

# PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Historia, desarrollo y desafíos del presente

DR. GEORG WALTNER<sup>1</sup>

## ADVERTENCIA PREVIA

Permítaseme hacer unas advertencias previas a mi exposición. En primer lugar quiero dejar establecido lo siguiente: No quiero ni puedo afirmar que la República Federal Alemana tenga la mejor Constitución que quepa pensarse, y que pueda recomendarse sin reservas a todas las demás naciones. Me es claro que las circunstancias y concepciones históricas, geográficas, sociales, sociológicas y políticas son en los distintos Estados de la tierra tan fundamentalmente distintos, que no procede dar recetas patentadas.

Por otra parte quiero consignar sin dejar lugar a dudas: La Ley Fundamental de 23 de mayo de 1949 para la República Federal de Alemania es la Constitución más libertaria que jamás haya tenido el pueblo alemán. Con dicha Constitución ha sido posible a nuestro Estado salir del aislamiento luego del derrumbe del Tercer Reich y volver al círculo de los Estados que han podido concretar un alto grado de libertad ciudadana, de bienestar económico y de seguridad social.

Y ello ha sido posible, no obstante que nuestra Constitución, dada la división de Alemania, fue concebida originaria-

---

<sup>1</sup> Traducción del alemán por Enrique Aimone Gibson, profesor de la Universidad Católica de Valparaíso.

mente tan sólo como provisoria, y que por igual motivo no se denominó Constitución, sino tan sólo Ley Fundamental.

Tampoco quiero ni enfrentar, ni comparar, ni siquiera valorar esta Constitución alemana con la Constitución chilena, que el pueblo de Chile aprobó el 11 de septiembre de 1980 por una mayoría superior a los dos tercios de los votantes.

Con la promulgación de la nueva Constitución chilena, mi situación es, con seguridad, distinta de aquella en que se encontraba mi anterior jefe, el entonces Ministro del Interior del Estado Libre de Baviera, Dr. Bruno Merk, cuando él tuviera, en agosto de 1974, la oportunidad de hablarles acerca del derecho constitucional alemán.

Por ello, luego de referirme esquemáticamente a los principios esenciales de la Constitución de la República Federal Alemana, abordaré algunos de los problemas que hoy enfrentan la realidad constitucional y la realidad social alemana, los que nos obligan a repensar y a sondear también las normas constitucionales, debido a los cambios que ha habido en nuestra circunstancia.

Una Constitución se transforma en papel impreso o en mero ordenamiento de negocios para los órganos estatales si el pueblo no la realiza y no convive con ella, y si no se vuelve a insuflar vida en sus formulaciones fundamentales. Una Constitución es algo vivo; exige reformas; una Constitución permanece en el plano de la discusión: las 35 reformas constitucionales desde el 23 de mayo de 1949 son una prueba de ello.

Constituye una importante tarea de la ciencia y de la doctrina no dejar que la Constitución sea simplemente un abstracto logro del pensamiento, sino darle impulsos de vida; iluminarla desde el punto de vista de los cambios de hecho; descubrir lo que permanece encubierto, y modificarla, suprimiendo todo aquello que no sea compatible con su idea global.

## I. HISTORIA

El solo hecho de que yo intentara aunque fuera tan sólo esquematizar la historia de la Ley Fundamental, rebasaría el marco de esta conferencia. No obstante, me parece necesario, para la comprensión del espíritu de la Ley Fundamental, recalcar brevemente el trasfondo histórico.

En 1945 terminó para Alemania la guerra total con una capitulación total. Todo el aparato estatal se derrumbó. Todo poder estatal pasó a manos de las fuerzas de ocupación.

El 1º de julio de 1948, cuando los 3 gobernadores militares de Occidente facultaron a los Jefes de Gobierno de los 11 Estados que ya se habían constituido, para convocar a una Asamblea Constituyente, denominada *Consejo Parlamentario*, compuesto de 65 delegados, presidido por el Dr. Konrad Adenauer, los hombres estaban aún bajo la impresión directa de la vivencia de las consecuencias de esta catástrofe, de un estado que:

- había reducido el valor del individuo respecto del significado de las funciones que a él tocarían en la sociedad;
- de un Estado que no toleraba oposición a sus formulaciones de fines políticos, y que respondía a toda contradicción con un aniquilamiento moral y aun físico;
- de un Estado que había apreciado el poder más que el Derecho, y que consideraba la violencia como un medio legítimo, y
- de un Estado que no reconocía defensa —judicial o de otro tipo— contra el poder que ejercía.

