

HUNGRÍA EN LA UNIÓN EUROPEA

István Szilágy

University of Veszprém, Hungary. E-mail: iszilagy@almos.vein.hu

Recibido: 18 Noviembre 2004 / Revisado: 20 Diciembre 2004 / Aceptado: 16 Enero 2005 / Publicado: 15 Febrero 2005

Resumen: El artículo se ocupa de las cuestiones de la adhesión húngara y de los países de Europa del Este a la Unión Europea. Examina los antecedentes, las condiciones y circunstancias exteriores e interiores y los efectos y consecuencias del proceso de la quinta ampliación de la Unión Europea. Analiza los cambios político-constitucionales e institucionales húngaros y demuestra el proceso de adaptación y de desarrollo del sistema estatal, regional y de administración pública a los requisitos de la Unión Europea. El trabajo también describe detalladamente las reformas institucionales de la integración europea.

Palabras Clave: Hungría, instituciones, integración europea, regionalismo, transición política, Unión Europea.

ANTECEDENTES Y CONDICIONES DE LA ADHESIÓN HÚNGARA A LA UNIÓN EUROPEA

El primero de mayo de 2004 Hungría y otros siete países de Europa del Este (República Checa, Eslovaquia, Polonia, Eslovenia, Estonia, Lituania y Letonia), Chipre y Malta se convirtieron en miembros de pleno derecho de la Unión Europea. Las negociaciones oficiales sobre la adhesión a la Unión Europea de los países de Europa del Este y de Hungría¹ comenzaron en 1998 en Bruselas y se terminaron en diciembre de 2002 en Copenhague con la firma del Acta Relativa a las Condiciones de Adhesión de Hungría, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Letonia, Chipre y Malta, y a las adaptaciones de los Tratados de la Unión Europea y del Tratado de Adhesión².

La quinta ampliación de la Unión Europea – hacia el Este– fue incluida en la agenda a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, cuyo sistema de condiciones políticas más

generales fue condicionado por los cambios acaecidos en las relaciones internacionales, la desaparición del sistema bipolar mundial y el colapso de los existentes socialismos. El cambio de sistema y la transición política significó para Hungría y Europa Central y Oriental un cambio de dirección política y de comercio exterior. A partir de 1990 la mayor parte de los países de la región iniciaron los preparativos para la adhesión a la Unión Europea. "Ya a partir de la década de los ochenta, antes del cambio de sistema, se inició y en parte se completó el desplazamiento de las relaciones de comercio exterior hacia Occidente –subrayan los análisis húngaros. Del 35,7% que para 1980 era la participación de los mercados occidentales en las exportaciones de los países de Europa Central y Oriental, pasada una década había aumentado al 49,5%, alcanzando después a finales de la década de los noventa el 75,8%. Como reflejo contrario a ésta, la cuota de los mercados ex-soviéticos, de un 27,1% para 1980 había descendido a un 22,3% para 1990, mientras que para el periodo de 1991-1992 (los años de la desaparición de la URSS y del CAME) a un 17,9%, disminuyendo a un apenas 4,8% para finales de la década"³.

Sin embargo, la adhesión de Hungría y de Europa Central y Oriental no era una tarea fácil para ninguna de las partes. En el nuevo milenio, la integración europea se enfrentaba a una nueva tarea, por cuanto la adhesión de Europa Central y Oriental era impensable sin la reforma interna (institucional) de la organización. Además de conservar su funcionamiento, la Unión tenía que enfrentarse al dilema de la profundización y la ampliación.

Desde este punto de vista, la Cumbre de Niza concluida el 11 de diciembre de 2000 trajo resultados ambiguos, a pesar de que en el documento aprobado en la ciudad francesa se allanan formal y oficialmente los obstáculos

institucionales que dificultaban la adhesión de los doce miembros nuevos.

Sin embargo, hasta la Cumbre de Niza la adhesión de los países de Europa Central y Oriental no fue tarea fácil, porque el hundimiento del socialismo de Estado en 1990 – por más señas– le llegó por sorpresa a Europa Occidental. La Unión Europea no estaba preparada para el tratamiento de los cambios. A pesar de las patéticas declaraciones de orden moral, la Comunidad Europea no contaba con una estrategia elaborada para la ampliación. Esto lo confirma el hecho de que el inicio de las negociaciones de adhesión con los países más desarrollados de la región se decidió sólo en la Cumbre de Amsterdam, en junio de 1997. Las negociaciones entre las partes se vieron dificultadas por la circunstancia de que los responsables de las tomas de decisiones de la UE durante años consideraban como un bloque homogéneo a los ex-países socialistas desde el punto de vista del desarrollo económico y político. Se necesitó tiempo para que algunos de los Estados miembros de la Unión se familiarizaran con la idea de la ampliación al Este y que sin mermar los intereses de los países cohesionados se convirtieran en partidarios del proceso.

