



Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12 de marzo de 2018

Ministerio de Transporte de la Nación

Sr. Licenciado Guillermo Dietrich

S. _____ / _____ D.

Me dirijo a Ud. a fin de hacerle llegar formalmente los aportes de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) para la Audiencia Pública del día 28 de marzo de 2018 en la "Biblioteca Popular Juan Manuel Giuffra", situada en la calle Capitán Joaquín Madariaga N° 574, Morón, provincia de Buenos Aires. Respecto de los proyectos de obras y actividades aeronáuticas que prevén la ampliación del aeropuerto "El Palomar" situado en Morón, provincia de Buenos Aires.

Sin más y quedando a su entera disposición, lo saluda atentamente.

Andrés Nápoli

Director Ejecutivo

FARN



JOSE LORENZO TARIFA
DIRECCIÓN DE MESA DE ENTRADAS,
NOTIFICACIONES Y DESPACHO
MINISTERIO DE TRANSPORTE

COMENTARIOS Y APORTES – FARN

Audiencia Pública del 28 de marzo de 2018

En representación de la Fundación de Ambiente y Recursos Naturales hago llegar a ustedes por el presente comunicado los aportes que creo de relevante importancia al motivo de los proyectos que se pretenden debatir hoy, relacionados con el aeropuerto “El Palomar”. Durante este escrito me explayaré sobre temáticas ambientales y de derecho que considero de vital importancia al momento de tomar decisiones relacionadas con proyecto de tal envergadura y sobre áreas tan sensibles y necesarias para nuestro ecosistema como lo son las áreas circundantes a “El Palomar”.

Sobre F.A.R.N.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN¹) fue creada en 1985. Es una reconocida organización no gubernamental sin fines de lucro, independiente, cuyo objetivo principal es promocionar la protección del ambiente y fomentar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Trabaja impulsada por la visión de una sociedad más participativa, justa y pacífica, con una estrategia de sostenibilidad en la formulación de políticas públicas. Los destinatarios del trabajo y accionar de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Las propuestas de FARN surgen desde la Política Ambiental, para que se logren modos eficientes en la definición de los ambientes deseados y posibles; desde el Derecho y la Legislación Ambiental, para que la conservación y protección del ambiente se concrete en derechos y obligaciones de todos; y desde la Organización Institucional, para que los distintos sectores asuman a través de sus entidades las tareas y responsabilidades que les corresponden en la protección ambiental.

Cabe destacar que los mecanismos participación para promover la participación ciudadano como el presente es uno de los ejes principales del trabajo de FARN, difundiendo y promoviendo nuevas herramientas y mecanismos que tiendan a abrir y transparentar los procesos e instituciones públicas a la participación, información y monitoreo de la ciudadanía.

Sobre el proyecto de modificación de “El Palomar”

El proyecto desarrollado por la ANAC (Administración Nacional de Aviación Civil) forma parte del plan integral aerocomercial presentado en julio de 2017, que incluye la asignación de rutas aéreas a

¹ FARN es miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) desde 1991, la mayor red de Estados, agencias gubernamentales y un rango diverso de organizaciones no gubernamentales reunidas en una sociedad global única que trabaja por un “mundo justo que valora y conserva la naturaleza”. Creada en 1948, la UICN se ha convertido en la red ambiental más grande y diversa del mundo. La UICN cuenta con la experiencia, los recursos y el alcance de sus más de 1300 organizaciones Miembro y los aportes de más de 10 000 expertos.

empresas de vuelo de bajo costo, una inversión en materia de infraestructura de 19.500 millones y el proyecto de convertir la Base Aérea de El Palomar en un aeropuerto comercial.

Implica una inversión estimada de 30 millones de dólares. El dinero para la construcción provendrá, por una parte, del Sistema Nacional de Aeropuertos y, por otro, de la empresa FlyBondi S.A., adjudicataria de la concesión. Sin embargo, esta última no se hará cargo de la edificación.

