

OPINIÓN INFORMADA SOBRE LA INCINERACIÓN DE BASURA EN ARECIBO

Por: Luis E. Rodríguez Rivera*

En los pasados meses la disputa sobre la incineración de desperdicios sólidos en Puerto Rico se ha *encendido*. Como suele suceder en estos debates, contratistas, asesores, cabilderos y allegados de los proyectistas (o aquellos con expectativas futuras de serlo) se valen de diversos medios y voces para desinformar sobre las realidades de su proyecto. En días recientes he escuchado personas con trasfondo en las ciencias ambientales, quienes asesoran a los que proponen la incineradora para Arecibo, declarar que dicha incineradora no contamina el aire. ¿Se tratará de una cajita mágica donde se desaparece materia sólida? ¿Estamos entonces ante un posible reto a la ley de la conservación de masa de Lavoisier? Por supuesto, que no.

Lo que sí podemos asegurar es que la tecnología propuesta para Arecibo convertirá la basura mediante combustión termal en energía, cenizas y gas. La composición, tanto de las cenizas como del gas producto de la incineración, dependerá de la composición de la basura que se quemé. Si se incluyen productos tóxicos, como plásticos y metales, pues, con certeza científica se puede concluir que las cenizas y el gas que se produzca de la quema de los mismos también contendrán estos contaminantes.

También he escuchado otros asesores legales y de permisos del proyectista indicar que las cenizas y las emisiones de gas cumplirán con los permisos federales y locales aplicables. Aunque esto pudiera ser cierto, esto no quiere decir que la incineradora propuesta para Arecibo no producirá contaminación. En primer lugar, el tema de la toxicidad de las cenizas que producen las incineradoras de basura es, actualmente, objeto de un intenso debate en Washington, D.C. (donde tiene sus oficinas centrales la Agencia Federal de Protección Ambiental, “EPA” por sus siglas en inglés) entre científicos de la EPA, la academia y el sector privado, toda vez que los métodos de medición de toxicidad de las cenizas, como el *toxicity characteristic leaching procedure* (conocido por sus siglas como “TCLP”), resultan poco confiables a la hora de detectar concentraciones nocivas de contaminantes en las mismas. Segundo, cumplir con los permisos de emisiones tóxicas y peligrosas que producen las incineradoras tampoco es una garantía de que dichas emisiones no contendrán concentraciones nocivas para el humano y el ambiente. Recordemos que los permisos federales y locales aplican sólo a una cortísima lista de contaminantes, por lo que la mayoría de estos no son evaluados por las agencias ambientales, ya sea porque no se han descubierto instrumentos para medirlas con precisión o porque se desconocen los efectos que la exposición

a dichos contaminantes tiene sobre los humanos y el ambiente. José Font, el Director de la Oficina de la EPA en Puerto Rico, expresó recientemente que en cuanto a las nanopartículas no existen métodos de medición “con confiabilidad suficiente para tomar decisiones” (véase Noticel, <http://noticel.com/noticia/168961/epa-defiende-evaluacion-para-aprobar-incineradora-de-arecibo.html>). Por consiguiente, cumplir con los referidos permisos de aire es ciertamente un mínimo requerido, pero está lejos de ser evidencia de seguridad para los residentes de Arecibo y Puerto Rico en general.

Estamos, pues, ante una de muchas situaciones donde no podemos precisar la magnitud del riesgo a la salud y el ambiente por falta de información y conocimientos, pero donde sí podemos predecir que la actividad de incineración es dañina a la salud y el ambiente. En el ámbito del derecho internacional aplicaríamos el Principio de Precaución, el cual obliga a que se escojan alternativas más seguras cuando los datos científicos no permiten una determinación completa del riesgo a la salud y el ambiente (véase Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo). En la Unión Europea se autoimpusieron dicha norma exigiendo a los países miembros alcanzar altos niveles de reciclaje e implantar programas estrictos de desvío de materia reciclable en los vertederos. Una vez estas directrices fueron cumplidas, la Unión Europea reglamentó rigurosamente la incineración para complementar sus políticas que fomentan la reducción, el rechazo y el reciclaje.

