defensa, 1953-54), el Consejo federal y el Gobierno del *Land* a través del partido.

En resumen, la autoridad del «Viejo» (*der Alte*), que representa para los alemanes la imagen del padre inteligente y benévolo, no ha sufrido merma a pesar de su fracaso en resolver el problema más crucial, la unificación alemana (ver más adelante). Así, pues, la República federal alemana se sometió durante esta primera década a la tendencia, casi de alcance universal, de personalización del poder político. Sin embargo, en opinión de algunos observadores, la actual experiencia autoritaria no podría valer para la democracia futura de Alemania, tras la desaparición del Dr. Adenauer como dirigente. Este fracasó en el intento de preparar su sucesor. Todavía queda por ver si alguno de los aspirantes actuales puede reemplazarle.

d) *Federalismo*.—Tras la desaparición del Estado de Prusia por orden del Consejo de control (en febrero de 1946) y con ocasión de la liquidación de sus fronteras, trazadas arbitrariamente

por las autoridades de ocupación, se ofreció una oportunidad para llevar a cabo un reagrupamiento regional en gran escala, de acuerdo con la racionalización económica. Pero lo impidió el sentir tradicional de los *Länder*. Tan sólo se creó un nuevo *Land*, el Estado sudoeste de Baden-Württemberg, como resultado de la unión de Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern y Baden, ratificado por un referendun que obtuvo una mayoría de dos tercios (1951). Con el aumento del territorio del Sarre, ocurrido asimismo tras un referendun abrumador (en 1957), la República federal alemana comprende actualmente diez *Länder*, representados en el Consejo federal en relación aproximada con sus poblaciones respectivas. El total de 38 miembros está distribuido de la forma siguiente: Northrhine - Westphalia, Baviera, Baja Sajonia, Baden - Württemberg, cinco cada uno; Hessen, Schleswig-Holstein, Rhineland-Palatinate, cuatro cada uno; Hamburgo, Bremen y el Sarre, tres cada uno. Desde que cada delegación de los *Länder* está designada por el Gobierno del *Land* y vota de acuerdo con sus instrucciones como una unidad, el Consejo federal refleja la configuración del partido dominante de cada *Land*. Es así como el S. P. D., establecido en alguno de los *Länder* más pequeños como mayoría, y no pocas veces dirigiendo un Gobierno de coalición con los partidos minoritarios (F. D. P. y Liga de Refugiados), puede limitar al Gobierno federal y al C. D. U. La configuración política en los *Länder* era mucho más variada y flexible que en el nivel federal. En algunas ocasiones el S. P. D., como dirigente de una coalición, desalojó temporalmente al C. D. U. incluso en sus baluartes de Northrhine-Westphalia y Baviera. En Baden-Württemberg una coalición de todos los partidos gobernó durante cuatro años (1956-60) sin oposición.

De acuerdo con las atribuciones que la Constitución le concede, el Consejo federal opera con capacidad doble. Al principio fué el vigoroso defensor de los derechos estatales; sin embargo, continuando la tradición del Imperio y la Constitución de Weimar, se convirtió en un verdadero instrumento de legislación y administración federal. Las relaciones entre las dos Cámaras fueron armoniosas y sus diferencias fueron superadas por el mecanismo constitucional establecido para la conciliación.

No obstante, la evolución del federalismo se desvió tanto de los propósitos originarios de la Constitución como de los méto-