Esta impresión quedó manifiesta en el Preámbulo a la Ley Fundamental. El expresa:

*En la conciencia de su responsabilidad frente a Dios y a los hombres, e imbuido de la voluntad*

*de perseverar su unidad nacional y estatal y de servir como miembro con iguales derechos en una Europa unida a la paz del mundo, el pueblo alemán ha . . .*

A fin de dar a la vida estatal una nueva ordenación, por un tiempo de transición, gracias a su potestad constituyente, ha aprobado esta Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

Ha actuado también por aquellos alemanes a quienes fuera negada su participación.

El pueblo alemán en su conjunto es invitado a terminar de plasmar, en libre determinación, la unidad y la libertad de Alemania.

Entonces había, en lo esencial, un amplio consenso. Hoy día la discusión de problemas esenciales es determinada cada vez con mayor fuerza por una generación que creció en los años de la reconstrucción, que no fue afectada por la historia de antes de 1945, es decir, de una generación para la cual la libertad, tan esforzadamente lograda, se da por entendida.

## II. PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

### I. RELACION ENTRE CIUDADANO Y ESTADO (LISTADO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y DE LAS LIBERTADES)

El Primer Canciller de Alemania Federal, el Dr. Konrad Adenauer, dijo, en su primera exposición gubernativa, el 20 de septiembre de 1949:

*Tenemos ante todo de nuevo la protección de los derechos de la personalidad . . .*

Estos bienes: protección jurídica, garantías de la libertad personal, de que fuéramos privados por

tanto tiempo, son tan valiosos que hace que nos podamos alegrar, a pesar de tanto que nos falta, de volver a poseer estos derechos de la personalidad.

Este reconocimiento fundamental da su sello a la Ley.

Dadas las dolorosas experiencias del pasado, los padres de la Constitución colocaron al hombre en el punto central de sus reflexiones político-constitucionales.

La versión constitucional empieza, por ello, no sólo con la descripción de la forma de Estado, sino con los derechos fundamentales del individuo.

*La dignidad del hombre es inviolable. Su respeto y protección constituyen un deber de todo poder estatal.*

Este fundamento del accionar estatal, formulado como derecho básico, es el art. 1º, inc. 1º de nuestra Constitución. Tal *principio guía* provee al orden constitucional con un listado de derechos fundamentales de la libertad, tanto política como personal, que no tienen tan sólo la significación de formulaciones programáticas, y de estar a disposición del legislador, sino que más bien vincular inmediatamente a la función legislativa, a la ejecutiva y a la jurisprudencia. El listado de derechos básicos de la Ley Fundamental, por lo demás, excede al listado de los derechos humanos aprobados en la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Básicas de 1952.

Los derechos fundamentales dieron un claro *no* a toda clase de totalitarismo y un claro *sí* a la libertad individual en una sociedad libre y al pluralismo en la sociedad.

Los derechos generales de libertad, como los derechos a la vida y a la integridad personal, a la libertad personal, a las libertades religiosas y de conciencia, a la inviolabilidad del hogar, la garantía de la inviolabilidad postal y telegrá-

fica, provistas de una protección jurídica integral, aseguran *la esfera de la libertad* personal como jamás antes ocurriera en la historia de Alemania.

Asimismo, el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la libre acción, el derecho a la libre elección de profesión, el derecho del libre desplazamiento personal y por último los derechos de propiedad y a la libre contratación, crearon las bases para el rendimiento personal y de tal manera también para el satisfactorio desarrollo de nuestra economía.

Tales decisiones fundamentales —conjuntamente con la igualdad general frente a la ley y el encargo constitucional de velar por la seguridad y la política sociales— contribuyeron también grandemente a la paz social en nuestro país.

Contribuyeron a garantizar la participación política los derechos de libertad de opinión y de prensa, el derecho de reunirse públicamente y el derecho a fundar partidos, como asimismo el derecho a participar en elecciones libres y secretas a nivel de la Federación, de los Estados federales y de las distintas corporaciones a nivel comunal.

La especial activación de los derechos fundamentales en nuestra Constitución es también la razón que explica la relativa popularidad de la Ley Fundamental, popularidad a la que, por ejemplo, jamás pudo llegar la Constitución Republicana de Weimar de 1919.

## 2. ESTADO DE DERECHO Y CONTROL

Los mencionados derechos constitucionales serían bellas pero vacías fórmulas si no fueran aplicables. Por ello, la Constitución garantiza en su art. 19, inc. 4º, una completa garantía jurídica.

Todo aquel que alegue que, a través del poder público, del Estado, o de otras instituciones, se le hayan violado sus derechos, sea por acciones de soberanía o en el campo

de acciones soberanas, puede emprender el camino para obtener una constatación judicial al respecto.

El sistema de protección jurídica ha sido construido en forma integral. El ciudadano dispone, en el ámbito de las jurisdicciones administrativa, previsional, social y financiera, como asimismo en la jurisdicción ordinaria, de numerosas y diferenciadas posibilidades de accionar. Y vaya un dato para concretar la estimación: en la República Federal de Alemania hay alrededor de 16.600 jueces.