La cuestión de la adhesión de los países de Europa Central y Oriental –como hemos señalado– está en la agenda de la UE después del cambio de sistema, a partir de la década de los noventa. Sin embargo, hasta 1993 aún los planificadores, los protagonistas y también los ejecutores tenían nociones poco claras de la mayor empresa de la Comunidad en su historia. La estrategia de la ampliación fue delimitada en la Cumbre de Copenhague en junio de 1993. En la capital danesa los dirigentes de los países miembros de la Unión determinaron las condiciones generales para los países candidatos, los criterios de Copenhague, los cuales fueron publicados en 1995 y más tarde concretizados en el *Libro Blanco* discutido en la Cumbre de Cannes. La posición de la Cumbre de Amsterdam, en junio de 1997, fue de que la Unión de veinte miembros ampliada por cinco nuevos candidatos puede ser eficiente. La Agenda 2000, preparada en julio de 1997, tomó en consideración la adhesión de diez países de Europa Central y Oriental. La decisión del Consejo de Europa en Luxemburgo de diciembre de 1997, basándose en los criterios de la Agenda y de la Cumbre de Amsterdam, abrió el camino al proceso de adhesión de los ya

mencionados diez países de Europa Central y Oriental y el Báltico, así como para Chipre y Malta. En la Cumbre de Helsinki de diciembre de 1999, con el fin de cumplir las conclusiones de Amsterdam, se aprobó la decisión de que se tenía que acelerar las negociaciones con los cinco países de Europa Central y Oriental más atrasados y menos preparados también (Bulgaria, Rumanía, Letonia, Lituania, Eslovaquia). Y como hemos subrayado, la Cumbre de Niza creó las condiciones institucionales para el funcionamiento de una UE ampliada a 27 miembros. Y como ya hemos mencionado las negociaciones con los cinco países considerados como los más preparados comenzaron en marzo de 1998. La experiencia demuestra que mientras más amplia, articulada y burocrática es la UE, mucho más estrictas son las condiciones de ingreso. La rápida adhesión de Grecia en 1981 fue motivada, evidentemente, por cuestiones de política internacional. Estos aspectos jugaron también un importante papel en el ingreso de los dos Estados de la Península Ibérica. Sin embargo, en el caso de España y Portugal, los elementos decisivos fueron los de la racionalidad económica. Con la ampliación de 1995 las regiones desarrolladas ingresaron en la Unión. Se puede justificar por parte de la Unión su extrema cautela en la evaluación de las solicitudes de ingreso y en la gestión de las negociaciones con ciertos países de Europa Central y Oriental y del Báltico. Se comprenden también las preocupaciones que se desprenden del hecho de que con el ingreso de los diez países la Comunidad tendrá que enfrentarse a una serie de problemas cuantitativos y cualitativos aún no experimentados. Según fuentes comunitarias y españolas, los diez países con sus 106 millones de habitantes constituirían el 29% de la población de la Unión y el 33% de su territorio. Frente a esto, su PIB sería sólo el 4% de la Unión. Su peso equivaldría al de Holanda, siete veces más pequeño que ellos. Presentarían una concurrencia en la esfera de los pequeños y medianos empresarios, en la economía agraria, en la pesca y en la movilidad de mano de obra. La agricultura de los diez países de Europa Central y Oriental y del Báltico con los que se concluyeron las negociaciones de ingreso, representa el 22%, alcanzando los 9,5 millones de personas. En la Unión, esta cuota es del 5% y de 8,2 millones respectivamente. El área agrícola de la Unión aumentaría en 60 millones de hectáreas, alcanzando los 200 millones de hectáreas. Tomando en consideración el nivel técnico y de cultivo, su cultura productiva y su clima, se trata

de la adhesión de un territorio de alta calidad. El promedio de la propiedad (9 hectáreas) se diferencia significativamente de las 21 hectáreas de la media de la Unión. Los problemas estructurales y de infraestructura, así como el bajo nivel de coste lo colman. (Esto varía de acuerdo al país y al producto). El ingreso per cápita de los países candidatos es una tercera parte menor al de la media de la Unión. El ingreso de ellos reduciría en 15% el promedio del PIB per cápita de la Unión.

La ampliación de la Unión al Este afecta especialmente a los países beneficiados con los fondos estructurales y de cohesión, y dentro de ese círculo los más afectados son España, Portugal y Grecia. La Agenda 2000 y la Cumbre de Berlín, debido a la vigorosa actuación de los países de cohesión, tras acaloradas discusiones aceptaron la posición, apoyada también por España, que según las estipulaciones de Edimburgo de 1994, la contribución al presupuesto de la Unión sería del 1,27% del PIB de cada país. Las transferencias recibidas de la Comunidad no superarían el 4% del PIB. La reducción de los fondos estructurales puede ser compensada con la concentración territorial y sectorial de los programas de desarrollo, una mayor descentralización de las fuentes, con la adicionalidad, con una ejecución y un control más eficiente y también con un ritmo de crecimiento económico pronosticado del 2,5% anual para el periodo 2000-2006. La Agenda 2000 y la Cumbre de Berlín crearon un modesto fondo de preadhesión para los países de Europa Central y Oriental y del Báltico, el cual facilitaría la adaptación sin tropiezos a la futura membresía.