Desafortunadamente, los Estados Unidos no acepta el Principio de Precaución como vinculante a sus actividades nacionales por lo que permite el uso de tecnologías riesgosas, aun cuando éstas puedan causar daños a la salud y el ambiente. No obstante, Puerto Rico no tiene que seguir ciegamente las políticas de los Estados Unidos; especialmente cuando, como ahora, no se ajustan a nuestra realidad geográfica. Nuestras políticas deben responder a nuestra realidad de isla tropical densamente poblada; no de un país del tamaño de un continente y con baja densidad poblacional. Además, y más importante aún, desde el 2004, nuestra Ley de Política Pública Ambiental exige que se aplique el Principio de Prevención al evaluarse los impactos ambientales de una propuesta acción que pueda afectar significativamente el ambiente humano (véase Art. 4.B.5. de la Ley 416 de 22 de septiembre de 2004). Conforme el Principio de Prevención, “no se debe utilizar la falta de una completa certeza científica como razón para posponer medidas costo-efectivas para prevenir la degradación ambiental” (Art. 4.B.5. de la Ley 416 de 22 de septiembre de 2004) y “el peso de la prueba sobre la ausencia de peligros que pueda causar una nueva tecnología, proceso, actividad o sustancia química recae en el proponente de la misma, no en la ciudadanía” (Art. 4.B.5(2) de la Ley 416 de 22 de

septiembre de 2004). Recordemos que las plantas petroquímicas de Peñuelas también cumplieron con los permisos ambientales federales y locales aplicables en su momento. Sin embargo, 40 años después todavía estamos descubriendo la contaminación que dejaron las mismas luego de cerrar sus operaciones (véase *El Nuevo Día, Preocupante Hallazgo en antigua petroquímica*, 19/nov/2014, p. 6). No entreguemos otro municipio de la isla a un futuro de contaminación.

La incineradora propuesta para Arecibo claramente viola el Principio de Precaución reconocido en el Derecho Internacional, así como el Principio de Prevención contenido en nuestra Ley de Política Pública Ambiental. Además, la incineradora propuesta es un mal proyecto por muchas razones adicionales. Entre las que se han mencionado correctamente están: al no discriminar entre los diversos componentes de la basura doméstica que se recibe, no se puede controlar la toxicidad de las cenizas y los gases que produzca la planta (en muchos lugares se separan materiales tóxicos como plásticos y metales, y se reciclan en la misma planta, o se procesan los desperdicios que llegan antes de quemarse como medida de control de toxicidad, entre otras cosas; estas estrategias no son propuestas para Arecibo); el lugar donde ubicarán la planta de incineración es completamente inapropiado (en el medio de la Reserva Natural Caño Tiburones, del Bosque Cambalache, del Bosque Río Abajo, de la Poza del Obispo, del cauce mayor del Río Grande de Arecibo y de comunidades pobres de puertorriqueños); el proyecto presenta una alternativa muy costosa para la realidad fiscal de Puerto Rico (la mayoría de los municipios de la isla no cuentan con los recursos necesarios para pagar el costo de disposición de una incineradora); la calidad del aire en Arecibo, y realmente en toda la isla, es de tan pobre calidad (por razones naturales, como el polvo del Sahara y hongos, y por razones antropogénicas, como la quema de combustibles para generar energía y emisiones de las miles fuentes industriales alrededor de la isla) que una planta incineradora indudablemente magnificaría el deterioro del mismo; el agua que el proyecto solicita extraer del Caño Tiburones impactaría el ecosistema sensitivo de esta Reserva Natural; y los 150 empleos directos que se crearían con la planta no justifican el riesgo a la salud y ambiental (los portavoces del proyecto hablan de la creación de hasta 4,000 empleos indirectos, pero la mayoría de estos ya existen en la red de recolección y transporte de los desperdicios sólidos en Puerto Rico).

Lo que resulta difícil entender es porqué el gobierno está evaluando este proyecto cuando es incompatible con la política pública ambiental y de desperdicios sólidos existente y

con el programa de gobierno de la Administración de turno. Vale la pena profundizar sobre este punto.

Tan temprano como en los años ochenta, ya era evidente que estábamos produciendo demasiada basura para una isla 100 x 35. Durante esa década, el Municipio de San Juan consideró la incineración como estrategia de manejo de su basura, pero la abandonó por el costo político, ambiental y económico de la misma. En 1992, enmiendas a la ley federal sobre el manejo de desperdicios sólidos buscaban minimizar el impacto ambiental relacionado con la operación y cierre de vertederos. Estas enmiendas resultaron en el cierre de la mitad de los vertederos del País, y nos obligaron a buscar estrategias para manejar nuestra basura de una forma ambientalmente responsable y económicamente viable.

En respuesta a esto, la Administración del Gobernador Rosselló, consideró diversas propuestas de incineración para hacer “desaparecer” nuestro problema con la basura. Una para Caguas, otra para Guaynabo y una tercera para Arecibo. Aunque estas propuestas contaban con el favor de la Administración de Pedro Rosselló, no lograron la aceptación del Pueblo, por lo que la gente se activó para rechazarlas. Desde aquel entonces, nuestra *gente* entendía que la solución sustentable para Puerto Rico era reducir la cantidad de basura que generábamos, y reutilizar, reciclar y compostar al máximo la que redujéramos. Resultaba evidente para todos que las alternativas de la incineración y de la disposición en los vertederos eran las que menos le convenían a Puerto Rico.

No obstante, a fines del 2000 salió a la luz pública que funcionarios del Gobierno Rosselló tenían la intención de firmar con Ogden un proyecto de incineración para Arecibo, contrario a los deseos del Pueblo. Este controvertible proyecto en Arecibo ya había polarizado la opinión pública en contra de la incineración previo a las elecciones del 2000, y el copo del Partido Popular Democrático en dichas elecciones fue interpretado por muchos como el fin de las referidas propuestas de incineración. Consecuentemente, en un acuerdo sin precedentes, los líderes legislativos salientes y entrantes acordaron que la asamblea legislativa del Gobierno Rosselló aprobase una resolución conjunta prohibiéndole a la Autoridad de Desperdicios Sólidos invertir fondos públicos en la investigación, desarrollo o construcción de tecnologías que conllevaran la incineración (véase Resolución Conjunta 733 del 28 de diciembre de 2000). Luego, una de las primeras acciones de la asamblea legislativa bajo el Gobierno Calderón fue declarar “como política pública de la Asamblea Legislativa el rechazo a la incineración como medio para disponer de los desperdicios sólidos dentro de la jurisdicción del Estado Libre

Asociado de Puerto Rico” (Resolución Concurrente del Senado 009 radicada el 5 de febrero de 2001).

En octubre del 2001, la Gobernadora Calderón estableció como política pública del País que el manejo de desperdicios sólidos se enfocase primero en la reducción, reutilización, reciclaje y composta de los desperdicios sólidos (véase Orden Ejecutiva OE-2001-58A del 5 de octubre de 2001). En noviembre de 2003, la Autoridad de Desperdicios Sólidos emitió su Plan Estratégico para el Manejo de los Residuos Sólidos de Puerto Rico, el cual establece las estrategias y acciones necesarias para implantar la referida política pública. Esta nueva política se estableció para cumplir el cometido de reducir la tasa de disposición de desperdicios sólidos, aumentar la tasa de reciclaje, crear métodos alternos para desarrollar una mayor participación de los ciudadanos en los programas de reciclaje, reducir el consumo y la producción de materiales no reciclables y establecer la infraestructura de manejo de la basura, minimizando el impacto que éstas puedan tener en la salud humana y el ambiente. Finalmente, en el 2006, la asamblea legislativa (con mayoría del Partido Nuevo Progresista) reiteró la prohibición que le impuso a la Autoridad de Desperdicios Sólidos en el 2000, de invertir fondos públicos en la investigación, desarrollo o construcción de tecnologías que conllevaran la incineración, a la vez que claramente definió el concepto de incineración (véase Resolución Conjunta 285 de 22 de diciembre de 2006).

Bajo la Administración de la Gobernadora Calderón, un proyecto de incineración para el mismo lugar en Arecibo fue rechazado por el gobierno por ser incompatible con la referida política pública. El mismo proyectista propuso el mismo proyecto bajo la Administración de Fortuño, esta vez encontrando terreno fértil. En obvio rechazo al apoyo que la Administración Fortuño mostraba a la incineradora de Arecibo, el entonces candidato a la gobernación García Padilla, incluyó en su plataforma de gobierno que no aprobaría ninguna tecnología o estrategia de manejo de desperdicios sólidos que desincentivaran la reducción, rehúso y reciclaje de la basura (véase *Acción 31.4 de la Plataforma de Gobierno de Alejandro García Padilla*).