El sistema de protección jurídica no tiene vacíos, y es perfecto. Algunos opinan: demasiado perfecto. Así, existe la opinión de que se plantearía la necesidad de revisar, en el interés de la seguridad jurídica y de la economía administrativa, la pluralidad de instancias posibles para cada caso particular.

Al mismo tiempo, cada ciudadano tiene la posibilidad de llegar, a través de una queja constitucional, ante el Tribunal Constitucional, máximo juzgador en cuestiones Constitucionales, alegando que sus derechos fundamentales han sido lesionados por un acto de la legislación, de la jurisprudencia o de la administración.

Permítaseme entrar en este aspecto, adelantando algunos puntos que serán objeto de la tercera parte de mi exposición.

Nadie que critique estos puntos querrá limitar la garantía del derecho establecido por la Constitución. El término *estado de los recursos jurídicos* sólo quiere preguntarse en qué grado se puede sostener que la pluralidad de instancias esté realmente exigida por los intereses de la justicia, y en qué grado se podría propiciar, en el interés de la seguridad jurídica y de la economía de la administración, una reducción de tales recursos.

Deseo explicar esto a la luz de un sencillo ejemplo: Al denegarse, pongamos por caso, un permiso de edificación; la próxima instancia administrativa examina en primer lugar

la procedencia jurídica y material de una resolución de autoridad. En el caso de no obtener éxito, los afectados tienen frente a sí aún tres instancias judiciales: el tribunal administrativo, el tribunal administrativo de apelación y el tribunal administrativo federal. Ello significa, sin embargo, además, que recién entre 3 a 7 años después de la resolución de autoridad se habrá resuelto al respecto con eficacia de cosa juzgada.

En todo caso, es preciso ser cauteloso respecto de las opiniones críticas y de las proposiciones de reforma, ya que es preciso no destruir la confianza de los ciudadanos en los tribunales independientes. Existen prejuicios, no obstante, y ello por el hecho que los tribunales, en el caso de procesos grandes, que provocan, naturalmente, expectación pública, pienso, por ejemplo, en el proceso relativo al aeropuerto de Munich, con miles de demandantes, o a los procesos *Baader-Meinhof*—, tienen ocasionalmente dificultades para *abordar* la materia procesal con normas de procedimiento, las que sólo bajo determinadas condiciones se adecuan a tales investigaciones.

### 3. DEMOCRACIA "PROTEGIDA"

Los derechos de libertad de la Ley Fundamental que acabamos de esbozar, especialmente en cuanto afectan a la actividad del ciudadano como miembro de la comunidad, no deben ser entendidos en el sentido de un liberalismo valorativamente neutral.

La Ley Fundamental reposa sobre una jerarquía de valores *obligatoria*: la jerarquía valórica de la democracia liberal. A ella pertenecen:

- la soberanía popular
- la división de poderes
- la responsabilidad del gobierno
- la legalidad de la administración



- la independencia de los tribunales
- el principio de la mayoría y la igualdad de oportunidades para todos los partidos políticos, con el derecho, constitucionalmente establecido, para formar y ejercer una oposición.

En consecuencia, la Ley Fundamental no garantiza ni tolera aquellas actividades políticas que tengan por objetivo la eliminación del ordenamiento fundamental democrático liberal. El principio se denomina *democracia tan sólo para demócratas*, o *ninguna libertad para los enemigos de la libertad*.

La Ley Fundamental se distingue con ello notoriamente de la Constitución de Weimar, la que se agotaba en regulaciones formalistas. Tal relativismo valórico, que acepta todo aquello aun cuando sea tan sólo resultado del principio de las mayorías, conduce tarde o temprano al suicidio de la democracia. Esta doctrina fue tomada por la Ley Fundamental de la historia del nacionalsocialismo, el que agradeció su llegada al poder, no en último lugar, a la debilidad de una democracia mal entendida.

Por ello, para el caso extremo de una amenaza al ordenamiento fundamental demócrata-liberal, la Ley Fundamental contempla también la posibilidad de una prohibición de partidos o de una restricción de derechos fundamentales, decisión que compete al Tribunal Constitucional, que es la instancia alemana superior para cuestiones constitucionales.

En consecuencia, la Ley Fundamental tomó una decisión en favor de una democracia asegurada o, expresado de otra manera, por una democracia *protegida*.

En mi opinión, constituye una expresión de estabilidad de nuestro ordenamiento básico liberal-democrático el hecho de que hasta ahora haya habido tan sólo dos procesos de prohibición de partidos: en 1952 se prohibió el Partido Socialista Imperial, de orientación extremista de derecha, y

en 1956 el Partido Comunista alemán. Hasta la fecha no ha habido ninguna privación judicial de derechos fundamentales.