La Cumbre de Niza creó el sistema de condiciones institucionales de la ampliación hacia el Este y fijó la fecha de la misma. A pesar de los hechos enumerados, aún considerando las experiencias y la prehistoria de las anteriores ampliaciones, la ampliación de la Unión hacia el Este no parece simple a pesar de los mutuos deseos. Los países a ingresar tienen que llevar no sólo la carga de su relativo retraso económico, sino tienen que tomar en consideración los intereses nacionales de los países miembros, ajustarse a los logros comunitarios cada vez más numerosos e integrar en su sistema jurídico interno el material jurídico de más de cien mil páginas del *acquis communautaire* (acervo comunitario). A mediados de la década de los ochenta España y Portugal tuvieron que adaptarse sólo a la mitad de estas

normas y política específica. No obstante, las negociaciones de adhesión se prolongaron durante siete años y, especialmente, la ronda final de marzo de 1985 no careció incluso de elementos dramáticos. En varias áreas España y Portugal recibieron siete, o aún diez años de cláusulas derogatorias. Una solución semejante aplicaron en el caso de Hungría y de los países de Europa Central y Oriental también.

Pase lo que pase las negociaciones de adhesión con Hungría y con otros países candidatos se han concluido en diciembre de 2002. Así ha terminado "el proceso de Copenhague" de diez años iniciado en 1993. El Acta de Adhesión de Hungría firmado en la capital danesa o en el sentido más amplio sobre las condiciones del ingreso de Hungría, el 23 de abril de 2003 celebraron un referéndum. En el plebiscito participaron solo el 45,6% de los ciudadanos con derecho al voto. 85,3% votaron por el ingreso del país. Así se allanaron los obstáculos jurídico-políticos internos de la adhesión húngara a la Unión Europea.

Pero ya casi el día siguiente de la la firma del Tratado de Niza comenzaron las negociaciones sobre la modificación y actualización de las disposiciones del Tratado. El Consejo Europeo ha decidido sobre la convocación de una Convención Constitucional para llevar a cabo las reformas comenzadas, exigidas e indispensables para el funcionamiento de la comunidad europea ampliada y elaborar una Constitución para la Unión Europea⁴. El proyecto constitucional fue publicado en julio de 2003⁵. El 31 de enero de 2003 apareció un Memorándum⁶ en Bruselas sobre los cambios provisionales y en vigor a partir del primer de febrero de 2003. Es decir desde principio de 2003 ya era claro y evidente que en vez de 12 miembros solo diez nuevos países van a incorporarse a la Unión Europea el primer de mayo de 2004. Bulgaria y Rumanía no podían terminar las negociaciones con la UE. Y por fin en la Cumbre de junio de 2004 de Bruselas fue aprobada la Constitución comunitaria, cual autorizó con la personalidad jurídica a la Unión Europea. Pues bien estos factores y acontecimientos formaban y forman los elementos más importantes del marco exterior de la adhesión de Hungría a la integración europea.

La condición previa e interna de la adhesión húngara a la Unión Europea constituye la transición política y el proceso constituyente

llevado al cabo durante los años de 1989-1990 o mas generalmente el cambio de sistema⁷.

La transición húngara a la democracia pluralista y el cambio de sistema en Hungría se inició a finales de la década de los años ochenta, como consecuencia de la cohabitación y del entrelazamiento de diferentes valores y paradigmas, durante la segunda mitad de la década de los ochenta se creó una sociedad relajada, mixta liberalizada desde el punto de vista del poder político. El sistema autoritario y burocrático se convirtió en una *dictablanda*. La organización de las fuerzas opositoras, la aparición de los partidos políticos de la oposición, el aceleramiento de las reformas jurídicas y políticas tenidas lugar a partir de 1987, los partidos políticos y las organizaciones, reaparecidas de nuevo dentro del marco de la Mesa Redonda Nacional, las negociaciones sobre el traspaso del poder iniciadas en junio de 1989 entre el Gobierno y el Partido Socialista Obrero Húngaro, llevaron a gran velocidad a la segunda etapa de la transición política, a la descomposición pactada de la *dictablanda*. El periodo de la dictadura a la democracia, denominado también de *democradura*, concluyó con las elecciones generales multipartidistas de marzo-abril de 1990 y con las elecciones locales de septiembre-octubre del mismo año.

La principal característica de la transición húngara es que se realizó muy rápido, en menos de dos años. A diferencia del caso español, ni siquiera los análisis posteriores son capaces de separar exactamente el periodo de la pretransición y el de la transición. En Hungría estas dos etapas se fundieron fundamentalmente.

La transición política húngara, lo mismo que la transición española, estuvo acompañado por la presentación masiva de los partidos políticos, así como también de diferentes movimientos sociales.

