

El sistema político alemán: balance y retos

Omar Handabaka

LA IMPORTANCIA DE LA República Federal Alemana se basa no sólo en su posición geopolítica, al ser uno de los países más grandes y con mayor número de habitantes de la Unión Europea, sino y principalmente por todo lo que ha alcanzado: alto nivel económico, educativo y tecnológico, estabilidad política, un destacado papel internacional en la Guerra Fría y en el inicio y fortalecimiento del proceso de integración de la Unión Europea. Esta situación es especialmente digna de estudio debido a que las condiciones previas a la reconstrucción política, social y económica eran miserables después de una experiencia totalitaria y de una guerra.

1. RASGOS HISTÓRICOS

Básico para la presentación, comprensión y análisis del actual sistema político alemán es, sin lugar a dudas, el conocimiento de la llamada República de Weimar (1919-1933). Después del fin de la monarquía el país apostó por la república y por un sistema parlamentario que nació bajo un sinnúmero de problemas sociales y económicos. En lo económico, la inflación y, luego, el desempleo socavaron la paz social, y en lo político, la democracia se vio expuesta a la amenaza constante de partidos antidemocráticos de derecha y de izquierda. Esta organización política terminó colapsando debido, sobre todo, a que fue el propio sistema el que facilitó su destrucción.

Peruano. Con estudios de Letras y Ciencias Administrativas en la PUCP y magister en Ciencias Políticas de la Universidad de Münster, Alemania. Ha colaborado con el Parlamento del Land Renania del Norte, Westfalia; y ha sido asesor parlamentario del Partido Unión Demócrata Cristiana en la Comisión de Europa del Parlamento alemán y en las propuestas para la Reforma del Federalismo en Alemania. También ha colaborado con la Fundación Konrad Adenauer en la sección Formación Política y Política Comunal, asistiendo a la creación y estructuración de su Departamento de Comunicación Política.

Posteriormente, el Partido Nacional Socialista instauró un régimen totalitario que condujo al país a la II Guerra Mundial y al genocidio. La guerra significó para Alemania la destrucción de su infraestructura, el quiebre económico, el destierro de millones de alemanes, la amputación del 23% de su territorio, la ocupación por fuerzas extranjeras y, también, la desmoralización de toda una nación, que se repetía la misma pregunta: ¿Cómo pudimos haber permitido esto?

Como consecuencia de la recién iniciada Guerra Fría se fundaban en 1949 la República Federal Alemana (RFA) y la República Democrática Alemana (RDA), que correspondían a los modelos políticos representados por las fuerzas de ocupación; de un lado el modelo representativo y pluralista y del otro el modelo comunista. A partir de ese momento la RFA se caracterizó por su vínculo político, económico, militar y cultural con el mundo occidental, y la RDA con la Unión Soviética.

Entre los años 1945 y 1947 las fuerzas de ocupación en Occidente crearon los Länder¹, permitieron la reorganización de los partidos políticos y organizaron las elecciones de las autoridades municipales y de los Länder. Los jefes de gobierno de los Länder y los recién reorganizados partidos políticos participaron activamente en la elaboración de la nueva Constitución. Su dación fue fomentada por las fuerzas de ocupación que se reservaron el derecho de autorizarla e insistieron, únicamente, en el carácter democrático y federal que el nuevo sistema debía tener. Tanto la existencia de los Länder como el hecho de que Alemania nunca fuera un país centralista facilitaron la opción federal.

En este contexto histórico se crea y empieza a funcionar el nuevo sistema político alemán.

2. ELEMENTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Desde un primer momento, la prioridad fue redactar una Constitución que no brindase ningún tipo de posibilidades a personas, movimientos o partidos —aunque constituyan mayorías— de utilizar las libertades democráticas para

1. Debido a que la palabra alemana Land significa país se acostumbra no traducirla para evitar confusiones. Land y su plural Länder hacen mención a los estados miembros de la Federación.

menoscabar y/o destruir el sistema democrático. Y si hubiese una lucha contra la Constitución y el Estado, debía disponerse de los mecanismos necesarios para defenderlos con éxito.

El primer mecanismo anclado en la Constitución para la protección del Estado de Derecho, la democracia y la propia Constitución fue la *imposibilidad* de cambiar una serie de artículos vinculados al Estado de Derecho, el Estado Federal y los derechos humanos, entre otros temas. Otro punto importante fue la exigencia de que todo partido político debía basarse en los principios constitucionales. Aquellos partidos que buscasen abiertamente destruir el Estado de Derecho podrían ser prohibidos. Así se daban los primeros pasos para no repetir los errores del sistema político de la República de Weimar.

La esencia de la Constitución alemana se manifiesta en su artículo 21: «La República Federal Alemana es un Estado Federal democrático y social» que sintetiza la Constitución. La opción por una República Federal está tomada ya en el nombre. Es una república, es decir se desecha la monarquía y se apuesta por un jefe de Estado elegido por un tiempo determinado; es el rechazo al soberano de una dinastía, no se acepta ningún rey. Es federal, es decir, existe un Estado central y estados miembros que se reparten las tareas estatales. Es democrática, ya que el poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones; no lo hace directamente sino que elige parlamentarios que, por encargo, toman las decisiones en el Estado. Es social porque el Estado tiene un papel importante en fomentar el bienestar común.

3. EL FEDERALISMO

Alemania, a diferencia de Francia o España, nunca ha sido un país centralista. Esta tradición anticentralista fue la base, junto con las demandas de los Aliados occidentales, sobre la que se edificó el sistema federal alemán.

El federalismo es consustancial al sistema político alemán y, por lo tanto, intangible. Se basa en la calidad de Estado tanto de la Federación como de cada uno de los Länder. Ninguno infiere, deriva, su calidad de Estado del otro. Tanto los Länder como la Federación tienen una Constitución, Tribunal Constitucional, y poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Mientras que las municipalidades gozan de autonomía y administración propia.

Característica inconfundible del sistema federal alemán es su amplia y profunda coordinación entre los distintos niveles de acción del Estado, como en ningún otro sistema federal.