Este pequeño número de procesos ha conducido ocasionalmente a la siguiente interpretación: la posibilidad de prohibir un partido ha tenido, en la Alemania de postguerra, un sentido de protección de la evolución en ciernes, pero, a la larga, sería incompatible con los principios democráticos.

Al respecto puede decirse tan sólo lo siguiente: Desde la comprensión demócrata fundamental es sin duda más simpático que un partido que viole la Constitución sea descartado de la vida política por la decisión de los ciudadanos en las urnas, que por un proceso de prohibición a cargo del Tribunal Constitucional. Se trata de un signo de conciencia y de fuerza de una democracia liberal.

El extremismo de derecha y de izquierda —y ello puede ser comprobado con máxima satisfacción— ha obtenido hasta ahora, por parte del ciudadano, un prístino rechazo. Como prueba de lo dicho, vayan las cifras de la última elección del Parlamento Federal:

	DKP 0,3%		NPD 0,3%
Otros =	Partido Europeo de Trabajadores		
	Federación Comunista de Alemania		
	Occidental claramente bajo 0,1%		
CDU/CSU ...	44,5%	SPD	42,9; otros 2,0%
FDP	10,6%		

El éxito que hasta ahora ha tenido el poder de convencimiento de las fuerzas democráticas en el debate político no es, no obstante, razón para cuestionar en sí el principio de la democracia protegida por su instrumentalario jurídico,

y para dejar al libre juego de las fuerzas sociales la determinación de cómo se forma y se organiza la voluntad política. Los principios fundamentales deben ser decididamente defendidos, por los medios que el ordenamiento jurídico permite, contra todo ataque. Quien trabaje en este plano con el argumento de la tolerancia política —la que es, sin duda, junto con la neutralidad de la concepción del mundo un elemento esencial de la democracia liberal— desprecia el instinto natural de conservación de la democracia y relativiza la fe en los valores fundamentales inviolables de la Constitución.

Ello queda especialmente demostrado en el caso de la exclusión de miembros de partidos y organizaciones anti-constitucionales, es decir, de enemigos de la Constitución, del derecho a ingresar a los servicios públicos.

Una democracia liberal protegida debe evitar que sus enemigos se infiltren en sus instituciones, que penetren en los servicios públicos, que horaden el Estado por dentro, y que destruyan la confianza del ciudadano, el que sabe que la administración orienta su acción conforme al derecho y a la ley. En el servicio público, por tanto, deben trabajar tan sólo aquellos que se declaran irrestrictamente en favor del ordenamiento fundamental. Las dudas fundadas en tal confianza deben llevar a la negativa de la correspondiente solicitud de ingreso. Tal posición ha sido calificada, especialmente por fuerzas de extrema izquierda, como una impropcedente *prohibición de ejercicio profesional*. Desafortunadamente, tal término, impropcedente por lo demás, ha sido aceptado en las discusiones de algunos sindicatos y, acriticamente, lo han aceptado también amplios sectores de los medios informativos alemanes. Ello ha llevado, sobre todo en el exterior, a consecuencias negativas respecto del enjuiciamiento de las condiciones democráticas y estatales de la República Federal de Alemania: El fue criticado vorazmente no sólo por los Estados gobernados por el comunis-

mo, sino también por los medios informativos de los Estados occidentales.

Yo quisiera comprobar enérgicamente: No existe prohibición de ejercicio profesional en la República Federal de Alemania. Nuestra libertad comprende, naturalmente, también, la de quienes no piensan como nosotros. Nadie está impedido de expresar sus objetivos y puntos de vista políticos dentro o fuera de los partidos políticos.

Permítase citar al ex Presidente Scheel, quien dijera al respecto:

*Si se designa a nuestro estado de derecho como fascista, porque cierra el paso al servicio público a quien quiera usarlo como camino y medio para destruir nuestra Constitución democrática, se hace un magro servicio a la democracia. La idea de que el Estado deba salario y jubilación a quienes quieran destruirlo, es abiertamente absurda. Motejar la defensa de la democracia como prohibición de servicio público no significa otra cosa que transformar el derecho en arbitrariedad.*

Desafortunadamente, sólo hasta 1972 pudo considerarse tal posición como común a los partidos democráticos. Los partidos socialdemócrata y liberaldemócrata, y los gobiernos que sustentan, han relativizado persistentemente esta posición. En este punto, nuestra democracia y nuestro estado de derecho se encuentran frente a una encrucijada.

#### 4. SEGURIDAD PARA LA CONSERVACION DEL ESTADO DEMOCRATICO

La Ley Fundamental combina su decisión por una democracia protegida con especiales precauciones para la subsistencia asegurada del Estado democrático. También en este caso las concepciones de los impulsos esenciales provienen de la experiencia, especialmente de aquella relativa a la Constitución de Weimar, de 1919.