Atento el informe de la AABE, dicho proyecto se encuentra emplazado en el inmueble del Estado Nacional sito en la Localidad de El Palomar, Departamento de Morón, Provincia de Buenos Aires, se identifica catastralmente como PARTIDO 101- CIRCUNSCRIPCIÓN 3- PARCELAS: 185 B, 243, 248, 249 B, 250 B, 250 D, 250 C, 186, 182 C, 185 C, y se relaciona con el CIE N° 0600027301, en jurisdicción del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea. Se trata de un aeródromo público, dentro de los predios de la I Brigada Aérea, Unidad Militar de la Fuerza Aérea Argentina, que forma parte del Sistema de Defensa Nacional, dependiendo de la jurisdicción del Ministerio de Defensa.

La operación de los vuelos en El Palomar requerirá, en principio, de una pista más larga, de 3 mil metros. Para ello, se deberán desmontar las 140 hectáreas linderas a los terrenos pertenecientes a la Brigada Aérea, uno de los últimos espacios de pastizales húmedos pampeanos que se encuentran en el Gran Buenos Aires.

Considerando que el predio lindero a la Brigada Aérea El Palomar posee bienes de altísimo nivel de importancia natural y cultural de conservación ambiental, y que se trata de un área natural con características únicas que la distinguen de otras zonas verdes urbanas, no sólo por su relevancia ecológica sino también por su valor social, sería necesario establecer medidas de protección, conservación, administración y uso de ese espacio.

Ya en el expediente administrativo correspondiente a la aprobación de las obras contenidas en el proyecto el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, el 10 de noviembre de 2017, no obstante haber resuelto "no objetar" la incorporación del Aeropuerto "EL PALOMAR" al Sistema Nacional de Aeropuertos, conforme lo dispone el "Procedimiento para la incorporación, sustitución y desafectación de aeropuertos en el Sistema Nacional de Aeropuertos" (aprobado por la Resolución N° 109 de fecha 29 de agosto de 2001 del ORSNA), lo hizo "teniendo en consideración que deberá realizarse el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente, así como también adoptarse las medidas pertinentes a efectos de determinar el alcance de las distintas jurisdicciones -civil y militar – involucradas". Al día de la fecha, no tenemos conocimiento de que dicho estudio exista.

Los principales problemas ambientales, conforme las disposiciones de los manuales de planificación de aeropuertos, se hallan ligados a la construcción de aeropuertos, que implica la utilización de los

terrenos, la erosión del suelo, las repercusiones del desagüe en la superficie y subterráneamente, y las consecuencias para la flora y la fauna. Aunque estas alteraciones del medio no surgen solamente cuando se construyen nuevos aeropuertos, sino también cuando se amplían las instalaciones y servicios aeroportuarios existentes.

Ahora bien, en el proyecto descrito, del cual ciertos documentos se adjuntan en la convocatoria a esta audiencia, se consideran aspectos de tipo económico, político, demográfico, climático y hasta incluso geológico, no obstante, no se observa en el citado pliego, referencia alguna al procedimiento de evaluación de impacto ambiental obligatorio, previo a la ejecución de cualquier obra o actividad que pudiera degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa.

Tampoco puede confirmarse que se haya dado intervención en dicho Expediente, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable ni al Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable de la provincia de Buenos Aires, en relación con dicho procedimiento, de ser así dichas omisiones serían una omisión de lo legalmente establecido en el art. 11 de la Ley Nacional N° 25.675 denominada Ley General de Ambiente y art. 10 de la Ley Provincial N° 11.723.

Inclusive, en la zona donde se prevé construir el aeropuerto comercial existe un espacio verde conocido como Reserva Natural 'Isla Verde', que fue declarado como humedal en el año 2009 tras un trabajo de investigación científica² realizado dentro del predio, realizado por miembros del Grupo de Investigación en Ecología de Humedales de la Universidad de Buenos Aires, que en 2015 recibieron el premio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) Sultán Qaboos para la preservación del medio ambiente.

Este trabajo fue encargado por el Municipio de Morón, en el marco del Plan de Desarrollo Estratégico 2020, con el objetivo general de caracterizar los ambientes naturales y seminaturales que componen el predio y efectuar recomendaciones de manejo que permitan la preservación de la biodiversidad del mismo.

