

Leyes y estrategias en espera de implementación



Los graves problemas medioambientales del país constituyen desafíos clave para el desarrollo sustentable y la reducción de la pobreza. En los últimos años se ha puesto en marcha un nuevo marco jurídico y político para la gestión medioambiental, pero su efectiva implementación continúa comportando una seria preocupación. Ha sido adoptada una Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable, pero alcanzar los objetivos exige que Serbia invierta más en la protección del medio ambiente. El éxito para abordar los desafíos clave en esta área depende de desarrollar capacidades para la implementación, el monitoreo y aumentar la concienciación y obtener apoyo político para la gestión medioambiental.

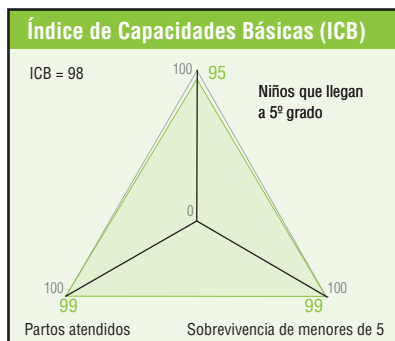
Association Technology and Society

Mirjana Dokmanovic, PhD

Danica Drakulic, PhD

Debido al colapso económico de la década de 1990, no fueron realizadas las inversiones medioambientales más necesarias a efectos de prevenir la contaminación en Serbia y construir infraestructura de saneamiento y agua¹. En los últimos años el país ha avanzado en el desarrollo de políticas formales y en sentar las bases legales para la gestión medioambiental, principalmente a través de la armonización de la legislación con el *acquis communautaire* (la legislación acumulada, los actos jurídicos y las decisiones de los tribunales que conforman el acervo de la legislación de la UE)². La Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable (NSDS, por sus siglas en inglés), para el período 2009-2017 se desarrolló con la participación de organizaciones de la sociedad civil y fue adoptada en mayo de 2008³. La NSDS se basa en tres factores clave del desarrollo sustentable: desarrollo económico sustentable, desarrollo social sustentable y protección medio ambiental mediante la utilización racional de los recursos naturales. Este documento estratégico ha identificado los siguientes problemas medioambientales clave en Serbia:

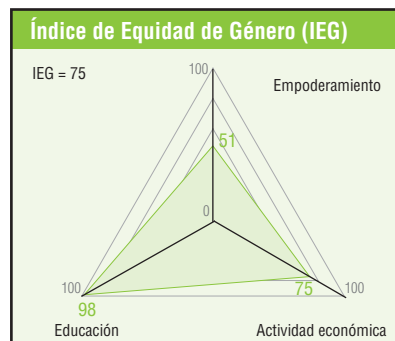
1. **Polución del agua:** este es el principal problema medio ambiental del país. Solo el 63% de la población posee acceso a suministros públicos de agua, mientras que solo el 35% está conectada a una red pública de alcantarillado. La calidad del agua potable es en general insatisfactoria. Solo la mitad de la población se abastece de agua potable en sistemas controlados de suministro de agua. Los controles del agua revelan que en Serbia central más del 40% de las muestras estaban contaminadas con gérmenes, mientras que en Vojvodina, una provincia autónoma, el problema principal es la polución química⁴. La mayoría de los centros industriales y las grandes ciudades no poseen plantas de tratamiento



de aguas residuales. Debido a esto, 44.000 toneladas de agentes tóxicos son vertidos anualmente en lagos y ríos⁵. Serbia es el principal contaminador del Danubio, mientras que el canal Danubio-Tisa-Danubio es el punto más contaminado de Europa⁶.

2. **Polución del aire:** las principales productoras de contaminación del aire son las instalaciones para la generación de energía y las plantas industriales que cuentan con una tecnología deficiente para la limpieza de aire. La producción de electricidad y calor emiten por año alrededor de 345.000 toneladas de SO₂ (dióxido de azufre), que corresponden al 98% del total de las emisiones de SO₂⁷. El aire está contaminado en todas las grandes ciudades, debido principalmente al transporte en base a gasolina con plomo que todavía está en uso.