dos de otros modelos federales. Al igual que en otros lugares, la piedra de toque resultó ser las relaciones fiscales de los Estados federales. El sistema, muy complejo y revisado repetidas veces, establece la participación de las fuentes de ingresos más importantes (el impuesto personal y el de sociedades mercantiles) entre los *Länder* y el Estado federal en proporción del 65 y 35 por 100 respectivamente (*vertikaler Finanzausgleich*). Además, los *Länder* más pobres están autorizados, conforme a un complejo sistema, a participar de la riqueza de los *Länder* económicamente más fuertes (*horizontaler Finanzausgleich*). En general, gracias a los fuertes ingresos asignados al Gobierno federal y a la prosperidad, los presupuestos se equilibraron en todos los niveles y los gastos fueron cubiertos. En el terreno fiscal los *Länder* no tuvieron motivos de queja. Por el contrario, el federalismo ha llegado a ser más velado que en otras partes, como resultado, en parte, de la amplia jurisdicción federal concedida al principio y debido en parte también a la necesidad económico-social. Todas las decisiones políticas importantes son tomadas en Bonn. Las capitales de los *Länder* fueron reducidas, más o menos, a meras agencias ejecutivas y administrativas del Gobierno federal. A los ojos de un observador americano, difícilmente podría calificarse como auténtico federalismo un sistema en el que profesiones como las de comadrona, deshollinador o inspector de carne están reguladas federalmente. Pero el pueblo parece satisfecho con un Gobierno central que se preocupa de sus necesidades básicas. Además, los *Länder* están comprometidos en una saludable competición cultural.

e) *Otras instituciones federales.*—Una vez expirado su primer período presidencial, el Dr. Teodoro Heuss fué reelegido, casi por unanimidad, para un segundo período (el 7 de junio de 1954). Al finalizar éste, el Dr. Heuss rehusó la reelección, que podría haber tenido lugar por una enmienda constitucional. Durante los diez años que permaneció en el cargo, su estilo político infundió a la presidencia una autoridad moral e intelectual que llegaba mucho más lejos de lo que le concedían sus escasas atribuciones constitucionales. Su sucesor, el Dr. Heinrich Lübke, un diputado del C. D. U. poco conocido, siguió estrictamente las líneas del partido (1 de julio de 1959).

El Tribunal Constitucional federal resultó ser, probablemente, la institución de mayor éxito. Junto con los tribunales simi-

lares de los *Länder*, fué principalmente un instrumento para conseguir el ajuste armonioso de las controversias entre los Estados y la Federación, el mantenimiento escrupuloso de la regla de Derecho y la protección de las libertades civiles, que encontraron en él su guardián más solícito. Basándose en la autorización constitucional intentó prevenir el resurgimiento de partidos subversivos, declarando fuera de la ley a los partidos neonazi, socialista del Reich (en 1952) y comunista (en 1957). Junto con otros órganos judiciales supremos, el Tribunal vigiló las arbitrariedades administrativas de los funcionarios públicos. Los alemanes, tradicionalmente autoritarios, sostenidos por una prensa vigilante e independiente, encontraron a menudo el valor para alzarse contra la igualmente arraigada superioridad de los cuerpos oficiales. Esto puede parecer paradójico, puesto que, mirado desde el punto de vista sociológico, la República federal alemana está inspirada en la tradicional alianza de las fuerzas de la burocracia y los grandes negocios, logrando, como anteriormente, el prestigio social más alto y el mayor poder político. Debido a su íntima conexión, cierto grado de corrupción apareció como fenómeno aliado a la prosperidad.

f) *Balance del régimen de Adenauer*.—El balance de los diez primeros años de la segunda República alemana es impresionante en todos los puntos. Alemania aprovechó inteligentemente el conflicto entre Oriente y Occidente bajo la dirección del doctor Adenauer y recuperó su posición entre las grandes potencias. El Gobierno y la industria se consagraron rectamente a la política de integración europea. El ya famoso «milagro alemán» (*Wirtschaftswunder*) transformó una tierra en ruinas en el Estado industrial dirigente de Europa. Ciudades derruidas fueron reedificadas aún mejor que antes. El nivel de vida mejoró hasta convertirse en unos de los más altos de Europa. El problema del paro se solucionó hasta tal punto que tuvo que ser importada mano de obra extranjera. La prosperidad se extendió a las clases obreras. Las uniones se abstuvieron de proporcionar una subida de salarios en interés de la reconstrucción nacional. Se evitaron las huelgas de larga duración. El mismo Canciller tiene a su favor el haber forzado la dirección de la nueva política de codeterminación (1951), bajo la cual los representantes de los trabajadores y empleados elegidos participan en la dirección de las fábricas como miembros de la Junta de directores. A pesar de su

