

I. Sistema político .....	15
1. Régimen constitucional .....	15
1.1. Antecedentes históricos .....	15
1.2. Desarrollo constitucional .....	20
2. Jefe de Estado .....	22
3. Poder Ejecutivo .....	23
4. Poder Legislativo .....	24
5. Poder Judicial .....	25

# I. SISTEMA POLÍTICO

## 1. Régimen constitucional

### 1.1. *Antecedentes históricos*

El origen del Estado húngaro moderno –como el de muchos otros países europeos– data de la segunda mitad del siglo XIX, cuando, luego de diversos intentos de independencia, logró plena autonomía en sus asuntos internos y estableció como forma de gobierno un sistema parlamentario basado en la representación popular que lo llevaría, tras una historia que incluyó la imposición de gobiernos autoritarios tanto propios como extranjeros, a su consolidación como República parlamentaria democrática.

Fue en 1867 cuando Hungría se convirtió en una confederación dualista junto con Austria, la llamada Monarquía Austro-Húngara, derivada del acuerdo conocido como *compromiso*, que significó para Hungría el retorno a la constitucionalidad y que llevó al país a una época de fortalecimiento económico y cultural sin precedente.

Hungría había sido integrada en 1849 al imperio Habsburgo unificado, luego de que un movimiento independentista fuera aplastado por el monarca Francisco José I de Habsburgo, apoyado por las fuerzas de la Rusia zarista. Tras el fracaso independentista, siguió una época de represión, de opresión burocrática y de abolición de toda constitucionalidad. La respuesta de la élite política húngara fue tratar de obstaculizar el funcionamiento de la maquinaria represora mediante la llamada “resistencia pasiva”, rechazando ejercer cualquier tipo de función pública. A mediados de la década de 1860, a consecuencia de la situación política europea, la dinastía de los

Habsburgo tenía interés en arreglar sus relaciones con la Hungría sometida. La parte húngara centró las negociaciones políticas en Ferenc Deák, quien en 1867 logró el llamado *compromiso* entre Francisco José I y Hungría. Como resultado del *compromiso*, el Imperio Habsburgo se convirtió en una confederación dualista de Austria y Hungría, la llamada Monarquía Austro-Húngara, con dos capitales de igual rango: Budapest y Viena.

Las dos partes de la confederación obtuvieron una total soberanía en sus asuntos internos. Sus respectivos parlamentos promulgaban autónomamente sus leyes, que Francisco José I en Viena ratificaba como emperador, en Budapest como rey, y dos gobiernos por separado se encargaban de llevarlas a cabo. Continuaron siendo comunes los asuntos exteriores y los de guerra, así como las finanzas de los mismos. El *compromiso* significó para Hungría y Austria el retorno a la constitucionalidad.

La historia del casi medio siglo siguiente trajo consigo un florecimiento económico y cultural nunca antes vistos en Hungría, que registró un significativo desarrollo agroindustrial. También durante esa época se instituyó en el país el primer sistema parlamentario moderno de la región, aunque caracterizado por un sistema de partido dominante, con un derecho a voto restringido, en un marco conservador, y sin responder a las reivindicaciones de las minorías nacionales.

La Primera Guerra Mundial puso fin a esta estabilidad, ya que al pertenecer a la derrotada Triple Alianza, Hungría se vio envuelta en una severa crisis político-económica. En 1918 se produjo al interior una revolución que proclamó la República, con el conde Mihály Károlyi como presidente, quien no pudo superar la crítica situación política interna ni fue capaz de influir sobre la marcha de las negociaciones de paz de manera favorable para Hungría. En 1919 entregó el poder al comunista Bela Kun, quien con sólo tres meses de gestión deterioró aún más la situación del país. Como consecuencia del Tratado de Paz de Versalles de 1920, emitido por las potencias victoriosas de la Entente, Hungría perdió dos terceras partes de sus territorios y más de la mitad de su población. A raíz de ello, dejó de existir el unificado sistema económico y cultural milenario del país, al igual que su red de comunicaciones. Más de

tres millones de húngaros corrieron la suerte de vivir en minoría en los ya desarrollados Estados vecinos (Rumania, Checoslovaquia y Yugoslavia).

