

¿Hasta dónde pueden llevar Hungría y Polonia su pulso con el presupuesto de la UE?

[Juan Palop](#)

He aquí la radiografía de esta nueva fractura en el seno de la Unión Europea. ¿Cuáles son las opciones? ¿Y las posibles consecuencias?



Hungría y Polonia han lanzado un órdago a Bruselas y sus socios europeos al vetar el mayor acuerdo presupuestario de la historia de la Unión Europea: el presupuesto comunitario 2021-2027 y el plan de reconstrucción postcovid. Y no se trata del reparto de los 1,8 billones de euros en juego, sino del mecanismo creado *ad hoc* para condicionar la entrega de fondos al respeto al Estado de derecho. ¿Pero hasta qué dónde pueden llevar Budapest y Varsovia su pulso? ¿Qué aspiran a conseguir? ¿Qué factores económicos y políticos están en juego? ¿Quiénes se encuentran al otro lado? ¿Qué motivos hay para confiar en que se llegue a un acuerdo? ¿Cuál podría ser el papel de Alemania en esta crisis? ¿Cómo podría pergeñarse una solución? ¿Qué riesgos tiene esta renovada fractura interna en la UE? Ésta es la radiografía del enfrentamiento.

La bomba estalló tal y como se había previsto. En la videoconferencia de líderes europeos del 19 de noviembre el primer ministro húngaro, Víktor Orbán, y su homólogo polaco, Mateusz Morawiecki, anunciaron formalmente a sus colegas que iban a bloquear el Marco Financiero Plurianual y el Plan de Recuperación. No querían permitir que se aprobase el mecanismo de condicionalidad que el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo habían incorporado al ambicioso paquete. Que Bruselas pudiese cerrar el grifo financiero por motivos "ideológicos", argumentaron, era un asalto a su independencia y su soberanía nacional. El golpe sobre la mesa estaba cantado. Tan sólo se consumó en el escenario adecuado. El paquete financiero era el *plato fuerte* del encuentro. Los líderes apenas le dedicaron 15 minutos.

El movimiento apenas tiene precedentes y pone a la UE ante una compleja situación de su propia fractura en un momento en el que la unidad es más necesaria que nunca por la crisis poliédrica del coronavirus y el incierto contexto multipolar internacional. Hungría y Polonia tienen sus razones para dar este paso. Creen que el instrumento ha sido diseñado para poner coto al progresivo desmantelamiento del Estado de derecho en el que ambos gobiernos, de carácter ultraconservador y nacionalista, se han embarcado en los últimos años, erosionando la independencia de la justicia y de los medios de comunicación, ninguneando a sus parlamentos y a la oposición, y atacando a minorías y al colectivo LGTBIQ con una andanada de guerras culturales de acento populista.

La apuesta de Budapest y Varsovia

Este golpe sobre la mesa es su forma de exigir a una Comisión dominada por Europa occidental que no ignore a la mitad oriental de la Unión y de tratar de ganar cuota de poder dentro del bloque. Pero parece que Budapest y Varsovia, con el bloqueo de los presupuestos, están mirando principalmente dentro de sus fronteras, y a corto plazo. La disputa con Bruselas les permite pedir a sus bases un cierre de filas en un momento política y socialmente complicado por la crisis sanitaria y económica desatada por la COVID-19, dejar en un segundo plano —sobre todo en Polonia— el debate sobre la cuestionable gestión gubernamental de la pandemia y tratar de consolidar su poder interno.



Pero no mucho más. La estrategia contiene grandes riesgos para los dos Estados en lo político y en lo económico. Ambos son importantes receptores netos de fondos comunitarios y estas partidas son oxígeno clave para sus economías. Suponen entre un 2% y un 4% de su PIB, según estimaciones de Judy Dempsey, investigadora del *think tank* Carnegie Europe y editora jefe de Strategic Europe. La confrontación podría alentar y unificar a la oposición en sus países, y romper todos los puentes con Bruselas. El bloqueo podría también alienar a Estados miembros especialmente castigados por la pandemia y necesitados de los fondos europeos (España, Italia) y a socios hasta ahora próximos, como República Checa y Eslovaquia, con quienes Hungría y Polonia conforman el Grupo de Visegrado (V4), que en algunos momentos ha sabido alzarse como voz común del este de Europa. "La situación demuestra que no siempre podemos estar de acuerdo con nuestros socios del V4?", aseguró recientemente el ministro checo de Exteriores, Tomáš Petříček.

Parece además especialmente débil la posición polaca. La segunda ola de la pandemia ha disparado los casos diarios y las cifras de muertos pese a las restricciones del Gobierno. El Ejecutivo afronta divididos semanas de multitudinarias protestas por la decisión de parlamentarios de su formación, Ley y justicia (PiS), de llevar ante el Tribunal Constitucional la restrictiva ley del aborto del país y lograr, con jueces que el Ejecutivo había designado, endurecerla hasta casi prohibirlo en la práctica. El PiS ha cedido 13 puntos porcentuales en las

encuestas desde abril, hasta el 34 %, mientras la liberal Coalición Cívica (KO), con experiencia de gobierno y capacidad para buscar socios, se mantiene entre el 26% y el 28%. Por contraposición, el Fidesz de Orbán se ha movido en lo que va de año entre el 49% y el 53%. El PiS además carece de aliados. No los tiene en el Parlamento europeo, donde no pertenece a una de las grandes familias políticas (al contrario que el Fidesz, adscrito al Partido Popular Europeo, PPE). Y tampoco fuera de la UE. Enfáticamente antiruso, Varsovia se había acercado mucho en los últimos años a los Estados Unidos de Donald Trump, pero la llegada de Joe Biden pone en entredicho la sintonía bilateral (Orbán, por su parte, ha cultivado con éxito sus lazos con el presidente ruso, Vladímir Putin).

Botones nucleares y riesgos

Europa, del otro lado, parece poco proclive a ceder ante Hungría y Polonia (aunque ansía aprobar el paquete económico). Hay múltiples presiones en diferentes ámbitos. Están países como España e Italia que necesitan cuanto antes un acuerdo para el desembolso urgente de fondos. Otros socios, como Holanda y Francia, exigen que el mecanismo de condicionalidad se mantenga tal cual está. "Es el mínimo imprescindible", aseguró recientemente el primer ministro holandés, Mark Rutte. Luego está el Parlamento europeo, que ha peleado en su negociación con el Consejo y la Comisión para que no se suavizase la definición del instrumento y no ceder ante Budapest y Varsovia.

Tienen todos ellos dos botones nucleares frente al veto. El primero es que sería posible aprobar el mecanismo de condicionalidad por separado, en una votación que según los requisitos comunitarios sólo precisa de una mayoría cualificada, algo asegurado con sólo dos países en contra (y Eslovenia con dudas). Eso desactivaría la amenaza de Hungría y Polonia con un veto que afecta exclusivamente al presupuesto comunitario y al fondo de recuperación, con los que están de acuerdo. No obstante, esta bofetada al consensualismo europeo acarrearía un grave coste político para la Unión, especialmente en el este euroescéptico. La otra opción, planteada por Francia, sería reconvertir el fondo de reconstrucción en un acuerdo intergubernamental, excluyendo a todos los efectos a los dos disidentes. Además de complejo, este paso también dañaría la credibilidad y cohesión del bloque.

El resto de socios y las instituciones europeas, sin embargo, deben cuidarse mucho de envalentonarse. Una táctica de *tierra quemada* ejemplarizante —buscando quizá erosionar a estos dos partidos euroescépticos en busca de interlocutores más amistosos en ambas capitales— lleva asociados graves riesgos. El aumento del euroescepticismo es el menor de ellos. Podría contribuir a que arraigue el debate —ya abonado— en los dos países sobre la posibilidad de seguir los pasos de Reino Unido y abandonar la UE. El debate en torno al brexit

comenzó a cuajar a raíz del veto en 2011 del entonces primer ministro británico, David Cameron, al presupuesto comunitario. El hecho de que se plantease seriamente esa posibilidad ya debilitaría al bloque (y habría potencias externas dispuestas a aprovecharlo, como China y Rusia). La consumación de sus salidas podría ser el golpe definitivo al bloque.

El papel de Alemania y Merkel



Es especialmente importante el papel de Alemania en este conflicto, porque ejerce este semestre la presidencia rotatoria del Consejo Europeo y los socios le han encomendado a Berlín que lidere la negociación en busca de una salida. El Gobierno alemán, y Angela Merkel en los compases finales de su mandato, quieren anotarse el triunfo de haber forjado este ambicioso acuerdo, por su volumen y por el salto cualitativo que supone permitir por primera vez a la Comisión emitir deuda conjunta. Pero la canciller tiene también dos apuntes en el debe que no pueden obviarse. De un lado, los intensos lazos económicos y comerciales de Alemania con Hungría y Polonia. Del otro, la dependencia del PPE —al que pertenece la Unión Cristianodemócrata (CDU) de Merkel— del Fidesz de Orbán, al que no se ha expulsado pese a sus excesos y abusos (es el tercer partido que más eurodiputados aporta al grupo, tras la CDU y el Partido Popular español).

Otro factor es la propia Canciller. Encargada de mediar para salvar la crisis, pueden convertirse en cruciales su aversión a la confrontación, a los golpes en la mesa y a las posiciones nítidas en blanco y negro; así como su capacidad para negociar, fraguar consensos, moviéndose con destreza entre los grises, para lograr compromisos de mínimos que contentan a todos pero que no entusiasman a nadie. Y aquí reside otro de los grandes riesgos de la situación.

Porque si como se ha propuesto arranca en las próximas semanas un proceso de "clarificación" del funcionamiento del mecanismo de condicionalidad para desbloquear la situación, existe el peligro de que todos estos intereses contrapuestos acaben dando lugar a un instrumento desvirtuado, inservible o inaplicable en la práctica, ineficaz ante las violaciones de los valores fundamentales de la UE que cometen los Gobiernos de Hungría y Polonia. La otra salida barajada, acudir al Tribunal de Justicia de la UE, tampoco parece adecuada. Aleja las decisiones del ámbito político y retrasa la entrada en vigor del mecanismo, que podría llegar a ver la luz verde después de que se hayan transferido gran parte de los fondos.

El mecanismo de condicionalidad podría ser la herramienta que necesita el bloque para defender los valores democráticos en su seno por la vía económica. Especialmente después de comprobar que la vía política, contemplada en el Artículo 7 del Tratado de Lisboa, no ha sido el esperado seguro de vida para la Unión de los Valores ante las andanadas de Budapest y Varsovia. Pero este instrumento debe en todo caso reforzarse, no diluirse para contentar a sus potenciales infractores (aunque sin pisotearles). Porque la defensa del Estado de derecho en el sistema comunitario es clave, es quiénes somos mucho más que el mercado único, especialmente en un mundo multipolar en el que Estados Unidos ya no es hegemónico y la mayoría de potencias globales y regionales, especialmente China y Rusia, promueven sistemas autocráticos que violan sistemáticamente las libertades fundamentales dentro y fuera de sus fronteras y promueven un capitalismo clientelista en beneficio de élites extractivas.

Fecha de creación

27 noviembre, 2020