Competencias

En la Constitución alemana están determinadas las competencias legislativas tanto para la Federación como para los Länder. Se fijan tres tipos de competencias: competencias excluyentes, competencias-marco de la Federación y competencias concurrentes.

1) Competencias excluyentes

Son aquellas que son sólo de la Federación o sólo de los Länder. En ellas le corresponde a la Federación asumir la legislación de los temas que son típicos de los gobiernos centrales: asuntos externos, defensa, moneda, aduanas, tráfico aéreo y ferroviario, correo y telecomunicaciones; y a los Länder les corresponde asumir la legislación sobre cultura, educación, policía, prensa, radio, televisión y salud.

2) Competencias-marco de la Federación

La Federación puede crear sólo marcos legales que los Länder tienen que complementar en los temas de estudios superiores, naturaleza, repartición de tierras, ordenamiento del espacio, inscripción e identificación de ciudadanos.

3) Competencias concurrentes

A los Länder les corresponde la facultad de legislar, a menos que la Federación no haya hecho uso de su facultad de hacerlo, sobre código civil, código penal, derecho de reunión, de asociaciones y clubes y derecho de permanencia de extranjeros.

Finanzas

Una característica central del federalismo alemán es la existencia de mecanismos para mantener la uniformidad en los niveles de vida en el territorio alemán. El objetivo es impedir que el progreso económico de determinadas regiones genere diferencias en los niveles de vida y de oportunidades. Los

dos mecanismos para cumplir con este objetivo son la compensación financiera vertical y la horizontal.

1) Compensación financiera vertical

Se conoce como tal el apoyo que brinda la Federación al Land o a los Länder que lo necesiten, sea para casos extraordinarios, proyectos que favorezcan a más de una región, otros de importancia industrial-tecnológica, o en caso de algún siniestro natural, etc.

2) Compensación financiera horizontal

Se llama así el traspaso financiero de los Länder más ricos a los más pobres. Länder como Bavaria, Baden Wünterberg y Hessen son típicos Länder que aportan y Länder como Hamburgo, Berlín y, después de la Reunificación, los Länder del Este alemán son típicamente receptores.

3) Compensación financiera mixta

En los años de bonanza económica alemana los Länder fueron, cada vez con más frecuencia, exigiendo apoyo económico a la Federación para muchos de sus planes y proyectos. El resultado de las negociaciones llevó a la permanente participación financiera de la Federación en proyectos que antes eran exclusivamente de los Länder. Esta práctica, que terminó con la separación de los campos de acción de la Federación y de los Länder, se conoce como financiación mixta.

Esto trajo consigo el aumento significativo de los campos en los que la Federación y los Länder participan en conjunto desde la planificación hasta la financiación. Significa coordinación permanente, más burocracia, aumento de costos y entrampamiento en la toma de decisiones políticas. Lo que ha traído como consecuencia que el ciudadano no pueda reconocer quién es el responsable político tanto de lo hecho como de lo dejado de hacer y, por otro lado, ha traído una secuela negativa para el sistema político. Efectivamente, en el momento en el que la financiación mixta adquirió preeminencia se pusieron los cimientos para incapacitar la posibilidad del sistema político de hacer reformas. Esto ocurre así porque el gobierno y la mayoría del gobierno en el Parlamento Federal (Bundestag) tienen la posibilidad de aprobar sus proyectos de ley con mayoría absoluta, a pesar de que la Segunda Cámara (Bundesrat) haya votado en contra.

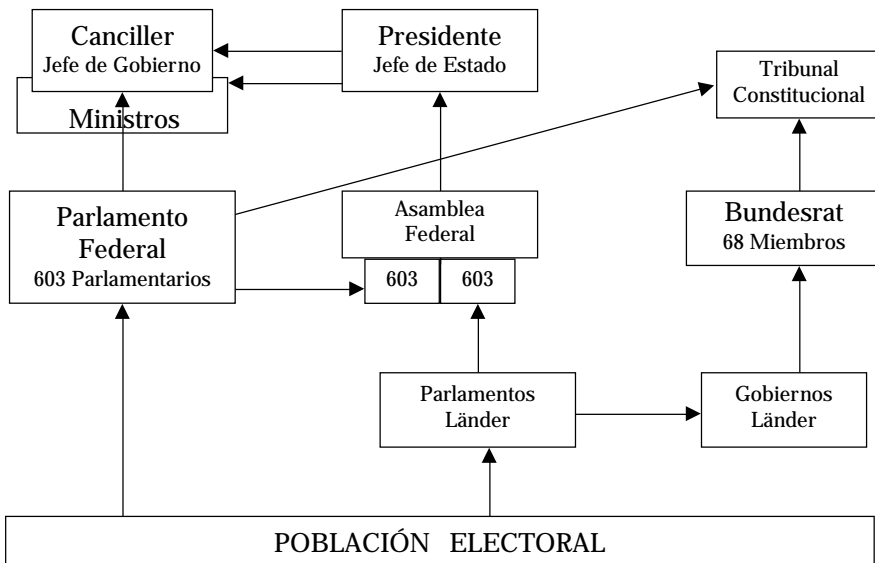
Si los asuntos que se tratan en la ley también atañen a los Länder, la Segunda Cámara tiene derecho de veto. Así es que, debido a la financiación mixta, más del sesenta por ciento de los proyectos de ley son sobre asuntos que también atañen a los Länder y, por consiguiente, éstos tienen derecho de veto. Como casi siempre la Segunda Cámara es dominada por la oposición, ésta utiliza este derecho de veto para bloquear las más importantes leyes financieras y económicas. El gobierno no es capaz de hacer reformas.

Como estas circunstancias se vienen repitiendo en los últimos gobiernos, esta situación está pasando a ser un problema central del sistema político: la incapacidad de impulsar reformas a pesar del consenso generalizado y la exigencia de la población y de las distintas instituciones representativas por que se lleven a cabo.

4. ÓRGANOS CENTRALES DEL SISTEMA POLÍTICO ALEMÁN

Son el Bundestag (Parlamento Federal), el Bundesrat (Segunda Cámara), el canciller (jefe de Gobierno), el Tribunal Constitucional, y el presidente federal (jefe de Estado).

