

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1005 (Sem.61/13)
18 de junio de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario regional sobre "Políticas para la gestión de los residuos urbanos e industriales", organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto "Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de residuos", que realiza con el apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Santiago, Chile, 1 al 3 de julio de 1991

EL PRINCIPIO "EL QUE CONTAMINA, PAGA"

Este documento fue elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos a través del consultor señor Rafael Valenzuela. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

91-6-902

INDICE

	<u>Página</u>
I. ORIGENES Y FUNDAMENTACION DEL PRINCIPIO	1
A. EL ABUSO DE LOS "BIENES COMUNES"	1
B. LAS EXTERNALIDADES AMBIENTALES NEGATIVAS	2
C. LAS DESVENTAJAS COMPETITIVAS	4
II. CONCEPTUALIZACION E INSTRUMENTOS PARA LA APLICACION DEL PRINCIPIO	6
A. CONCEPTUALIZACION	6
B. CRITERIOS PARA LA IMPUTACION DE COSTOS	8
C. INSTRUMENTOS PARA LA APLICACION DEL PRINCIPIO	10
1. Las normas	10
2. Los cánones	12
III. DEROGACIONES AL PRINCIPIO	14
A. DEROGACIONES PROPIAMENTE TALES	14
B. PSEUDODEROGACIONES	16
IV. INSUFICIENCIAS DEL PRINCIPIO	17
V. BASES PARA LA ADOPCION DEL PRINCIPIO EN LA LEGISLACION AMBIENTAL LATINOAMERICANA	19
Bibliografía	22

I. ORIGENES Y FUNDAMENTACION DEL PRINCIPIO

A. EL ABUSO DE LOS "BIENES COMUNES"

El desarrollo del principio "quien contamina, paga", también conocido como principio "contaminador-pagador", tiene mucho que ver con lo que el biólogo Garret Hardin llamó "la tragedia de los comunes"^{1/}. Se entiende por "bienes comunes" (commons), a estos efectos, los elementos del ambiente que no pertenecen a nadie y que pueden por lo mismo ser utilizados por todos sin que nadie pueda alegar sobre ellos derechos exclusivos. Tal es el caso, por ejemplo, de la atmósfera y de la alta mar y sus fondos marinos, con todos sus recursos hidrobiológicos y minerales. La generalidad de las legislaciones reconoce la existencia de este tipo de bienes. Así, por ejemplo, el Código Civil chileno, desde su dictación en 1885, habla de "las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar", agregando que estas cosas "no son susceptibles de dominio" y que "ninguna nación, corporación o individuo tiene derecho de apropiárselas"^{2/}.

Atendida su condición de "comunes" estos bienes son "libres" desde el punto de vista de su utilización y "gratuitos" desde la perspectiva del costo de su uso o explotación, lo que significa que cualquiera puede usarlos o sacar de ellos el provecho que desee sin tener para ello y por ello que pedir permiso ni pagar nada a nadie. Así se hizo desde siempre hasta que a contar de fines del siglo pasado, tras el advenimiento de la revolución industrial, la explotación irrestricta y cada vez a mayor escala de las riquezas de estos bienes, por una parte, y su creciente empleo como sumidero de un volumen cada vez mayor de todo tipo de desechos y desperdicios, por otra, puso de manifiesto su carácter finito y vulnerable a la acción humana y encendió una luz de alerta sobre el riesgo de que por este camino pudieran llegar a causárseles daños irreversibles o, cuando menos, daños de muy lenta y costosa restauración de los que la humanidad entera tuviera que sufrir sus consecuencias.

No pasó desapercibido que la ruina de estos bienes traería perjuicios para todos. Conforme a la lógica de la codicia privada, sin embargo, los resultados de la ecuación beneficio-perjuicio se mantenían favorables para quienes los usaran o explotaran excediendo los umbrales de su tolerancia a la intervención humana, desde el momento que los perjuicios que les fueran causados se

dividirían entre todos en tanto que los beneficios que se obtuvieran de su aprovechamiento irían en exclusivo provecho de sus usuarios o explotadores. A fin de cuentas, en otras palabras, se ganaba más de lo que se perdía. Además, se argumentaba, siempre estaba presente el riesgo de que lo que dejara de ganarse por una menor presión sobre estos bienes pudiera prestarse para que otros, menos escrupulosos, hicieran mayores ganancias a expensas de esta menor presión, desde el momento que dispondrían de estos bienes en mayor cantidad o con un estado cualitativo menos deteriorado. Y, si lo que no hicieran unos lo harían otros, en condiciones aun más lucrativas, a qué entonces renunciar al máximo provecho que pudiera reportarse de los bienes comunes, en circunstancias que todos tienen igual derecho a servirse y a beneficiarse gratuitamente de ellos.

De esta reseña de argumentaciones puede desprenderse que la causa de la expoliación y degradación de los "bienes comunes" ha estado más en su "gratuidad" que en su condición de "comunes", pues, si aun manteniendo este carácter les hubiera estado asignado un precio que tuviera que reflejarse como costo en las cuentas de ganancias y pérdidas o en los balances de resultados, la ecuación beneficio-perjuicio, incluso en el marco del utilitarismo más egoísta, habría desalentado el sobreuso y la sobreexplotación de que han sido objeto. Constituiría una simplificación errónea, sin embargo, reducir el problema de los bienes comunes a una mera cuestión de mayores o menores beneficios o costos económicos, aunque solo fuera con el propósito de apuntar a la búsqueda de soluciones. Un planteamiento integral del problema exige hacerse cargo de sus implicancias sociales y, muy especialmente, de las graves distorsiones que crea en el ámbito de la justicia distributiva, pues sucede que una proporción abrumadoramente mayoritaria de las personas que sufren las consecuencias de su deterioro o degradación no han contribuido en modo alguno a provocar estos efectos ni reciben por el daño o privaciones que experimentan forma alguna de reparación o compensación.

Habría que añadir que la suerte de los bienes comunes ha sido también la de ciertos bienes nacionales de uso público que pueden ser gratuitamente utilizados por todos los habitantes del país a que pertenecen, por causas y con consecuencias similares, lo que ha incidido también en la génesis y el desarrollo del principio "quien contamina, paga".