Tras el breve periodo de Bela Kun, la monarquía fue restaurada por Miklós Horthy, cuyo gobierno autoritario, la llamada *era Horthy*, de 1920 a 1944, se caracterizó por el mantenimiento de un sistema de partidos no competitivo. A pesar de contar con un sistema multipartidista, la competencia electoral no alteró la formación de gobiernos, sino únicamente la composición de las facciones hacia el interior de éste.

Horthy logró cierto repunte del país en materia económica, pero sin atender la solución de los asfixiantes problemas sociales. Tampoco pudo oponer resistencia a la expansión cada vez más fuerte de la Alemania de Hitler y, a pesar de no ser fascista, en la Segunda Guerra Mundial se puso a su lado, con la esperanza de que, tras la revisión del Tratado de Paz de Versalles, pudiese recobrar algo de los territorios que perdió después de la Primera Guerra Mundial. La élite conservadora húngara, que desde el comienzo se oponía al nazismo, buscó un acuerdo con las potencias de la Entente para que Hungría abandonara la guerra, cuestión que fue del conocimiento de los servicios secretos alemanes, por lo que el 19 de marzo de 1944 Alemania invadió militarmente el país. Los invasores ayudaron a que un gobierno títere, extremista, nacionalsocialista húngaro subiera al poder, derrocando a Horthy. Luego, iniciaron la deportación de los judíos húngaros y las persecuciones de la élite progresista del país. Sin embargo, en el marco de la guerra, en ese mismo año Hungría fue ocupada por Rusia, para liberarla de los alemanes, y en la Conferencia de Yalta de 1945 se clasificó al país como perteneciente a la esfera de intereses soviéticos; no obstante esta nueva realidad, Hungría mantuvo un sistema parlamentario por los próximos cuatro años.

Las tropas soviéticas se quedaron en el país. Los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se conocen como la época del experimento de una democracia pluripartidista en la Hungría militarmente invadida.

Esa época se caracterizó por una transformación del sistema político, adoptando un sistema republicano mediante reforma cons-

titucional de 1946, así como una reapertura del sistema de partidos, incluyendo la aparición de los partidos de masas. Durante los primeros años de ocupación soviética se produjo la renovación de la vía electoral incluyendo el sufragio universal y el voto secreto. Así, en los comicios de 1945 y 1947 más de 90% del electorado acudió a las urnas. Producto de las elecciones de 1945, se formó una coalición amplia que mantuvo particularidades democráticas. Sin embargo, el Partido Socialista de los Trabajadores (MSZMP)—que agrupaba a los comunistas y cuya facción stalinista era dirigida por Mátyás Rákosi— fue adquiriendo mayor peso en la coalición gobernante, hasta suprimir el sistema multipartidista en 1948-1949, e introduciendo una dictadura de tipo soviético.

En agosto de 1949 se estableció en Hungría una República Popular. A partir de entonces, y durante las siguientes tres décadas, el MSZMP mantuvo el monopolio del sistema político en el país. Al inicio del periodo se aprobó una nueva Constitución que eliminó en buena medida la separación de poderes, el sistema multipartidista y el parlamentarismo.

Sin embargo, el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, celebrado en febrero de 1956, dejaba entrever el fin de la severa era stalinista. A raíz de dicho acontecimiento, que se consideraba una promesa de posibles cambios democráticos, en Hungría surgió una fuerte oposición al sistema totalitario, que condujo al estallido de la revolución el 23 de octubre de 1956. Imre Nagy, personaje popular en el país, debido a sus reformas del año 1953, se puso a la cabeza del gobierno revolucionario. Se restableció el sistema multipartidista y Hungría abandonó la alianza militar del Bloque del Este, el Pacto de Varsovia. Pero el gobierno soviético intervino el cuatro de noviembre de ese mismo año y aplastó brutalmente el movimiento e impuso en el poder a János Kádár, y su partido reorganizado, mientras que Nagy fue detenido y ejecutado.