3. **Manejo inadecuado de residuos:** mientras que la eficiencia energética en la industria representa un tercio de la media mundial, la producción de residuos es extremadamente alta y el reciclaje de residuos y la seguridad en el manejo es escaso. Solo el 60% de los residuos municipales son recolectados (2,2 millones de toneladas por año). Los sitios de eliminación de residuos, por lo general, no cumplen con los requisitos técnicos. Existen 3.251 vertederos ilegales, sobre todo en zonas rurales⁸. No existen



datos fiables acerca de los residuos peligrosos producidos por la industria, pero no existen planes de tratamiento o vertederos para este tipo de residuos.

4. **Degradación del suelo:** la tierra agrícola cubre el 60% de Serbia central y el 82% de Vojvodina. La calidad del suelo se ve afectada por el uso de agua contaminada para el riego, por la contaminación química proveniente de las plantas industriales, por el vertimiento de desechos y por la erosión.

5. **Gestión forestal insustentable:** los bosques cubren el 27% del territorio del país. Sin embargo, el crecimiento de los bosques y la calidad se ven amenazados por la sobreexplotación agrícola, la tala ilegal y la mala gestión.

Los vínculos entre medio ambiente y salud pública

Un estudio realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que analizó la exposición de las personas a factores medio ambientales y los datos estadísticos nacionales publicados en 2007, estima que el 27% de la población del país se ve afectado por enfermedades causadas por factores medioambientales⁹. Teniendo esto en cuenta, así como también el hecho de que los niños son el grupo poblacional más sensible a las influencias negativas del medio ambiente sobre la salud, el Gobierno aprobó el 1 de octubre de 2009 el denominado Medio Ambiente para la Infancia y Plan de Acción Sanitaria. Sus principales prioridades son aumentar el acceso al agua potable en las zonas rurales, aumentar el acceso a un saneamiento adecuado, reducir los accidentes de tránsito, reducir la contaminación del aire, reducir la exposición de los

1 D. Slunge, A. Ekobom y E. Dahlberg, *Serbia Environmental and Climate Impact Analysis*, School of Economics and Commercial Law, (Gotemburgo: 2008).

2 Gobierno de Serbia, *National Sustainable Development Strategy*, (Belgrado: 2008).

3 Gaceta Oficial de la República Serbia, No. 57/08.

4 Slunge et al., op. cit., p. 2.

5 Sitio web del Ministerio de Protección Medio Ambiental, (2011), <www.ekoplan.gov.rs>.

6 Gobierno de Serbia, "Chapter 27: Environment" en *Responses to the European Commission Questionnaire*, (Belgrado: 2011), p. 150, <www.srbija.gov.rs/?change_lang=en>.

7 Slunge et al., op. cit., p. 2.

8 Gobierno de Serbia, "Chapter 27: Environment" en *Responses to the European Commission Questionnaire*, (Belgrado: 2011), p. 150, <www.srbija.gov.rs/?change_lang=en>.

9 *Ibid.*, p. 92.

niños al humo del tabaco y, detener, y posteriormente prohibir, el uso de gasolina con plomo.

Los romaníes y los desplazados internos se ven particularmente expuestos a los riesgos medioambientales debido a la falta de una vivienda adecuada y de acceso al agua potable. Por otra parte, la degradación de la tierra contribuye a la pobreza rural. El primer y el segundo Informe de Progreso acerca de la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza concluyeron que: "las inversiones en instalaciones de abastecimiento de agua, en plantas de tratamiento de aguas residuales y en los programas de puntos candentes de limpieza del medio ambiente han tenido un impacto directo en la reducción de la pobreza. Indirectamente, estas actividades también han contribuido a la contratación de una serie de trabajadores semi-calificados e indigentes"¹⁰.

