

La Ciudad tiene un paradigma constitucional ambiental: el desarrollo humano

Marcelo Alberto Lopez Alfonsín (*)

* Magister en Ambiente Humano (UNLZ) y Doctor en Derecho (UBA). Juez Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Director del Programa Permanente de Derechos del Consumidor del Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En ocasión del XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional realizado en San Miguel de Tucumán en setiembre de 2013 tuve la oportunidad de sostener la existencia de un paradigma constitucional introducido por la reforma de 1994: el paradigma ambiental del desarrollo humano. A 20 años de la entrada en vigencia del nuevo texto constitucional, considero conveniente señalar el rumbo que también adopta la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mismo sentido.

El mundo contempla desde hace algunos años como las fuerzas poderosas e innovadoras de la tecnología se han convertido en el principal impacto que afecta a la sociedad toda, descubriendo que el concepto de desarrollo proporcionado por la ciencia económica adolece de una radical simplificación que se abstrae de la realidad, ignorando reiteradamente al hombre y a su medio.

El ambiente ha adquirido una especial relevancia como objeto de estudio para las todas las ciencias sociales. Esta inquietud por la problemática ambiental, se ha visto acrecentada por la enunciación de preocupaciones concretas sobre la necesidad de limitar el crecimiento de la población y la explotación desenfrenada de los recursos naturales como fuera planteado desde la perspectiva económica por Ramón Tamames¹.

La conflictividad en materia ambiental apareció con gran fuerza en los últimos tiempos, lo que obedece al incremento de la conciencia mundial acerca de las responsabilidades gubernamentales, personales y sociales sobre la preservación del ambiente, como una herramienta que posibilita alcanzar un mayor grado de calidad ambiental de la que puedan gozar tanto las generaciones presentes como las futuras.

En sentido amplio, puede aseverarse que el ambiente es el entorno donde las personas desenvuelven su existencia; comprensivo no sólo de la naturaleza sino también de las modificaciones que sobre ésta realiza el ser humano. Se entiende así por "ambiente" a la sistematización de diferentes valores, fenómenos y procesos tanto naturales como sociales que condicionan, en un determinado tiempo y espacio histórico, la vida y el desarrollo de organismos vivos, en una simbiosis integradora de relaciones de intercambio del hombre con los demás seres vivos, de los individuos entre sí, como también entre los diferentes recursos naturales renovables y no renovables.

Es decir que puede el ambiente puede ser definido como *"aquél sistema global constituido por elementos naturales, artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia y el desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones"*².

Por su parte, las raíces del concepto de desarrollo humano pueden con frecuencia rastrearse hasta periodos anteriores de la historia humana y pueden hallarse en muchas culturas y religiones. Aristóteles escribió: "Evidentemente, la riqueza no es el bien que buscamos, porque simplemente se trata de algo útil, un medio para obtener algo más". Un curso de pensamiento semejante se reflejó en los escritos de los primeros fundadores de la economía cuantitativa (William Petty, Gregory King, Francois Quesnay) y en las obras de los pioneros de la economía política (Adam Smith, Robert Malthus, Karl Marx).

En este primer periodo, el concepto de desarrollo trataba al ingreso y su crecimiento como un medio y dirigía la atención a una preocupación auténtica por la gente, en forma individual y colectiva. La búsqueda del

¹ TAMAMES, Ramón, *Ecología y Desarrollo, la polémica sobre los límites al crecimiento*, Alianza Editorial S.A., Madrid, España, 1983.

² LORENZETTI, Ricardo L., "La protección jurídica del ambiente", LL 1997-E, p. 1463.

bienestar material no se había transformado todavía en la obsesión exclusiva. Recién en el siglo XX las ciencias sociales comenzaron a preocuparse cada vez más de la economía, y de la economía relacionada con la riqueza más bien que con las personas, de la economía más bien que de la sociedad, de la elevación al máximo del ingreso más bien que del aumento de las oportunidades del ser humano.

La concepción contemporánea dominante, de centrarse exclusivamente en variables como el producto nacional bruto *per capita* o la riqueza nacional, es una continuación del antiguo enfoque orientado a la opulencia. Y esta actitud mezquina de considerar a la Humanidad como un instrumento de la producción corresponde a la reputación de la economía como “ciencia funesta”.

El concepto de desarrollo humano podemos rastrearlo también en distintas concepciones religiosas. En el año 1967, la Iglesia Católica, preocupada por el desarrollo de los pueblos se manifiesta en su Carta Encíclica “POPULORUM PROGRESSIO”, sosteniendo que todo programa concebido para aumentar la producción no tendría otra razón de ser que el servicio a la persona humana, reduciendo las desigualdades, las discriminaciones, eliminando la esclavitud, haciendo al hombre agente responsable de su progreso material, moral y espiritual. Decir desarrollo humano implicaría entonces una preocupación tanto por el progreso social como por el crecimiento económico. No resulta suficiente aumentar la riqueza para que sea repartida equitativamente ni promover la técnica para que la tierra sea humanamente más habitable, pues economía y técnica no tienen sentido si no es por el hombre a quien debe servir. No se trata, pues, de renunciar al crecimiento económico sino de imprimirle una nueva dirección.

En esta infatigable búsqueda, las Naciones Unidas, siempre la vanguardia en el estudio profundo de los pro-

blemas que atañen a la Humanidad, tratará de levantar el velo de ignorancia que nos impidió por años descubrir soluciones, procurando encontrar un nuevo paradigma que coloque al ser humano en el centro del desarrollo.