impotencia política, o tal vez debido a ella precisamente, el Parlamento federal fué difícilmente superado por otro cuerpo legislativo en trabajo y competencia técnica. Entre sus resultados más importantes merecen ser mencionados: la legislación tendente a una «igualación de la carga» por la que los daños de guerra fueron distribuídos entre la población equitativamente; la concesión de devoluciones a millones de víctimas de los nazis, acompañadas por un generoso tratado de indemnización con Israel; la unificación de los sistemas legales, destrozada por las antagónicas políticas de ocupación; las reformas en gran escala de las leyes civil y criminal; la modernización del servicio civil, provisto ahora de representantes personales en todos los grados, que llevó consigo una completa revisión de la estructura de los impuestos, y por último, pero igualmente importante, los esfuerzos legislativos para democratizar el nuevo espíritu militar, con objeto de expulsar el espíritu militarista «prusiano». En el lado negativo podemos encontrar: en la nueva legislación contra el sistema de *cartels*, el hecho de no librar a la «economía social de mercado libre» de los controles por los grandes *cartels* y uniones industriales; algunos tímidos intentos de expulsar a los nazis de sus puestos gubernamentales, administrativos, judiciales y académicos, y en general, la falta total de un plan económico para el futuro. Un observador crítico puede notar que el autoritario paternalismo del régimen de Adenauer conduce difícilmente a la educación del pueblo, y en particular de la juventud, en el arte y valor del autogobierno responsable. Tanto la masa del pueblo como los intelectuales, una vez alcanzada la prosperidad se convirtieron en un mundo totalmente desligado de la política, aunque las cifras de votantes puedan hacer creer lo contrario. Los partidos son simplemente máquinas políticas dirigidas por profesionales no arraigados en los derechos de ciudadanía. Las recientes tonalidades de sentimentalismo neo-nacionalista pueden ser ignoradas. La República federal alemana no ha pasado todavía la prueba crucial de la democracia constitucional.

LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA ALEMANA (ALEMANIA ORIENTAL)

El establecimiento de la República federal alemana en el Oeste fué seguido por la proclamación (el 7 de octubre de 1949) de la

República democrática alemana en la zona soviética de Alemania, que comprende los cinco *Länder* de aquella zona y que tiene su capital en el sector soviético de Berlín. Una Constitución había sido adoptada previamente por el Consejo del pueblo y el Tercer Congreso del Pueblo (el 30 de mayo de 1949). Cuando este último se convirtió en la cámara baja del Parlamento (*Volkshammer*), promulgó la Constitución (del 3 al 10 de agosto de 1950). Wilhelm Pieck, antiguo dirigente comunista, fué elegido presidente por un período de cuatro años (el día 11 de octubre de 1949) y reelegido con precisión de reloj desde entonces (el 7 de octubre de 1953 y el mismo día de 1957). Otto Grotewohl, antiguo político del S. P. D., designado primeramente ministro-presidente (el 7 de octubre de 1949), fué elegido solemnemente por la *Volkshammer* después de la entrada en vigor de la Constitución (15 de octubre de 1950). Y fué igualmente reelegido al comienzo del nuevo período legislativo (el 16 de noviembre de 1954 y el mismo día de 1958). Los soviéticos, sincronizando su política con la de Occidente respecto del reconocimiento de la República federal alemana como Estado soberano, restauraron formalmente la soberanía de sus satélites en marzo de 1954. Sin embargo, las tropas soviéticas permanecieron en el territorio de la República democrática alemana basándose en un tratado similar al que concluyeron las potencias occidentales y la República federal alemana en los acuerdos de Londres y París de 1954.

La Constitución, fuertemente influida por los principios ideológicos soviéticos y sus instituciones, sigue aparentemente el modelo de gobierno por asamblea, familiar en la órbita soviética. Establece un poder legislativo bicameral. La Cámara Alta (*Länderhammer*) estuvo compuesta al principio por delegados de los cinco *Länder* de la zona soviética y operó bajo sus propias Constituciones. Pero en 1952 fueron reemplazados con sus Gobiernos y Parlamentos por catorce distritos territoriales, cuyos 63 delegados constituyen desde entonces la segunda Cámara.