Uno de los elementos más importantes de la transición política húngara y del cambio de sistema lo representa *el proceso constituyente*. Su esencia radica en la creación y la regulación de las instituciones, relaciones básicas del Estado democrático de Derecho, a través de la modificación y la reforma de la Constitución y la aprobación de las leyes constitucionales relacionadas con ella. En Hungría el proceso constituyente –semejante a la transición política– se realizó muy rápidamente, en un año y medio, a través de la aprobación de las leyes

constitucionales y la constante modificación de la Ley Fundamental. Durante el proceso constituyente se perfiló el destino de varias instituciones jurídicas establecidas anteriormente (el Consejo Presidencial de la República Popular que como una corporación desempeñaba el papel del Jefe colectivo del Estado), haciéndose evidente que la creación de un Estado de Derecho exigía la introducción de nuevas instituciones y organizaciones jurídicas (Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, la institución del Presidente de la República, el voto de desconfianza, el reconocimiento de las actividades de los partidos políticos, la definición de la competencia del jefe del Gobierno, el aumento del peso del Parlamento bajo el signo de la división de los poderes, etc.).

Los protagonistas de la vida política estaban de acuerdo con que los viejos postulados ideológicos debían de ser omitidos en la nueva Constitución. Así, la nueva y modificada Ley Fundamental, aprobada el 20 de agosto de 1990, ya no contenía los artículos sobre el rol dirigente del Partido Comunista, sobre el marxismo-leninismo como ideología oficial, sobre el socialismo como meta social a alcanzar, o sobre el sistema de Consejos como la única forma posible de organización del Estado. También se omitieron aquellos párrafos que declaraban la superioridad de la economía planificada socialista y de la propiedad estatal y cooperativa.

En el proceso constituyente tomaron decisiones sobre otras cuestiones también. Restituyeron, por ejemplo, el escudo histórico de Hungría, y el 23 de octubre, día del levantamiento popular y de la Revolución de 1956, y fecha de la proclamación de la República Húngara en 1989, fue declarado de fiesta nacional.

No obstante, la nueva, en la historia de Hungría segunda Constitución⁸ debe ser considerada como una norma transitoria. Este punto está claramente formulado en el preámbulo de la Ley Fundamental: "En interés de facilitar la realización del sistema multipartidista, de la democracia parlamentaria, de la economía de mercado social y de la transición pacífica hacia el Estado de Derecho, el Parlamento –hasta la aprobación de la nueva Constitución de nuestro país– el texto de la Constitución determina de la siguiente manera"⁹.

Por consiguiente, la elaboración y aprobación de una Constitución más detallada, adecuada y sin

contradicciones internas es la tarea de la democracia consolidada y se efectuará cuando Hungría llegará a ser el miembro de pleno derecho de la Unión Europea. No obstante, es un hecho que con la aprobación de la Constitución redactada el 20 de agosto de 1990 se cerraba en Hungría el primer periodo del proceso constituyente.

En el periodo entre enero de 1989 y el 20 de agosto de 1990 –y después– nacieron numerosas leyes de carácter fundamental (Leyes Fundamentales) también.

Una parte de las leyes aseguraba el marco jurídico de la transición política relacionadas con los derechos fundamentales políticos: Ley 2/1989, del 11 de enero, sobre el Derecho de Asociación; Ley 36/1989, del 11 de enero, sobre el Derecho de Reunión; Ley 7/1989, del 22 de marzo, sobre la Huelga; Ley 33/1989, del 19 de octubre, sobre Los Partidos Políticos y la Ley 62/1990, del 2 de agosto, sobre la Modificación de la Gestación de los Partidos Políticos.

La ley sobre el Tribunal Constitucional aseguraba el control legal sobre el proceso de la transición. En nuestros días vigila sobre el funcionamiento democrático y constitucional del sistema político, del Estado y de la sociedad húngara: Ley 32/1989, del 17 de octubre, sobre El Tribunal Constitucional.

La Ley 38/1989 del 10 de noviembre de 1989, sobre La Contaduría Estatal, modificaba varias veces, dispone sobre la situación jurídica y las funciones del auditor principal de las actividades económicas y financieras del parlamento y de otros organismos constitucionales.

La Ley sobre las Elecciones Generales regulaba el modo pacífico del cambio de sistema. Instituyendo el quórum mínimo impedía la fragmentación excesiva de los votos y también su indeseable concentración: Ley 34/1989, del 20 de octubre, Sobre la Elección de los Diputados.

La Ley 55/1990 del 27 de julio de 1990, sobre la Situación Jurídica de los Diputados, modificada varias veces, completaba la ley sobre las Elecciones Generales y después la Ley 100/1997 del 6 de noviembre de 1997, sobre El Proceso Electoral complementaba el primer círculo de las leyes electorales.

Por último la Ley 64/1990 del 3 de agosto, sobre las Elecciones Municipales y los Alcaldes y la Ley 65/1990 del 3 de agosto, sobre las Autonomías Locales, completan la regulación de la superestructura del cambio del sistema.