La Asamblea Nacional aprobó en 2009 la Ley de Salud Pública. Ésta reconoce el impacto del medio ambiente en la salud como una de las áreas prioritarias en la salud pública. Además, la Estrategia de Salud Pública¹¹, también adoptada por el Gobierno en 2009, establece un conjunto de actividades estratégicas con el propósito de proteger la salud de la población de los efectos medioambientales negativos.

Tendencias económicas y problemas medioambientales

En los últimos años la necesidad de elaborar legislación nacional para la protección del medio ambiente y de cumplir con la política de la UE ha llevado a la adopción de un gran número de leyes y documentos normativos¹² que abordan los desafíos identificados (calidad del aire, gestión de residuos, calidad del agua, protección de la naturaleza, control de la contaminación industrial y gestión de riesgo, productos químicos, cambio climático, ruido y protección civil), como ha quedado indicado en las respuestas del Gobierno al cuestionario de la Comisión Europea (2011).

Financiar la implementación de la NSDS es un desafío clave, sin embargo, debido a las desfavorables tendencias económicas. Después de la alta tasa de crecimiento del 5.6% entre 2001 y 2008, los últimos tres años se han caracterizado por una desaceleración de la actividad económica y del desenvolvimiento de la moneda extranjera, seguido por

una disminución de la demanda externa e interna y de la inversión extranjera. En 2010, el producto interno bruto (PIB) creció 1,5%¹³, mientras que durante el mismo período los precios al consumidor aumentaron un 10,3% y el costo de vida el 6,8%. El saldo negativo del comercio exterior fue del 58% y el déficit del comercio exterior ascendió a EUR 4,3 mil millones (USD 6,1 mil millones) en 2010. La deuda externa alcanzó el 80% del PIB y la entrada de inversión extranjera directa (IED) continuaba cayendo: ascendieron a EUR 654 millones (USD 931 millones) en 2010. Pequeñas entradas de IED y la salida neta de crédito condujeron a un empeoramiento de la balanza de pagos. La deuda pública alcanzó el 36% del PIB¹⁴. Las reservas obligatorias disminuyeron y la tasa de interés referencial subió del 9% al 9,5% en octubre de 2010.

La tasa oficial de desempleo en 2010 fue del 20%, pero el número real de aquellos que buscaban un trabajo fue considerado superior y la tasa de empleo fue disminuyendo. Hubo una alta tasa de trabajo en el mercado negro del 20,6%, en comparación con el número total de trabajadores en un empleo regular¹⁵.

El Gobierno prevé una ligera recuperación de la actividad económica como resultado de la combinación de varias circunstancias incluyendo la recuperación de la economía de la UE, la exitosa rectificación de los acuerdos con el FMI, el acuerdo de los bancos extranjeros más grandes del país de mantener sus niveles de exposición crediticia para estabilizar los mercados financieros, y las medidas de política económica que fueron emprendidas. Sin embargo, los indicadores macroeconómicos en el principio de 2011 apuntan a un ulterior descenso de la actividad económica como consecuencia de retrocesos en industrias tales como las manufactureras y las de energía eléctrica, así como también una disminución en la producción agrícola.

Habiendo heredado problemas económicos como por ejemplo la insolvencia de las empresas, las tendencias negativas en el mercado laboral, el continuo crecimiento del desempleo, las malas perspectivas de obtener crecimiento y el aumento de la pobreza, esta crisis no solo se profundiza sino que se vuelve crónica. El Gobierno ha sido insensible a las consecuencias de la crisis y enfrenta a cada vez mayor descontento social. La falta de implementación de las reformas y el empeoramiento de las condiciones de vida a principios de 2011 – en particular para grupos vulnerables como por ejemplo los desempleados,

la población rural, los romaníes, las personas con discapacidad y los jubilados¹⁶ – se han complicado aún más debido a la reestructura del Gobierno y a la inestabilidad política. El descontento social y la inseguridad están aumentando debido a la falta de acceso al empleo y al trabajo decente. Al mismo tiempo, los trabajos son cada vez más inseguros¹⁷ debido a la quiebra continua de empresas, el enorme endeudamiento interno¹⁸ y a un mal llevado proceso de privatización que redundó en un creciente número de huelgas en 2011¹⁹. Gran cantidad de nuevos propietarios de empresas privatizadas las adquirieron con el objetivo de ganar dinero mediante la reventa de las mismas y no para mantener la producción. Los sindicatos estiman que el salario promedio mensual se reducirá en 2011 de USD 435 a USD 350²⁰.

Las proyecciones del Gobierno para 2011 (un crecimiento del PIB del 3%, una tasa de inflación del 5,8%, una tasa de desempleo del 20%, y la deuda externa del 74,2% del PBI) ya están en duda.

Conclusión

El Gobierno se encuentra, sencillamente, en estado de denegación respecto a las tendencias de la economía real y a la evidente caída del nivel de vida de la población, limitándose a realizar pronunciamientos optimistas para el corto plazo. Sin embargo, la necesidad de cambiar el curso previo de desarrollo y crecimiento es cada vez más urgente debido a que la situación actual es insustentable. En esencia, el modelo de crecimiento económico debe ser cambiado y la economía debe estar orientada al desarrollo y al aumento de la inversión y la exportación, y no al consumo.

Alcanzar los objetivos establecidos en la NSDS exige que Serbia invierta sus mejores esfuerzos en alcanzar el PIB previsto. En la actualidad, solo el 0,3% del PIB es destinado a la protección del medio ambiente. Estos modestos recursos son insuficientes. Se estima que, para cumplir con esta prioridad, existe necesidad de una financiación complementaria de recursos del 1,02% en 2011. El éxito en el abordaje de los desafíos medioambientales clave depende de construir capacidades para la implementación, el monitoreo y la ejecución, aumentar la concienciación medio ambiental y obtener apoyo político para la gestión ambiental. ■

10 Government of Serbia, *First Progress Report on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy in Serbia*, (Belgrado: 2005); *Second Progress Report on the Implementation of the Poverty Reduction Strategy in Serbia*, (Belgrado, 2007).

11 *Ibid*, *National Strategy on Public Health*, (Belgrado: 2009).

12 Por ejemplo, la Estrategia Nacional de Inclusión de la República de Serbia en los Mecanismos de Producción Limpia del Protocolo de Kyoto en las Áreas de Gestión de Residuos, Agricultura y Bosques, la Estrategia Nacional de Salud Pública, la Estrategia Nacional sobre la Introducción de una Producción Limpia. Ver: <www.srbija.gov.rs/>.

13 La fuente para todos los datos en este párrafo, salvo se explicita otra, es Ministry of Finance, *Revised Memorandum on the Budget and Economic Fiscal Politics for 2011, with projections for 2012 and 2013*, <www.mfin.gov.rs/?change-lang=en#>.

14 B. Mijatovic, "The European View on Serbia", *Fokus*, (Belgrado: Centro de Estudios Democrático-liberales, 2011).

15 Gobierno de Serbia, *Social Connection Control in Serbia*, (2010), <www.inkluzija.gov.rs/?p=2615>.

16 Gobierno de Serbia, *First National Report on Social Inclusion and Poverty Reduction in the Republic of Serbia*, (Belgrado: marzo de 2010).

17 Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia, *250,000 Dismissals in Serbia in Last Two Years*, (febrero de 2011), <www.sindikats.rs/e_saopstenja.htm>.

18 *Ibid*. En 2010, la cantidad total de dinero adeudada a los bancos fue USD 27.170 millones.

19 Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia. Ver: <www.sindikats.rs/e_saopstenja.htm>.

20 Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia, op. cit.