Kádár introdujo diversas reformas económicas por las que incrementó el nivel de vida de la población, gradualmente se hizo posible que los ciudadanos viajaran al extranjero y se restablecieron las relaciones económicas con Occidente. Sin embargo, no se cuestionó el monopolio del poder del MSZMP ni la relación con la Unión Soviética.

En 1980 comenzaron a vislumbrarse las limitaciones de las reformas de Kádár, que fueron insuficientes para mantener el crecimiento económico, de manera que las apariencias de prosperidad apenas se podían sostener con préstamos extranjeros, al precio del endeudamiento del país.

A partir de la década de los ochenta la situación se deterioró aún más con la crisis mundial del sistema económico y político del socialismo soviético. Al interior de la sociedad húngara los distintos grupos de la sociedad civil, que venían luchando por los cambios y organizando manifestaciones masivas, se convirtieron en partidos políticos.

Para 1985 se celebraron comicios con una nueva legislación electoral que brindaba a la población mayores opciones de elección. En 1988, el Comité Central del MSZMP aprobó una serie de reformas enfocadas a la apertura económica y al cambio político, a pesar de que éste no incluía un sistema multipartidista. En 1989 se llevó a cabo un proceso de liberalización, incluyendo la legalización del derecho a huelga, la libre reunión y la formación de asociaciones políticas independientes.

En mayo de 1989 el MSZMP aceptó el inicio de negociaciones para la transición a un sistema multipartidista y la supresión de la cláusula constitucional que otorgaba el monopolio del poder al Partido Socialista de los Trabajadores. En abril, el Consejo de Ministros declaró su independencia del Comité Central del partido. En junio comenzaron las negociaciones con representantes de partidos opositores respecto de la posibilidad de celebrar comicios multipartidistas, cambios a la estructura política y reformas económicas.

En el XIV Congreso del MSZMP, celebrado en octubre de 1989, los delegados aprobaron la disolución del partido, adoptando como nuevo nombre el Partido Socialista Húngaro. Finalmente, el 23 de octubre de 1989 se proclamó la República de Hungría, previas modificaciones a la Constitución por parte de la Asamblea Nacional.

Tras 40 años de sistema unipartidista del llamado *socialismo real*, en 1990 se llevaron a cabo por primera vez elecciones realmente libres. Con su labor legislativa, la Asamblea Nacional formada a raíz de dichas elecciones creó el sistema institucional del Estado

democrático de tipo occidental, sobre cuya base el país nuevamente funciona como un Estado de derecho europeo independiente. Las primeras elecciones de esta nueva época se celebraron el 25 de marzo (primera vuelta) y el ocho de abril (segunda vuelta). El gobierno de los partidos de centro-derecha, victoriosos en 1990, al igual que la coalición socialista-liberal que gobernó entre 1994 y 1998, y luego la coalición cívica de centro-derecha que la sustituyó después de las elecciones de mayo de 1998, y que gobierna actualmente, han asumido como prioridad la integración euroatlántica de plenos derechos de Hungría lo antes posible, así como el desarrollo de sus relaciones con los países vecinos, prestando especial atención a la protección, según las normas europeas, de los derechos de las numerosas minorías húngaras que viven en ellos.

## 1.2. *Desarrollo constitucional*

Una de las principales características del sistema húngaro es que su Constitución estuvo basada durante toda su historia como nación en normas consuetudinarias, es decir, en normas basadas en la costumbre que no necesariamente eran codificadas. El cuerpo normativo constitucional compuesto por leyes tanto escritas como no escritas se mantuvo en vigor hasta mediados del siglo XX, salvo por un breve periodo (1918-1919) durante la Primera Guerra Mundial. En 1946 se aprobó una nueva Constitución que dio por terminada la monarquía, estableciendo un sistema republicano de gobierno. Tres años más tarde, en 1949, se aprobó una nueva Constitución, con influencia soviética, misma que constituyó la primera constitución escrita y que se mantendría en vigor durante cuatro décadas.