LOS CAMBIOS POLÍTICO-CONSTITUCIONALES Y LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Una vez firmada y ratificada del Acta de Adhesión y del Tratado de Adhesión, Hungría contrajo un compromiso la recepción completa de *acquis communautaire* (acervo comunitario) y se ha iniciado ya la actividad relacionada con esta obligación. Los especialistas y el legislador húngaro están conscientes del contenido cambiado de la noción soberanía tradicional y atada al poder supremo estatal territorialmente organizado, entre las relaciones y circunstancias de la globalización¹⁰ y conocen las consecuencias jurídico-políticas de la adhesión a una organización internacional. Es bien sabido que un acuerdo internacional una vez está firmado, forma parte del sistema jurídico interno y en la jerarquía jurídica se coloca en grado superior que las leyes. Por consiguiente todo tipo de reglamentación interna contraria, no solo está prohibida, sino está anulada. Además en el caso de las negociaciones y tratados internacionales entra en vigor el principio jurídico universal (teorema jurídica universal) de *pacta sunt servanda*. Por añadidura en el caso de la adhesión a la Unión Europea la cosa es un poquito más complicada. En ciertos dominios el espacio de movimiento de los países miembros es muy limitado, porque la UE constituye un sistema político de *sui generis*, y la aceptación al acervo comunitario y a las doctrinas jurídicas comunitarias así como la aplicación del derecho comunitario se presentan como una evidencia y exigencia indispensable e indiscutible para los Estados miembros.

Las fuentes primarias (Constitución y Tratados) y secundarias (diferentes tipos de leyes, reglamentos, directivas) del Derecho Comunitario, así como las Sentencias del Tribunal de Justicia Comunitario y las interpretaciones jurídicas derivadas de aquellas, disfrutan en primacía enfrente del derecho interior. En los territorios relacionados al Mercado Interior Único, a la Unión Monetaria, y a las políticas específicas de la Unión Europea siguen reforzar a la primacía del Derecho Comunitario, los principios del efecto directo y de la aplicabilidad inmediata, las doctrinas del

efecto conclusivo de las directivas, el embargo preventivo (*pre-emption*) relacionado con las sentencias del Tribunal de Justicia Comunitario y a la tesis y el uso de la obligación de interpretación de armonización. Pues, los Tratados Fundamentales de la Unión, hasta la ratificación de la Constitución Europea, disponen de características constitucionales.

Sobre la defensa de la soberanía de los Estados miembros cuida el principio de la subsidiariedad y el párrafo 10 del artículo 95, que asegura la posibilidad para los Estados miembros de hacer entrar en vigor disposiciones transitorias y provisionales en el terreno económico pertenecido a la competencia comunitaria.

Con los problemas y dilemas mencionados durante el proceso de la adhesión a la Unión Europea fue afrontado el derecho húngaro también. Y en este terreno la regulación constitucional húngaro refleja las tendencias y soluciones internacionales. El 7. § (1) del primer capítulo de la Constitución Húngara dice el siguiente: "El sistema jurídico de la República Húngara acepta las reglas del derecho internacional universalmente reconocidas, asegura asimismo la armonía de las obligaciones internacionales y del derecho interior"¹¹. Y como garantía de esta tarea constitucional, el segundo párrafo del artículo séptimo vincula la ratificación y la promulgación de los tratados internacionales por vía de legislación y determina también el orden y el proceso de la creación de las normas jurídicas. En el caso de la adhesión a la Unión Europea esta solución significa el prevalecimiento de la doctrina de la transformación dualista. Es decir, las fuentes secundarias de la Unión Europea, como normas derivadas, se convierten en parte del sistema jurídico húngaro directa y automáticamente solo después de la ratificación y la promulgación del Tratado de Adhesión y del Acta de Adhesión a la Unión Europea y de la Constitución Europea.

Resulta así que el artículo séptimo de la Constitución Húngara reconoce como obligación derivada del tratado internacional ratificado a la primacía, al efecto directo y a la aplicabilidad inmediata del derecho comunitario. Esta Carta Fundamental redactada constituye la base jurídica primaria de la adhesión húngara a la Unión Europea.

Pero la adaptación eficaz de Hungría al acervo comunitario requiere la modificación de los elementos importantes de las estructuras

estatales. Así los cambios político - constitucionales iniciados no pueden dejar de afectar a la Constitución tampoco. Pero hasta que no se desarrolle el consenso entre las principales fuerzas políticas, en este terreno llevarán a cabo solo las reformas institucionales político-jurídicos imprescindibles. Y estos son las siguientes:

- La reforma del sistema de elección. Esta se ocupa en sí mismo la adopción de una Ley sobre las Elecciones de los Diputados del Parlamento Europeo. Según la ley aprobada en mayo de 2004 aquellos partidos políticos y organizaciones políticas cuales recogen 20.000 cédulas recomendatorias tienen derecho presentar listas nacionales. Y los ciudadanos con derecho al voto pueden elegir entre ellas¹². La reforma del sistema de elección conlleva la reducción del número de los escaños parlamentarios y en el caso reorganizarse y transformarse el carácter, estructura y funcionamiento del Estado, podría originar también la modificación completa del sistema electoral.
- La ampliación y la regulación de los derechos fundamentales de segunda y tercera generación, como son por ejemplo los derechos fundamentales de información, etc.
- La transformación del sistema financiero de las autonomías y de los poderes locales. En otras palabras hay que aumentar los ingresos propios de las entidades locales para satisfacer la exigencia de la cofinanciación comunitaria. El sistema –como ha observado la Comisión de Especialistas de la Unión Europea dirigido por Luis Madureira Pires en 2002¹³– satisface solo parcialmente los requisitos de la integración europea. El sistema es muy complicado y cambia con mucha frecuencia. Todavía no se ha consolidado y algunas veces tampoco satisface las exigencias de la transparencia. Por añadidura las organizaciones receptoras, dirigentes y responsables de uso eficaz de los fondos estructurales y de cohesión aún están dispersas y hay rivalidad entre ellas.
- El establecimiento del Ministerio de Integración Europea en verano de 2003 destinado a coordinar el trabajo ulterior