B. LAS EXTERNALIDADES AMBIENTALES NEGATIVAS

La teoría económica habla de "externalidades" o "efectos desbordantes" (externalities, spillover effects) para referirse a determinadas interacciones susceptibles de producirse entre las ganancias de una empresa y los costos de otra^{2/}. En términos amplios puede decirse que se está ante una "externalidad" cada vez

que los actos de un agente social proporcionan a otro una ganancia o beneficio, sin obtener retribución por ello, o le infligen un daño o costo, sin concederle por ello compensación alguna. En la primera hipótesis se habla de externalidades "positivas"; en la segunda, de externalidades "negativas"^{4/}.

Las "externalidades negativas" guardan estrecha relación con los llamados "costos externos" y se producen, generalmente, con motivo de la utilización de recursos escasos sobre los que nadie puede invocar derechos exclusivos de propiedad o de aprovechamiento^{5/}. El empleo de elementos del ambiente que no tienen precio asignado representa una "economía" para quienes se sirven de ellos. Puesto, en efecto, que estos componentes ambientales no son considerados bienes económicos y se encuentran al margen, por lo mismo, del sistema de precios, cualquier operador económico puede usar los o aprovecharlos sin tener que incurrir por ello en "costo interno" alguno.

Desde el momento, sin embargo, en que se traspasa el límite más allá del cual el uso o aprovechamiento de estos bienes provoca su deterioro o degradación, lo que implica una "economía" para quienes se sirven de ellos deviene en una "deseconomía" o "costo externo" para quienes resultan afectados por su destrucción o condición desmejorada. Los gastos para la recuperación de la salud y el bienestar humanos, para la restauración de los componentes ambientales degradados cuantitativa o cualitativamente o para el restablecimiento del equilibrio funcional de los sistemas ecológicos a los que estos componentes se encuentran integrados, por mencionar algunos ejemplos, se inscriben en este tipo de costos.

Cuando estos daños no son asumidos o compensados por quienes los han causado o han contribuido a causarlos se está ante una "externalidad ambiental negativa". Como la sociedad, en su conjunto, no puede desentenderse de estos daños y debe, por lo mismo, hacerse cargo de su reparación, los costos externos resultantes terminan por convertirse en "costos sociales". Debido, en otras palabras, a que los costos internos de los usuarios o explotadores de los elementos ambientales no han sido reales, se ha producido una transferencia de los mayores costos a la colectividad social, de manera general e indiscriminada, bajo la forma de costos ocultos, lo que significa que el provecho de unos pocos se ha conseguido a costa de un subsidio social indirecto.

Para revertir o poner atajo a esta situación, que pugna con los principios de la justicia distributiva, se han propuesto diversas soluciones, todas ellas orientadas a obtener lo que se ha venido en denominar la "internalización de las externalidades", es decir, que los costos externos involucrados en la prevención y combate del deterioro de los elementos ambientales de uso común sean asumidos y contabilizados como costos internos por parte de quienes producen o contribuyen a producir su degradación. En la

medida que esta imputación directa y personalizada de los costos externos haga más lucrativo no deteriorar el ambiente, que deteriorarlo, se pretende, adicionalmente, desalentar la presión sobre estos elementos ambientales reorientándola hacia otros bienes o hacia el desarrollo y aplicación de tecnologías menos deteriorantes que conduzcan a una más razonable y equitativa asignación y utilización de los mismos.

En el ámbito productivo existirá siempre la eventualidad más que probable que quienes vean incrementados sus costos internos de producción con los costos externos que deberán incorporar a ellos busquen la manera de trasladar los mayores costos a los compradores de sus productos o a los usuarios de los servicios que ofrecen, de lo que resultará que serán estos últimos, en definitiva, quienes carguen con su peso. Aparte el hecho que esta contingencia no parece reñida con la justicia, sobre todo tratándose de bienes de demanda elástica, puede preverse, no obstante, que una imposición progresiva y compulsiva de los costos externos llegue a alcanzar incrementos tales en los costos productivos internos que, por razones de competitividad, se llegue a un punto más allá del cual ya no resulte posible continuar transfiriéndolos a los precios, lo que significará que la empresa productora deberá comenzar a asumirlos con cargo a sus utilidades, a riesgo de no poder seguir colocando sus productos o servicios en el mercado.

C. LAS DESVENTAJAS COMPETITIVAS

Puede suceder que una empresa llegue al extremo de no poder seguir cargando los mayores costos internos que le vienen impuestos ni al precio de los productos o servicios que ofrece ni a las utilidades que obtiene de su funcionamiento, lo que la dejará de hecho fuera del mercado. Situaciones límites de este tipo deben considerarse socialmente beneficiosas si se las juzga en relación con los objetivos a que apunta el proceso de internalización de las externalidades ambientales negativas. Existe el riesgo, sin embargo, que una aplicación demasiado rígida de las medidas que se adopten pueda traer aparejadas desventajas competitivas no justificables ni convenientes a la luz del interés general, como podría ocurrir, por ejemplo, si se impusiera el empleo de determinadas tecnologías no deteriorantes del ambiente sin contemplarse plazos diferenciados para su adopción según se trate de plantas productivas ya instaladas y en funcionamiento o de plantas nuevas en proyecto de instalación, pues resulta obvio que las nuevas plantas podrán incorporar estas tecnologías a sus procesos productivos sin tener que efectuar los cambios estructurales y operativos a que se verán enfrentadas las ya instaladas, con los consiguientes mayores requerimientos de tiempo y también de costos.

Pueden también producirse desventajas competitivas en el ámbito del comercio internacional cuando los sectores exportadores de un determinado país deben satisfacer exigencias de calidad ambiental significativamente superiores a las que pesan sobre los sectores exportadores de otros países, en la medida que, a diferencia de lo que acontecerá con estos últimos, sus costos de producción reflejarán o se aproximarán a reflejar costos reales y no se verán favorecidos, en la misma extensión, con los subsidios sociales indirectos a que da lugar la existencia de costos sociales no internalizados.

Lo anterior mueve a sostener, como regla general, que toda forma de ayuda o subvención social que haga menos gravosa a los sectores productivos la absorción de las deseconomías sociales que provocan falsea las condiciones de producción y de consumo y se presta a distorsiones de la competencia que pueden gravitar negativamente sobre las transacciones comerciales y la localización de las inversiones. A ello obedece que estas ayudas, salvo excepciones calificadas, tiendan a ser puestas en interdicción y que se hayan desarrollado e implementado principios tales como el principio "quien contamina, paga".