Este nuevo concepto de desarrollo impone la promoción del desarrollo económico sin afectar la capacidad del planeta para producir nuevos recursos naturales y proteger de esa manera a la generación presente y a las venideras. Así, el desarrollo sustentable será implementado en cada país de acuerdo con sus recursos, ubicación geográfica población, recurriendo a planes diferenciales según sus propias características y dentro de cada uno de los sectores productivos de sus economías.

Tal paradigma de desarrollo posibilita que todas las personas amplíen plenamente su capacidad humana y aprovechen esa capacidad al máximo en todas las esferas: económica, social, cultural y política. El desarrollo humano sostenible favorece a la naturaleza. Asigna la máxima prioridad a reducir la pobreza y promover el empleo productivo, la integración social y la regeneración del medio ambiente. Acelera el crecimiento económico y lo traduce en mejoras en las vidas humanas, sin destruir el capital natural necesario para proteger las necesidades de futuras generaciones. Fomenta, además, la autonomía de las personas, posibilitando que diseñen los procesos y acontecimientos que conforman sus vidas y participen en ellos.

El debate sobre el progreso humano deja de ser un debate en torno sólo a los medios (crecimiento del PNB), para convertirse en un debate sobre los fines últimos. Al desarrollo humano le interesan tanto la generación de crecimiento económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas, tanto las aflicciones humanas del Norte como las privaciones humanas del Sur. El concepto de desarrollo humano no comienza a partir de

un modelo predeterminado: se inspira en las metas de largo plazo de una sociedad. Teje el desarrollo en torno a las personas, y no las personas en torno al desarrollo.

En el paradigma de desarrollo humano, los individuos y las instituciones deben pasar a ser aliados en la causa común del mejoramiento de las necesidades vitales para las generaciones actuales y futuras. Para que ello ocurra deben establecerse firmemente las bases de una sociedad civil, en que el gobierno sea plenamente responsable ante el pueblo.

Es necesario asegurar el carácter sostenible en todos los sectores de la economía y en todos los niveles de la acción para el desarrollo. Para ello será necesario introducir cambios profundos, tanto a nivel nacional como global. En el plano mundial, el desarrollo humano sostenible requiere nada menos que una nueva ética. El universalismo en el reconocimiento de las reivindicaciones vitales y la preocupación por la supervivencia común deben conducir a la adopción de políticas favorables a un nuevo orden mundial más equitativo. El propio concepto de sustentabilidad corre gran peligro en un mundo en que una cuarta parte de su población son ricos y tres cuartas partes son pobres, la mitad son democráticos y la otra mitad autoritarios, en que se niega a los países pobres el acceso a las oportunidades económicas mundiales, en que la disparidad del ingreso entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial se ha duplicado en los últimos cuatro decenios, en que una cuarta parte de la Humanidad no puede satisfacer sus necesidades humanas básicas, y en que los países ricos consumen cuatro quintas partes del capital natural de la Humanidad sin estar obligados a pagar por él.

En el plano de las políticas nacionales, Naciones Unidas plantea que debe lograrse un nuevo equilibrio entre la eficiencia de los mercados competitivos, los marcos jurídicos y reglamentarios que sólo los gobier-

nos pueden brindar, las inversiones para aumentar la capacidad de todos y la existencia de garantías de seguridad social para quienes tienen acceso menos franco a los mercados. Con este objeto en menester establecer un equilibrio entre las exigencias de hoy y las necesidades de mañana, entre la iniciativa privada y la acción pública, entra la codicia individual y la compasión social.

Es en este marco propiciado en su momento por los pioneros de las economías cuantitativas y políticas, por el magisterio de la Iglesia Católica, y más recientemente por la Organización de las Naciones Unidas, en el que se ha nutrido la Convención Nacional Constituyente en 1994 para incluir en el texto de la Constitución Nacional reformada el paradigma del desarrollo humano.

En el nuevo articulado de la Ley Suprema aparece reiteradamente el concepto de **desarrollo humano**, tanto en la parte dogmática como en la orgánica. Es así que el artículo 41 –la cláusula ambiental constitucional - textualmente dice: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el **desarrollo humano** y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las generaciones futuras; tienen el derecho de preservarlo...”*.

Por su parte el artículo 75 establece las atribuciones del Congreso en sus incisos 17 y 19. El primero de ellos reza: *“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el **desarrollo humano**; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente*

estas atribuciones.” En tanto, el segundo inciso del artículo mencionado dice textualmente: *“Proveer lo conducente al **desarrollo humano**, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento...”*

Finalmente, en el título segundo de la Ley Fundamental, refiriéndose a los gobiernos de provincia, el nuevo artículo 125 dice: *“Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el **desarrollo humano**, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”*.

A tenor de lo expuesto, advertimos que en este proceso en el que nuestro país busca insertarse en un nuevo orden mundial, la reforma constitucional argenti-

na de 1994 no ha querido ser ajena al nuevo paradigma de desarrollo planteado por la comunidad internacional. Tal paradigma de desarrollo humano permitirá ampliar plenamente nuestra capacidad humana y aprovechar esa capacidad al máximo en todas las esferas: económica, cultural, social y política.

A este desafío se sumó el convencional constituyente porteño de 1996 desde el mismo preámbulo, al señalar: *“Los representante del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, reunidos en Convención Constituyente por imperio de la Constitución Nacional, integrando la Nación en fraterna unión federal con las provincias, con el objeto de afirmar su autonomía, organizar sus instituciones y **promover el desarrollo humano** ...”* Este compromiso liminar se fortalece en el capítulo primero –“Disposiciones comunes”- al establecer este mandato constitucional: *“La Ciudad **promueve el desarrollo humano** y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio”*.

Con el recuerdo de este mandato a todos los operadores jurídicos, me sumo a los festejos por estos 15 años del Centro de Formación Judicial, reafirmando así el compromiso de mi juramento por el Pueblo de la Ciudad.