- en este terreno y representar los intereses nacionales en la UE.
- En la primera década del tercer milenio Hungría está ante una reforma estatal general. La base de la transformación iniciada la forman las regiones administrativas y de planificación de nivel de NUTS II y las áreas pequeñas de nivel NUTS IV. Las discusiones y debates, las razones en pro y en contra exceden mucho más de la adecuada reorganización del nivel medio para la aceptación y del uso eficaz de los fondos estructurales y de cohesión. Aunque en los círculos profesionales no haya una completa unanimidad, la cuestión fue resuelta prácticamente en 1966. Y a mediados de 2004 la mayor parte de los expertos y especialistas húngaros declara y confiesa que " Regiones ahora o nunca"¹⁴.

El territorio de Hungría, 93.000 km², es casi idéntico al de Portugal (92.082 km²). Semejante al Portugal continental, Hungría es también un Estado de estructura unitaria. En 1990 acabó el sistema de Consejos prevalecido durante la época del socialismo. Los vencedores del cambio del sistema son las autonomías locales, cuales recibieron muchas facultades y derechos y gozan de gran independencia jurídica. En cambio el rol y la competencia del nivel tradicional e histórico húngaro, la provincia disminuyó radicalmente.

Ahora funcionan principalmente como mantenedores y gestores de las instituciones públicas de competencia provincial, como hospitales, clínicas, escuelas secundarias, teatros y otras cuales. Además funcionan como distribuidores de las ciertas fuentes estatales entre las distintas entidades territoriales. Pero después de la institución de las regiones sobre la base de planificación y las estadísticas, los representantes de las provincias participan en el trabajo de los Consejos del Desarrollo Regional.

Las administraciones públicas provinciales están representadas por los órganos descentralizados y el control jurídico sobre las actividades de las autonomías locales y provinciales lo ejercen las Oficinas Provinciales de las Administraciones Públicas. Se plantea la cuestión de la necesidad

de la transformación del tradicional nivel medio territorial húngaro y la de la creación del sistema regional después de de adhesión a la Unión Europea.

Hasta 1996 el nivel medio estaba constituido por 19 provincias. Pero la atribución de las competencias jurídicas, la descentralización y la democratización se iniciaron inmediatamente después del cambio de régimen. Ya desde el nacimiento de la nueva democracia la cuestión era la siguiente: ¿Se adecua o no la provincia a Europa? (Por Europa se entiende la UE). En otras palabras: ¿Necesita de una reorganización el tradicional nivel medio húngaro?

En caso afirmativo, ¿abolir o no la provincia, unir las o no, crear un nuevo nivel medio y organizarlo por encima de la provincia? Quitar competencias jurídicas y si es afirmativo, qué competencias quitarle a las provincias. ¿Está o no conforme la provincia con la UE? Algunas de las respuestas, se producen con la aprobación de la *Ley XXI sobre el Desarrollo Regional y Territorial*, y el concepto de desarrollo territorial de 1998 institucionalizó siete regiones del nivel NUTS II sobre la base de la planificación y las estadísticas y la Región del Desarrollo del Balaton, en correspondencia con las exigencias de la Unión.

La esfera de acción del promedio regional húngaro y su sistema estructural recuerda la resolución aplicada en el caso de las regiones continentales de Portugal. Sin embargo, nuestra población y territorio es un poco mayor. Las siete regiones, constituida cada una por tres provincias son las siguientes: la región del sur de la llanura húngara (las provincias de Bács-Kiskun, Békés y Csongrád), la región del norte de la llanura húngara (las provincias de Jász-Nagykun-Szolnok, Hajdú-Bihar y Szabolcs-Szatmár-Bereg), la región del norte de Hungría (las provincias de Heves, Nógrád y Borsod-Abaúj-Zemplén), la región del centro de Hungría (Budapest y la provincia de Pest), la región del sur transdanubiano (las provincias de Baranya, Somogy y Tolna), la región del centro transdanubiano (las provincias de Veszprém, Fehér y Komárom-Esztergom) y la región occidental transdanubiana (las provincias de Győr-Sopron-Moson, Vas y Zala).

Tabla 1. Principales características de las regiones tipo NUTS II

Región	Área Km ²	Población (en miles)	Provincias (Capitales)	No. de pequeñas áreas NUTS 4	Poblaciones	PIB en % respecto a la media de la UE
Centro de Hungría	6.918	2.826	2	15	185	76
Centro transdanubiano	11.263	1.121	3	23	405	54
Occidente transdanubiano	11.183	1.003	3	21	648	64
Sur transdanubiano	14.226	995	3	22	653	44
Norte de Hungría	13.428	1.297	3	23	603	40
Norte de la llanura	17.755	1.560	3	23	387	40
Sur de la llanura	18.256	1.377	3	23	254	44
Hungría	93.030	10.179	20	150	3.135	51,7
Promedio regional	13.290	1.435	3	21	447	51,7

La reorganización del promedio regional húngaro armoniza con el sistema arraigado en la UE. Al mismo tiempo, según la declaración adoptada en Basilea en diciembre de 1996 por la Asamblea de las regiones europeas, el tipo deseable de región es representado por el promedio regional con gobierno político, cuerpo de diputados elegidos, con poder ejecutivo propio y con sus propios ingresos. Sin embargo, en los países de la UE encontramos diferentes soluciones. Aparte de los Estados unitarios descentralizados se encuentran tanto países con sistema regionalizado, como federalizado. Por consiguiente, los derechos, las competencias jurídicas, aseguradas al promedio regional superior también son diferentes. Por cuanto en la Unión, en relación al promedio regional está vigente el principio reglamentario *soft law*, la reorganización húngara y la creación de las regiones en base a la planificación y las estadísticas se considera, en principio, compatible con la UE. Su territorio y población tampoco difiere considerablemente de las 211 regiones de nivel NUTS II de la UE. La competencia jurídica relacionada con el desarrollo territorial de los Consejos del Desarrollo Regional corresponde también a las exigencias de la UE.

Puede considerarse a Hungría como un Estado nacional homogéneo, carente de bases históricas, culturales y étnicas para aspiraciones de autonomía regional. Por eso el funcionamiento racional del promedio regional y la capacidad de adquisición de fuentes comunitarias se convirtieron en los dos criterios más importantes de la reorganización. Por cuanto el sistema de 19 provincias en principio

también satisface las exigencias de la Unión – como ya lo hemos indicado– en los círculos profesionales húngaros se expresaron otras posiciones también. Según algunos, fue una pena organizar las 19 provincias y la capital en siete regiones y quitar a las provincias las competencias jurídicas en beneficio de los gobiernos locales, las asociaciones de pequeñas áreas y también de las regiones. En correspondencia con nuestras tradiciones, las provincias habrían podido mantener el *status* del promedio regional superior. Según otros, en vez de las 19 provincias se habría tenido que crear un sistema de 10-11 grandes provincias a través de unificaciones. En este caso serían innecesarias las regiones en base a planificación y estadísticas y la administración territorial funcionaría con más eficacia. Por otro lado, la solución de las siete regiones constituidas entre 1996-1998 fue favorecida por la circunstancia de que desde los puntos de vista del orden de magnitud esta solución responde en mayor medida a las exigencias estadísticas y planificadoras del nivel NUTS II favorecidas por la UE. Como los debates profesionales no han terminado y como el gobierno subido al poder en mayo de 2002 se ha obligado a la reforma estatal regional, en interés de la fundamentación científica puso en marcha el programa de IDEA. La sigla IDEA resume los elementos más importantes de la modernización regional y estatal. Incluye las letras iniciales de la Integración, de la Descentralización, de la Unión Europea y de la Autonomía. Según la concepción del documento¹⁵ la administración pública húngara se ha puesto en marcha en el camino de las reformas inevitables. Sin embargo, es un hecho que Hungría entrando en

la integración europea se encuentra en la primera etapa de la constitución del sistema regional. En el futuro tendrá lugar la puesta en marcha del modelo desde el punto de vista de la administración pública y autonómica política y

contando con las experiencias requeridas se podrá tener como resultado la modificación del sistema de elección, de la estructura parlamentaria y también de la Constitución.

NOTAS

¹ Véase sobre el proceso de adhesión húngara los siguientes análisis de autor: Szilágyi, István, "La ampliación de la Unión Europea al Este: el caso de Hungría", en *La Europa del Este. Del Telón de Acero a la integración en la Unión Europea*. Martín de la Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo Á. (coords.), Madrid, Biblioteca Nueva, 2002, 121-147; Id., "Hungría y la Unión Europea". *Lamusa digital*, 4. [artículo en línea] Accesible desde Internet en ; Id., "La ampliación europea y otras claves de la construcción europea", *Lamusa*, 2, 2004, 103-108; Id., "Cambios político-constitucionales en Hungría ante la integración europea", *Revista de Estudios Europeos*.35, Septiembre-Diciembre (2003), 45-59.

² Los documentos se puede leer en húngaro en el portal electrónico del Ministerio de los Asuntos Exteriores de la República Húngara:

³ László, Csaba, "La política oriental de la Unión Europea y la ampliación" (en húngaro), *Európai Szemle*, 1 (2001), 62.