II. CONCEPTUALIZACION E INSTRUMENTOS PARA LA APLICACION DEL PRINCIPIO

A. CONCEPTUALIZACION

El principio "quien contamina, paga" fue adoptado por primera vez, a escala internacional, en 1972, por una Recomendación del Consejo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre "principios directores relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales"^{6/}. Dos años más tarde el Consejo de la OCDE adoptó una nueva Recomendación precisando algunos aspectos relacionados con la limitación de las derogaciones de que puede ser objeto el principio^{7/}. Fue, sin embargo, en el seno de la Comunidad Económica Europea (CEE) donde el principio se definió con mayor precisión y le fueron señalados sus alcances concretos.

Para el Consejo de la CEE el principio consiste en que "las personas físicas o jurídicas, sean de derecho público o privado, responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con el fin de cumplir las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o, en caso que no existan estos objetivos, con el fin de cumplir las normas y medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos". "Por consiguiente --agrega el texto que contiene esta definición--, la protección del medio ambiente, en principio, no debe estar garantizada por políticas basadas en la concesión de ayudas y que impongan a la colectividad los gastos de la lucha contra la contaminación"^{8/}.

El principio, en consecuencia, no se refiere a la responsabilidad que pueda recaer sobre los contaminadores por los daños que causen con la contaminación. No postula que quien causa perjuicios al contaminar debe responder por ellos, convirtiéndose en algo así como una versión ambiental de la Ley del Talión. La obligación de indemnizar los daños causados por la contaminación existe, por supuesto, pero no tiene su fuente en este principio sino en las reglas generales sobre responsabilidad civil extracontractual. Nada obsta, por lo tanto, a una aplicación simultánea del principio "quien contamina, paga" y de las normas sobre responsabilidad civil por daños causados a terceros, aunque bien puede darse el caso que, encontrándose adoptado el principio,

no haya lugar, por incumplimiento de requisitos, a exigir la reparación pecuniaria de los daños causados por la contaminación; o, a la inversa, que pudiéndose exigir la reparación de esos daños, no haya lugar a hacer efectivas las consecuencias del principio, por no encontrarse adoptado por la legislación.

Conviene dejar bien aclarado este punto pues no faltan quienes suponen que el principio "quien contamina, paga" se resuelve en hacer cargar sobre el contaminador las consecuencias dañosas de sus actos. Quienes dan este alcance al principio atribuyen normalmente a la responsabilidad indemnizatoria del contaminador el carácter propio de la responsabilidad "objetiva" o "por riesgo" que no discurre sobre la base de la culpabilidad del agente causante del daño sino de la sola circunstancia que éste haya ejecutado un acto generador de una contingencia probable de daño, es decir, un riesgo. Sostener, pues, que "quien contamina, paga", equivaldría a decir, en su concepto, que quien perjudica a otro a resultas de haber generado un efecto contaminador se encuentra obligado a indemnizarle los perjuicios causados, al margen de que haya actuado con dolo o culpa o con toda la diligencia y cuidado debidos.

Quienes atribuyen este alcance al principio suelen ser los mismos que ven en él una suerte de "licencia para contaminar". Esta licencia estaría implícita en su misma postulación, puesto que si el principio no proscribe la contaminación sino se limita a hacer cargar sobre el contaminador el resarcimiento de los perjuicios causados por sus actos, ello estaría significando que quien está dispuesto a pagar, puede contaminar. Contribuye, a nuestro juicio, a esta errada interpretación, hablar del "principio del causante" o del "principio de la responsabilidad del agente" para referirse al principio "quien contamina, paga". A juicio de un distinguido tratadista esta confusión de ideas es consecuencia de que se haya difundido más la denominación del principio, que su contenido^{9/}.

El principio, en su correcta significación, no busca determinar culpables ni se inmiscuye en el campo de sus obligaciones indemnizatorias. Lo que persigue, ni más ni menos, es que los costos involucrados en la prevención y lucha contra la contaminación sean asumidos y solventados por quienes la producen, y no por la colectividad social en su conjunto. Cuando postula que el contaminar debe pagar se está refiriendo a estos costos, y no a otros. Está aludiendo, en otras palabras, a las "deseconomías sociales" o "costos externos" a que nos hemos referido y está diciendo que estos costos deben ser incorporados a los "costos internos" de las actividades o procesos productivos que los generan, de tal manera que estos costos internos reflejen costos reales y no costos falseados o ficticios. Lo de que "quien contamina, paga" se traduce, pues, en definitiva, en el deber de proceder a la "internalización" de las "externalidades ambientales negativas", lo que confiere al principio un carácter fundamentalmente económico, más que un carácter jurídico, bien que, para su operatividad, deba encontrarse explícita o implícitamente

consagrado en la legislación interna de los países o en tratados internacionales^{10/}.

Tras el principio subyace la convicción de que, en la medida que los contaminadores se vean obligados a asumir los costos de las externalidades que provocan, se verán indirectamente incitados a reducir los efectos contaminantes de sus actividades, recurriendo, por ejemplo, al empleo de materias primas o a la utilización de tecnologías menos deteriorantes del ambiente. También subyace la voluntad de poner término a las distorsiones distributivas implícitas en un orden de cosas en el que el lucro de unos pocos se está consiguiendo a costas del sacrificio y del mal de muchos.

B. CRITERIOS PARA LA IMPUTACIÓN DE COSTOS

La forma como el principio es definido por el Consejo de la CEE no deja lugar a dudas en el sentido que los sujetos sobre quienes recae la obligación de pagar por la contaminación son "los responsables de la contaminación". Por tales entiende la Recomendación a quienes "deterioran directa o indirectamente el medio ambiente o crean las condiciones para que se produzca este deterioro", habiendo quedado constancia, en nota a pie de página, que la noción de "responsable de la contaminación" no afecta a las disposiciones relativas a la responsabilidad civil^{11/}.