GRÁFICO 1
Sistema político alemán



En el gráfico 1 podemos apreciar que el de la República Federal Alemana es un sistema parlamentario. Los ciudadanos eligen parlamentos, sea el Parlamento Federal (Bundestag) o el Parlamento de sus respectivos Länder.

Es un sistema bicameral con un Parlamento Federal que, en la actualidad, tiene 603 parlamentarios y la Segunda Cámara, el Bundesrat, cuyos miembros son los representantes del Poder Ejecutivo de los gobiernos de los Länder. Toda legitimación democrática se concentra en el Parlamento, debido a su elección directa por el pueblo. Así, todos los órganos del Estado restantes infieren su legitimidad de el(los) parlamento(s) pues éstos, al ser las únicas instituciones que son elegidas por los ciudadanos desempeñan un papel central en la estructura del sistema político.

En el gráfico podemos apreciar también que, a diferencia de un sistema presidencial en donde los cargos de jefe de Gobierno y jefe de Estado recaen en el presidente de la República, en el sistema parlamentario son dos personas distintas quienes ejercen estos dos cargos. En el caso alemán el jefe de Gobierno es llamado canciller y el jefe de Estado es el presidente federal.

El Parlamento Federal: Bundestag

Es el órgano de deliberación y control político central en el sistema parlamentario. Sus funciones son:

- Participar en el proceso de legislación.
- Intervenir en la elección de otros miembros de los órganos del Estado siendo el más importante la formación del Gobierno Federal a través de la elección del canciller.
- Toda acción estatal está sujeta al control del Parlamento que tiene el derecho de citar a los miembros del Gobierno Federal, a formar comisiones de investigación y a exigir responsabilidad política al canciller a través de una «moción de censura constructiva».
- Elegir, por un período de cinco años, al funcionario encargado del control de las fuerzas militares y de la atención de los reclamos de los soldados. Además, para la intervención de las fuerzas armadas en zonas fuera del territorio de las fuerzas de la OTAN se necesita la autorización expresa del Parlamento Federal.

El Bundestag está compuesto, como mínimo, por 598 parlamentarios elegidos en 299 distritos electorales. Los partidos que obtengan menos del

cinco por ciento de la votación en el nivel federal no serán considerados para el cómputo. La votación se realiza por fracciones integradas por los parlamentarios de un mismo partido (*Fraktion*). El jefe de la *Fraktion* expresa el voto de todo el grupo. Se vota nominalmente sólo en casos excepcionales, para lo que se necesita la solicitud de una de las fracciones o del 5% de los parlamentarios.

El Bundesrat

En otros países federales el Senado representa, defiende, los intereses de los estados miembros, así los senadores pueden ser elegidos directamente por el voto popular, o indirectamente. En el caso alemán los intereses de los Länder no son representados por senadores sino directamente por los gobiernos (el Poder Ejecutivo) de los Länder.

El Bundesrat no tiene períodos legislativos establecidos sino que se renueva constantemente, pues cuando hay un cambio de gobierno en un Land cambia automáticamente su representación en el Bundesrat.

Para la repartición de los votos en el Bundesrat se encontró un compromiso entre tomar en cuenta el tamaño de la población de cada Land y el principio de igualdad de votos entre los Länder:

— de 2.000.000 de habitantes	= 3 votos
+ de 2.000.000 de habitantes	= 4 votos
+ de 6.000.000 de habitantes	= 5 votos
+ de 7.000.000 de habitantes	= 6 votos

El Bundesrat participa en el proceso de elaboración de todas las leyes. En el caso de aquellas que se refieren a los intereses de los Länder (por ejemplo, las finanzas de los Länder), éstos cuentan con derecho de veto. Como ya hemos mencionado, este poder del Bundesrat ha tenido consecuencias en la política practicada sobre todo en los últimos años.

Lo interesante, y lo que diferencia al Bundesrat de otras segundas cámaras, es que sus miembros tienen un margen de independencia que no se debe subestimar. La experiencia nos muestra que, en muchos casos, los gobiernos de los Länder se han enfrentado al Gobierno Federal y lo han hecho defendiendo y votando por posiciones contrarias a las de su propio partido, anteponiendo los intereses de sus Länder. Asimismo, cuando se

trata de defender los fueros de los Länder se impone un espíritu de cuerpo, llegándose a tomar acuerdos unánimes.

La utilización del Bundesrat por las fuerzas políticas se dificulta por:

- ...la responsabilidad de los Gobiernos de los Länder frente a sus electores regionales.
- Los políticos buscan perfilarse incluso frente a su propio Partido y esto se alcanza distinguiéndose por un buen trabajo como jefe de gobierno en su Land.
- El interés común de todos los Länder por defender sus intereses frente a las posibles intervenciones tanto de la Federación como de la Unión Europea, que recortan las tareas de los Länder.
- Y, por supuesto, el interés común de todos los Länder en asegurar las fuentes de financiamiento... (Schüttemeyer & Sturm, 1992, p. 531)

Con la inclusión de los gobiernos de los Länder en una Segunda Cámara se moviliza el interés por buscar mejores condiciones para el propio trabajo como gobierno y, por lo mismo, el bienestar del Land, con lo cual se pone límites a los intereses partidarios.

El canciller

El canciller alemán es el jefe de Gobierno, único miembro del gobierno que es elegido por el Parlamento Federal con mayoría absoluta, y sólo puede ser destituido por el Parlamento Federal por moción de «censura constructiva».

Ésta es una moción que propone *al mismo tiempo* la censura del canciller en ejercicio y la elección de otro candidato. Lo que se quiere evitar es censurar al canciller y, después, tener un vacío de poder por la incapacidad de elegir a su sucesor. Recordemos que conseguir una mayoría para estar en contra de algo o de alguien es mucho más sencillo que para estar a favor.