⁴ European Union. *Consolidated Treaties. February 2003*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

⁵ Véase el texto del Proyecto Constitucional Europeo en inglés: *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, 18 July 2003*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003 y el excelente análisis de José Martín y Pérez de Nanclares sobre los trabajos de la Convención Europea: "El proyecto de constitución europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15, 2003, 527-573.

⁶ *Memorándum. Summary of the Treaty of Nice*. MEMO/03/23, Brussels, 31 January 2003.

⁷ Vid. González Enríquez, Carmen, *Crisis y cambio en Europa del Este. La transición húngara a la democracia*. Madrid, CIS, 1993; Flores Juberías, Carlos (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*. Madrid, CEC, 1997; Szilágyi, István, *Hungría y el mundo. Hungary and the World*. Veszprém, VHTA, 2001; Id., "La transición política húngara", en *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*. Valladolid, 2001. 85-125.

⁸ La primera Constitución escrita de Hungría fue la Ley Fundamental del Estado Socialista del 20 de agosto de 1949. No obstante, anterior al 1949 existían leyes 'históricas'. Hoy en día denominamos a estas regulaciones jurídicas leyes constitucionales. Por ejemplo, la ley del 1 de marzo de 1920 que declaraba a Miklós Horthy regente del país así como la regulación de la situación jurídica de éste. Sin

embargo, estas leyes perdieron su vigencia el 20 de agosto de 1949. Desde la aprobación de la Constitución del Estado Socialista de la República Popular de Hungría, ésta sufrió varias modificaciones. Las constantes modificaciones llevadas a cabo durante la transición política condujeron a la aprobación de la segunda Constitución, redactada el 20 de agosto de 1990.

⁹ Gobierno de la República de Hungría, "La Constitución Húngara". *Boletín Oficial de la República de Hungría*, 84, 24 de agosto, 1990.

¹⁰ Véase sobre el proceso de la globalización los siguientes análisis destacados: Baylis, John y Smith, Steve (eds.), *The Globalization of World Politics*. Oxford University Press, Oxford, 1997; Smith, Dennis y Wright, Sue (eds.), *Whose Europe? The turn towards Democracy*. Oxford, Blackwell Publishers, 1999; Holden, Barry, *Global Democracy: key debates*. London, 2000; Severiano Teixeira, Nuno; Cervaens Rodrigues, José e Ferreira Nunes, Isabel (coords.), *O Interesse Nacional e a Globalizacao*. Lisboa, Edicoes Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, 2000; Jarillo Aldenuva, Álvaro, "Globalización: concepto y papel del Estado", *Boletín de la Facultad de Derecho (UNED)*, 18 (2001); Bernek, Á. (comp.), *La geopolítica del mundo global* (en húngaro). Budapest, Editorial Tankönyvkiadó, 2002; László, Kiss J., *Globalización y política exterior* (en húngaro). Budapest, Editorial Teleki László Külpolitikai Alapítvány, 2003.

¹¹ Mezey, B. (comp.), "La Constitución Húngara" en *Derecho Constitucional. Código de las Leyes Políticas* (en húngaro). Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 14.

¹² En Hungría el 13 de junio de 2004 celebraron las elecciones del Parlamento Europeo. En las elecciones "europeas" ha participado el 38,5% de la población con derecho al voto. En las elecciones del Parlamento Europeo vencieron los partidos políticos de oposición. La Alianza de Jóvenes Demócratas-Alianza Cívico Húngaro (Fidesz-Magyar Polgári Szövetség) obtuvo el 47,41% de los votos así consiguió 12 escaños en el Parlamento Europeo. El otro partido conservador y opositor, el Foro Democrático Húngaro (Magyar Demokrata Fórum) alcanzó 5, 33% de los votos así recibió un escaño en el Parlamento Europeo. El más mayor partido político del Gobierno, el Partido Socialista Húngaro (Magyar Szocialista Párt) obtuvo el 34. 31% de los votos, así tiene 9 eurodiputados. La Alianza de Demócratas Libres (Szabad Demokraták Szövetsége) consiguió 2 escaños (7,72% de los votos). En totalidad Hungría tiene 24 eurodiputados. 12 de estos (los representantes de la Alianza de Jóvenes Demócratas-Alianza Cívico Húngaro y del Foro

Democrático Húngaro) entraron en el grupo parlamentario del Partido Popular Europeo. Los diputados del Partido Socialista Húngaro forman parte del grupo parlamentario socialista. Los dos eurodiputados de la Alianza de Demócratas Libres pertenecen al grupo liberal del Parlamento Europeo.

¹³ Madureira Pires, Luis, "Sobre el sistema del desarrollo territorial de Hungría y sobre la preparación húngara a la gestión de los Fondos Estructurales de la Unión Europea" (en húngaro), *Revista de la Administración Pública Húngara*, 7-8 (2002), 424-460.

¹⁴ Vid. el ensayo de Pálné Kovács, Ilona, "Regiones ahora o nunca" (en húngaro), *Revista de Administración Pública Húngara*, 6 (2004), 333-344.

¹⁵ *La Administración Pública Húngara en el camino de las reformas. Programa de IDEA del Ministerio del Interior* (en húngaro). Budapest, 2003, 240.