A primera vista pareciera que la definición de la expresión "responsables de la contaminación" contribuye muy poco a acotar su alcance y que, por el contrario, le atribuye una extensión aun más dilatada que la que pudiera colegirse del tenor literal de sus palabras, porque incluir en ella no ya a los que "indirectamente" deterioran el ambiente, que implica ir bastante lejos, sino, también, a "quienes crean condiciones para que se produzca este deterioro", importa llevar su alcance a extremos en los que cabría preguntarse quiénes escapan a la esfera de su aplicación, para lo que no existirían respuestas fáciles. Se trata, sin embargo, como se verá en seguida, de una definición fundamentalmente operacional que tiene directa relación con los criterios que sienta el Consejo en materia de imputación de costos, que son muy amplios, aparte el hecho que la referida nota a pié de página ostenta la virtud de no dejar lugar a dudas en el sentido que el principio de que se trata no tiene nada que ver con el problema del resarcimiento de los daños por contaminación causados a terceros.

Lo relacionado con la imputación de costos no está exento de complejidades y reviste singular importancia en la medida que toca el punto de fondo del principio, es decir, lo concerniente a la internalización de las externalidades. El primer problema que se presenta se refiere a la "identificación" de los "responsables de la contaminación" sin la cual la imputación de costos se convierte en imposible de efectuar o corre el riesgo de resultar arbitraria.

Las mayores dificultades a este respecto se presentan en relación con las formas de contaminación denominadas "acumulativa" y "en cadena". La contaminación toma el nombre de "acumulativa" cuando es producto de varias causas simultáneas, como ocurre, por ejemplo, cuando la cubierta atmosférica de una ciudad recibe, a un mismo tiempo, las emisiones de anhídrido sulfuroso provenientes de las calderas y hornos industriales, de los motores de los vehículos y de las chimeneas de las viviendas y es llamada "en cadena" cuando resulta de un eslabonamiento de actos, no necesariamente contaminadores si se los considera por separado, que conducen, a la conclusión de su sucesión, a un efecto contaminador, como sucede, por ejemplo, con la contaminación causada por los gases de escape de los vehículos motorizados, en la que intervienen como agentes no solo los usuarios de los vehículos, sino, también, sus fabricantes y los productores del combustible que les permite funcionar.

La Recomendación del Consejo de la CEE establece que en estos casos la imputación de costos debe efectuarse en el punto de la cadena o del proceso acumulativo que ofrezca la solución óptima desde los puntos de vista tanto administrativo como económico. Así --lo ejemplifica--, en el caso de la contaminación "en cadena" la imputación de costos debe realizarse en el punto donde el número de operadores económicos sea el menor y el control de sus actividades el más fácil, o en aquel punto donde la imputación de costos pueda contribuir de la manera más eficaz al mejoramiento de las condiciones ambientales, evitando, al propio tiempo, distorsiones en la competencia^{12/}. Un connotado experto latinoamericano en derecho ambiental, aplicando estas directivas al caso de la contaminación producida por los gases de escape de los vehículos motorizados, ha adelantado opinión en el sentido que el punto de imputación de costos se encontraría, primero, en los fabricantes de vehículos, y después, en los productores de los combustibles^{13/}. Ninguno de estos operadores económicos puede ser sindicado como causante de la contaminación, resultando muy probable en el caso latinoamericano que los vehículos o los combustibles se hayan fabricado o producido fuera de la región. Aplicando, no obstante, la mencionada definición de "responsables de la contaminación", dichos operadores pueden ser considerados tales puesto que o han deteriorado "indirectamente" el ambiente o, cuando menos, "han creado condiciones" para que se produzca su deterioro.

Al margen de las dificultades que pueda presentar la determinación de los operadores en quienes deba recaer la imputación de costos, es de la esencia del principio que ésta se efectúe de manera y en condiciones tales que represente para los responsables de la contaminación un incremento real y efectivo de sus "costos internos", y, para la colectividad social, una disminución correlativa real y efectiva de sus "costos externos" asociados a la imputación, de manera que ésta va aparejada, formal o encubiertamente, de franquicias, dispensas, privilegios o ayudas

extraordinarias de cualquier tipo otorgadas por las autoridades públicas en beneficio de los responsables de la contaminación para paliar los rigores de los mayores costos que les significará la imputación, la internalización de externalidades se falseará y con ello la aplicación del principio. Volveremos sobre este punto a propósito de la cuestión de las "derogaciones" o "pseudoderogaciones" a su régimen de aplicación.

C. INSTRUMENTOS PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO

1. Las normas

Los principales instrumentos de que disponen los poderes públicos para poner en ejecución el principio "quien contamina, paga" son "las normas" y "los cánones".

Dentro de las normas --también conocidas bajo la denominación de "estándares"--, pueden distinguirse las "normas de calidad ambiental", las "normas de producto" y las "normas de proceso".

Se entiende a estos efectos por "normas de calidad ambiental" las que prescriben los niveles máximos de contaminación o de perturbación ambiental tolerables en un medio o en parte de un medio determinado. Las "normas de producto" pueden apuntar a varios objetivos, a saber, fijar los niveles máximos permisibles de contaminantes presentes en la composición de un producto; establecer las propiedades o las características de su fabricación determinar sus modalidades de utilización y disponer especificaciones relativas a los métodos de prueba, al envasado, a las marcas y al etiquetado de los productos, debiendo entenderse la palabra "producto", para todos estos fines, en su sentido más amplio.

Las "normas de proceso" se refieren, en particular, a las instalaciones fijas y comprenden los subtipos llamados "normas de emisión", que establecen los límites máximos tolerables de emisiones o descargas contaminantes; "normas de concepción de construcción", que determinan las especificaciones que deben cumplirse en su diseño y edificación con miras a la protección del ambiente, y "normas de explotación", que fijan, con igual propósito, las condiciones a que deben ceñirse sus procesos productivos o manufactureros. Estas "normas de explotación", lo mismo que las "normas de producto" referidas a las modalidades de empleo de una determinada cosa, elemento o sustancia, pueden igualmente ser objeto de los denominados "códigos de prácticas"^{14/}.

El hecho de tener que conformarse a una norma conlleva gastos especiales. Tratándose, por ejemplo, de una "norma de producto" que fija límites a los contaminantes que pueden estar presentes en una determinada sustancia, quienes la producen se ven en la

necesidad de adoptar medidas para asegurarse que la cantidad de contaminantes no sobrepase el límite impuesto, bajo riesgo, en caso contrario, de exponerse a la aplicación de una sanción, y dichas medidas tienen un costo en el que no tuvieron que incurrir mientras la norma no fue dictada. Impuesta una "norma de emisión" resultará necesario, probablemente, tener que introducir cambios en las tecnologías productivas o de depuración o neutralización de efluentes para evitar que los contaminantes de que se trate excedan, al ser evacuados, los máximos permitidos, con todo lo que ello implica en términos de inversiones no presupuestadas. Con anterioridad a la dictación de estas normas o de cualquiera otra de las mencionadas, hecha salvedad solamente de las "normas de calidad ambiental", los costos de prevención y de lucha contra los efectos adversos provenientes de la utilización o consumo de sustancias contaminadas o de la emisión irrestricta de efluentes contaminantes --para continuar con los ejemplos propuestos--, corrían por cuenta y eran soportados por la colectividad social, en su conjunto, bajo la forma de "costos externos".

Dictadas las normas esta situación se revierte en cuanto conduce a una imputación de estos "costos externos" en los "costos internos" de producción de quienes estaban haciendo ganancias a expensas de una deseconomía social. Esta imputación no pretende ser numéricamente exacta. Más aun, ni siquiera interesa conocer el importe de los costos que estaba sufragando la sociedad. Se habla de "imputación", en efecto, en términos figurados, para significar solamente que lo que antes daba lugar a un cierto costo externo en adelante pasará a ser asumido y contabilizado como un cierto costo interno, con lo que se habrá producido la internalización de una externalidad ambiental negativa y habrá operado, de consiguiente, el principio "quien contamina, paga".

Lo que interesa retener de este mecanismo es que con la sola dictación de la norma ya se ha puesto en ejecución este principio. La sociedad no recibe ningún pago. Si los terceros dañados por la contaminación obtienen alguno lo será por la vía de hacer efectiva la responsabilidad civil extracontractual del causante de la contaminación, que obedece a principios y está sujeta a procedimientos del todo ajenos al principio. El responsable de la contaminación, sin embargo, ha pagado, en cuanto ha tenido que asumir un costo que hasta ese momento había podido eludir, y la sociedad se ha liberado de un costo que mientras no existió la norma pesó sobre su erario.

Estos efectos redistributivos no se consiguen con la simple dictación de una "norma de calidad ambiental", por cuanto, dictada la norma, nadie en particular se ve constreñido por ella a evitar que se sobrepasen los niveles máximos permitidos de contaminación ambiental o de perturbación del ambiente. Otra cosa es que las autoridades públicas, ante la transgresión o en previsión de la transgresión de la norma, adopten medidas adicionales para reducir y mantener las concentraciones de contaminantes en los niveles

definidos como socialmente aceptables, medidas que podrán consistir en la imposición de normas complementarias o subsidiarias de otros tipos, en el establecimiento de cánones o en otros arbitrios. Habitualmente, por lo demás, cuando el problema de la contaminación ambiental es abordado de manera seria e integral, las medidas que se disponen para abatirlo no se reducen a la imposición aislada de un cierto tipo de norma sino consisten en la instauración de un sistema concatenado de normas de diversa naturaleza que se potencian y se refuerzan las unas a las otras.

Debe guardarse en mente, con todo, que si bien la pura y simple imposición de "normas" ya implica una puesta en marcha del principio "quien contamina, paga", solo será así a condición que la internalización de externalidades ambientales negativas que ello conlleva se realice sin contrapartidas sociales expresadas en términos de subsidios, ventajas tributarias o contables u otras formas de ayuda concedidas por las autoridades a los responsables de la contaminación^{15/}.

2. Los cánones

Los "cánones" constituyen el otro instrumento de mayor eficacia de que disponen las autoridades para la puesta en aplicación del principio de que se trata. Es corriente que se los mencione también bajo la denominación de "cargas", "imposiciones", "tasas", "contribuciones" o "tarifas", aunque no siempre estas palabras puedan utilizarse como estrictamente sinónimas.

Los cánones imponen la obligación de efectuar pagos periódicos de una determinada suma de dinero, de monto generalmente progresivo, y están llamados a cumplir dos funciones bien definidas: una función "de incitación" y una función "de redistribución". Los cánones cumplen su función "de incitación" en la medida que inducen a los responsables de la contaminación a adoptar, por propia determinación, las medidas necesarias para la reducción o eventual eliminación de la contaminación de que son causantes, lo que lograrán cuando su pago represente un sacrificio económico mayor que el implicado en la adopción de dichas medidas. Producida esta mayor onerosidad puede preverse que los responsables de la contaminación considerarán más rentable --y más atractivo, de consiguiente--, reducir el volumen o toxicidad de sus efluentes generadores de contaminación, liberándose de esta forma del pago del canon o situándolo en tramos de tasas más bajas, que mantener el estado de cosas que los obliga a su pago.

Por el contrario, si el importe del canon les resulta menos gravoso que el costo de dichas medidas, preferirán pagarlo, de lo que resultará que el canon no ha conseguido su propósito "de incitación". Cumplen además los cánones una función "de redistribución", en cuanto colocan a los responsables de la contaminación ante la obligación de tener que retribuir a la

sociedad los gastos en que debe incurrir para hacer frente a los efectos deteriorantes del ambiente que les son imputables. A estos efectos resulta necesario que los cánones sean fijados en un monto tal que, respecto de una determinada región y/o de un determinado objetivo de calidad ambiental, su importe global corresponda a la suma de los gastos colectivos en que deba incurrirse para la consecución de los objetivos ambientales propuestos^{16/}. Que un canon falle en su función "de incitación" está lejos de significar que su imposición haya resultado ambientalmente estéril puesto que mantiene siempre su función "de redistribución", que constituye su finalidad principal.

A diferencia de lo que ocurre en materia de "normas", para cuyo establecimiento no se necesita cuantificar los costos externos en que está incurriendo la sociedad, para la fijación de "cánones" sí se requiere su estimación económica previa, incluida la de los gastos administrativos directamente vinculados con la ejecución de las medidas descontaminadoras.

Establecidos los cánones sus dos funciones se conjugan para contribuir al objetivo de que sean los responsables de la contaminación y no la colectividad social quienes asuman y sufragan los gastos de prevención y combate de sus efectos adversos. Trátese de "incitación" o de "redistribución" existe internalización de "costos externos" y aplicación, por ende, del principio "quien contamina, paga", aunque a condición --hay que repetirlo--, que no medien granjerías sociales correlativas que mitiguen o atenúen, y falseen por lo mismo, el peso del gravamen que supone el pago de los cánones.