El canciller puede pedir una «cuestión de confianza» al Parlamento Federal, la que también puede ser presentada junto a una declaración política, a un programa político de gobierno, proyecto de ley, a un pedido al Parlamento, etc. cuya aprobación considere el canciller de importancia vital para la continuación y consecución de los fines de gobierno. Los ministros son escogidos por el canciller y son responsables sólo ante él y no ante

el Parlamento Federal. Así, el Bundestag no tiene la posibilidad de obligar a un ministro a renunciar individualmente.

Diferencias sustanciales entre el canciller alemán y, por ejemplo, el jefe de Gobierno de Gran Bretaña son que el primero siempre tiene que tener en cuenta al partido de su coalición de gobierno, a la mayoría opositora en la Segunda Cámara (el Bundesrat), y no tiene la posibilidad de disolver el Parlamento, inconvenientes éstos que no existen para el premier británico.

El Tribunal Constitucional

Tras la experiencia de la República de Weimar decidieron los constituyentes crear mecanismos en el sistema político para frenar a aquellos movimientos que intentaran destruir la democracia y el Estado de Derecho. Así, el Tribunal Constitucional es el guardián e intérprete de la Constitución. Resuelve conflictos entre los diferentes órganos del Estado —por ejemplo, entre la Federación y los Länder o entre los ciudadanos y el Estado— y decide sobre la constitucionalidad de las acciones del Estado. Es la única institución que decide sobre la prohibición de los partidos políticos.

En este medio siglo de existencia, el Tribunal Constitucional se ha constituido, sin lugar a dudas, en una de las columnas en las que descansa el sistema político alemán, dando claridad y estabilidad al Estado de Derecho. Para la ciencia política el tema no deja de ser complejo y controvertido, ya que las sentencias del Tribunal Constitucional tienen efectos políticos; por lo que no es raro que la oposición, ante el descontento con las medidas aprobadas por el gobierno, recurra ante el Tribunal Constitucional con la expectativa de, a través de esta vía, imponer su punto de vista.

La función del tribunal es responder sobre la constitucionalidad de la norma o ley y no legislar, como se ha visto claramente en algunos casos. ¡La función de los jueces no es legislar! Ante la invocación de los estudiosos del tema en los últimos años, el Tribunal Constitucional ha logrado corregir esta tendencia legisladora que no le correspondía.

El ejemplo de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América es digno de destacar, pues no es raro que el tribunal se abstenga de dar un veredicto argumentando que se trata de un punto de controversia exclusivamente de carácter político.

El presidente Federal

Como hemos indicado, en un sistema parlamentario los cargos de jefe de Estado y de jefe de gobierno son ejercidos por dos personas distintas. Así, el jefe de Estado es el presidente Federal (*Bundespräsident*), elegido por cinco años por la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*). La mitad de esta asamblea Federal cuya única tarea es la elección del presidente se compone de los 603 miembros del Parlamento Federal y la otra mitad son 603 hombres y mujeres enviados por los dieciséis parlamentos de los Länder, en forma proporcional a las fuerzas políticas que están representadas en ellos. Estos últimos 603 miembros no tienen que ser políticos pues los partidos políticos envían personalidades de la cultura, profesores universitarios, deportistas destacados, artistas, que, por cierto, son cercanos a sus respectivas tendencias políticas.

El presidente Federal no ejerce ningún poder efectivo. Entre sus funciones están el nombramiento de miembros del gobierno y de empleados públicos, así como la promulgación de las leyes. Estos actos del presidente son exclusivamente formales, en los que no toma ninguna decisión política.

Pero, más allá de las tareas netamente formales y representativas, el presidente desempeña un papel importante en situaciones de crisis, apoyando la búsqueda de soluciones como, por ejemplo, en caso de negociaciones difíciles para elegir al canciller.

El presidente Federal no responde políticamente ante el Parlamento sino ante el Tribunal Constitucional.

5. EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos más importantes en la Alemania actual son:

- 1) a) Unión Demócrata Cristiana = CDU
b) Unión Social Cristiana = CSU
- 2) Partido Social Demócrata = SPD
- 3) Partido Liberal = FDP
- 4) Partido Ecologista = Los Verdes
- 5) Ex Partido Comunista = PDS



Vista frontal del edificio donde funciona el Bundestag.

La Unión Demócrata Cristiana y la Unión Social Cristiana constituyen una unidad. La CDU tiene presencia y está representada en toda Alemania menos en Bavaria, donde su «partido hermano», la CSU, asume el trabajo político. En el nivel de la Federación presentan siempre un programa y plan de gobierno común y, por supuesto, un único candidato para canciller.

La CDU es un típico partido conservador cristiano que, gracias a sus muy buenas relaciones tanto con la Iglesia Católica como con la Evangélica Luterana, encuentra su base partidaria en las diferentes clases sociales. En lo que concierne a su política socioeconómica, cree en el principio constitucional del Sozialstaat, es decir en el papel interventor del Estado para garantizar el bienestar general. Su «partido hermano» la CSU tiene, en principio, las mismas características que la CDU, aunque claramente acentuadas en lo que respecta a lo confesional y tradicional, y con una posición radical en contra de la inmigración.

La Democracia Cristiana es el partido que más tiempo ha gobernado, en estos 55 años de República Federal ha tenido cinco cancilleres que han estado al frente del estado durante 42 años. Su último período en el gobierno

fueron los dieciséis años en los que ambos partidos cristianos mantuvieron una coalición con el FDP bajo el liderazgo del canciller Helmut Kohl; fiel seguidor de la forma y el estilo de gobernar de Konrad Adenauer, es decir una manera muy personalizada y monolítica de llevar tanto al partido como al gobierno.

Entre sus principales hechos de gobierno se puede mencionar la Reconstrucción alemana de después de la guerra, el Milagro Económico alemán y el fomento, desde la base del eje Francia – Alemania, de la Unión Europea.

