

# Transición del socialismo “real” al neoliberalismo verdadero: prolegómenos medioambientales en países Centro y Este Europeos\*

Transition from socialism to neoliberalism actual true: prolegomena certain environmental in central and east european countries

Américo Saldívar V. ■ ■ ■

## Resumen

Este artículo analiza las cuestiones ambientales relacionadas con la anexión de Polonia, República Checa y Hungría a la Unión Europea. Los tres países deben cumplir con regulaciones ambientales y con la aplicación de leyes que siguen el principio de adquisición comunitaria (un marco legal común para toda la UE). Ha habido avances cualitativos en el diseño y aplicación de políticas ambientales en estos países; sin embargo, las preguntas continúan con respecto a los problemas sociales y económicos que han surgido como resultado de la incorporación a una economía globalizada durante la crisis reciente y a las nuevas formas de subordinación, y por dependencia, al capital transnacional que impone esta integración.

### Palabras claves

- Economía política del socialismo
- Estudios comparativos
- Política Gubernamental

## Abstract

This paper analyses environmental issues related to the annexation of Poland, the Czech Republic and Hungary to European Union. The three countries must comply with environmental regulations and laws applied following the principle of *acquis communautaire*, a common legal framework for the entire EU. There have been qualitative advances in the design and application of environmental policies in these countries. However, questions remain regarding social and economic problems that have arisen as a result of incorporation into a globalized economy during the recent crisis, and the new forms of subordination to, and dependence upon, transnational capital that this integration imposes.

### Key words

- Political economy of socialism
- Comparative studies
- Government policy

JEL: 926, P52, Q38

## Antecedentes

En los países que pertenecieron al ex bloque socialista, el proceso de adhesión a la Unión Europea (UE) implicó una intensa actividad legislativa orientada a cumplir con los requerimientos tanto de los tratados básicos como de los acuerdos secundarios dentro del vastísimo andamiaje legal-normativo y del edificio jurídico de la Comunidad de Estados Miembros. Nuestro objetivo central es el análisis de los temas de la legislación en materia de protección ambiental ya existentes en la propia Comunidad Europea y que estos países deben asumir y poner en práctica.<sup>1</sup>

Resulta importante analizar la forma en que se materializan y entrecruzan dos procesos “gemelos” o simultáneos en estos países: por una parte el proceso de mercantilización y privatización en la estructura económico-productiva; por la otra, la democratización en la esfera de la política y la manera en que ambos procesos

<sup>1</sup> Resalta la diferencia en cómo se realiza este proceso y transición en comparación con el Tratado de Libre Comercio que se firma entre México, Estados Unidos y Canadá el año 1994, el cual virtualmente consistió en un *Fast Track* o acuerdo de cúpulas gubernamentales, sobre todo en nuestro país.

\*Este ensayo forma parte de un trabajo de investigación más amplio donde se hace una comparación entre los pactos de adhesión a la Unión Europea de la República Checa, Hungría y Polonia, por un lado, con los Tratados de Libre Comercio realizados en tres países de América Latina, centrándonos básicamente en la implementación y cumplimiento de las políticas y gestión ambiental. medio ambiente. ■ ■ ■



van a influir sobre el medio ambiente y sus políticas regulatorias. A su vez, ambos momentos van a ser mediados por la adhesión a la UE que se cristaliza en 2004.

Esta transición se prolonga durante una década, tiempo en el cual se lleva a cabo el proceso de convergencia-armonización, adaptación y encuentro con los requerimientos de la legislación europea en materia ambiental. Durante dicho período se contribuyó a reforzar la implementación práctica y a mejorar la normatividad ambiental preexistente en los países del ex bloque socialista (Kruzikova, 2004).

También es cierto que, si bien las diferencias en materia de protección ambiental entre la Europa occidental y la central se reducen de modo significativo, algunos problemas aún persisten.

El propósito central de este ensayo consiste en realizar un análisis comparativo entre Hungría, Polonia y República Checa, tres países de Europa central y oriental, bajo el supuesto de que sus políticas están avanzadas en cuanto a aplicación de Instrumentos Económico-Ambientales en el diseño de las políticas, programas y planes orientados a la protección de los recursos naturales y la cuestión ecológica. En un segundo momento analizaremos la actualización y avances de las normas y legislación en general, así como su puesta en práctica en estos países en los temas del impacto ambiental de proyectos para mejorar la calidad del aire, enfrentar el cambio climático (CC), manejar los recursos hidrológicos y en el tratamiento y disposición de residuos sólidos.

Para ello debemos remontarnos rápidamente a las últimas décadas del siglo XX con el fin de conocer cuál era la situación existente en estos países antes e inmediatamente después de la caída del bloque socialista y el proceso de adecuación con las políticas y normas de las instituciones europeas.

Desde una perspectiva analítica, podemos dividir este proceso que corre desde la caída del bloque hasta nuestros días (2013) en tres etapas o fases. La primera data de 1989 a 1998 y corresponde propiamente de la transición del bloque a un proceso de acelerada privatización de los bienes y propiedad estatal y colectiva, junto al aburguesamiento democrático de la política en esos países;

- La segunda fase transcurre entre 1999 y 2004 y corresponde a un proceso de preparación, homologación y arreglos estructurales e institucionales, previos al ingreso a la Unión Europea, así como de incorporación a la alianza militar de la Organización del Atlántico Norte (OTAN).
- La tercera fase corre desde 2004 hasta nuestros días cuando se materializa y finiquita el llamado proceso de cohesión, adhesión e integración-ajuste dentro de las estructuras formales del pacto europeo. Esta última etapa se

caracteriza por infinidad de arreglos burocrático-institucionales, así como de reformas en el plano económico, social y ambiental.