Ello queda demostrado fundamentalmente:

- en la posición del Jefe de Estado;
- en la relación entre Parlamento y Gobierno;
- en la regulación del ejercicio del sufragio.

11) *El Jefe del Estado* conforme a la Constitución de Weimar era el Presidente del Reich, el que no era elegido por el Parlamento, sino que directamente por el pueblo para un largo plazo de 7 años. El Presidente del Reich disponía de un derecho a facultades extraordinarias, es decir, él podía despachar, sin concurrencia del Parlamento, regulaciones jurídicas equivalentes a las leyes.

Las esperanzas de los Padres de la Constitución de Weimar, en el sentido de hacer del Presidente del Reich el guardián de la Constitución, no se cumplieron. Al último Presidente del Reich cupo, en la ascensión al poder de Hitler, un papel fatal.

El Presidente Federal es hoy exclusivamente el representante del Estado, y no de sus conductores políticos. No es elegido por el pueblo, sino que por una corporación electoral especial. Su período abarca 5 años. No tiene facultades especiales, ni mando sobre fuerzas armadas. El Jefe del Gobierno, denominado Canciller Federal, no responde ante él, sino ante el Parlamento Federal.

En este punto la Ley Fundamental siguió un camino distinto al de la Constitución chilena.

12) *En la relación entre Parlamento y Gobierno.* Es hoy improcedente una destitución de un Ministro determinado. El Canciller Federal, y con él todo el gobierno, sólo pueden ser destituidos por la elección, por el Parlamento, de un nuevo Canciller Federal. El *voto de desconfianza constructivo* hace que los tiempos de acefalía gubernativa sean prácticamente imposibles. Esto ha traído a la República Federal una notoria estabilidad.

13) También el *derecho electoral* ha fortalecido la democracia. Al primer Parlamento Federal en el otoño de 1949 tuvieron acceso 11 partidos, entre ellos algunos pequeños y otros pequeñísimos, que, en parte, postulaban programas de extrema izquierda y extrema derecha.

En 1953 se introdujo la así denominada disposición de cierre: ella hace imposible el acceso al Parlamento a fracciones y grupos que, considerando el territorio electoral en su conjunto, obtengan menos del 5% de los votos. A partir de 1961, los 500 diputados del Parlamento de Bonn, que resultan de elecciones generales, directas, libres, igualitarias y secretas, y que duran 4 años en su mandato, provienen tan sólo de los tres grandes partidos democráticos: La Unión Demócrata Cristiana, o en su caso Unión Social Cristiana, que ha sido siempre, desde la fundación de la República Federal, el partido más poderoso, y que a la fecha está en la oposición; el Partido Social Demócrata y el Partido Demócrata Libre.

### III. DESAFIOS DEL MOMENTO ACTUAL

Por medio de este breve y fragmentario esquema he intentado trazar algunos rasgos esenciales de la Constitución de la República Federal de Alemania. Quiero conformarme con ello, ya que, dado el corto tiempo de que dispongo, quiero abordar también otro aspecto, cual es la actual realidad social y las exigencias que se plantean al Estado y al propio ordenamiento que la Constitución ha gestado.

La República Federal de Alemania atraviesa —en todo caso desde el punto de vista de las finanzas del Estado— la más grande crisis económica de su historia. En tal tiempo se agudizan, naturalmente, los problemas económico-sociales.

Si en 1969 había 15.000 cesantes, al 1º de octubre de 1981 son 1.5 millones. En febrero de 1982 casi sobrepasó el límite de los 2 millones.

El crecimiento real del producto social bruto y que fue en ese tiempo de más de 5.9%, ha llegado a -0%, en el año pasado.

Frente a este telón de fondo, que excluye para el Gobierno la adopción de medidas financieramente costosas para la solución de los problemas, quisiera abordar tan sólo dos campos, en los cuales el estado de derecho, la democracia y la sociedad de la República Federal de Alemania enfrentan un serio gravamen y deben pasar una real prueba de fuego. Ellos son:

- el derecho de los extranjeros y el derecho de asilo, y
- la seguridad interior.

#### 1. DERECHO DE LOS EXTRANJEROS Y DERECHO DE ASILO

Quiero consignar unas cifras antes de entrar a abordar el problema de los extranjeros y del derecho de asilo, que constituye uno de los centros de gravedad del debate político interno dentro de la República Federal.

En la República Federal, con una población total de 61.5 millones de habitantes, viven a la fecha 4.7 millones de extranjeros. De ellos, 3.2 millones provienen de países que no pertenecen a las comunidades europeas. La proporción de extranjeros se eleva a 7.5% de la población total. En las regiones de aglomeración de población es más alto el porcentaje, llegando en ocasiones a un 25%. En Munich, por ejemplo, viven 225.000 extranjeros, lo que significa más de 17% de la población. Tan sólo cerca de 2 millones de los 4.7 están en condiciones de ganarse la vida. Medio millón de niños extranjeros van a colegios alemanes.

No obstante que a partir de 1973 se ha frenado el flujo de solicitudes de ingreso de trabajadores no alemanes

procedentes de fuera de las comunidades europeas, la cifra ha persistido en subir. La razón para ello es por un lado la alta tasa de natalidad; por otra, el ingreso a Alemania de familiares de los inmigrantes. En especial, ascienden a 100.000 el número de novias, esposas y niños turcos que han ingresado, muchos de ellos sometidos a una breve escolaridad, o bien *rejuvenecidos* a través de fraudes, a fin de sobrepasar —o mejor dicho pasar por debajo— la valla de los 18 años que fija el reglamento para el ingreso.

La capacidad de absorción, que está determinada por el mercado laboral, por la provisión de viviendas y por el acceso a la escolaridad, está copada. Esta moderna *Wölkerwanderung* o invasión de personas que esperan trabajo, seguridad social, y moderado bienestar en vez de pobreza y cesantía, ha traído consigo los más graves problemas. Quiero consignar aquí tan sólo el alto grado de participación de los extranjeros en la cesantía y en la criminalidad y el problema de la formación de ghettos. Las medidas tendientes a lograr la integración social y profesional significan, por otra parte, nuevos estímulos para nuevas emigraciones, aun cuando es preciso reconocer que falta la disposición para una completa integración. El aislamiento, la inseguridad en un contorno extraño, el abrupto cuestionamiento de sus relaciones sociales y de su identidad, la provocación de un consciente sentido de igualación de la mujer para estructuras familiares feudales, todo ello constituye material detonante para tensiones sociales.

En tal situación, hay en Alemania una corriente de candidatos al asilo que los padres constituyentes no pudieron prever: en 1980 fueron 107.000 los solicitantes, y en 1981, 50.000, los que en una cifra no despreciable son enviados a Berlín Occidental desde el aeródromo Schönefeld de Berlín Oriental.

Tan sólo 10% de estos candidatos al asilo son efectivamente perseguidos políticos. Los demás lo son sólo en apa-



riencia, y además, *refugiados económicos*, los que, abusando del derecho de asilo que garantiza la Ley Fundamental, evaden las leyes de extranjería y se procuran una residencia. El paso por todas las instancias judiciales puede conferirles a ellos 8 o más años de permanencia.

Las cargas financieras de este flujo de asilados son cuantiosas. Así, tan solo las ciudades de Berlín, Hamburgo y Frankfurt proporcionaron 137 millones DM en prestaciones de ayuda para postulantes al asilo, para quienes se ha concedido un plazo de dos años para ser acogidos en un trabajo. Para personas procedentes del bloque oriental dicho plazo es de un año. Los costos de hospedaje y alimentación significan una suma adicional de parecido monto.

Los tribunales están sobrecargados de causas relativas al asilo. Antes el principal Tribunal Administrativo alemán, el Tribunal Administrativo Federal con sede en Berlín, las causas sobre asilo subieron de más de 6.000 en 1980 a 13.000 en el año pasado; y para 1982 se esperan más de 15.000. De cerca de 38.000 demandas que pendían ante la justicia administrativa, en 1981, apenas 2% de ellas fueron acogidas y en la mayoría de los casos ello ocurrió por defectos formales.

En el ámbito del derecho de extranjería y de asilo, hemos cometido muchos errores. No quisimos ver los problemas en los años del crecimiento económico: nuestra planificación fue de corto plazo y nuestras reacciones fueron de corto aliento.

Debemos llegar a que el derecho de asilo con nivel constitucional vuelva a ser lo que de él se pensó: un derecho de establecimiento, una patria para aquellos que, debido a sus convicciones políticas o religiosas, son perseguidos, y que por ello, estando en su patria, tienen motivo para temer por su integridad y por su vida. Precisamos de eficaces medidas contra el abuso del derecho de asilo y para la aceleración de los procedimientos al respecto.

Luego de haber dejado de lado el principio de la rotación, precisamos de un instrumento jurídico eficaz para los efectos de regular el desbocado flujo de extranjeros, todo ello considerando los compromisos humanitarios e internacionales, como también las posibilidades financieras y sociales. Alemania, conforme a su historia y a su conciencia, no puede ser ni constituirse en una nación de inmigrantes.

Existen desde hace tiempo proposiciones al respecto en el tapete. El gobierno federal y los partidos que lo ejercen estaban y están preocupados al respecto.

El tiempo apremia, a fin de que, en una discusión cada vez más emocional, no se genere el peligro de xenofobia, lo que estaría en burda antítesis con el espíritu de la Ley Fundamental.