El Partido Social Demócrata constituye la otra columna en el sistema de partidos alemán. De ser un clásico partido de trabajadores, el SPD pasó a ser un partido de amplia base a partir del año 1959. En el Programa de Godesberg se saludó una colaboración con la Iglesia Católica y con la Iglesia Evangélica Luterana y se anunció el principio de «Competencia tanto como sea posible y Planificación tanto como sea necesario». Con Willie Brandt, Herbert Wehner y Helmut Schmidt se concretó ese cambio de la política socialdemócrata alemana. Lo que significó, primero, participar del gobierno de la Gran Coalición con la CDU y, luego, asumir el gobierno en coalición con el FDP, coalición esta que duraría trece años, hasta 1982. En esta época de apogeo, en la década del setenta, gobernaron con los cancilleres Willie Brandt y Helmut Schmidt, dando un vuelco en la política exterior alemana al fomentar la apertura hacia el Este de Europa, sin desligarse de la alianza con Occidente.

Al inicio del actual gobierno de Gerhard Schröder, el conflicto del SPD fue definir su posición entre las tesis de Tony Blair y las de Lionel Jospin. Mientras que Jospin apostaba por una mayor intervención del Estado en la economía para superar la crisis del desempleo, Tony Blair recomendaba a sus colegas socialdemócratas (sobre todo en los encuentros de la socialdemocracia europea) la flexibilización del mercado laboral y la menor intervención del Estado en la economía para lograr combatir con éxito el desempleo, tal como se había hecho en Inglaterra.

Este conflicto nunca fue resuelto realmente por el canciller Schröder que, parco para tocar temas sociales y expresivo para mostrarse como un socialdemócrata moderno, versado en economía y entusiasta promotor de la industria automotriz, basó su gobierno en su carisma, en tímidas medidas, mal

llamadas reformas, y que finalmente aprovechó la crisis de la Democracia Cristiana para llevar adelante su gobierno. En la actualidad el partido gobierna el país con cuatro millones de desempleados, con reformas no hechas y vive uno de los peores momentos de su historia, habiendo perdido en prácticamente todas las últimas elecciones de los Länder.

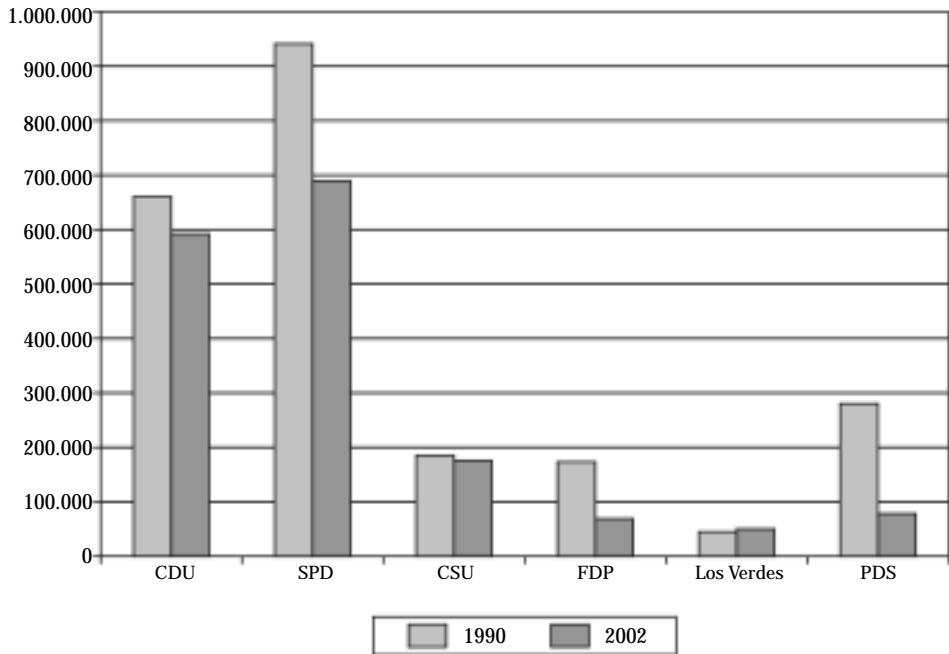
El Partido Liberal representó históricamente algo más del diez por ciento del electorado y formó parte de los gobiernos en coalición con demócratas cristianos y socialdemócratas como socio menor de la coalición. A partir de los años ochenta ha ido perdiendo apoyo electoral hasta el punto de luchar por alcanzar el cinco por ciento de los votos para poder estar representado en el Parlamento. El aporte más importante del FDP ha sido a través del político Hans-Dietrich Genscher, ministro de Relaciones Exteriores y vicecanciller entre 1974 y 1992, quien trabajó junto con Willie Brandt, Helmut Schmidt y Helmut Kohl, desde la política de distensión frente al Este hasta la caída del muro de Berlín pasando por el proceso de formación de la Unión Europea.

El Partido de Los Verdes ha venido a cambiar el paisaje político. Cuando en 1983 Los Verdes llegan al Parlamento Federal, propugnaban un nuevo estilo radical de partido político. No sólo se presentaban al trabajo parlamentario con *jeans* y zapatillas Nike, sino que propugnaban más democracia interna, que la dirección del partido no recayera en un jefe de partido sino en una pareja dirigente sin posibilidad de reelección, y entre sus principios básicos estaba una posición antimilitarista, un pacifismo a ultranza, y el fin del uso de la energía atómica, entre otras propuestas.

Ahora tienen un líder que, sin poseer el cargo de jefe del partido, lo es en la práctica, sus dirigentes pueden ser reelectos, ya no son pacifistas a ultranza —llegaron a apoyar los ataques de la OTAN a Yugoslavia y Afganistán— y, por supuesto, ahora, como parte del gobierno, no sólo van elegantísimos sino que, incluso, posan en revistas luciendo trajes exclusivos.

Más allá de lo anecdótico, el caso de Los Verdes es interesante y digno de estudio pues plantea preguntas como: ¿Es inviable otro tipo de partido político? ¿Este caso es una prueba más de que la mejor forma de llevar campañas políticas, de vender ideas políticas y lograr que se concreten es teniendo un líder fuerte, que tome las principales decisiones?