En 1989-1990, la transición democrática no produjo una asamblea constituyente, sino que únicamente se modificaron los términos de la anterior. En la década de los noventa se aprobaron las reformas más relevantes de la transición húngara.

Durante el periodo de 1987 a 1997 se aprobaron 17 reformas constitucionales, incluyendo nueve durante la transición de 1989-1990. La primera ola de reformas restableció el sistema parla-

mentario, el derecho al voto de las minorías para la mayoría de la legislación ordinaria, y la introducción de la Corte Constitucional como contrapeso del poder central.

La segunda ola de reformas estuvo encaminada a reforzar la división de poderes, así como a procurar la fortaleza de los gobiernos mediante atribuciones al Ejecutivo, que hicieron de éste un actor con facultades parecidas a las que confiere el sistema alemán.

Las modificaciones constitucionales tuvieron como denominador común la preocupación de los partidos por la centralización del poder que había existido durante la era de dominio soviético. Así, se comenzó por modificar la Constitución a fin de que buena parte de la legislación ordinaria –y no únicamente la Constitución, como se establecía anteriormente– requiriera el consenso de una mayoría de dos terceras partes del Legislativo para ser modificada. Dentro del paquete de normas denominadas de “fuerza constitucional” se incluyeron cuestiones de derecho público y de garantías individuales, ciertos nombramientos incluyendo a los miembros de la Corte Constitucional, así como sobreregulaciones en relación con la declaración de guerra o de estado de emergencia. Adicionalmente, se adoptaron reformas constitucionales que fortalecieron al Legislativo, como la imposibilidad del Ejecutivo para disolver el Parlamento, a diferencia de la mayoría de los sistemas parlamentarios.

Sin embargo, el proceso electoral de 1990 arrojó un Parlamento medianamente fragmentado y un gobierno débil. Debido a lo anterior, y temiendo que el arreglo constitucional favoreciera la ingobernabilidad, se decidió llevar a cabo una nueva generación de reformas constitucionales, a fin de fortalecer al gobierno frente al Parlamento. Entre las modificaciones se puede señalar la reducción de la lista de legislación de “fuerza constitucional”, así como la supresión del voto de no confianza a ministros en lo individual.

Actualmente Hungría es una República parlamentaria. El Legislativo es unicameral y el jefe de Estado es designado por el Parlamento. La Carta Fundamental garantiza el principio de la división de poderes, que está fortalecido por la Corte Constitucional que limita adicionalmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo. El sistema administrativo húngaro es unitario, aunque con características federalistas.

## 2. Jefe de Estado

El jefe de Estado en Hungría es el presidente de la República. La Presidencia se estableció mediante una reforma constitucional el 23 de octubre de 1989. La Presidencia fue ocupada por primera ocasión tras el fin del régimen comunista en Hungría por Árpád Göncz, quien permaneció en su cargo del tres de agosto de 1990 al cuatro de agosto de 2000, ya que fue reelegido por la Asamblea en 1995, y fue sucedido por Ferenc Mádl.

Como reflejo del carácter parlamentario de Hungría, la Presidencia es una institución débil. Sus poderes son mayoritariamente ceremoniales, y el presidente no cuenta con una amplia representación, dado que su elección es indirecta.

Las facultades del presidente pueden ser divididas en cuatro rubros: funciones representativas y protocolarias, la ratificación de legislación, los poderes reservados y los poderes discrecionales.

Respecto al primer grupo de funciones, el presidente de la República es el principal dignatario del país, representando a la totalidad de la nación y del Estado. La Presidencia representa al Estado húngaro en eventos nacionales e internacionales, pero no participa en el gobierno.

En relación con las funciones de ratificación, el presidente tiene la atribución de ratificar las decisiones ministeriales y las leyes aprobadas en el Parlamento. Adicionalmente, el presidente ratifica nombramientos del Ejecutivo y Legislativo como, por ejemplo, la designación de los secretarios de Estado, embajadores, altos mandos militares y rectores de las universidades, así como la designación del presidente del Banco Nacional de Hungría.