## 2. LA SEGURIDAD INTERIOR

En una democracia conforme al estado de derecho, la seguridad vive en una permanente tensión en relación con la libertad. Si una sociedad concede más libertad, ocurre ello inevitablemente a costa de la seguridad. Todo no se puede obtener al mismo tiempo. Para el caso de esta permanente valoración de tales bienes, se trata al fin de cuentas del precio que la sociedad está dispuesta a pagar por uno u otro.

Por ello no extraña que sea hoy la seguridad interior uno de los temas centrales de la discusión pública en la República Federal de Alemania.

Pero al respecto está claro que no puede pensarse en una vida humana en libertad y en la realización de una sociedad libre sin una dosis mínima de seguridad interior. La libertad sólo se desarrolla donde la gente viva sin miedo. En términos absolutos, tal objetivo es inalcanzable. Pero podemos intentar ofrecer seguridad, dentro del marco del derecho. Ello equivale a dar paz interior.

La más espectacular amenaza a la seguridad interior en nuestro país —como asimismo en nuestros vecinos de Europa Occidental— proviene hoy como ayer del *terrorismo* de grupos de extrema izquierda y extrema derecha, en sus distintas formas. Aquí nos enfrentamos con grupos fanáticos, dispuestos a todo, que desprecian al hombre, que ni siquiera escarmentan frente al riesgo de la propia destrucción, ya que estiman que con tal consecuencia pueden movilizar a sus partidarios para nuevas maniobras violentas y para ulteriores intensificaciones de la lucha.

Su peligrosidad proviene fundamentalmente de las fuertes conexiones internacionales que es posible detectar entre grupos terroristas, de orientación tanto de extrema izquierda como de extrema derecha. La movilidad que tales contactos les confieren dificulta su captura por la policía, y les permite establecer dentro del propio país el plano logístico para sus delitos.

Naturalmente, no todas las actividades terroristas son susceptibles de ser explicadas por *una sola* causa. Chocan contra tal pretensión las divergentes formas exteriores, motivos y características regionales. De todos modos, los motivos de su acción parecen estar marcados, especialmente, por una notoria pérdida del sentido de la realidad, que hace imposible una discusión política con ellos, llevada en el plano racional.

Dicha pérdida del sentido de la realidad se originó, con toda seguridad, también por una crítica social desmesurada, que no enfrentaba las reales carencias de nuestro ordenamiento, sino más bien una imagen desfigurada de éste, y que generaba un odio que crecía sin medida. Determinadas teorías de la violencia, que hacen una sutil distinción entre violencia contra las cosas y violencia contra las personas y que, con la ayuda de la pareja conceptual *violencia-contraviolencia* equiparan la intervención estatal con las actividades terroristas, han contribuido a que los terroristas

y especialmente sus simpatizantes llegaran a padecer un odio enfermizo hacia la derecha. Así, algunos de los que hoy día condenan las actividades de los terroristas, contribuyeron ayer a agotar la conciencia jurídica y promovieron la militancia terrorista.

La mencionada investigación de causas debe conducir a que se eliminen, en cuanto sea posible, las causas del extremismo, del terrorismo y de la criminalidad, y que se desarrollen estrategias que enfrenten esos males. En caso alguno puede constituir misión del Estado democrático la de ofrecer al criminal comprensión hasta el extremo de su propia disolución. El Estado debe también fortalecer en el ciudadano fiel al derecho la confianza de que él es capaz y está dispuesto a defender, tanto el ordenamiento jurídico, como al individuo. Por ello, deben despertar preocupación los esfuerzos que se realizan hoy en la República Federal de Alemania, en el sentido de derogar las leyes anti-terroristas. La instrumentalidad de tales leyes fue generada después de la primera gran ola de terror, a fin de estar preparados a futuro en contra de esta tan peligrosa criminalidad. No debemos, en tiempos de relativa paz, realizar *ejercicios de aflojamiento*, de mal entendido liberalismo, si no que-remos, en el evento de real emergencia, enfrentar ésta con las manos vacías.

Las *efervescencias juveniles*, que recientemente han incrementado en forma espantosa, significan también una amenaza para la seguridad interior.

En todas partes son los mismos cuadros, tratándose de incidentes sea en Amsterdam, Zürich, Brokdorf, Berlín o Frankfurt, para citar tan sólo algunos de los escenarios de los últimos meses: los manifestantes, armados de laques, piedras, *tontos de goma* o cocktails Molotov, destruyen los automóviles de la policía y de particulares, destrozan vitrinas, saquean tiendas y agreden a funcionarios de la policía.

En tales casos ya no se trata de manifestaciones *pacíficas*, como se suele afirmar frecuentemente, sino que de excesos violentos, cuya forma externa recuerda más bien enfrentamientos bélicos. Numerosas policías resultan heridos, y cuantiosos daños en el escenario del encuentro son las consecuencias. Sólo en la violenta manifestación en contra de la planta nuclear de Brokdorf resultaron heridos 128 policías, la mayor parte de ellos con lesiones graves.

Al respecto hemos podido comprobar que, tal como ocurre con los terroristas, lo que se persigue con muchas de estas manifestaciones de violencia no es la eliminación de determinados males, sino que sus autores se valen de cualquier motivo de protesta para atacar el orden estatal en sí mismo.

Así, una investigación que tuvo lugar en Berlín, relativa a ocupantes de vivienda y a otras personas que han intervenido en manifestaciones, revela que más de los dos tercios de dichas personas no son originarias de la ciudad, sino que sólo recientemente se han trasladado a Berlín.

El cuadro de la nula confiabilidad de esta protesta se completa aún más cuando nos enteramos de que alrededor de dos tercios de los ocupantes ilegales de vivienda en Berlín tienen domicilio estable, sea en una misma ciudad o en otra parte.

Tales experiencias deben ser para nosotros objeto de reflexión ya que ellas nos demuestran cómo un grupo no insignificante de ciudadanos, jóvenes en la mayoría de los casos, imbuidos de objetivos más o menos anarquistas, puede cuestionar el Estado democrático.

Seríamos injustos si quisiéramos pasar a toda la juventud contestaria por el mismo cedazo. Que la juventud proteste contra un mundo que, conforme a su parecer, precisa ser mejorado, es por lo demás legítimo, por no decir necesario. Las nuevas ideas reavivan el debate político y contribuyen a la solución de los conflictos pendientes. Por

ello, estaríamos tomando equivocadamente un atajo fácil si quisiéramos dejar la solución de este problema sólo a la policía.

En muchos casos es un idealismo radicalizado y exagerado el que se exterioriza en los movimientos de protesta, y el que no vislumbra para nuestro simple ordenamiento social, preferentemente orientado hacia el bienestar material, posibilidad alguna de despliegue.

Debemos llenar tal déficit. Debemos hacer ver con claridad a la juventud lo que significa vivir en un Estado democrático, en circunstancias en que nos llegan casi a diario aterradoras noticias acerca de la violación, por sistemas totalitarios, de los derechos humanos.

Para prevenir malentendidos, quiero dejar en claro que de la cifra de estos *idealistas exagerados* debemos separar tajantemente aquel creciente número de conciudadanos que Johann Georg Reissmüller calificara, en un artículo en la *Frankfurter Allgemeine* como *desertores parciales*. El citado articulista rotuló acertadamente los *ideales* de dicho grupo de la siguiente manera: *Asumir una profesión, sí, pero una, tan fácil como sea posible. Trabajar, sí, pero lo menos que sea posible y con la menor responsabilidad posible. Abandonar el ejercicio profesional tan pronto como se pueda disfrutar de una jubilación. Alargar lo que sea posible el tiempo libre y cargar a otros con los costos del consumo de este tiempo libre. Hacer mucho por la propia salud, a costa de las cajas públicas. Exigir también en alto grado derechos inmateriales al Estado y a otros entes, evitando asumir deberes.*

Las concesiones a tales círculos serían fatales para nuestra comunidad. Las consecuencias serían un poder económico en descenso, un aparato social financieramente agotado, cajas fiscales vacías, inflación, desocupación en rápido aumento, descontento inclusive del ciudadano laborioso y fiel al orden público, efervescencia social, y con ello, la senda hacia el derrumbe.

El Estado, a la larga, sólo es eficiente, si las exigencias individuales que deba enfrentar se encuentran en una relación equilibrada con los deberes que debe hacer cumplir a sus ciudadanos. Debemos persistir en el esfuerzo, siempre renovado, de enfrentar a todos aquellos que aún hoy quieren hacer del Estado tan sólo un objeto de sus pretensiones individuales, con esta verdad evidente.

#### OBSERVACION FINAL

Aun cuando ustedes hayan oído algunas palabras de crítica en mi exposición —lo recalco—, ellas no son de crítica al sistema. La abrumadora mayoría de nuestra población participa de la firme convicción de que nuestra Constitución, y sus principios están en condiciones de garantizar un continuado desarrollo de nuestra convivencia estatal en paz y libertad, y ello también frente a eventuales e inevitables alteraciones de las condiciones existentes.

Winston Churchill dijo una vez: *La democracia es el peor de todos los sistemas —con excepción de todos los demás.* Ver y analizar debilidades, enfrentarlas conforme a la Constitución, significa servir al más complicado, exigente, frágil y riesgoso, pero a la vez al mejor de los sistemas políticos: a aquel de la ordenación demócrata liberal.