Es importante destacar que dentro de la transición se realiza en forma relativamente rápida el acceso pleno de estos países al mercado y libre movilidad de capitales, propiedades, personas y mercancías (mercados) de todo tipo.

También una característica e impronta definitivas que van a influir las reformas estructurales y sociales, serán el paso por sucesivas crisis económicas de carácter global a partir de 1998, pero sobre todo del 2008. Ello va a marcar una impronta de lentitud y rezago no sólo del crecimiento económico, sino también del progreso social y de la instrumentación de políticas para la gestión ambiental.

Varios autores (Curtis, 1992, Haverland, 2003, Hardi, 1994, Burke, 2004) coinciden en señalar que durante el proceso de transición muchos de los problemas medioambientales constituían una herencia del viejo régimen.

Se pueden destacar tres momentos clave de la transición:

- Primero, la evaluación *in situ* que se hace sobre el desempeño ambiental, sus antecedentes y diagnóstico;
- Segundo, la revisión de políticas y el diseño de acciones orientados a la planificación estratégica, que después se conocerá como Evaluación Ambiental Estratégica (EAE); y
- Tercero, la aplicación de políticas, normas, planes y programas orientados hacia el desarrollo sostenible y el principio precautorio, tomando como base y referencia los programas de la Agenda 21 (1992).

Dentro de los procesos de “europeización” la política ambiental parece ser uno de los campos más estudiados dentro de los impactos internos o “domésticos” de la Unión Europea. Vale destacar que dicha Política constituye sólo uno de los más de 30 campos de acción y políticas comunitarias. De este modo, la europeización es definida como la respuesta nacional a la integración europea, o como la adaptación nacional a las políticas comunitarias (Haverland, 2003, p. 203).

Haverland (2003) analiza los antecedentes esenciales, la información y las características y propiedades de la Política Ambiental en el proceso de evolución de la UE, vis-a-vis otros sectores. En su estudio el autor informa de los trabajos de política comparada de Knill (1998) y Börzel (2000) a partir de la teoría de las instituciones y del institucionalismo de las elecciones racionales. Ahí se expone por qué se deben usar argumentos contrafactuales a fin de separar y aislar los impactos causales



de la UE para explicar no solamente los cambios de cada sector en particular, sino también de manera más amplia ver los cambios institucionales y los cambios de las estructuras de representación con las alianzas político-sociales (cleavages) que se irán conformando dentro de las superestructuras político-sociales.

### Los interiores ambientales del “socialismo real”

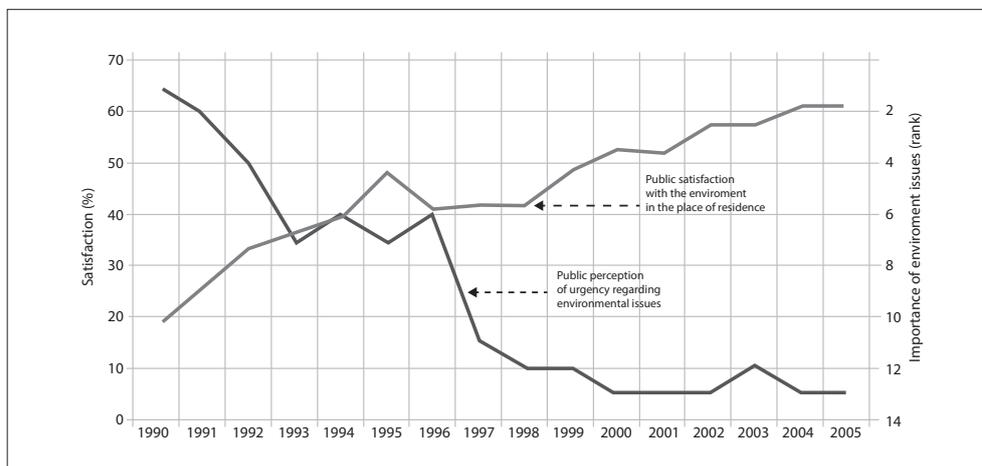
Parece no haber duda de que al inicio de la transición en el plano ecológico ambiental muchos de los problemas de contaminación eran una herencia “gris” del pasado comunista (Haverland, 2003).

- ¿Cuáles eran esos problemas?
- ¿Cómo se incrementan durante la transición?
- ¿Cuáles son los obstáculos para su mejoría a finales de la década de los 90’s?

Cuando a finales de la década de los 80 el sistema del llamado socialismo real finalmente colapsó y se establecieron nuevos gobiernos democráticos, para la población el MA estaba entre los desafíos que requería mayor atención. Por ejemplo, en una de las primeras encuestas de opinión pública en la República Checa en febrero 1990, el 83% de los ciudadanos entrevistados consideró que la limpieza medioambiental era la tarea más importante del nuevo gobierno (Ver gráfica 1) (Moldan & Hak, 2011, p. 3824). Situación similar se observaba en el resto de los países de Europa central. Los esfuerzos masivos por limpiar el “mugrero” dejado por los comunistas (“*communist mess*”) empezó inmediatamente y fue bastante exitoso. Fueron varios los factores que contribuyeron al éxito, pero sin duda uno de los más importantes fue un amplio y genuino apoyo popular. Los autores mencionan que debido a su desprecio generalizado por el sistema comunista, la gente responsabilizaba a los dirigentes del anterior régimen de todos los males que les aquejaban, incluyendo por supuesto el daño ambiental, de tal suerte que su deseo de cambiar todo de manera inmediata y profunda era enorme. Agregaríamos que también se dio el fuerte apoyo porque la población estaban deseosa por unirse al club de los países de la Europa occidental lo antes posible, sobre el entendido que ello requeriría un esfuerzo serio de limpieza del medio ambiente.