Los poderes reservados a la Presidencia operan en situaciones extremas, es decir, cuando otros órganos constitucionales no logran entrar en acción. Las funciones en estas circunstancias incluyen declarar el estado de emergencia y la declaración de guerra. Adicionalmente, los poderes reservados a la Presidencia se enfocan a situaciones que ocurren periódicamente durante el curso normal del funcionamiento de las instituciones democráticas, como es el caso del fin del ciclo parlamentario, la formación de gobierno y la convocatoria al nuevo Parlamento. El poder de la Presidencia durante

estos eventos es más acotado que en otros sistemas parlamentarios, dado que el presidente no tiene la facultad de designar primer ministro y tiene poderes limitados para disolver el Parlamento.

El presidente tiene ciertos poderes discrecionales durante la operación normal del gobierno. Estos poderes no están sujetos a la aprobación del gobierno o del Parlamento. Involucran principalmente la capacidad de iniciativa. Entre éstos se encuentra el derecho a participar en las sesiones parlamentarias plenarias y de comisiones, la iniciativa legislativa, la iniciativa en materia de referéndum, así como el derecho de veto respecto de legislación aprobada por el Parlamento mediante la remisión a la Corte Constitucional, o devolviendo la legislación al Parlamento a fin de que sea reconsiderada.

### **3. Poder Ejecutivo**

De acuerdo al modelo parlamentario, el Poder Ejecutivo está integrado por un Consejo de Ministros responsable del gobierno del país. A la cabeza del gobierno se encuentra el primer ministro, quien tiene amplias facultades. Al inicio de la Legislatura, se elige al primer ministro, quien es responsable de presentar un programa de gobierno. A su vez, el primer ministro elige a los miembros de su gabinete, vía el presidente. El primer ministro tiene la capacidad de remoción y propuesta de ministros en lo individual, contando el Parlamento únicamente con un voto de no confianza respecto al gabinete en su totalidad, pero no sobre los ministros en lo particular.

Hacia el interior de los ministerios, los titulares cuentan con autonomía administrativa. Políticamente son responsables ante el primer ministro y ante el Parlamento. Pero el hecho de que únicamente puedan ser removidos por el Parlamento en un voto de no confianza que incluya a todo el gobierno, lleva a que los ministros sean más responsables ante el primer ministro en particular, dado que éste es el único que tiene el poder de remoción individual.

La administración pública depende directamente del gobierno. Ésta se divide en ministerios y en agencias públicas. Mientras los ministerios dependen directamente del ministro responsable, las

agencias públicas están a cargo de ministros sin cartera, o del ministro del interior o el primer ministro. En general, la titularidad de los órganos de la administración pública recae en figuras políticas, mientras que existe un servicio civil hacia el interior de los órganos del Ejecutivo.

#### 4. Poder Legislativo

En la República de Hungría el órgano supremo del poder del Estado y de la representación popular es la Asamblea Nacional. El Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional (*Országgyűlés*), órgano unicameral integrado por 386 miembros. De éstos, 176 son electos por el sistema de mayoría y 210 por el principio de representación proporcional mediante listas regionales y nacionales (ver apartado de sistema electoral).

A cargo del Parlamento está el portavoz (*házelnök*), quien proviene de la mayoría gubernamental. El portavoz preside el Comité Parlamentario, compuesto por los líderes de las bancadas partidarias, y controla la agenda del Parlamento, además de coordinar la operación de los trabajos del mismo, incluyendo el de las comisiones.

Como en los demás sistemas parlamentarios, el gobierno juega una función central del Legislativo. Tiene la capacidad de controlar la agenda de los temas a tratar, cuenta con los votos suficientes para aprobar legislación ordinaria, aunque no necesariamente la legislación que requiere una mayoría calificada de dos terceras partes. Además, los diputados que integran el gobierno acuden al Parlamento en su calidad de ministros, por lo que gozan de facultades adicionales al resto de los representantes, como la posibilidad de intervenir libremente durante los debates relacionados con su área de responsabilidad.

El Parlamento se divide en el pleno y en comisiones. El pleno es el foro máximo. Es ahí en donde se dan las discusiones finales de las iniciativas legislativas y en donde se vota su aprobación o rechazo. Por su parte, las comisiones se forman como subdivisiones del pleno y tratan asuntos específicos. Existen comisiones permanentes que se relacionan con las distintas carteras gubernamentales.

Además, se pueden establecer comisiones *ad hoc*, que son transitorias. Como en el Parlamento en general, en las comisiones existe una mayoría del partido o coalición gobernante, que es útil para el gobierno. La principal atribución de las comisiones es la de ser el foro para la primera discusión de las iniciativas legislativas, por lo que éstas tienen en la práctica un derecho de veto respecto de la legislación en su materia, así como que cualquier iniciativa tiene que ser aprobada por las comisiones antes de pasar a votación en el pleno. Asimismo, las comisiones tienen la facultad de modificar las iniciativas propuestas, mientras que el pleno únicamente tiene la capacidad de aprobarlas o rechazarlas.

Dado el sistema de partidos en Hungría, los diputados suelen tener una disciplina más o menos fuerte frente a las decisiones de su partido (el índice de votación en bloque es de más del 90%). Ejemplo de lo anterior es el reducido número de diputados independientes, es decir, no pertenecientes a partido alguno, que no ha pasado de seis desde 1990.

La Asamblea Nacional tiene, entre otras atribuciones: elaborar la Constitución de la República de Hungría, legislar, determinar la planificación socioeconómica del país, aprobar el programa de gobierno, decidir sobre la declaración del estado de guerra y sobre las condiciones de los tratados de paz.

## 5. Poder Judicial

El Poder Judicial está compuesto por tribunales locales (de distrito en Budapest y de ciudad en el resto del país), en materia de trabajo, tribunales municipales (o metropolitanos) y la Suprema Corte. El sistema de justicia está conformado por tres instancias. Las decisiones de las cortes municipales o de condado pueden ser apeladas a los tribunales de distrito o de ciudad y, a su vez, éstos pueden ser recurridos a la Suprema Corte, que tiene la última decisión.

La Suprema Corte es el máximo órgano judicial y tiene la facultad de atracción de cualquier asunto en el país, así como el resto de los tribunales está subordinado a sus criterios de interpretación.

Respecto a su composición, el presidente de la Suprema Corte es elegido por la Asamblea Nacional, mientras que los demás jueces son designados por el jefe de Estado y por los cabildos tratándose de tribunales municipales.

Adicionalmente al Poder Judicial ordinario, durante la transición de finales de los años ochenta se estableció en Hungría una Corte Constitucional con poderes amplísimos, que sirve como contrapeso a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Los miembros de la Corte Constitucional deben reunir los siguientes requisitos: contar con por lo menos 45 años de edad, tener licenciatura en Derecho y ser profesores, abogados o jueces con 20 años de experiencia por lo menos. Los miembros de la Corte no pueden haber ocupado un puesto gubernamental o ser miembros de partidos políticos o de la administración pública por un periodo de cuatro años previos a su designación, para lo cual se forma una comisión que cuenta con un miembro por cada partido político, que tiene la tarea de proponer los nombres al pleno, mismos que tendrán que contar con el voto aprobatorio de dos terceras partes de los diputados.

La Corte Constitucional tiene atribuciones para resolver casos iniciados por el presidente, el gobierno, ministros en lo individual, el presidente de la Suprema Corte, el Procurador General, y por un grupo de 50 diputados así como por ciudadanos. Dicho tribunal tiene la capacidad de interpretación amplia de la Constitución, que incluye determinar la constitucionalidad de cualquier ley vigente, de las reformas constitucionales o legales aprobadas por el Legislativo, e inclusive respecto a distintas iniciativas legislativas, independientemente de que éstas hayan sido votadas en comisiones o en el pleno. Adicionalmente, la Corte puede resolver asuntos relacionados con la presunta violación a garantías de los ciudadanos cuando la autoridad haya actuado bajo poderes inconstitucionales.