GRÁFICO 2
Desarrollo de la afiliación partidaria
(1990-2002)



Respecto al ex Partido Comunista, tenemos que, con la caída del sistema comunista y la Reunificación alemana, el partido que regía en la República Democrática Alemana (RDD), el Partido Único Socialista (SED) cambió su nombre a Partido del Socialismo Democrático (PDS) y pasó a participar activamente en la vida política del país. Su labor partidaria se concentra en lo que fue el territorio de la RDD, donde tiene una presencia muy importante en los municipios, en los parlamentos (con un veinte por ciento de representación en promedio) y en algunos gobiernos de los Länder. En la parte occidental de Alemania prácticamente no tiene presencia.

El sistema de partidos políticos es estable. No es que fuera así desde un inicio pues existieron en el Parlamento Federal once partidos, muchos de ellos pequeños, que se fueron integrando poco a poco a los partidos grandes, por el buen trabajo de éstos tanto en el nivel partidario como en el gobierno y, obviamente, por el temor a desaparecer debido a la barrera del cinco por ciento de los votos necesario para mantener una representación parlamentaria.

6. SISTEMA DE VOTACIÓN

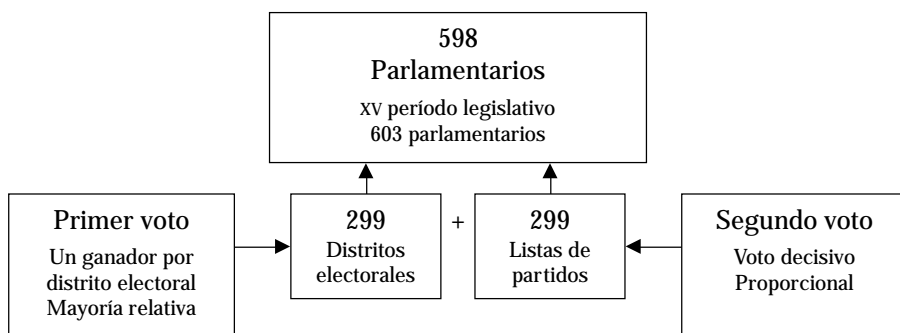
En el sistema federal alemán cada uno de los dieciséis Länder tiene un sistema electoral propio. El sistema de votación que presentaremos es el de la Federación, es decir el utilizado para la elección al Parlamento Federal: el *Bundestag*. Este sistema de elección no está determinado en la Constitución sino en la Ley de Elecciones de 1956 que, con sólo pequeños cambios, goza de estabilidad. La ley prevé la elección de 598 parlamentarios para el Parlamento Federal, la mitad de ellos son elegidos en 299 distritos electorales y la otra mitad se completa con las listas de los partidos en cada Land.

Cada elector dispone de dos votos, con el primero elige a un(a) candidato(a) de su distrito electoral, y con el segundo a la lista de un partido en su Land.

Segundo voto: comenzaremos con el segundo voto porque éste es el decisivo para ganar las elecciones. Con este voto se determina la distribución proporcional de los partidos en el Parlamento Federal.

Primer voto: en los 299 distritos electorales son elegidos los(as) candidatos(as) que obtienen la mayoría relativa del primer voto; es decir que basta la ventaja de un solo voto sobre el rival para ser elegido. Estos son los llamados *mandatos directos*.² Los candidatos de los partidos más populares

GRÁFICO 3
Sistema de votación para el Parlamento Federal



2. Los candidatos que sean elegidos a través de un *mandato directo* ejercerán su labor parlamentaria de todas maneras, sin importar qué porcentaje alcance su partido. Es cierto que, si no alcanza el cinco por ciento no se le reconocerá al partido el porcentaje obtenido, pero eso no impide que una persona que haya sido elegida a través de un mandato directo ocupe su escaño.

son prácticamente los únicos que tienen oportunidad de ser elegidos a través del primer voto. Esto porque tanto el SPD como la CDU gozan, cada uno, del cuarenta por ciento del apoyo; mientras que los otros partidos, en el mejor de los casos, bordean el diez por ciento de apoyo por lo que es muy difícil que sus candidatos consigan ser elegidos en sus respectivos distritos electorales a través del primer voto.

GRÁFICO 4
Primer y segundo voto

PRIMER VOTO Candidatos del distrito electoral	SEGUNDO VOTO Sistema proporcional
Partido Demócrata Cristiano (CDU) Peter Schwarz	Partido Demócrata Cristiano (CDU)
Partido Social Demócrata (SPD) Hans Rot	Partido Social Demócrata (SPD)
Partido Liberal (FDP) Michael Gelb	Partido Liberal (FDP)
Partido Ecologista = Los Verdes Karl Grüne	Partido Ecologista = Los Verdes
Ex Partido Comunista (PDS) Jörg Ost	Ex Partido Comunista (PDS)

Para evitar la proliferación de minipartidos políticos e impedir que se repita la experiencia de la República de Weimar, se acordó que a los partidos políticos que obtengan menos del cinco por ciento del segundo voto en todo el territorio alemán no les será reconocido el porcentaje obtenido, salvo que obtengan tres mandatos directos.³

3. Conseguir tres mandatos directos es muy difícil, salvo que sea un partido regional que, por lo menos, tenga un veinticinco por ciento de fuerza electoral en esa zona. Este es el caso del PDS (sucesor del Partido Comunista de Alemania Oriental) que, en la zona occidental no tiene, prácticamente, electorado por lo que experimenta dificultades para llegar al cinco por ciento en el nivel Federal. Sin embargo, como es una fuerza política importante en las regiones de la ex Alemania Oriental ha conseguido, en más de una oportunidad, obtener tres mandatos directos y así estar representado en el Parlamento Federal.

Exceso de mandatos

La pregunta que salta a la vista es la siguiente: ¿por qué hay 603 parlamentarios en el actual Parlamento alemán si la Ley Electoral prevé sólo 598? Para explicarlo pondremos un caso hipotético. Así, vemos al Land Lima, al que le corresponden cien parlamentarios: cincuenta se elegirán en los cincuenta distritos electorales y los cincuenta restantes se completarán con la lista del partido del Land Lima, como estipula la ley.