Las elecciones para el nombramiento de miembros de la *Volkshammer* —si aquel término es apropiado para un procedimiento de votación conducido bajo coacción pública, teniendo como resultado la unanimidad habitual de los regímenes totalitarios— se celebraron cada cuatro años con la única lista de candidatos del Frente Nacional, en el que participaron todos los partidos políticos reconocidos y el conjunto de las organizaciones oficiales.

Los 400 escaños se distribuyeron, de acuerdo con un sistema predeterminado, entre el S. E. D. y algunos partidos burgueses de menor importancia que se designaron: Unión democrática-cristiana, liberal-demócrata, nacional-demócrata y partido democrático de los campesinos. Así, la variedad de partidos fué mantenida nominalmente, pero el S. E. D. fué el más favorecido. En la práctica, sin embargo, la competencia u oposición entre los partidos dentro del Parlamento está excluida por lo que se conoce como sistema de bloque, que garantiza la unanimidad de los votos parlamentarios y que fué adoptado por los órganos políticos, cualquiera que fuese su grado. Las verdaderas decisiones políticas llegan a él por agentes coordinadores de un Gabinete íntimo que recuerda al *Presidium* soviético y que a su vez está bajo las órdenes del *Politbureau* del S. E. D. Este último está dominado totalmente por el hombre fuerte del régimen, Walter Ulbricht, el primer secretario del S. E. D. De este modo el Gobierno de asamblea puede convertirse desde un sistema de poder regido por una Asamblea soberana, a una dictadura de un grupo reducido o incluso de una sola persona.

La República democrática alemana siguió las líneas habituales de comunización de la vida pública y de colectivización de la vida individual con una graduación dictada por las mismas condiciones alemanas. El control totalitario es ejercido por una especie de coacción psicológica, por la educación masiva, la persuasión y el adoctrinamiento. Las autoridades judiciales y administrativas, sujetas a las repetidas «purgas», se ajustan enteramente a las exigencias del marxismo ortodoxo. La presión totalitaria es lo que conduce a la mayoría de los intelectuales a Occidente. El desagrado político y económico estalló, después de la muerte de Stalin, en una espontánea sublevación (el 17 de junio de 1953) que, a pesar de ser muy extendida, se derrumbó rápidamente a causa de la falta de un dirigente y la presencia de las tropas soviéticas. La economía nacional fué socializada progresivamente hasta que, en 1958, un 80 por 100 de ella estaba ya incluida en el sector público. El régimen puede reclamar por sus reformas agrícolas fundamentales el fin de la influencia económica y política que los grandes terratenientes (*Junkers*) habían ejercido durante tanto tiempo sobre Prusia. Tras la eliminación de la producción agrícola de los Estados se organizaron en primer lugar unas cooperativas dirigidas eficazmente y que presen-

taban un grado de colectivización menor que las granjas colectivas de la U. R. S. S. El proceso se terminó en los primeros meses de 1960. La fuerza militar se aumentó considerablemente bajo el disfraz de la Policía del pueblo y otras organizaciones paramilitares.

Por otra parte, las sucesivas leyes nacionales de planificación (un plan bienal —1949-1951—, seguido de otros dos planes quinquenales —1951 y 1956, respectivamente—) obtuvieron éxitos notables elevando la industria y la agricultura a un nivel de eficacia doble, hecho sorprendente si se tiene en cuenta la sobreburocratización y la influencia inexorable de la capacidad de trabajo. En 1960 Alemania oriental había alcanzado el rango de quinta potencia europea en el orden industrial y logrado la octava posición en todo el mundo, con un comercio de exportación que aumentó rápidamente, en particular con Asia, Africa y los miembros del Pacto de Varsovia, comprometidos todos ellos bajo la dirección soviética en la coordinación y nacionalización tecnológica de sus fuerzas industriales. El racionamiento fué abandonado y el abastecimiento de alimentos y mercancías de consumo contribuyeron invariablemente a un alza de los niveles de vida. Alemania oriental, junto con Checoslovaquia, se han convertido en piezas de muestra de la órbita soviética.

Si se celebrasen elecciones libres en esta época, con toda probabilidad resultaría una fuerte mayoría a favor del tipo occidental de democracia constitucional. Sin embargo, la persistente influencia psicológica de adoctrinamiento e incluso un orgullo incomprendible en la realización de sus objetivos evitarían el poder contar con la generación más joven e incluso con grandes sectores de trabajadores. Si la unificación con Alemania occidental es todavía ardientemente deseada por una abrumadora mayoría de la población, las condiciones económicas han mejorado de tal manera que la unificación ya no exige en Alemania oriental la urgencia que tal vez requería hace algunos años. Indicio de ello pueden ser las cifras decrecientes de las evasiones hacia el Oeste. En 1960 la inmigración desde Occidente superó en una tercera parte al movimiento hacia la dirección inversa.

BERLÍN Y EL PROBLEMA DE LA UNIFICACIÓN ALEMANA

Pasados ya quince años desde la terminación de la segunda guerra mundial, Alemania permanece todavía dividida y gobernada por dos sistemas hostiles. El cisma está simbolizado y agravado en grado mayor por la división de Berlín. La situación de Berlín occidental es totalmente anómala, puesto que la Constitución de Bonn no se aplica al territorio, a pesar de que los sectores occidentales están considerados legalmente como parte de la República federal alemana. Los Estatutos federales requieren para su validez ser adoptados formalmente por el poder judicial bicameral que realiza sus funciones bajo la Constitución de Berlín. Por ahora la cuestión de Berlín occidental persiste como problema crucial de la Alemania unificada y tiene alcance universal. El bloqueo de Berlín occidental realizado por los soviets (1948-1949), aunque fué solucionado por la creación del puente aéreo, en rigor acentuó la permanente y difícil situación creada por la presencia continuada de los aliados en la «isla del mar rojo». Los esfuerzos internacionales para llegar a una solución aceptable han resultado infructuosos.

La posición de Occidente estima que el presente *status* de Berlín —ocupación militar aliada con rutas de acceso libre— se podría mantener hasta hallar una solución a todo el problema alemán. Con este objeto, Occidente propone la celebración de elecciones libres en toda Alemania bajo la vigilancia internacional, para la elección de una Asamblea y un Gobierno autorizado por el voto popular, que concluiría el tratado de paz de toda Alemania con sus antiguos enemigos. Los soviéticos, sin embargo, insisten en que la unificación de Alemania, que resolvería automáticamente el problema de Berlín, debería ser realizada mediante negociaciones entre los dos Gobiernos alemanes, que formarían, en pie de igualdad, un Gobierno de toda Alemania, para concluir el tratado de paz. Estando todavía pendiente de arreglo este convenio último, los soviéticos pidieron (el 28 de noviembre de 1958) que Berlín occidental fuese convertido en una «ciudad libre»; sus habitantes gozarían de la forma de gobierno de su propia elección, y sería evacuado por las tropas occidentales y neutralizado militarmente. La Conferencia de la cumbre de París, donde se hubiese intentado llegar a un acuer-

do, terminó en un completo fracaso antes, incluso, de haber comenzado (mayo de 1960). Dada la intransigencia de todos los poderes interesados en llegar a una solución, Alemania permanece dividida por tiempo indefinido. Pero a medida que los años transcurren, las dos Alemanias crecen cada vez más distanciadas.

KARL LOEWENSTEIN

(Amherst College, U. S. A.)

(Traducción de CÁNDIDO PEREA GALLEGO.)