Conforme a la política apoyada por la Administración de García Padilla, la Autoridad de Desperdicios Sólidos invalidó a principios de este cuatrienio el contrato que la Administración de Fortuño acordó con Energy Answers por contener cláusulas que el Secretario de Justicia bajo la actual administración interpretó como ilegales e inconstitucionales. A plena vista se podía ver que el proyecto era incompatible con la referida política pública. Para comenzar, basta con mirar la composición del flujo de nuestra basura según el Plan Estratégico para el Manejo de los Residuos Sólidos de Puerto Rico: 35% es materia orgánica y de jardinería

(compostable); 41% es papel, cartón, plástico, metal y vidrio (reciclable y reutilizable); 17% es residuo de construcción y demolición (reciclable y reutilizable); y 7% otros. Estos números aproximados no incluyen esfuerzos para reducir el volumen de nuestra basura. Incinerar 25% del total incluiría necesariamente al menos 18% de basura que se puede manejar con rehúso, reciclaje y composta; y recordemos que lo haría a un costo social, ambiental y económico más alto. Con la mera propuesta de incinerar 25% de la basura que se produce en la isla, el proyecto por definición es incompatible con nuestra política pública.

En clara reacción a la realidad de que la incineradora propuesta no cumple con la política pública existente, los asesores, contratistas y cabilderos de la misma ahora atacan la ineficacia de la política pública apuntando a la baja tasa de reciclaje que hemos alcanzado en casi 20 años (apenas reciclamos hoy entre 10-15% de nuestra basura). Lo cierto es que Puerto Rico no cuenta hoy con estrategias eficaces de reducción, reutilización, reciclaje y composta por falta de voluntad política. Dos ejemplos.

Primero, durante las últimas dos décadas se ha intentado periódicamente dar vida a una legislación conocida como el "Bottle Bill", mediante la cual se establece un depósito de 5 centavos a envases de vidrio y plástico de refrescos y cervezas. Dicho depósito de 5 centavos sería recobable cuando se lleve a reciclar el envase. Sin falta, los cabilderos de estas industrias y sectores han logrado que dichas medidas queden engavetadas en nuestras legislaturas. Valga recordarles que hace pocos años la industria Owens-Illinois, la cual utilizaba vidrio usado en la producción de nuevas botellas, movió sus operaciones a la República Dominicana. Aunque en Puerto Rico se producía suficiente vidrio usado, este no se recicla y termina en los vertederos.

Segundo ejemplo: en el 2004, unos empresarios locales lograron que el Yale School of Forestry and Environmental Studies organizara un programa conjunto con la U.P.R. donde estudiantes graduados y profesores de ambas instituciones estudiarían la viabilidad de desarrollar centros industriales sustentables en la Isla donde el desperdicio de una industria sirviera de materia prima a otra. Se coordinó con varias agencias ejecutivas para dar apoyo a este esfuerzo con el fin de que administraciones gubernamentales subsiguientes pudieran hacerlos realidad. Basta con decir que tan pronto ocurrió un cambio de gobierno, el esfuerzo perdió toda colaboración y apoyo gubernamental, y hoy es sólo un informe en un estante con ideas cuyo tiempo ya pasó.

La realidad es que la política pública sobre la basura en Puerto Rico sigue siendo la misma desde principios de los 2000s, es decir: favorecer la reducción, la reutilización, el

reciclaje y la composta, y desfavorecer la incineración y los vertederos hasta cumplido satisfactoriamente con la estrategia primaria. El proyecto propuesto para Arecibo claramente incumple con dicha política pública, con el Principio de Precaución y con el Principio de Prevención, además que representa un riesgo inaceptable a la salud y el medioambiente. El debate que debemos estar teniendo es cómo lograr un aumento significativo en la reducción, reutilización, reciclaje y composta de nuestra basura. Hacia este fin es que debe dirigirse la inversión pública y privada.

Me pregunto otra vez, ¿porqué esta Administración está ahora actuando como que favorece el desarrollo de la planta de incineración? ¿Algún cambio de política pública que no se ha informado? ¿Algún cambio de prioridades? Esa es la pregunta.

* El autor es Catedrático de Derecho Ambiental en la Escuela de Derecho U.P.R.; ex-Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales; ex-Director Ejecutivo de la Autoridad de Desperdicios Sólidos; y ex-abogado de la Agencia Federal de Protección Ambiental (EPA), Región I, Boston, MA.