Si observamos al Partido C, vemos que ha obtenido veinte por ciento del *segundo voto*, lo que significa que obtendría veinte escaños de los cien a repartir; pero, como 25 de sus candidatos en los distritos electorales han sido elegidos directamente por el *primer voto*, tiene un superávit de cinco escaños. Estos son los llamados *mandatos de exceso*. Así, el sistema electoral hace posible que un partido alcance más *mandatos directos* que los que le corresponde por el porcentaje obtenido con el segundo voto. (Ver cuadro 1 en la siguiente página.)

En el siguiente cuadro podemos apreciar la composición del actual Parlamento Federal. Los cinco mandatos de exceso explican el total de 603 parlamentarios, a pesar de que la ley prevé 598. (Ver cuadro 2 en la siguiente página.)

Ya que, en términos generales, los partidos obtienen la cantidad de escaños correspondiente al porcentaje del *segundo voto*, hablamos de un sistema proporcional. El hecho de poder elegir candidatos directamente en cada distrito electoral da al voto un toque personal, por lo que se habla de un «sistema proporcional personalizado».

Este sistema electoral ha conseguido establecerse y gozar de estabilidad. Ha permitido la consolidación de dos grandes partidos populares, y de otros no muy pequeños que favorecen la formación de coaliciones gubernamentales estables. Este sistema ha cumplido con su objetivo de evitar la propagación de pequeños partidos que habrían traído el peligro de la ingobernabilidad; sin embargo, permite también la representación de partidos que son pequeños en el nivel federal pero que, sin embargo, son fuertes regionalmente.

CUADRO 1
Ejemplo para el cálculo del exceso de mandatos

Partido = C
Land = Lima
Al Land Lima le corresponde 100 mandatos (50 distritos electorales)

	SEGUNDO VOTO	PRIMER VOTO			
	PARTIDO POLÍTICO (%)	CINCUENTA DISTRITOS ELECTORALES	LISTAS DE PARTIDOS	SUMATORIA DE MANDATOS	EXCESO DE MANDATOS
Partido A	50	20	30	50	—
Partido B	30	5	25	30	—
Partido C	20	25	—	25	5
Total	100	50		105	

CUADRO 2
Composición del Parlamento Federal 2002-2006

PERÍODO LEGISLATIVO (2002-2006)	XV PERÍODO LEGISLATIVO					
COALICIÓN DE GOBIERNO						
SPD						251
Los Verdes						55
Total						306
OPOSICIÓN						
CDU						190
CSU						58
FDP						47
PDS						2
Total	297					
PARTIDO	DISTRITO ELECTORAL MANDATOS DIRECTOS	LISTA DE PARTIDOS LAND	ESCAÑOS	ESCAÑOS SEGUNDO VOTO	EXCESO DE ESCAÑOS	
SPD	171	80	251	247	4 (Hamburg 1, Sachsen-Anhalt 2, Thüringen 1)	
B90 / Los Verdes	1	54	55	55	—	
CDU	82	108	190	189	1 (Sachsen)	
CSU	43	15	58	58	—	
FDP	—	47	47	47	—	
PDS	2	—	2	—	—	
Total	299	304	603	596	5	

7. CULTURA POLÍTICA

Las décadas de los cincuenta y sesenta, después de la reconstrucción y en plena bonanza económica, se caracterizaron por una mayoría que aprobaba el sistema político pero se mostraba desinteresada frente a la participación activa. La revolución por participar se genera a fines de los sesenta y comienzos de los setenta cuando la disponibilidad y la voluntad para participar en la formación de la voluntad política llegan a medirse entre un cuarenta y un sesenta por ciento. El Partido de los Verdes y su ingreso al Parlamento Federal en la década de los ochenta fue el fruto de este movimiento.

En los años noventa, después de la Reunificación y el inicio de la crisis económica, comienza el proceso de descontento con el sistema político que se traduce en la disminución del número de miembros de los partidos políticos. La decepción con el sistema político se acentúa en la segunda mitad de la década por la incapacidad del sistema para llevar a cabo reformas, a pesar de que todas las fuerzas políticas eran conscientes de esta necesidad.

Lo importante y rescatable es que, si bien es cierto que la participación en la vida partidaria ha bajado, y esto ha repercutido por ejemplo en la vida sindical, el compromiso activo de la ciudadanía en otras agrupaciones sigue vigente, sea en gremios, asociaciones, cooperativas, grupos ecológicos, femeninos, pacifistas, etc.

El papel que cumplen tanto la radio como la televisión estatal en la formación y en la cultura política es digno de destacar. Estos medios disponen de tal independencia que los noticiarios y los programas políticos de los canales de televisión estatal son los que gozan de mayor credibilidad.

Un valioso aporte de los partidos políticos, los gremios empresariales y los sindicatos a la cultura política alemana es haber respetado las formas, las reglas no escritas de respeto mutuo; aquellas que, por oposición, algunos abogados en los países subdesarrollados destruyen trasladando a la política su lema: «Se puede hacer todo lo que la ley no prohíbe».

Los gremios empresariales y los sindicatos negocian con firmeza y con dureza, pero siempre con la responsabilidad de saber que un fracaso en las negociaciones significaría llegar a huelgas indefinidas que tendrían repercusiones sociales y políticas.

Otros casos a destacar de la cultura política alemana son que quienes dejan de ser ministros no dan declaraciones sobre su sector en los próximos doce meses; que la vida privada de los políticos es tabú; y, finalmente, que el gobierno de turno toma en cuenta a la oposición, por ejemplo para los puestos internacionales que le corresponde ocupar a Alemania e, incluso, para funciones de gran importancia como la jefatura del Servicio de Inteligencia (BND).⁴

8. BALANCE Y PERSPECTIVAS

El nuevo sistema político que nació el 23 de mayo de 1949 en la República Federal Alemana se forjó tomando en cuenta los errores que llevaron al fracaso a la denominada República de Weimar. Su objetivo fue no recaer en un sistema totalitario. Se quería un sistema parlamentario claro, que no diera facilidades para su propia destrucción, que bajo ninguna circunstancia permitiera la violación de los derechos humanos, que fortaleciera el papel de los partidos políticos, que garantizara la autonomía de las principales instituciones, que frenara toda acumulación de poder central, que evitara las crisis y que, si éstas se presentasen tuvieran posibilidades de solución.