El Palomar posee altos niveles en valores naturales y culturales de conservación ambiental, los vecinos de El Palomar, a través de la ONG Isla Verde, impulsaron una campaña para la creación y protección de la Reserva Natural Urbana Comunitaria "La Isla" en El Palomar. En el comunicado que acompaña el petitorio detallan que estos terrenos "son casi el 50% de la superficie verde del partido".

La creación de una Reserva Natural Urbana representaría una oportunidad significativa de desarrollo económico, con el diseño de actividades educativas y turísticas basadas en el aprovechamiento del

² KALESNIK, Fabio; Lic. SIROLLI, Horacio. *Relevamiento ambiental del predio de la "1 Brigada Aérea de El Palomar". Provincia de Buenos Aires. Caracterización ecológica y evaluación de su condición como unidad de manejo y conservación.* Buenos Aires, 2009.

medio natural de una zona que conserva su atractivo paisajístico (llanura pampeana, bosques, humedales y arroyos), mediante el diseño de un proyecto atractivo y ambientalmente sustentable.

El proyecto descripto, presentado en 2014 por banca abierta en el concejo deliberante de Morón, pasó las primeras instancias y al cabo de un tiempo quedó encajonado. *"Pese a esto nunca cesaron las actividades para concientizar sobre la importancia de la preservación de los terrenos que aún conservan estos ambientes invaluable, patrimonio de la comunidad y pulmón elemental de esta parte de la ciudad"*³.

En el 2009, el Grupo de Investigación en Ecología de Humedales de la Universidad de Buenos Aires había confirmado que el terreno lindero a la Base Aérea presenta relictos de humedales, de los últimos en el conurbano, con ejemplares de flora de más 100 años y una fauna silvestre de más de 200 especies, resistentes a procesos invasivos de especies exóticas y que ofrecen importantes funciones ecológicas, entre estas la mejora de la estructura física del suelo, la presencia del fuego como pulso natural, la amortiguación a la erosión de la lluvia sobre el suelo, la disminución del escurrimiento y pérdida de nutrientes, el reciclaje de nutrientes y la preservación de la biodiversidad específica y comunitaria. Este trabajo arrojó que el área cumplía con todas las condiciones para ser declarado Reserva Natural.

Conforme dicha investigación el predio es atravesado por dos zanjas que descargan sus fluidos en el arroyo Morón, siendo la zanja Corvalán la de mayor importancia con un largo de 750 m en el sector que corre a cielo abierto.

Impacto Ambiental

Entre los principales problemas ambientales que generan las operaciones aeroportuarias podemos mencionar: *"el ruido, las emisiones, la erosión del suelo, la contaminación del agua superficial y subterránea, la degradación de la flora y la fauna, y otros problemas ambientales derivados de: los accidentes o incidentes que involucran a las mercancías peligrosas transportadas, los que pueden surgir como resultado de accidentes de aeronaves, siempre que no sean los descriptos en la letra anterior, los procedimientos de emergencias que comprende el vaciado rápido de combustible, el abandono de instalaciones aeroportuarias obsoletas"*⁴.

Además, en las proximidades de los aeropuertos el ambiente se ve afectado por las emisiones de los motores de las aeronaves, los humos que producen los vehículos del aeropuerto y el tráfico de acceso al mismo, más las emisiones de otras clases (por ejemplo, las centrales de calefacción/energía y los incineradores).

³ <http://www.organizacionislaverde.org/about.html>

⁴ *Ibidem.*

Debe considerarse además, el posible daño ambiental relacionado con las corrientes de agua, los sedimentos de cieno y todo lo relativo a los seres vivos de mar y agua dulce y a los fenómenos de erosión, al momento de planificar esos aeropuertos.

En virtud del escenario planteado, resulta esencial poner de relieve que una nueva actividad aeronáutica comercial, con todo lo que ella conlleva, representa una actividad significativa en virtud de la Ley General del Ambiente, dado que *"las operaciones principales y conexas vinculadas a la aeronavegación producen un impacto ambiental inevitable"*⁵.

Puede realizarse una clasificación de los diferentes tipos de impacto ambiental producto del transporte aéreo como: *"de efecto local (ruido, contaminación de aire local, uso de espacio), o de efecto global (consumo de materiales no renovables, aportación al cambio climático), en función de su alcance"*⁶

Entendemos que, de avanzar con obras sobre estos terrenos, pelagra la conservación de bienes que resultan de interés general, especialmente de orden ecosistémico, científico, económico, estético, educativo y social.