BIBLIOGRAFIA

- LICHTENBERGER, H.: *Germany and its Evolution in Modern Times*. Nueva York, 1913.
- KRUEGER, F. K.: *Government and Politics of Germany*. Nueva York, 1915.
- BLACHLY, F., y OATMAN, M.: *The Government and Administration of Germany*. Washington, 1928.
- ROSENBERG, A.: *A History of the German Republic*. Londres, 1936.
- ROBERTS, Stephen H.: *The House that Hitler Built*. Nueva York, 1938.
- LOEWENSTEIN, Karl: «Germany and Central Europe», en *Governments of Continental Europe*, editado por J. T. Shotwell. (Nueva York, 1940, segunda edición, 1952).
- FRAENKEL, Ernst: *The Dual State*. Nueva York, 1941.
- NEUMANN, Franz: *Behemot*. Nueva York, 1944.
- LOEWENSTEIN, Karl: *Hitler's Germany*. Nueva York, 1944.
- TERVOR-ROPER, H. R.: *The Last days of Hitler*. Nueva York, 1947.
- LOEWENSTEIN, Karl: «Law and the Legislative Process in Occupied Germany», en el *Yale Law Journal*, vol. 57, págs. 724, 884. New Haven, 1948.
- BULLOCK, Allan: *Hitler, A Study of Tyranny*. Londres, 1951.
- WHEELER-BENNETT, John W.: *The Nemesis of Power*. Londres, 1953.
- CLAY, Lucius D.: *Decision in Germany*. Nueva York, 1950.
- LITCHFIELD, Edward H. (editor): *Governing Post-war Germany*. Itaca, 1953.
- GOLAY, John F.: *The Founding of the Federal Republic*. Chicago, 1958.
- GROSSER, Alfred: *The Colossus again*. Nueva York, 1955.
- WALLICH, Henry C.: *Mainsprings of German Revival*. Nueva York, 1955.
- HISCOCKS, R.: *Democracy in Western Germany*. Londres, 1957.

R É S U M É

L'auteur fait une étude historique et sociale de la situation de l'Allemagne depuis 1945 jusqu'à 1960. Il commence par nous présenter la division géographique de l'État Allemand en quatre

zones d'occupation établies en 1945, et le programme politique à suivre pour arriver à sa reconstruction, et plus longuement les quatre objectifs les plus intéressants: la démilitarisation, la dénazification, la démocratisation et la décentralisation.

Se limitant à l'Allemagne occidentale et après une analyse des problèmes de l'élaboration de la Constitution de Bonn, il développe le contenu de celle-ci, en montrant la structure des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et leurs organismes fondamentaux.

Ensuite il nous fait remarquer les résultats obtenus pendant les onze premières années de l'existence de la République Fédérale Allemande, au sujet des postulats tels que la restauration de la souveraineté, le régime des partis, les relations entre le gouvernement et le parlement, le fédéralisme pour terminer par un jugement de critique du régime du Chancelier Adenauer.

Dans la seconde partie il examine, avec le même criterium objectif que dans la partie précédente, l'organisation des différents pouvoirs dans la République démocrate allemande, en faisant une étude de sa situation interne et en présentant le bilan des résultats obtenus là-bas.

Finalement il se penche sur le problème de l'unification allemande, en décrivant les positions antagoniques de l'Orient et de l'Occident qui sont un obstacle à la solution de ce problème fondamental de nos jours.

S U M M A R Y

The author carries out a historical social survey of the situation of Germany in the period from 1945 to 1960. He begins by stating the geographical division of the German State in four occupied zones established in 1945, and the political programme to be followed in order to achieve its reconstruction, detailing the four objectives of greater interest: demilitarization, denazification, democratization and decentralization.

Concentrating mainly on Western Germany, and after an analysis of the development problems of the Bonn Constitution, he explains the contents of the latter, showing the structure of legislative executive and judicial powers and its fundamental organisms.

He then goes on to point out the results obtained during the

first eleven years of the Federal German Republic, as regards postulates as the restoration of sovereignty, party regime, relations between government and parliament, federalism in order to finish with critical judgement on Chancellor Adenauer's regime.

In the second part he examines, with the same objective criterium as with the first, the organization of the different powers in the democratic German Republic, studying their internal situation and stating the balance of the results obtained therefrom.

Lastly, he studies the problem of the unification of Germany, and describes the antagonistic positions of the West and East, which prevent a solution to this fundamental question of our times.