### Gráfica I

Percepción pública sobre la urgencia y satisfacción con los temas ambientales, República Checa, 1990-2005



Fuente: Moldan & Hak, 2011, p. 3825 citando la fuente como Ministry of Environment y CENIA, Czech Environmental Information Agency.

Como lo señala Hardi (1994, p. 7), “sólo después de la caída del viejo régimen en Europa Centro-oriental se hizo evidente la magnitud de la catástrofe ambiental que afectó a estos países” (traducción nuestra) y que una tarea urgente que debía enfrentar esta región durante las próximas décadas era la limpieza ambiental, para lo cual sólo se contaba con recursos escasos y limitados, mismos que debían ser invertidos y aplicados estratégicamente y prioritariamente.

Con todo, tales planteamientos no son totalmente veraces ya que en los países bajo estudio, particularmente en Hungría y Polonia, existen evidencias de una activa política ambiental durante la época del sistema socialista. Sin negar la presencia de altos grados de contaminación, (Szejnwald, et al., 1998, p. 12) señalan que en occidente hay una percepción equivocada “western misconception” (confusión y subestimación) ya que en Polonia existían marcos legales regulatorios y una activa política de protección ambiental en prácticamente todos los niveles de gobierno y áreas (forestal, emisiones a la atmósfera, agua y tratamiento de residuos sólidos), y que durante cuatro décadas se daba la paradoja, por una parte, de un muy sofisticado sistema de protección ambiental y, por el otro, las peores calificaciones en materia de contaminación de Europa.



## Crecimiento *versus* protección ambiental: un conflicto permanente

En efecto, se debe subrayar que el dominio del hombre sobre las fuerzas de la naturaleza se concebía como uno de los méritos y tareas a alcanzar del socialismo. Bajo tal perspectiva, la disponibilidad y oferta de recursos naturales, más que su demanda, constituían el factor limitante para la economía de comando centralmente planificada. Se reconoce también que la atención de las necesidades básicas de la población en alimentación, vestido y vivienda, así como las de defensa y gasto militar, eran lo prioritario, por encima de los problemas ecológicos de contaminación y de sobreexplotación de recursos naturales.

En general podía pensarse que dados los menores niveles de consumo y el “no consumismo” comparados con los países europeos occidentales más avanzados, en los países ex socialistas se daba un terreno fértil para la aplicación de la Agenda 21 (1992), y en general de los resultados de la cumbre de Río de 1992 a efecto de no aumentar la presión y la huella ecológica sobre recursos escasos.<sup>2</sup> Sin embargo, como era de esperarse, Chequia el país más desarrollado de los 3, es el que presenta la huella ecológica más alta con 5,7 ha/pc para el año 2007, contra 4.3 de Polonia y 3,0 de Hungría<sup>3</sup> (Global Footprint Network, 2010).

Nos enfrentamos así a un dilema y relación compleja de la equidad intra e intergeneracional bajo las premisas de un desarrollo sustentable y la conservación, mismos que se ven alterados drásticamente por los niveles de alto consumo e ingreso de la parte más rica de la población (aprox. 20%) manteniendo, al mismo tiempo, el bajo nivel de vida de la mayoría. La pretensión legítima de esta mayoría por imitar los estilos de vida y patrones de consumo occidentales, acentúa el consumismo y los costos ambientales mal distribuidos, sin necesariamente disminuir la desigualdad en el ingreso o de mejorar los niveles y calidad de vida de los trabajadores de “cuello gris”. Peor aún, el mantenimiento de bajos niveles de consumo para buena parte de la población (como sería en el modelo soviético), va a encontrar múltiples resistencias en los planos político y social, por lo que en la mayoría de los casos fracasa.<sup>4</sup> Esta situación, aunada a los fuertes déficits democráticos, va a determinar en última

---

2 Como lo destaca Wallerstein (2012, 22 de diciembre), “el increíble desperdicio de un sistema capitalista en verdad condujo a una situación en que el sistema-mundo está amenazado por su real incapacidad para continuar consumiendo globalmente en el nivel en que el mundo lo ha estado haciendo, sobre todo porque el nivel real de consumo incrementa de un modo constante”.

3 Huella Ecológica de consumo medida en hectáreas *per cápita*.

4 “No hay recursos suficientes a escala mundial para responder al nivel de consumo que todo mundo desea conforme más y más individuos exigen políticamente estar dentro de los consumidores más grandes” (Wallerstein, 2012, 22 de diciembre).

instancia la caída del llamado socialismo realmente existente.<sup>5</sup> Consideramos que en términos generales el bajo desarrollo de la infraestructura económica socialista deriva, si bien no justifica, en una menor necesidad de adoptar medidas y políticas ambientales de largo aliento.

Hubo grandes y conocidos problemas de contaminación como el terrible accidente nuclear de Chernobyl, las altas concentraciones de azufre en las cuencas carboníferas del Donbass en Ucrania y en los distritos de Silesia y zonas carboníferas de Polonia. Investigaciones realizadas después de 1989 revelan los enormes daños causados al suelo, al aire y a la calidad del agua, así como a los bosques, en particular los localizados cerca de los centros industriales en la Alta Silesia y Cracovia (Curtis, 1992). Cosa similar ocurría en Bohemia (hoy República Checa) y la ex República Democrática Alemana. Por ejemplo en 1988 solo Checoslovaquia era responsable de 74% del volumen total de dióxido de azufre producido en Europa oriental. Quince años después tales problemas todavía existían. De acuerdo a *Economist Intelligence Unit* (2007), la contaminación de aire y agua constituían serios problemas en la mayoría de las regiones del país, en particular en el norte de Bohemia, donde las emisiones de dióxido de azufre superaban en el 2003 en cinco veces la media nacional.

Para el año de 1990 el promedio de emisiones en Checoslovaquia, Polonia, y Hungría alcanzaba los 112 kg SO<sub>x</sub> *per capita* al año, mientras que en los países europeo-occidentales el promedio no rebasaba los 37 kg SO<sub>x</sub> *per capita*, y 60% de las aguas subterráneas estaban contaminadas (Moldan & Hak, 2011, p. 3824). En Hungría encontramos una explicación para esto último ya que el rápido crecimiento de la actividad agropecuaria motivó el uso intensivo de agro químicos. Así en el período entre 1963 y 1983 aumentó la aplicación de agentes activos de fertilizantes de 50 a 300 kg por ha (International Union for Conservation of Nature, 1991).

En la introducción al libro de Hardi (1994, p. 9), Werner Weidenfeld explica que Europa era el lugar del planeta con la mayor concentración de problemas ambientales pero que también es donde posteriormente se va a asumir una gran preocupación por los mismos. Ello fue gracias tanto a la presión de los grupos ambientalistas locales como a la intensificación en la aplicación de normas regulatorias exigidas por la UE.

Hardi (1994, p. 38) identifica que el modelo soviético de industrialización, con su énfasis en la industria pesada y la planificación centralizada de comando y control, reclamaba a los países centro y este europeos la adopción de estrategias de crecimiento basadas en el empleo excesivo de recursos naturales renovables y no renovables. Al mismo tiempo, el modelo exigía que se realizaran inversiones para

<sup>5</sup> Para un mayor análisis sobre las causas del fracaso del socialismo real, ver: Saldívar (1991).



la protección del MA. Por ejemplo, en Hungría estas inversiones crecieron del 2,5 en 1980 al 4,8 en 1987, como porcentaje del total de inversiones, y para 1992 alcanzaron 1% del PNB (Hardi, 1994, p. 41).

### Instrumentos económicos aplicados al MA

Con todo, previo al ingreso a la UE, en estos tres países existían y se aplicaban varios instrumentos y políticas para regular las distorsiones ambientales provocadas por las actividades económicas y humanas. Un ejemplo de lo anterior fue la aplicación de impuestos y multas.

Desde la perspectiva de la Teoría Económica, el Estado puede aplicar un instrumento de control que funcione a manera de mecanismo para resarcir el daño, reducir la pérdida de bienestar a la sociedad y el medio ambiente y, a su vez, inducir a un nivel eficiente de la actividad económica. Gracias a ello sabemos que las vías por excelencia para limitar la contaminación son:

- la regulación directa
- los instrumentos económicos y de mercado del tipo de:
  - cánones o impuestos ambientales
  - subsidios económicos
  - beneficios fiscales
  - permisos negociables
  - derechos de contaminación
  - sistemas de consignación

Los criterios básicos para elegir uno o varios instrumentos serían la eficacia en la aplicación de políticas ambientales; la capacidad para cambiar hábitos, la eficiencia económica y la equidad; la facilidad de implementación, así como la aceptación por parte de los grupos afectados.<sup>6</sup>

Los impuestos pueden constituir un buen instrumento económico para la política ambiental y se pueden resumir en las tres siguientes modalidades:

---

<sup>6</sup> Nuestra hipótesis de trabajo sugiere que en América Latina, las políticas medioambientales de los gobiernos en términos de protección, cuando las hay, son tardías y muy poco afortunadas. Por citar tan sólo algunos ejemplos: planes de prevención caros y que no previenen, proyectos de dudosa factura que no se someten a ninguna evaluación posterior, falta de oficio en la materia, débil ejercicio de responsabilidad e infinidad de subsidios perversos. Todo ello nos conduce a problemas de gobernabilidad en la política y gestión ambiental.

1. Tasas, cargos y multas ambientalmete orientados,
2. Incentivos, y
3. Una combinación de ambos.

La experiencia en los tres países bajo estudio fue que las multas por daños ambientales se aplicaban de acuerdo a niveles estandar permisos de contaminación regulados por ley y funcionaban de manera práctica y casuística.

Las multas generalmente no se consideraban como una compensación por los daños. Por ejemplo, en el sistema de protección ambiental de Polonia, la compensación debía pagarse independientemente de la multa aplicada al contaminador. El monto de la compensación se calculaba de cuerdo al costo de remediación y de limpieza del daño infringido (Hardi, 1994, p. 43).

En Hungría las regulaciones, multas e impuestos ambientales fueron implementados desde 1976. Posteriormente en 1992 fue aprobada la primera regulación: Environment Protocol Act. Si bien desde 1960 existen referencias esporádicas a regulaciones más simples, con la imposición de multas sobre descargas de aguas servidas de acuerdo a la dimensión del daño. Hasta 1990 las multas se pagaban a un Fondo de gestión del agua y posteriormente al Fondo Central para la Protección Ambiental (Central Environment Protection Fund). Más tarde y hasta una década después se aplicaron multas a las empresas que descargaban aguas residuales a las redes municipales.

También había multas por contaminación del aire, mismas que se reforzaron a partir de 1986. Criterios y estándares similares se aplicaron para los desechos sólidos peligrosos (Hardi, 1994, p. 45).

El sistema funcionaba con la imposición de multas e impuestos sobre más de 235 substancias consideradas de riesgo. El rango variaba entre 500 a 25,000 Florines/ton o 10 a 500 marcos alemanes/ton, de acuerdo al tipo de cambio de esos años. Si el daño se repetía y persistía, la multa podía duplicarse y hasta triplicarse (Hardi, 1994, p. 46).

En estos países también se aplicaban cargos por efluentes contaminantes hacia distintos medios como suelo, aire, desechos sólidos, etc, En Polonia el derecho a contaminar se acompañaba de multas sobre tres principales fuentes de contaminación: disposición de basura y residuos sólidos (municipal e industrial), contaminación del agua y polución atmosférica.

Las autoridades regionales eran las responsables de aplicar y recibir las multas y para financiar el control de la contaminación. En Hungría funcionaba bien el fondo de inversiones para el agua, que representaba por sí sólo 30% de los fondos de inversión para la protección ambiental de todos los sectores tomados en su conjunto. (Hardi, 1994, p.153).



Además, gracias a un decreto ministerial, en 1986 el país implementó el Fondo Central de Protección Ambiental (Hungarian Central Environmental Protection Fund (CEPF)), como un caso modelo, mismo que ya venía funcionando desde 1977. Dicho Fondo se conformaba de recursos provenientes tanto del presupuesto estatal como de ingresos por aplicación de multas.

Es interesante señalar que dichos fondos estaban etiquetados de acuerdo al tipo del daño ambiental y el origen de su multa respectiva, no pudiéndose utilizar en rubros distintos. Ello habla de una relativa autonomía en el ejercicio de la política de protección ambiental.

Así, el ingreso anual promedio por esos conceptos era del orden de 5 millones de dólares a precios de 1990, alcanzando 14 millones en 1992. Después el monto declina en casi 60% gracias al cierre de empresas altamente contaminantes o que no cumplían con los criterios establecidos por ley (Hardi, 1994, p. 67).

En promedio entre 1985-1990, más de la mitad de las multas provenían por contaminación del aire, y una cuarta parte por concepto de desechos peligrosos.

En el caso de Polonia el gasto en protección ambiental antes de 1990 ascendía al 0,7 del PIB. Dos años después este porcentaje aumentó al 1 por ciento del mismo. Hasta 1993 no se contaba con datos confiables sobre el volumen de multas.

En la República Checa a partir de 1993 se establece un acuerdo donde participan más de 200 plantas industriales para conformar un fondo de financiamiento ambiental con la posibilidad de la deducción de impuestos. De tal suerte, por este medio se estimaba obtener decenas de billones de Coronas (25 Coronas por dólar al tipo de cambio de ese año) para inversiones de protección ambiental por parte de la industria, contra solo algunos billones provenientes de impuestos por emisiones (Hardi, 1994, p. 82).

Otra ruta para allegarse fondos rápidos fue el de acelerar la tasa de depreciación tanto en maquinaria como edificios, orientados a la introducción de nuevas tecnologías y procesos, menos agresivos con el MA.

Por su parte, en Polonia a finales de los 90 se propuso cambiar bonos de deuda pública por mejoras ambientales, utilizando la otrora famosa figura de los Swaps. La propuesta fue aceptada por los gobiernos del Club de París y en 1991, Estados Unidos, el mayor acreedor de deuda polaca, da el primer paso cancelando el 10 por ciento de su parte de la deuda a condición de que esa quita se utilizara para inversiones en mejora ambiental (Hardi, 1994 p. 83). A este mecanismo se le denominó posteriormente Ecofund. Los ingresos de este Fondo son depositados en una cuenta especial (escrow account). El Gobierno Polaco continúa pagando los servicios de la deuda (intereses más principal) y el 20% del monto se deposita y transfiere a esa cuenta con el compromiso de que será empleada para proyectos medioambientales.

En suma, se puede afirmar que a pesar de la existencia de un estado burocrático centralizado, funcionaban y se aplicaban diversos instrumentos de política ambiental desde antes, durante e inmediatamente después del período de transición. La experiencia de aplicación de políticas e instrumentos económicos son diferentes para cada país. En Hungría por ejemplo había un sistema bien elaborado de cobros por permisos de descarga en cuerpos de agua o en redes municipales; en Checoslovaquia se establecían acuerdos voluntarios para el control y reducción de la contaminación, así como procesos de depreciación acelerada a efecto de reducir la obsolescencia en maquinaria y equipo; a su vez en Polonia se emiten permisos transables o comercializables por contaminación y se negocian los *swaps* ecológicos.

### **Exigencias y normativas ambientales para los nuevos países miembros de la UE**

La liberalización, privatización y el libre mercado no han creado los mecanismos apropiados para la rehabilitación y el buen desempeño ambiental. Como lo señala Saiko (1998, p.388) al referirse al último período de la transición del modelo soviético a la de adhesión a la Unión Europea: “The pace for change has been disappointingly slow...”

De otra parte, también se advertía que la expansión Europea acarrearía importantes efectos negativos en sus propias políticas ambientales, considerando que los nuevos estados miembros, al no contar con firmes tradiciones proambientalistas, empujarían a la baja las exigencias y regulaciones sobre el desempeño ambiental del conjunto (Burke, 2004).

Vanek (1996), citado por Moldan & Hak (2011, p. 3823), al analizar en detalle las causas del estado crítico del medio ambiente al inicio de la transición, llama “los años de inactividad” al período anterior por la falta de acción y la ineficacia en la aplicación de la regulación ambiental. Más aún, considera que cuando los siniestros efectos de la polución fueron más que aparentes a finales de los años sesenta y setenta, se tomaron varias medidas pero ninguno de los esfuerzos fue genuino o serio.

La Comisión Europea (European Commission, 2005, p. 56) reconoció que en aquellas regiones con rezagos o handicaps permanentes, la política económica debía basarse en tres principios: discriminación positiva (convergencia), proporcionalidad y persecución de objetivos socio económicos y ambientales.

De acuerdo con el *acquis communautaire*, el marco legal común para toda la UE, se debe aceptar el acervo comunitario en su conjunto (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, 3 de mayo, p. 54). Este marco legal mandata que los nuevos países miembros deben implementar la legislación ambiental existente en Europa,



aplicar la estrategia de desarrollo sustentable, promover la producción y consumo más sustentables, prepararse para el comercio de emisiones de carbono a partir del 2012, así como frenar la pérdida de biodiversidad.

En el “Libro blanco” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, 3 de mayo) se menciona la estrategia de preadhesión de los países asociados de Europa Central y Oriental adoptada por el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994. Su objetivo fue ofrecer una guía que ayudara a los países asociados a prepararse para las exigencias del mercado interior de la Unión Europea. Se enfatizaba ahí la importancia de distinguir entre la adecuación al mercado interior y la adhesión a la Unión, lo que implicaba aceptar el acervo comunitario en su conjunto, cuando las Directivas Comunitarias pasan a ser Ley fundamental y de cumplimiento obligatorio para todos sus países miembros.

Durante el proceso formal de negociaciones para el ingreso de los nuevos miembros se identificaron muchos vacíos legales y limitaciones, mismos que fueron gradualmente corregidos, pero se debe destacar que en las negociaciones de todos los países adherentes el capítulo ambiental era el más extenso y con mayores dificultades. Por ello se establecieron plataformas de apoyo como el PHARE<sup>7</sup>.

El programa PHARE de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental fué el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión para los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Desde 1994, las misiones de PHARE se han ajustado a las prioridades y necesidades de cada país. El programa renovado fue dotado con un presupuesto de más de 10 000 millones de euros para el período 2000-2006, alrededor de 1 500 millones de euros al año. Sus dos objetivos principales fueron el refuerzo de las instituciones y las administraciones, y la financiación de inversiones. Si bien en un principio el PHARE estaba reservado a los países de Europa Central y Oriental, ahora se está ampliando a los países candidatos de los Balcanes occidentales: Croacia y Bosnia-Herzegovina<sup>8</sup>.

La asistencia que brinda el programa PHARE incluye planes maestros de desarrollo, estudios de factibilidad, plan de negocios, educación, capacitación y gobernabilidad (Moldan & Hak, 2011, p. 7).

Una década antes de la adhesión ya la Comisión Europea señalaba los rezagos que en materia de legislación ambiental enfrentaban los futuros miembros de la UE: “El panorama general de la legislación en materia de medio ambiente es muy desigual, y los países asociados son muy conscientes del probable coste que supon-

7 En su versión original, PHARE significa Poland, Hungary Aid for Restructuring of the Economy.

8 Para mayor información, ver: Programa Phare, EI (2007, 12 de febrero). Consultado el 3 de agosto de 2012, en <europa.eu/legislation\_summaries/enlargement/2004\_and\_2007\_enlargement/e50004\_es.htm>

drá elevar sus niveles de protección hasta los de la Comunidad. No obstante, en algunos casos -como en algunos productos específicos-, se ha producido un avance relativamente importante en la preparación de nueva legislación” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, 3 de mayo, p. 26).

Cinco años después, en el año 2000, la propia Comisión edita un nuevo Libro blanco (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000, 9 de febrero) donde se menciona específicamente la responsabilidad ambiental de los países miembros insistiendo en la importancia de cumplir con la normativa y legislación Comunitaria en la materia.

La política ambiental es un elemento sensible aunque “moderado” en términos de su solución, la cual se deja en manos de tecnócratas y expertos de la Comunidad Europea, a pesar de que la problemática trasciende las fronteras de los países e intervienen actores como ONG’s, grupos industriales y del sector gubernamental que deben aplicar las políticas. De acuerdo con consultas de opinión del Eurobarómetro: sondeos de opinión del Parlamento Europeo (s.f.), la mayoría de los ciudadanos piensan que se deben centralizar las decisiones para que los problemas ambientales sean resueltos a nivel de la Unión más que a nivel local o nacional-estatal. El Tratado de Maastrich (Tratado de la Unión Europea, 1992) y el Tratado de Amsterdam (1997) resaltaron la base legal de la política ambiental, con el objetivo general del Desarrollo Sustentable enfatizando los principios precautorios y de subsidiariedad, sujetos a procedimientos de codecisión y cogestión<sup>9</sup>.

En este orden de ideas, en 1971 se concibe el Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, ahora llamado Programa de Medio Ambiente (PMA). La aplicación del primer programa inició en 1973 y actualmente se transita del sexto programa con el título *Medio ambiente: el futuro está en nuestras manos* (Comisión Europea, 2001, 24 de enero) al séptimo, el cual estará vigente hasta 2020 y lleva por título *Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta* (Comisión Europea, 2012, 29 de noviembre), constituyendo una parte integral de la política ambiental de la región.

La evolución de la política ambiental y la importancia que se le da en la Unión Europea a la misma no es poca. Ya para mediados de los noventa se habían emitido y adoptado más de 300 directrices o regulaciones para el medioambiente. A partir de entonces ha disminuido el número de las mismas, reflejando la sensibilidad y controversias que rodean a ésta así como los elevados costos de su implementación. (Haverland, 2003, p. 205).

<sup>9</sup> Los lemas principales variaron: en 1992 en Maastrich fue “crecimiento sostenible”, en 1997 en Amsterdam fue “desarrollo sostenible”, y en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo (2012) fue “desarrollo verde”.



## ¿Hacia un nuevo desarrollo subalterno?

Podemos resumir que con el advenimiento de nuevos regímenes y estilos de desarrollo y crecimiento económico, en los países de estudio sin duda se da un importante avance cualitativo en el diseño y aplicación de las políticas ambientales. Sin embargo, persisten interrogantes sobre los problemas que van a ir surgiendo en los órdenes económico y social con la incorporación a una economía moderna globalizada y las nuevas formas de subordinación y dependencia hacia el capital transnacional que ésta impone.

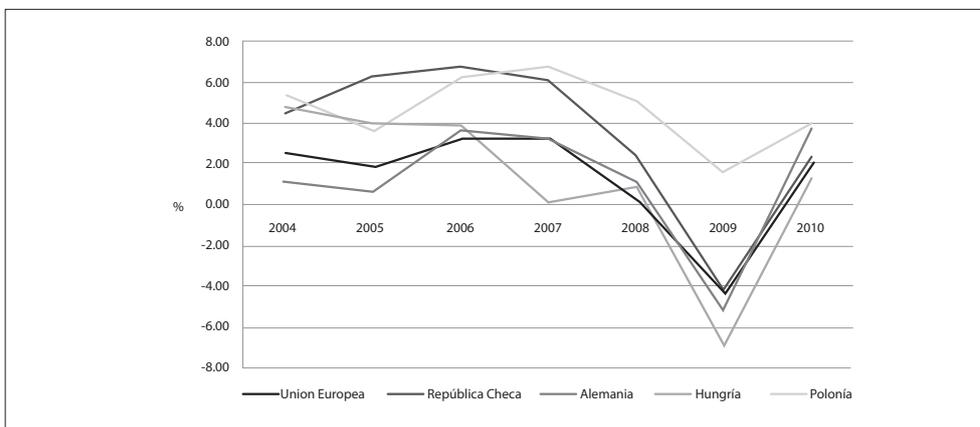
A pesar del avance en la PA persiste el conflicto entre economía y ecología. En los países bajo estudio aún se observan incompatibilidades e incongruencias entre desarrollo, crecimiento económico y la conservación, debido, entre otras causas, a la debilidad técnica y laxitud, así como a la no aplicación del marco regulatorio establecido por la propia UE para el control de la contaminación en áreas como calidad del aire, agua y residuos sólidos.

A ello habría que agregarle el hecho de que la crisis y recesión económica que ha golpeado a nivel mundial a partir de 2008 está afectando también las prioridades políticas en aspectos relacionados al cambio climático y la protección ambiental. Aún no hay signos claros de recuperación para los países europeos más desarrollados, quizás con excepción de Alemania, Gran Bretaña y Francia en menor grado. Esta situación no sólo afecta los 12 nuevos países que se anexaron a la UE, sino también a países que como España, Italia, Grecia, Irlanda y Portugal pertenecen desde el inicio a la “Eurozona” y están en una seria situación de desempleo, crisis fiscal y recesión económica.

En la siguiente gráfica se puede observar que, con excepción de Polonia, Hungría y la República Checa no han mejorado su situación y desempeño en términos de crecimiento económico desde el momento de su adhesión a la Unión Europea en el 2004.

## Gráfica 2

Crecimiento anual del PIB de países seleccionados de la Unión Europea, 2004-2010

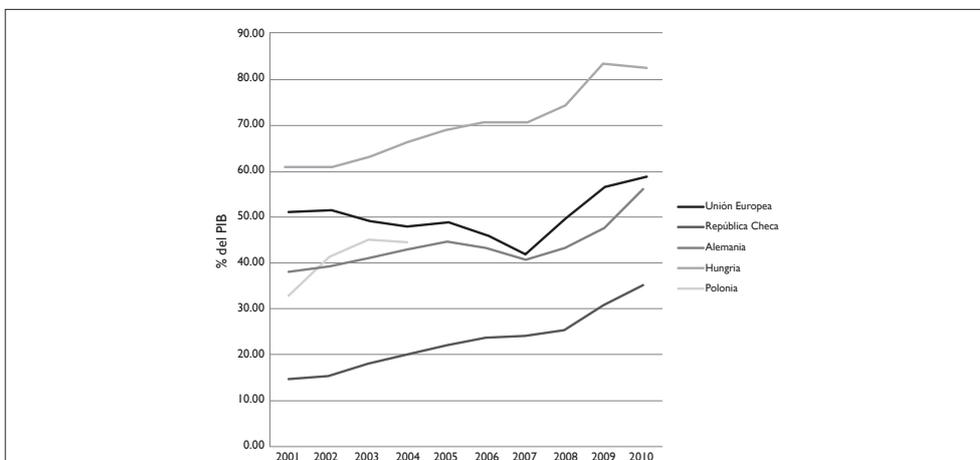


Fuente: elaboración propia a partir de: Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, 2011.

Similar situación se percibe con respecto a la deuda pública que ha observado un incremento constante durante la última década. Antes de la crisis del 2007 la deuda pública por habitante de la Unión Europea era de €15,700. Para finales del 2011 la deuda per cápita ya sobrepasaba los €20,200 y seguía aumentando (European Commission, 2011, p. 11).

## Gráfica 3

Deuda Gubernamental Total por Países Seleccionados de la UE (% del PIB)



Fuente: elaboración propia a partir de: Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, 2011.



Tales niveles de deudas resultan altamente insustentables, más aún si consideramos la inviabilidad o posibilidad remota de su pago.<sup>10</sup> Este es un tema que está al centro del debate no sólo en la UE sino en todo el mundo: ¿qué tanto se deben esforzar los países para aliviar sus grandes deudas y déficits fiscales? Ello explica el por qué las grandes resistencias que han mostrado los países miembros en la Unión Europea durante las negociaciones para refinanciar sus crisis de deuda pública.

Un resumen preliminar nos indica que en Hungría, Polonia y República Checa, aunque con pequeñas diferencias, durante las dos últimas décadas se adoptaron en el plano de las superestructuras político-jurídicas un enfoque conservador pro occidental, mientras que en plano económico el modelo neoliberal fue la regla, tomando como divisas principales la privatización de la propiedad pública-estatal, la desregulación, la apertura prácticamente indiscriminada al mercado y a la inversión extranjera, y la competitividad. En muchos aspectos las nuevas élites que surgieron de esta transición apoyaron, al igual que en el ancien regime, la misma orientación “productivista” corto placista y de crecimiento a toda costa. Así lo hicieron las élites pertenecientes a la Nomenklatura en el llamado socialismo realmente existente y así lo siguen haciendo en el plano nacional los representantes de la burguesía y el capital trasnacional. El llamado interés general aparece así como una construcción social e ideológica donde, en el viejo sistema, era el interés del Estado y de la Nomenklatura gobernantes, mientras que en el presente capitalismo “verdadero” expresa los intereses del gran capital de matriz trasnacional.

Sin perspectivas viables de gobernabilidad a corto y mediano plazo, tanto la Unión Europea como los Estados Unidos piden al mundo mayores sacrificios para la población trabajadora.

A la par de la crisis económica y social, infortunadamente se observa en estos países que también crece la corrupción y el déficit democrático. Considerando que el medio ambiente y la ecología política es una bandera que los gobiernos de izquierda deberían enarbolar y privilegiar, en la presente coyuntura los gobiernos tienen entre sus principales prioridades las cuestiones de la deuda pública, el desempleo y el crecimiento económico, no los temas de la sustentabilidad o el cambio climático.

## Bibliografía

Acta Única Europea, (1986), Disponible el 18 de enero de 2013, desde [http://isonomia.uji.es/docs/spanish/normativa\\_igualdad/Normativa\\_Europea/docs.sintesislegislacion/59.PDF](http://isonomia.uji.es/docs/spanish/normativa_igualdad/Normativa_Europea/docs.sintesislegislacion/59.PDF)

---

<sup>10</sup> Situación similar enfrentan los Estados Unidos, por ejemplo ver: Thorner, 2012, 23 de septiembre.

- Agenda 21 (1992), Obtenido el 10 de enero de 2013, desde <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm.
- Burke, M. (2004), Bigger EU could affect environmental policies. *Environmental Science & Technology*, 38(17), 322A-323A.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1995, 3 de mayo), *Libro blanco: preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión* (COM(95) 163 final). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2000, 9 de febrero), *Libro blanco sobre responsabilidad ambiental* (COM(2000) 66 final). Bruselas: CEE. Abierto a debate y comentarios hasta el 1 de julio de 2000.
- Comisión Europea, (2001, 24 de enero), *Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos. VI Programa de medio ambiente* (COM/2001/00 31 final). Obtenido el 22 de enero de 2013, desde <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0031:ES:HTML>.
- Comisión Europea, (2012, 29 de noviembre), *Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta. VII Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020* (COM(2012) 710 final. 2012/0337 COD). Obtenido el 22 de enero de 2013, desde [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP\\_Proposal/es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/es.pdf).
- Curtis, G. E. (Ed.). (1992), *Poland: A Country Study*. Washington, D.C.: GPO for the Library of Congress. Obtenido el 26 de septiembre de 2012, desde <http://countrystudies.us/poland/>.
- Economist Intelligence Unit, (2007), *Country Profile. Czech Republic*. S.l.: EIU. Consultado el 24 de septiembre de 2012, en <[www.eiu.com](http://www.eiu.com)>.
- Eurobarómetro: sondeos de opinión del Parlamento Europeo*. (s.f.). Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/00191b53ff/Eurobarometer.html>
- European Commission, (2005), *Bulletin of the European Union*, 1 / 2. Disponible en <http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/200501/somma00.htm>.
- European Commission, (2011), *Europe's Single Market, together for new growth*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- European Environmental Bureau. Federation of Environmental Citizens Organizations*. (s.f.). Consultado el 22 de enero de 2013, en <http://www.eeb.org/>
- Global Footprint Network, (2010), *Huella ecológica de consume*. Consultado el 18 de mayo de 2012, en [http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/national\\_assessments/](http://www.footprintnetwork.org/es/index.php/GFN/page/national_assessments/).
- Hardi, P, (1994), *Environmental protection in East – Central Europe: A Market-Oriented Approach*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publ.
- Haverland, M, (2003), *The impact of the European Union on Environmental Policies*. En Feath-