Destacamos lo señalado por el grupo abierto de trabajo de la ONU encargado de la redacción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016-2030 (objetivos con los cuales este gobierno se ha mostrado manifiestamente a favor) que ha propuesto entre sus metas *"Construir ciudades y asentamientos humanos incluyentes, seguras, resilientes y sostenibles"*, y con esa finalidad *"en 2030, proporcionar acceso universal a espacios seguros, inclusivos y accesibles, verdes y públicos, especialmente para las mujeres y los niños, los ancianos y las personas con discapacidad"*⁷.

El proceso de urbanización y crecimiento no planificado las ciudades y sus poblaciones, denominador común en muchas regiones del mundo, implica una fuerte presión sobre los recursos naturales adyacentes a las ciudades. Somos testigos de la disminución y fragmentación de los espacios verdes vecinos a los centros urbanos, que cada vez más reducidos y desconectados entre sí, que están perdiendo gran parte de sus funciones ecológicas vitales para las poblaciones aledañas, pero sin embargo, continúan siendo de gran importancia⁸.

⁵ Griselda Capaldo y Hernán Gómez, *"El impacto de las operaciones aeroportuarias sobre el medio ambiente: principales aspectos jurídicos"*. WALA 2014, 19 septiembre 2014.

⁶ Commission of the European Communities. Single European Sky II: towards more sustainable and better performing aviation, Communication [(2008) 389/2] from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2008.

⁷ UN-Habitat Resolution 23/4 on Sustainable Urban Development through Access to Public Spaces.

⁸ <http://www.avesargentinas.org.ar/reservas-urbanas>

En este sentido la Ley n° 10.907 de la provincia de Buenos Aires, prohíbe en el ámbito de las Reservas Naturales, "(...) ... la construcción de cualquier tipo de obra, instalaciones, edificios, viviendas, a excepción de las necesarias para su funcionamiento como áreas naturales de conservación, (...) así como cualquier otra acción que pudiere modificar el paisaje natural o el equilibrio biológico, a criterio de la Autoridad de Aplicación". En consecuencia establece que, "cuando en razón del interés general de la Provincia sea indefectiblemente necesario realizar acciones u obras en estos espacios, que no estén prohibidas por ley, el Poder Ejecutivo podrá autorizarlas requiriendo previamente un informe técnico basado en un estudio o evaluación del impacto ambiental que dichas acciones u obras tendrán sobre el medio natural o sus componentes según lo objetivos de la reserva, y que como resultado de dicho estudio se concluyese que aquellas alterarán en forma nula o mínima el medio natural o los elementos que conforman el objetivo de la reserva". Si bien este predio no estaría declarado formalmente como reserva natural, contiene todas las características necesarias para serlo, ya que como ya mencione y seguiré desarrollando uno de los últimos humedales conservados en la provincia de Buenos Aires.

Señala también, la obligatoriedad de presentar junto con el proyecto, una Evaluación de Impacto Ambiental (conforme las disposiciones que determine la autoridad de aplicación en virtud del artículo 13°), para toda persona física o jurídica, pública o privada, titular de un proyecto de los alcanzados por el artículo anterior.

Instrumentos de Política Ambiental

El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental constituye uno de los más utilizados y recomendados instrumentos preventivos del derecho ambiental para la protección de los ecosistemas, en especial para el caso en estudio. En esa línea, Capaldo y Gómez, sostienen que por las potenciales consecuencias ambientales que implica, "La construcción de todo aeropuerto, o la ampliación de sus instalaciones, debe someterse siempre a una evaluación de impacto ambiental (EIA), sobre cuya base la autoridad de aplicación emite una declaración de impacto ambiental (DIA)"⁹.

Esta herramienta, junto con la publicidad de la información relativa al medio ambiente, se encuentra entre las obligaciones de procedimiento que el Derecho de los Derechos Humanos impone a los Estados en lo que respecta a la protección del medio ambiente. Dicha obligación va de la mano con la participación pública en la toma de decisiones ambientales, entre otras cosas protegiendo los derechos de expresión y de asociación, y con el acceso a recursos por los daños causados (A/HRC/25/53, párr. 29). Todo ello, también tiene fundamento en los instrumentos internacionales sobre medio ambiente, en particular el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que dispone que "toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades

⁹ *idem. op. cit. 11*

públicas", y "la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones", y que "deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes"¹⁰.