Los fondos recaudados por concepto de cánones debieran ser aplicados al financiamiento de las medidas de protección y restauración ambientales que llevan a cabo los poderes públicos, particularmente en materia de contaminación ambiental. En el marco de la Recomendación del Consejo de la CEE puede también contribuirse con estos fondos a la financiación de instalaciones montadas por contaminadores privados, en la estricta medida que éstos, a petición concreta de las autoridades competentes, reduzcan la contaminación a niveles situados por debajo de los considerados aceptables por dichas autoridades, prestando con ello un servicio especial a la comunidad^{17/}. Estas contribuciones de financiación tienden a compensar el mayor gasto en que incurrirán los responsables de la contaminación y a mantener de esta forma su nivel de competitividad, pues, de otra manera, su mayor sacrificio en beneficio de la colectividad crearía ventajas competitivas en favor de quienes se limiten estrictamente al cumplimiento de las normas generales impuestas.

III. DEROGACIONES AL PRINCIPIO

A. DEROGACIONES PROPIAMENTE TALES

La puesta en ejecución del principio ha dejado en evidencia que la aplicación inmediata de normas muy restrictivas o de cánones muy gravosos puede causar serias perturbaciones económicas, produciéndose entonces el efecto paradójico de que lo que tuvo en vista aminorar los costos sociales externos derivados de la contaminación ambiental devenga en causa de nuevos y eventualmente mayores costos sociales, por otros capítulos. Esta situación constituye el tema de fondo de la Recomendación del Consejo de la OCDE de 14 de noviembre de 1974, sobre "implementación del principio "quien contamina, paga" ". La Recomendación comienza reafirmando el postulado de que los poderes públicos no deben otorgar asistencia que ayude a los contaminadores a sobrellevar los costos del control de la contaminación "sea por medio de subsidios, ventajas impositivas u otras medidas". Acto seguido, sin embargo, admite excepcionalmente la procedencia de esta ayuda, a condición que sea "estrictamente limitada" y cumpla con los requisitos de ser selectiva, temporaria y no generadora de distorsiones en los intercambios internacionales^{18/}. La doctrina da el nombre de "derogaciones" a estas excepciones a la regla general.

Que la asistencia deba ser "selectiva" significa --de acuerdo a la Recomendación--, que debe restringirse a aquellas partes de la economía tales como las industrias, zonas o instalaciones donde, de no mediar ayuda de parte de los poderes públicos, podrían presentarse serias dificultades. Ha surgido una duda, sin embargo, respecto de las actividades industriales, en el sentido de si la asistencia debe limitarse a las plantas existentes o puede favorecer también a las plantas nuevas. De acuerdo a la Recomendación del Consejo de la CEE de 3 de marzo de 1974 la asistencia sólo puede beneficiar a las plantas de producción en funcionamiento y a los productos existentes, debiendo entenderse, a estos fines, que las ampliaciones que se introduzcan en las plantas en funcionamiento, en cuanto vayan a conducir a un aumento de su capacidad productiva, deben asimilarse a la situación de las plantas nuevas, lo que las margina de la posibilidad de ser subsidiadas^{19/}.

La mencionada Recomendación del Consejo de la OCDE, en cambio, permite que la ayuda se extienda a las plantas nuevas a condición que las dificultades que enfrenten revistan el carácter de excepcionales y que los términos a que se supedite el otorgamiento de la ayuda sean aun más estrictos que los aplicables a las plantas existentes^{20/}. Esta distinción entre plantas en funcionamiento y plantas nuevas obedece, obviamente, al hecho que estas segundas experimentarán normalmente menos costos que las primeras para conformar sus procesos productivos a las nuevas reglamentaciones ambientales^{21/}.

Se requiere, además, que las ayudas tengan el carácter de "temporarias". La Recomendación del Consejo de la OCDE de 26 de marzo de 1972, sobre "principios directores relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales", admite que la aplicación del principio "quien contamina, paga" pueda dar lugar a excepciones o arreglos especiales "particularmente en los períodos de transición"^{22/}. Su mencionada Recomendación del 14 de noviembre de 1974, en cambio, es mucho más estricta y puntualiza que las ayudas deben satisfacer la exigencia de limitarse "a períodos de transición bien definidos, establecidos de antemano y adaptados a los problemas socio-económicos específicos asociados a la implementación del programa ambiental de un país".

Contrasta con la estrictez de estas condiciones la Recomendación del Consejo de la CEE del 3 de marzo de 1974, que se limita a reconocer la necesidad ocasional de conceder a determinados contaminadores "un plazo límite para que adapten sus productos o sus métodos de producción a las nuevas normas y/o de otorgarles ayudas limitadas temporalmente y, en su caso, de carácter decreciente"^{23/}. Aunque no se encuentra expresamente establecido puede desprenderse del contexto de estas recomendaciones que el otorgamiento de plazos extraordinarios y transitorios para adaptarse a nuevas exigencias ambientales solo puede ceder en beneficio de plantas industriales ya instaladas.

Se requiere, finalmente, al tenor de las mencionadas Recomendaciones del Consejo de la OCDE, que la asistencia otorgada por los poderes públicos no produzca distorsiones significativas en el comercio e inversiones internacionales. Qué deba entenderse por distorsiones "significativas" es una cuestión de hecho para cuyo dimensionamiento y valoración no existen directivas comunitarias específicas.

No parece de más mencionar que tras estas interdicciones y restricciones impuestas a las ayudas que puedan concederse por los poderes públicos a los responsables de la contaminación subyace lo dispuesto por el artículo 92 del Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, que dió nacimiento a la Comunidad Económica Europea (CEE), según el cual "son incompatibles con el Mercado Común, en la medida que afectan a los intercambios entre los Estados miembros, las

ayudas con cedidas por los Estados o mediante recursos estatales, sea en la forma que sea, que falseen o amenacen con falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o a determinadas producciones". La misma disposición, empero, declara que pueden ser consideradas como compatibles con el Mercado Común "las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo Económico de las regiones en que el nivel de vida sea anormalmente bajo", así como las que persigan "remediar una perturbación grave en la economía de un Estado miembro", en lo que se ha visto el respaldo a las excepciones a la regla general que los Consejos de la OCDE y de la CEE se han encargado de precisar^{24/}.

B. PSEUDODEROGACIONES

Llamamos "pseudoderogaciones" a los tipos de ayuda que la Recomendación del Consejo de la CEE no considera contrarios al principio "quien contamina, paga", para distinguirlos de los tipos de ayuda que la misma Recomendación califica de "excepciones" a la aplicación del principio y que hemos tratado bajo la denominación de "derogaciones propiamente tales".

No se consideran contrarias al principio, en primer término, las ayudas financieras eventuales que se concedan a las comunidades locales para que construyan y administren instalaciones públicas de protección ambiental cuyos gastos no puedan ser cubiertos total e inmediatamente con el producto de los cánones abonados por los causantes de contaminación que se sirvan de dichas instalaciones. Supuesto, no obstante, que se trate de plantas de tratamiento de efluentes distintos de los desechos domésticos, está previsto que los servicios que se presten deben ser facturados de forma que reflejen los costos reales de los procesos de tratamiento.

Tampoco se consideran contrarias al principio las financiaciones destinadas a compensar las cargas especialmente onerosas que se impongan a determinados responsables de un cierto tipo de contaminación con el fin de lograr un nivel excepcional de pureza ambiental.

Se mencionan también como pertenecientes a esta categoría las contribuciones que se concedan para estimular la realización de investigaciones orientadas al desarrollo de tecnologías productivas menos contaminadoras o a la fabricación de productos menos contaminantes^{25/}.

IV. INSUFICIENCIAS DEL PRINCIPIO

No puede pretenderse que la aplicación del principio "quien contamina, paga" ofrezca solución integral al problema de la contaminación ambiental desde el momento que este problema no se reduce a una pura cuestión de redistribución de costos. Que los costos de las medidas contra la contaminación deban ser asumidos por quienes la provocan y no por quienes la padecen sin haber contribuido a producirla es una exigencia de justicia distributiva sobre la que no existe discusión. Existen tipos de contaminación, sin embargo, que simplemente no debieran producirse, ya sea porque crean condiciones de vida altamente riesgosas para la vida o salud humana o para la estabilidad funcional de los ciclos, procesos y equilibrios ecológicos soportantes de la vida o porque generan daños irreversibles.

Ante la pérdida de vidas humanas, la extinción de especies u otras consecuencias extremas semejantes pierde sentido hablar siquiera de "internalización de externalidades" por cuanto lo que pueda presentarse bajo la apariencia de una "externalidad" o "costo externo" constituye, sin eufemismos, una "irracionalidad" y un "estrageo externo", no susceptible de apreciación pecuniaria y ya definitiva e irrevocablemente asumido. El principio, por lo tanto, sólo llega hasta donde alcance el límite de "lo internalizable". Más allá de este límite no se está ante una cuestión de costos falseados, sino, normalmente, ante un problema de protección falseada del derecho a la vida, pues tanto comete homicidio quien quita la vida a otra persona, de una vez, por un acto de fuerza, que quien la va segando paulatinamente por una sucesión de actos que terminan por producir el mismo efecto, como acontece con ciertos tipos de contaminación.

La función "de incitación" que procura cumplir la ejecución del principio debe ceder paso, en casos semejantes, a una función "de disuación radical", y, su función "redistributiva" de cargas económicas, a una función "atributiva de responsabilidades", lo que implica, de una parte, la tipificación de "crímenes ambientales" severamente castigados, y de otra, la instauración de un régimen de responsabilidad civil por daño ambiental que ponga al alcance de las víctimas de la contaminación la posibilidad cierta de obtener el oportuno y cabal resarcimiento de la plenitud de los daños que les hayan sido irrogados.

V. BASES PARA LA ADOPCION DEL PRINCIPIO EN LA LEGISLACION AMBIENTAL LATINOAMERICANA

Los ordenamientos jurídico-ambientales de los países latinoamericanos tienen incorporados, cual más cual menos, algunos de los elementos propios de la puesta en aplicación del principio "quien contamina, paga", aunque en muchos casos pueda no existir conciencia de ello. No se sabe, sin embargo, de un solo país que haya adoptado el principio de manera explícita, amplia y a cabalidad. Son numerosos los casos en que las autoridades han recibido el mandato y tienen capacidad legal suficiente para establecer "normas", en el sentido que hemos dado a este término. Las más de las veces, con todo, esta capacidad se ha circunscrito en el hecho al establecimiento de normas "de calidad ambiental", que se ha visto no poseen por sí solas la virtud de operar efectos "redistributivos".

El establecimiento de normas "de producto" ha sido excepcional y se ha relacionado particularmente con la prevención de la contaminación alimentaria y de la contaminación atmosférica, como cuando se ha definido el tipo de sustancias deletéreas que no pueden encontrarse presentes en los carburantes. Lo más cercano a las normas "de concepción de construcción" debe ser buscado en materia de protección de la salud ocupacional y tiene, por lo mismo, un carácter acentuadamente sanitario, aparte el hecho que estas normas poco o nada toman en cuenta lo que pueda ocurrir en materia de contaminación puertas afuera de las instalaciones.

La posibilidad de fijar "cánones" pareciera tener su más amplio y decidido respaldo en Colombia, cuyo "Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" dedica un título especial a lo que denomina "tasas retributivas de servicios ambientales", en el que se establece que "la utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas, podrá sujetarse al pago de tasas retributivas del servicio de eliminación o control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas". La norma agrega que "también podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables". El título finaliza con una norma según la cual "El Gobierno Nacional

calculará, por sectores de usuarios y por regiones que individualizará, los costos de prevención, corrección o eliminación de los efectos nocivos del ambiente"^{26/}. Estos preceptos, sin embargo, no han sido implementados con medidas concretas de las autoridades que les den vigencia efectiva.

La legislación ambiental de Argentina, en cambio, que no cuenta con disposiciones de alcance tan amplio como las del código colombiano, dió lugar por Decreto 2125/1978 al establecimiento de un sistema de "cuotas de resarcimiento por contaminación" aplicable en materia de contaminación de cursos de agua. Los sujetos gravados por estas cuotas son los establecimientos industriales que carecen de plantas para el tratamiento de sus efluentes líquidos. El gravamen se calcula en forma proporcional al costo de una planta de tratamiento y tienen carácter progresivo. El alcance territorial de esta normativa, empero, es limitado, debido a que su aplicación se encuentra entregada a la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) que solo opera en una parte del área metropolitana de Buenos Aires^{27/}.

Se sostiene por algunos que en el caso de Brasil existiría una amplia base para la aplicación del principio desde el momento que la "Ley sobre Política Nacional del Medio Ambiente" señala como uno de los objetivos de esta política "la imposición, al contaminador y al depredador, de la obligación en de reparar y/o indemnizar los daños causados y, al usuario, de contribuir por la utilización de los recursos ambientales con fines económicos"^{28/}. Esta apreciación no parece acertada por cuanto las obligaciones "de reparar y/o indemnizar" que pueden hacerse efectivas sobre los contaminadores y depredadores tienen que ver con su responsabilidad civil extracontractual y no con la internalización de externalidades ambientales negativas; y, en lo que atañe a los usuarios de recursos ambientales, debido a que el cargo que puede imponérseles por el hecho de utilizarlos con fines lucrativos pertenece al género de los llamados "pagos por el mero uso o consumo de un bien público", que suelen ser utilizados como medios para desalentar la excesiva utilización de determinados recursos naturales de uso común, o para inducir al empleo de recursos sustitutivos o como instrumentos de una política de mantenimiento de reservas, sin que se vinculen necesariamente con el problema de la contaminación^{29/}. El capítulo VI del título VIII de la nueva Constitución del Brasil, que versa específicamente sobre "El Medio Ambiente", no contiene disposición alguna que pueda vincularse directamente con la adopción del principio.

En el caso de Perú su "Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales" dispone que "los costos de la prevención, vigilancia, recuperación y compensación del deterioro ambiental corren a cargo del causante del perjuicio"^{30/}. No cabe duda que esta norma sí sienta bases y abre amplias posibilidades para la puesta en ejecución del principio de que se trata.

En el caso de Chile lo más próximo al establecimiento de bases generales para la implantación del principio se encuentra en la norma de su Constitución de 1980 relacionada con el derecho a la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Sobre el particular está dispuesto que "Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras"^{21/}. La consagración por el texto constitucional del derecho de toda persona "a vivir en un medio ambiente libre de contaminación", así como los medios constitucionales previstos para la seguridad de este derecho, no consultan arbitrio alguno que pudiera considerarse como respaldo a la adopción del principio.

Bibliografía

- 1/ Véase referencia en STAHL EDMUNDS y JOHN LETEY, "Ordenación y Gestión del Medio Ambiente". Instituto de Estudios de Administración Local. (Madrid, 1975), pág. 112.
- 2/ Art. 585.
- 3/ Véase obra citada en nota (1), pág. 393.
- 4/ Véase ROBERT HAVEMAN, "El sector público". Amorrortu Editores (Buenos Aires), pág. 45.
- 5/ Véase LLOYD G. REYNOLDS, "Microeconomics, Analysis and Policy". Revised Edition, 1976. Richard D. Irwin, Inc. Illinois, pág. 275.
- 6/ Véase ALEXANDER KISS, "El principio "contaminador-pagador" en Europa Occidental", en "El principio contaminador-pagador. Aspectos jurídicos de su adopción en América". Editorial Fraterna (Buenos Aires, 1983), pág. 74.
- 7/ Véase OCDE. "Recomendación sobre implementación del principio "contaminador-pagador" (adoptada por el Consejo el 14 de noviembre de 1974), en obra citada en nota anterior, pág. 174.
- 8/ Véase CEE. "Recomendación relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes públicos en materia de medio ambiente" (adoptada por el Consejo el 3 de marzo de 1974) Anexo, punto 2, en "Legislación Comunitaria Relativa al Medio Ambiente". 1967-1987. Volumen 1, Política General y Protección de la Naturaleza, pág. 7.
- 9/ Véase RAUL BRAÑES, "Derecho Ambiental Mexicano" 1. Fundación Universo Veintiuno (México, 1987), pág. 137.

- 10/ Véase ALEXANDER KISS, en trabajo citado en nota (6), pág. 77.
- 11/ Véase Recomendación citada en nota (8) Anexo, punto 3, y nota (2) de dicho Anexo.
- 12/ Ibidem nota anterior y GUILLERMO J. CANO, "Derecho, Política y Administración Ambientales". Ediciones Depalma (Buenos Aires, 1978), págs. 136 y 137.
- 13/ Véase GUILLERMO J. CANO, "Introducción al tema de los aspectos jurídicos del principio "contaminador-pagador"", en obra citada en nota (6), pag. 16.
- 14/ Véase Recomendación citada en nota (8) Anexo, punto 4 a).
- 15/ Ibidem nota (10).
- 16/ Véase Recomendación citada en nota (8) Anexo, punto 4 b) y GUILLERMO J. CANO, trabajo citados en nota (13), págs. 16 y 17.
- 17/ Véase Recomendación citada en nota (8) Anexo, punto 4 apartado sexto.
- 18/ Véase Recomendación citada en nota (7), punto 2.
- 19/ Véase Recomendación citada en nota (8) Anexo, Punto 6 apartado final.
- 20/ Véase Recomendación citada en nota (7), punto 3.
- 21/ Véase ALEXANDER KISS, en trabajo citado en nota (6), pág. 79.
- 22/ Véase OCDE. "Recomendación sobre principios directores relativos a los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales" (adoptada por el Consejo el 26 de mayo de 1972), en obra citada en nota (6), págs. 173 y 174.
- 23/ Véase Recomendación citada en nota (8) Anexo, punto 6 a).
- 24/ "Instituciones y Textos Europeos". Biblioteca Política Taurus. 2. Taurus Ediciones S.A. (Madrid, 1960), págs. 173 y 174.

25/ Véase Recomendación citada en nota (8) Anexo, punto 7.

26/ Véase "Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", publicado en el Diario Oficial del 18 de diciembre de 1974, arts. 18 y 19.

27/ Véase GUILLERMO J. CANO, trabajo citado en nota (13), pág. 18, y EDUARDO A. PIGRETTI, "La adopción del principio 'contaminador-pagador' ;requiere reformas legislativas en la Argentina para ser admitido?" en obra citada en nota (6), págs. 143 y 147.

28/ Véase Ley No. 6.938, publicada en el Diario Oficial del 2 de septiembre de 1981, art. 40. punto 7.

29/ Véase GUILLERMO J. CANO, trabajo citado en nota (13), págs. 16 y 17.

30/ Véase "Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales", dictado por Decreto Legislativo No. 613, art. 60., inciso segundo.

31/ Véase Constitución Política de la República de Chile, art. 19, N°. 22.