En estos 55 años el sistema político alemán ha demostrado ser la base adecuada no sólo para forjar una democracia sólida y popular, sino también para implementar políticas de Estado que han catapultado a Alemania a un liderazgo internacional. La prosperidad alcanzada no significó escandalosas desigualdades, sino, por el contrario, la igualdad de oportunidades, palpables sobre todo en su red educativa gratuita, en su sistema de salud y en el de seguridad social.

La base para alcanzar estos logros fue la ya conocida economía social de mercado, tras cuyo título se pretende olvidar o ignorar que Alemania apostó por la actividad empresarial del Estado, por la redistribución de la riqueza, y por un Estado muy fuerte. Pero, paradójicamente, del mismo modo que estos instrumentos contribuyeron a su éxito, en la actualidad constituyen fuertes trabas que minan la competitividad «made in Germany». Las innumerables y

4. En los dos últimos años de gobierno (1996-1998) del demócrata cristiano Helmut Kohl (CDU) fue jefe del Servicio de Inteligencia Alemán (BND) Hansjörg Geiger, miembro del Partido Social Demócrata (SPD), en esa época la principal fuerza de oposición.

variopintas subvenciones invitan a excesos a los beneficiarios, exigen una elevada carga tributaria tanto a trabajadores como a empresarios, y obligan al Estado a enfrentar el déficit con nuevos endeudamientos, con lo que Alemania infringe los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht para la unión monetaria europea, que la misma Alemania propuso e impuso.

Los más de cuatro millones de desempleados y la actual incapacidad del Estado para financiar sus múltiples tareas han provocado una suerte de consenso general sobre la necesidad de emprender reformas para contrarrestar esta tendencia negativa. La inevitable pregunta es: ¿por qué no se hacen las reformas? Ante todo, por la falta de una resuelta voluntad política y, en segundo lugar, porque los tímidos intentos por realizar reformas de parte de los gobiernos de los cancilleres Kohl y Schröder no pudieron ser aprobados por que la oposición en el Bundesrat bloqueaba los proyectos de ley vetándolos.

Debido a que la Federación y los Länder, con el paso de los años, financian y llevan a cabo proyectos conjuntos, se ha perdido la división original y buscada por el federalismo en el sistema político: que unas tareas sean de la Federación y otras de los Länder. La financiación mixta ha producido una situación que en Ciencia Política se llama «la trampa de la telaraña política», en la que no se sabe quién es el responsable político, se hace difícil el control y, finalmente, se llega al bloqueo del trabajo⁵ y de cualquier intento de reforma.

Durante medio siglo el sistema político alemán ha demostrado su estabilidad y eficiencia para permitir encontrar soluciones. Ahora los partidos políticos son conscientes de la distorsión originada a través de los años, por lo que se han creado grupos de trabajo multipartidarios para llegar a acuerdos para corregir este *impasse*. Todo indica que se terminará con gran parte de la financiación mixta y así las tareas y responsabilidades recuperarán claridad. Lo que permitirá que el Gobierno Federal pueda manejar la política financiera y económica de la Federación como le corresponde, y los Länder recuperen la exclusividad en tareas que fueron cediendo con el tiempo. Así se terminará con el entrampamiento y se le devolverá fluidez y dinamismo al sistema.

El caso alemán nos muestra que la dación de una nueva Constitución no significa el resultado de compromisos trasnochados o la recopilación de

5. Por los proyectos conjuntos y por la financiación mixta se calcula que sesenta por ciento de los proyectos de ley pueden ser vetados por el Bundesrat.

artículos novedosos en el ámbito internacional que no guardan armonía entre sí, sino la base para que el sistema político brinde facilidades para superar posibles crisis y, lo más importante, para que el sistema conquiste su legitimidad atendiendo y resolviendo los requerimientos de los diferentes grupos de la sociedad con medidas que busquen el bienestar general.

Una posible fórmula para que una sociedad o país salga adelante podría comenzar buscando las causas que originaron el fracaso, reflexionando para encontrar las medidas que eviten la repetición de errores y, finalmente, teniendo constancia para no olvidar de qué situación se viene y a dónde se quiere llegar. Parece un proceso tan claro y hasta sobreentendido, sin embargo, la historia nos demuestra que no es así sino que, por el contrario, los casos exitosos constituyen una minoría.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Uwe. *Handwörterbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland (Manual del sistema político de la República Federal Alemana)*. Opladen: Leske + Budrich, 2003.
- GERLACH, Irene. *Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems (La República Federal Alemana. Desarrollo, estructuras y actores de un sistema político)*. Opladen: Leske + Budrich, 2002.
- ISMAYR, Wolfgang. «Das politische System Deutschland» («El sistema político alemán»). En: W. Ismayr (ed.), *Die politischen Systeme Westeuropas (El sistema político de Europa Occidental)*. Opladen: Leske + Budrich, 1997, pp. 407-444.
- KORTE, Karl Rudolf. «Das politische System der Bundesrepublik Deutschland» («El sistema político de la República Federal Alemana»). En: M. Mols, H-J. Lauth & C. Wagner (eds.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung (Ciencia Política: una introducción)*. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 1996, pp. 71-101.
- RUDZIO, Wolfgang. «Das politische System der Bundesrepublik Deutschland» («El sistema político de la República Federal Alemana»). En: L. Watzal (ed.), *Grundwissen Politik (Ciencias Políticas Básicas)*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1993, pp. 47-88.
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne & Roland STURM. «Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien» («¿Para qué Segunda Cámara? Representación y funcionalidad de la Segunda

Cámara en las democracias occidentales»). En: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23, 1992, pp. 517-536.

WOYKE, Wichard. *Stichwort: Wahlen (Palabra clave: elecciones)* Opladen: Leske + Budrich, 1998.