La EIA se trata concretamente, de un instrumento de gestión de riesgos de vital importancia para la gestión del ambiente. Posee una función preventiva y racionalidad precautoria que se inserta en los cambios que propone el paradigma ambiental al actuar previo a que se generen daños ambientales.

Para que la EIA cumplimente los requisitos de participación ciudadana es necesaria la realización de una Audiencia Pública con motivo de satisfacer los principios de participación ciudadana establecida en la Ley General del Ambiente N° 25.675 en sus artículos 19, 20 y 21. La Audiencia pública es una instancia obligatoria que asegura la debida participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno respecto a esto el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que dispone que "toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas", y "la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones", y que "deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

Ahora bien, en la convocatoria a esta audiencia, no se encuentra el estudio de impacto ambiental correspondiente al proyecto en cuestión de manera que carece de sentido y por lo tanto validez asegurar la tan mentada participación ciudadana en este caso. Ya que poco se podrá argumentar respecto a cuestiones ambientales si no tenemos en cuenta los impactos de las obras y sus posibles remediaciones.

Asimismo Ley General del Ambiente, reúne las características principales de tratamiento de la cuestión y establece los presupuestos mínimos, principios e instrumentos de la política ambiental. Dichas disposiciones son operativas, de orden público y rigen para todo el territorio de la Nación. Estas pautas se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia.

En esta se encuentran plasmados en el texto de la aludida norma, diferentes principios rectores. Entre ellos, cabe destacar para el caso de autos, el **principio de prevención** que indica que las

¹⁰ KNOX, John H. "Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible", A/HRC/28/61, 3 de febrero de 2015. Sociedad, derechos y medio ambiente: Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

causas de los problemas ambientales deben atenderse tratando de prevenir los efectos negativos sobre el ambiente; y el **principio precautorio** que establece que no deben postergarse las medidas eficaces necesarias para impedir la degradación del medio ambiente, aun cuando no se cuente con información o certeza científica sobre el asunto. Ambos constituyen herramientas de interpretación del derecho positivo para los jueces, las autoridades administrativas y la ciudadanía en los aspectos a reconocer en las etapas ex ante y ex post del daño ambiental.

La República Argentina aprobó la "*Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*" (en adelante, Convención Ramsar) en el año 1991 a través de la sanción de la Ley 23.919, que entró en vigor en septiembre de 1992, luego de ser depositado el instrumento de ratificación. La misión de la Convención Ramsar es "*la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo*".

En este instrumento el Estado Nacional también se compromete a crear reservas naturales que incluyan humedales -figuren o no en la lista oficial de la convención- y promover la capacitación en la gestión y vigilancia de los humedales. Y como hemos mencionado anteriormente los espacios verdes aledaños reúnen características de humedales, y coinciden con la definición dada en esta Convención para su protección.

Por lo tanto, es necesario que las decisiones que se adopten tengan en cuenta toda la información disponible y se actúe preventivamente evitando daños cuando tienen la certeza de que se generarán, o precautoriamente en ausencia de información o certeza científica de que se producirán.

La aprobación de la extensión del Palomar no puede prosperar sin la realización de una EIA, que tenga en cuenta, analice la información, los estudios disponibles y que establezca las instancias para que todos los vecinos y las personas interesadas puedan participar del proceso de construcción de tal decisión.

En tal sentido, debe darse la intervención a las debidas autoridades ambientales para que puedan opinar si las obras y acciones que se prevén en la extensión de la concesión afectarán sobre la situación de las áreas verdes y cursos de agua circundantes.

Finalmente no puede tenerse en consideración una audiencia pública que versa sobre la aprobación de un emprendimiento de tal magnitud sin tener en cuenta los impactos ambientales a generarse sobre una zona de la sensibilidad e importancia ecosistémica como esta.


ANDRES M. NÁPOLI
DIRECTOR EJECUTIVO
FUNDACIÓN AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES