

## Libre comercio, medio ambiente y ecotributación. Reflexiones sobre el ACA/TLCAN, TLCUEM y ALCA

Aimée Figueroa Neri\*

Este trabajo tiene por objeto estudiar los aspectos ambientales y ecotributarios de los dos principales acuerdos en materia de libre comercio que ha suscrito México (TLCAN y TLCUEM). La consideración que se hace en estos acuerdos del desarrollo sostenible y de los instrumentos económicos con fines de protección ambiental ha impactado en la política y legislación ambiental mexicana. Este impacto ha alcanzado incluso al ordenamiento tributario que ha comenzado a incorporar la finalidad de protección ambiental en sus instituciones. Se reflexiona también sobre el ALCA, cuyo acuerdo está en proceso de negociación.

FORO

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los grandes bloques económicos en los que se han integrado numerosos estados han presentado muchos problemas e inconvenientes, entre ellos los ambientales y los de equidad entre países pobres y ricos.<sup>1</sup> Los requerimientos de la protección ambiental se han incorporado en la mayoría de acuerdos, convenios o tratados de libre comercio, y por otra parte, en algunos países han sido el motor para poner en marcha instrumentos económicos con fines de protección ambiental, incluyendo a los tributos. La Organización Mundial del Comercio (OMC) incluso estableció en 1994 un Comité de Comercio y Medio Ambiente el cual está encargado de “establecer la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales adoptadas con el fin de promover un desarrollo sostenible” (Zelada Castedo, 2003: 127); dichas medidas ambientales que adopta un país miembro de

\* Investigadora del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), aimeefn@ucea.udg.mx

1. El proceso para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha considerado con mucha seriedad este aspecto; *vid. infra* sobre el ALCA.

la OMC pueden ser producto tanto de las políticas internas como de los compromisos adquiridos en instrumentos internacionales.

En esta era de responsabilidades ambientales e integración económica, la búsqueda de la compatibilidad entre objetivos y finalidades dispares, y a veces contrarias, se ha pretendido superar mediante el desarrollo sostenible, el cual, además de unir economía y medio ambiente, persigue fines de equidad intergeneracional. Las políticas ambientales se han integrado en el resto de políticas públicas ante la necesidad de protección ambiental como condición *sine qua non* para el desarrollo sostenible. La mayoría de organismos internacionales en materia de desarrollo o economía —Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros— han asimilado en el seno de sus discusiones, acuerdos y documentos oficiales el concepto de desarrollo sostenible y, por ende, de protección ambiental.

El concepto de desarrollo sostenible ha sido elevado a principio en la Declaración de Río de 1992, signada por México, Estados Unidos de América, Canadá y los estados miembros de la Comunidad Europea entre otros países; así, no es extraño que en los acuerdos que ha firmado México con los países señalados, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)* y el *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos (TLCUEM*, como es conocido) se tome en cuenta al desarrollo sostenible en los considerandos y el tema ambiental esté presente a lo largo de los mismos, habiéndose incluso firmado un *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACA)* paralelo al TLCAN.

Estos acuerdos vigentes imponen la obligación de cumplir con los compromisos contraídos además de incorporarse al derecho nacional mexicano con un rango jerárquico igual al de la Constitución, entre otros efectos. El estudio de las obligaciones y compromisos ambientales de los acuerdos señalados y de la ecotributación que han impulsado no puede iniciarse sin un repaso a las políticas ambientales de las regiones geográficas involucradas, por lo que pido paciencia al lector, para luego arribar al impacto en el ordenamiento tributario mexicano.

## **POLÍTICAS AMBIENTALES REGIONALES EN AMÉRICA DEL NORTE**

Aunque existen acuerdos, declaraciones y tratados multilaterales en los que ha participado México, los Estados Unidos de América y Canadá e incluso algunos con-

venios bilaterales,<sup>2</sup> no se puede considerar que estos instrumentos configuraran una política ambiental regional norteamericana.

El *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América (ACA), vigente desde el 1 de enero de 1994, constituye el instrumento internacional que contiene la política ambiental de esta zona norte del continente americano. El ACA surgió de las presiones y tensiones causadas por el TLCAN. Los grupos ecologistas de las tres naciones, los sectores empresariales y hasta los organismos gubernamentales mostraron su preocupación por las repercusiones ambientales que traería la liberalización comercial y los efectos negativos de la desigual legislación ambiental de los países signatarios del TLCAN; temas como la distorsión y desventajas competitivas, la asunción de costos ambientales diferentes, la degradación del entorno ambiental, etc. fueron obligados durante toda la negociación del TLCAN, consolidándose esta preocupación ambiental-económica en el ACA.

## ASPECTOS ECONÓMICOS Y ECO-TRIBUTARIOS DEL ACA/TLCAN

El ACA contiene en su primer artículo<sup>3</sup> una serie de objetivos *mixtos* que se pueden clasificar en tres categorías: los ambientales, los económico-ambientales y los relativos a la aplicación efectiva de la legislación ambiental interna de cada parte.

Dentro de los primeros, los más *verdes*, son objetivos: alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las partes, para el bienestar de las futuras generaciones; incrementar la cooperación entre las partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente incluidas la flora y la fauna silvestre; y promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

Los objetivos ambientales que tienen relación directa con la economía son: promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas; promover medidas ambientales efectivas y econó-

---

2. *Convenio sobre Cooperación y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza*, suscrito por México y los Estados Unidos de América. Véase sobre este punto Brañes (1994). Para ampliar el tema de instrumentos transfronterizos en materia ambiental suscritos por México, véase Aceves Ávila (2003: 182-185).

3. He omitido la cita textual de los artículos del ACA, TLCUEM y ALCA (este último en borrador aún) para evitar la repetición ya que en su mayor parte, son tomados tal y como figuran en el texto. Se sugiere al lector interesado en conocerlos literalmente, consultar directamente a los acuerdos, disponibles en: <http://www.economia.gob.mx> y <http://www.ftaa-alca.org>

micamente eficientes; evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio; y apoyar las metas y objetivos ambientales del TLC.

En el grupo de objetivos relacionados con la legislación ambiental están: fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos y políticas y prácticas ambientales; mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales; y promover la transparencia y la participación en la sociedad en la elaboración de leyes, procedimientos y políticas ambientales.

Los instrumentos que se promueven para implementar esta política ambiental establecida en el ACA, conforme con su art. 2, son: la información ambiental disponible al público; educación ambiental que incluya el conocimiento de la legislación de la materia; medidas para hacer frente a contingencias ambientales; la investigación científica y el desarrollo tecnológico (I+D); la evaluación del impacto ambiental; los controles directos e indirectos (instrumentos económicos); la denuncia popular; y una legislación con altos niveles de protección ambiental (art. 3).

Respecto del último aspecto, la legislación ambiental, sobresalen los mecanismos para su aplicación y cumplimiento (arts. 4 y 5): inspección, decomiso y detenciones administrativas; promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos; difusión pública sobre los incumplimientos; publicación de boletines y otros sobre los procedimientos para la aplicación de leyes; promoción de auditorías ambientales; registros e informes; uso de servicios de mediación y arbitraje; procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos; garantías procesales y sencillez en los procesos; expedientes de hechos elaborados por el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental; consultas entre las partes respecto a pautas persistentes de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental; y la realización de paneles arbitrales.

Se observa con claridad que el Acuerdo, aunque tiene una finalidad ambiental, está encaminado a que el entramado de leyes, procedimientos y otros factores que intervienen en la política y gestión ambiental, no estorben las relaciones mercantiles entre particulares, de cara al libre comercio que se realiza en Norteamérica. Lo anterior se corrobora con las funciones de su organismo principal, la Comisión para la Cooperación Ambiental, integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto (art. 8). Esta comisión se financia con partes iguales que aportan los tres estados, según su disponibilidad de recursos (art. 43).

El Consejo (arts. 9 y 10) —compuesto de representantes de las partes a nivel de Secretaría de Estado o su equivalente o por personas que éstos designen— tiene como funciones principales: ser foro de discusión sobre los temas ambientales del Acuerdo, supervisar su aplicación, elaborar recomendaciones y dirimir controversias sobre la aplicación e interpretación del mismo. Desde luego, es un organismo cooperador

en la Comisión de Libre Comercio del TLC. Labora en reuniones públicas —una vez al año como mínimo— y establece y delega responsabilidades en comités, grupos de trabajo y expertos; puede auxiliarse de las ONG y de expertos independientes en sus funciones.

Por su parte, el Secretariado (arts. 11 a 13) depende directamente del Consejo y no recibe instrucciones de los gobiernos de las partes o autoridades externas. El Secretariado es presidido por un director ejecutivo que designa el Consejo y que debe rotarse sucesivamente entre los nacionales de cada una de las partes; el resto del personal es nombrado por el director ejecutivo atendiendo las listas de candidatos elaboradas por las partes y el Comité Consultivo Público Conjunto. Ahora bien, la función básica del Secretariado es el apoyo técnico, administrativo y operativo para el Consejo; aunque prepara informes —el anual de la Comisión y sobre asuntos del Programa anual— no puede realizarlos sobre omisiones de una parte en la aplicación de su normativa ambiental. Pero lo que sí entra en sus facultades, es el examen de las peticiones que cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental formule sobre las omisiones descritas de una parte y en caso de proceder, elaborará un expediente de hechos (arts. 14 y 15). Esto es, que a petición de particulares, se puede *sospechar* y vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental vigente de los estados integrantes del Acuerdo y el TLC; este mecanismo se ha echado a andar ya, un ejemplo sobresaliente es el relacionado con la pérdida de agua del Lago de Chapala, el más grande de México.

El Comité Consultivo Público Conjunto se conforma con 15 personas, designadas por las partes en número igual y las cuales eligen un presidente del Comité. Tiene dos funciones: asesorar al Consejo sobre los asuntos pertenecientes al ámbito del Acuerdo y proporcionar información técnica, científica y de otro tipo para el Secretariado (art. 16).

Existen otros dos comités: los consultivos nacionales y los gubernamentales (arts. 17 y 18). Los primeros se integran por representantes de ONG y los segundos por representantes de los gobiernos federal, estatales o provinciales; ambos son constituidos para recibir asesoría sobre la aplicación y desarrollo del Acuerdo.

Como mencioné anteriormente, de las funciones de la Comisión para la Cooperación Ambiental no se extrae ninguna que vaya encaminada a la elaboración de una política ambiental regional o que intente aliviar los problemas de contaminación y degradación que sufren los países miembros del Acuerdo; encuentro funciones meramente organizativas y operativas del Acuerdo mismo. Si bien es cierto que el Acuerdo habla de una cooperación en la transmisión y difusión de la información sobre temas ambientales entre las partes (art. 20), como es el dar a conocer los cambios en la legislación ambiental interna de un miembro a los otros, no existe ninguna ten-

dencia efectiva a armonizar estas legislaciones o a obligar que éstas tengan un mínimo de contenido. No se resta mérito a las labores que ha realizado la Comisión, se trata de estudiar sus competencias y el alcance de éstas.

Pasando al apartado de las controversias que existan entre México, Canadá y los Estados Unidos de América respecto del Acuerdo, existen tres mecanismos, en fases sucesivas: la consulta, la queja y el panel arbitral. Estos medios se echan a andar solamente en caso de omisiones sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental interna de una parte.

En el caso de la consulta (art. 22), se lleva a cabo por un Estado a otro respecto a la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental del Estado consultado. La otra parte, si también resulta afectada, puede intervenir en la consulta. El objetivo es que se llegue a una solución mutuamente satisfactoria, para subsanar esa omisión (planes de acción, compromisos, acuerdos, etc.).

Cuando la consulta no resuelve el asunto controvertido, se solicita una sesión extraordinaria al Consejo de la Comisión (art. 23). El Estado parte del Acuerdo elaborará una solicitud, explicando el motivo de su *queja* (sic) y entregará la solicitud a las otras partes y al Secretariado. El Consejo tiene obligación de reunirse dentro de los veinte días siguientes a la recepción de la solicitud y se abocará a resolver la controversia, pudiendo auxiliarse de asesores técnicos, grupos de trabajo o de expertos y recurrir a los buenos oficios, la conciliación o mediación; en su caso, formulará una recomendación respecto a la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la parte requerida.

Si en la reunión del Consejo no se resuelve el asunto, cualquiera de las partes puede solicitar la realización de un panel arbitral (arts. 24 a 35) que se realizará si dos terceras partes de los miembros del Consejo lo aprueban y siempre y cuando se alegue la existencia de una *pauta persistente de omisiones* de la parte demandada, en la aplicación efectiva de su legislación ambiental relativa a los lugares de trabajo, las empresas, las compañías o los sectores que produzcan bienes o proporcionen servicios que sean objeto de comercio entre las partes o que compitan en territorio de la parte demandada con bienes producidos o servicios proporcionados por personas de otra parte. Las razones económicas imperan sobre las ambientales a todas luces; no hay posibilidad de paneles arbitrales para las omisiones en el cumplimiento de legislación ambiental relativa a la reforestación, la preservación de especies o la contaminación que dañe la salud de las personas o disminuya su calidad de vida. El objetivo es, nuevamente, evitar barreras comerciales por motivos de incumplimiento en la legislación ambiental o ventajas competitivas gracias a este incumplimiento, entre otros.<sup>4</sup>

---

4. Se puede consultar respecto a estos temas a Magadán Díaz y Rivas García (1998).

Resumidamente y saltándome los detalles del procedimiento –por la falta de espacio y no ser objeto directo de estas líneas– si un panel determina que ha habido una pauta persistente de omisiones de la parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental y no se llegue a un acuerdo sobre un plan de acción para subsanar la omisión, o en caso de que sí exista éste pero se incumpla, el panel puede imponer una contribución monetaria, entre otras medidas (art. 34.4 b). Esta contribución se determina considerando la extensión y duración de la pauta, el nivel de aplicación razonable de la legislación ambiental que se espera de la parte demandada, las razones que ésta esgrima para no cumplir el plan acordado, los esfuerzos realizados, etc. La contribución monetaria no podrá exceder el 0,007% del comercio total de bienes entre las partes correspondiente al año más reciente para el cual se tenga información disponible (anexo 34, 1). Si no se paga la contribución monetaria, las partes pueden suspender los beneficios derivados del TLC por un monto equivalente (art. 36.1).

Este es un panorama muy escueto de la política ambiental norteamericana –en el sentido estricto geográfico del término– y la forma de resolver controversias entre México, Estados Unidos y Canadá. El efecto principal que tuvo sobre la legislación ambiental mexicana fue la reforma efectuada en diciembre de 1996 a la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental*, que fue modificada sustancialmente en la mayoría de sus preceptos para dar fundamento legal a la nueva orientación de la política ambiental.

De lo descrito se puede considerar que no existe una política ambiental norteamericana independiente e integral pero sí existen políticas ambientales en esta parte de nuestro continente, aisladas, realizadas individualmente por Estados Unidos de América, México<sup>5</sup> y Canadá, quienes intentan no colisionar sus políticas ambientales con sus acuerdos comerciales, lo que los ha llevado a firmar el Acuerdo de Cooperación Ambiental.

## ECOTRIBUTACIÓN EN EL ACA

Antes de estudiar los artículos que dan cabida a los tributos con fines ambientales o *ecotributos*, conviene distinguir a éstos de la fiscalidad ambiental. Comparto con el lector las dos definiciones que he elaborado de ambos conceptos y que tienen su origen en las definiciones dadas por la OCDE<sup>6</sup> y la doctrina.<sup>7</sup>

---

5. Sobre la política ambiental mexicana, entre otros Yunez-Naude (1994) y Barrón y Remes (1996).

6. Los instrumentos económico-fiscales son los “mecanismos que influyen sobre los costes y beneficios de las diferentes opciones que se ofrecen a los agentes económicos y buscan modificar los comportamientos en un sen-

La fiscalidad ambiental puede definirse como la estrategia de política económica-ambiental que utiliza al sistema fiscal, especialmente a los tributos, con fines de protección ambiental, los cuales pertenecen a la categoría de instrumentos económicos y fiscales, según la literatura económica, y a la de controles indirectos en el vocabulario de política ambiental. Por su parte, los tributos ambientales son aquellos que llevan incorporada la finalidad extrafiscal de protección ambiental, clasificándose en mi opinión y siguiendo a Herrera Molina (1996: 688) en dos categorías básicas: incentivos y recuperadores de costos o redistributivos. Los primeros buscan modificar la conducta del contaminador para que deje de serlo, y los segundos pretenden la obtención de ingresos para satisfacer el gasto público ambiental ocasionado por la contaminación.

No existe una mención específica de los tributos con fines ambientales, los ecotributos en el ACA, sin embargo, hay referencias sobre los instrumentos económicos, dentro de los cuales se incluyen a los primeros.

Primeramente, en el art. 1, b) del ACA se señala “Los objetivos de este Acuerdo son: b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas”; esto da una pauta clara a implantar instrumentos que vinculen medio ambiente y economía, es decir los instrumentos económicos que incentiven al mercado para que se tome en cuenta el deterioro y protección ambiental. Esto se refuerza con el inciso i) del mismo artículo que señala como otro objetivo del ACA, “promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes”.

En el art. 2 se señalan los “Compromisos generales” y en su punto 1 “Con relación a su territorio, cada una de las partes”, se establece en el inciso f) que “promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales”, quedando así claro, la intención de que los programas de política ambiental y económica y las legislaciones nacionales incorporen a los instrumentos económicos.

Como complemento de lo anterior, el art. 10, relativo a las funciones del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, establece en el punto 2, inciso c) y l), que “El Consejo podrá examinar y elaborar recomendaciones sobre: el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos ambientales internos o

---

tido favorable al medio ambiente” (OCDE, 1994: 29) y existen 7 tipos básicos: tributos y otras gravámenes, mercados de derechos, sistemas de consignación (depósito/reembolso), contratos privados, privatización de recursos naturales, ayudas financieras y fianzas y seguros.

7. Véase por todos, Herrera Molina (2000).

acordados a nivel internacional” y sobre “asuntos ambientales que se relacionen con el desarrollo económico”.

Los efectos que ha tenido los fundamentos del ACA para la tributación con fines ambientales en México son analizados en un apartado posterior, pero cabe resaltar una vez más que aunque no son obligaciones en el sentido estricto jurídico debido a la naturaleza internacional del Acuerdo, son compromisos, fines y principios rectores de política ambiental y económica para México, al estar el ACA en una jerarquía igual que la Constitución Política mexicana.

## **POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA, UNA TRAYECTORIA ASCENDENTE**

Hay acuerdo, entre los estudiosos de la materia ambiental comunitaria,<sup>8</sup> en considerar que algunos eventos y documentos surgidos a finales de 1960 son los antecedentes inmediatos de lo que puede formalmente llamarse política ambiental de la Comunidad Europea (CE). Entre ellos está la *Carta Europea del Agua* de 1968 (que incluye la *Clean Air Act*), el Programa para la Defensa y Conservación del Medio Ambiente que el Gobierno Federal Alemán establece en 1969 y la Declaración en 1970 del Año Europeo de Protección Ambiental. Sin embargo, el parteaguas de esta política comunitaria lo encontramos en la Comunicación de la Comisión Europea de 1971,<sup>9</sup> donde se subraya la exigencia de considerar la calidad de los recursos naturales y de las condiciones de vida en la definición misma y organización del desarrollo económico. En ese mismo año, la Comunidad celebra el Symposium de Praga como prelude de la Conferencia de Estocolmo de 1972. Finalmente, la Cumbre de París de 1972 llevaría a la configuración de la política ambiental comunitaria a través de su Primer Programa Comunitario en materia ambiental a implementarse en el período 1973-1977.

Al igual que en el resto del mundo, la política ambiental comunitaria de este Primer Programa se centra en la lucha contra la contaminación, basándose en la corrección de los daños ambientales. Aunque se presentan avances en el Segundo Programa comunitario (1977-1981), manifestados en una orientación ambiental más preventiva –aparece la Evaluación del Impacto ambiental como instrumento político-jurídico– no deja de plantearse la problemática ambiental como algo aislado que puede perjudicar a la salud humana.

---

8. Entre otros Aguilar Fernández (1992) y Alonso García (1993).

9. 22/Jul/71 Comunicación de la Comisión CE.

Hasta el Tercer Programa, que abarca los años de 1982 a 1986, se reorienta la política ambiental de la Comunidad bajo las ideas de prevención, corrección, generalidad y globalidad, integrándose esta política ambiental en el resto de políticas comunitarias. Aparece también como objetivo, que la política ambiental comunitaria no debe distorsionar el mercado único; la directiva comunitaria y la armonización de legislaciones sobre la materia de los estados miembros, son los mecanismos protagónicos de esta etapa.

El Cuarto Programa (1987-1992) nace bajo el auspicio del Acta Única Europea (1986) que le da apoyo legal a la actuación comunitaria en asuntos ambientales. Por otra parte, aparecen ya sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) sobre la materia y se hace énfasis en la insuficiencia de la legislación comunitaria, si ésta no se aplica efectiva y eficazmente. Se establece en este Programa, el ordenamiento territorial como un instrumento clave para la gestión ambiental adecuada.

En 1992 se firma el *Tratado de la Unión Europea* que fundamenta explícitamente la política ambiental de la Comunidad;<sup>10</sup> así, el Quinto Programa Comunitario en materia ambiental (1993-2000) se apoya en el *megaobjetivo* del desarrollo sostenible que pretende la Comunidad Europea.<sup>11</sup> Dos principios rigen este Programa: *el que contamina, paga* y el de *responsabilidad compartida*, ya que se asume que no solo los fallos de mercado generan degradación ambiental, también la gestión ambiental ineficiente es causa de ello.

El Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, hace algunas introducciones que perfilan mejor el tema ambiental en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.<sup>12</sup>

El Quinto Programa identifica a tres grandes grupos o actores que intervienen en la dinámica de la contaminación: los poderes públicos, las empresas públicas y privadas y la opinión pública. A los primeros se les confiere la responsabilidad de la pla-

---

10. Art. 3 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*:

“Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la Acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

k) una política en el ámbito del medio ambiente”.

11. Art. 2 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*:

“La Comunidad tendrá por misión, promover mediante el establecimiento de un mercado común y de la unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas y acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente...”

12. El *Tratado de Amsterdam* reordenó el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea* junto con el de la Unión Europea, cambiando la numeración de los artículos. Aquí se anotan los preceptos con su número original y con el actual.

nificación del desarrollo económico, la información, educación y formación de los ciudadanos, la influencia que pueden ejercer en los mercados a través de los instrumentos económico-fiscales y se resalta el protagonismo de las administraciones públicas regionales y locales en la gestión ambiental.

Por su parte, la empresas son reagrupadas por el Programa en cinco grandes sectores que impactan directa o indirectamente al ambiente: industria, energía, transporte, agricultura y turismo. El Programa hace hincapié en la tecnología y desarrollo ambiental y los mercados *verdes* como factores de competitividad que deben ser impulsados políticamente por la Comunidad.

Finalmente, la sociedad, y su manifestación a través de la opinión pública, es responsable intergeneracionalmente del deterioro ambiental ya que todos somos contaminadores directos, consumidores de bienes y servicios y generadores de residuos. La capacidad de influencia en la política y decisiones colectivas así como la difusión de la información y la promoción de los intereses colectivos son factores que deben explotarse por parte de la política ambiental comunitaria.

El *Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente "Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos"* (VI Programa CE) fue aprobado el 22 de julio de 2002 tras diversas discusiones y como su nombre lo indica, abarca hasta el 2010. Este programa fue elaborado bajo una planeación estratégica, evaluándose previamente el Quinto Programa.

Cuatro grandes áreas son señaladas como prioritarias en el VI Programa CE: cambio climático; naturaleza y biodiversidad; medio ambiente y salud; y utilización sostenible de los recursos naturales y gestión de residuos. No se descarta, desde luego, la importancia de otros problemas de contaminación. Asimismo, las estrategias prioritarias comunitarias son:

- Mejorar la aplicación de la legislación vigente.
- Integrar la problemática ambiental en otras políticas (incluyendo la fiscalidad ambiental).
- Incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente.
- Capacitar a los ciudadanos para modificar comportamientos.
- Introducir la dimensión ambiental en las decisiones sobre planificación y gestión de los usos del suelo.

Dos principios nuevos son introducidos por el VI Programa CE: el de *inversión de la carga de la prueba*, esto es, que el presunto contaminador debe probar que no lo es, y el principio de *sustitución* que indica que, en caso de ser posible, ha de sustituirse por la opción más limpia, ya sea tratándose de productos, procesos, tecnologías, etc.

En una clasificación propia y subjetiva<sup>13</sup> observo tres *generaciones* de políticas ambientales que coinciden con la evolución de la Comunidad Europea sobre la materia. En una primera etapa —que comienza con la alarma mundial sobre la contaminación que significó la Conferencia de Estocolmo— las políticas ambientales tienen como finalidad la corrección, la reparación directa y se estructuran sectorialmente (agua, aire, bosques, etc.); es considerado que el desarrollo económico es contrario a la preservación ambiental.

Después viene una segunda generación que abarca aproximadamente la década de 1980 donde se elabora una política ambiental preventiva y correctiva, bajo un tratamiento global y complementario a la política económica ya que se descubre que no es incompatible desarrollo económico y medio ambiente, sino que existen fallos en el mercado y costos sociales ambientales que deben ser corregidos a fin de evitar la degradación ambiental. Debido a que la política ambiental y la económica son complementarias es necesario también, considerar las desigualdades entre países ricos y pobres.<sup>14</sup>

Finalmente, en los últimos años del siglo pasado se diseña la política ambiental con base en finalidades colectivas y sus correspondientes responsabilidades compartidas, manteniendo el tratamiento global pero obligando a la actuación local para solventar los problemas mediante la utilización de controles directos e instrumentos económicos. Actualmente, el desarrollo sostenible es meta para toda política y legislación ambiental de cualquier Estado que aspire a tener un bienestar colectivo.

La realización e implementación de la política ambiental comunitaria esbozada, se traduce en normas jurídicas del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*<sup>15</sup> (TCCE) que contienen los objetivos de esta política y los principios que regirán la actuación y legislación. En el art. 130.R.1. (174, actualmente) del TCCE se contemplan cuatro objetivos principales: la conservación, protección y mejora de la calidad ambiental;<sup>16</sup> la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; y el fomento de medidas a escala internacional para hacer frente a los problemas regionales y mundiales. En los numerales 2 y 3 de ese mismo artículo se encuentran siete principios:<sup>17</sup> integración de la dimensión ambiental al

---

13. Esta clasificación la he difundido en varios de mis trabajos, véase *Fiscalidad y medio ambiente en México*, México, Porrúa, 2000.

14. Al respecto, se puede consultar a Jiménez Herrero (1992).

15. Modificado por el *Tratado de la Unión Europea* de 1992 y por el *Tratado de Amsterdam* de 1997, véase *supra*.

16. Complementado con el actual art. 2 TCCE que señala como objetivo de la Comunidad, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Véase Krämer (1999).

17. Véase Alonso García (1993) y López Ramón (2000).

resto de las políticas comunitarias;<sup>18</sup> unanimidad para ciertas decisiones en materia ambiental; cautela y acción preventiva ante los problemas ambientales; corrección preferentemente en la fuente; el que contamina, paga; y el principio de subsidiariedad,<sup>19</sup> general para toda actuación comunitaria, en relación a la actuación primera de los gobiernos y administraciones públicas locales, regionales y nacionales.

Habrà que esperar a que se retome la discusión sobre una *Constitución Europea* que sustituya al Tratado en comento, y dar seguimiento a los fundamentos y principios ambientales que se plasman en ella, lo cual sin duda es interesante, considerando las desigualdades legislativas en materia ambiental que existen todavía entre los diez nuevos estados miembros y los que ya integraban a la Comunidad Europea.

Desde 1990 hay una Agencia Europea de Medio Ambiente, regida por un Consejo integrado por representantes de los estados miembros, dos vocales del Consejo y dos vocales del Parlamento. Las funciones de esta Agencia son la recopilación de datos objetivos sobre la situación ambiental tanto del territorio de la Comunidad como de otros ámbitos para poder obtener bases científicas para la adopción de nuevas normas ambientales comunitarias o bien, exigir el cumplimiento de las ya existentes. Aunque no se le atribuyen funciones de elaboración ni de ejecución de la política ambiental comunitaria, se vislumbra un futuro donde se le ampliarán sus competencias.

Por último, un aspecto crucial en las políticas públicas ambientales de la CE es el de su financiación. La financiación de la política ambiental comunitaria la realizan sus estados miembros como una obligación inexcusable. En 1992 se creó el fondo ambiental comunitario LIFE,<sup>20</sup> un instrumento financiero específico que tiene como objetivo contribuir a la financiación de acciones ambientales prioritarias de los estados miembros y proporcionar asistencia técnica y económica para las organizaciones estatales de protección del medio ambiente. También puede utilizarse el Fondo de Cohesión, siempre y cuando se trate de proyectos concretos –no programas ni planes– y que impliquen un coste desproporcionado para el organismo estatal; este Fondo puede financiar hasta en un 80% la inversión. Los fondos estructurales (FEDER, FEOGA y FSE) indirectamente y en casos muy específicos pueden contribuir a la financiación de la política ambiental europea.

La Comunidad, tal y como se aprecia en la somera exposición, tiene una política y legislación ambiental propia, independiente de la política y legislación ambiental

---

18. El *Tratado de Amsterdam* introdujo el actual art. 6 que obliga a que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el art. 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

19. Este principio se establece en el art. 3.B del TCCE.

20. Véase Krämer (1999) y López Ramón (2000).

de cada uno de sus estados miembros; cuenta con organismos especializados y financiamiento para realizar esta política. Sus ciudadanos gozan de estas decisiones y son protegidos legalmente —efecto directo de la directiva comunitaria— en todo lo concerniente al medio ambiente, bien sea de forma global o en los recursos y elementos ambientales. Gracias a los organismos que conforman la Comunidad, ya hay jurisprudencia sobre temas ambientales y con una génesis diferente, gran parte del derecho ambiental comunitario o interno de los estados miembros se ha formado gracias a la política ambiental comunitaria.

## **ASPECTOS AMBIENTALES Y ECOTRIBUTARIOS DEL ACUERDO ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y MÉXICO**

El art. 34 del Acuerdo está dedicado a la cooperación en materia de medio ambiente y recursos naturales y se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos se condiciona a las partes a que tomen en cuenta la necesidad de preservar el medio ambiente y los equilibrios ecológicos, en todas las medidas de cooperación que inicien en virtud del Acuerdo. Esto se colige con el art. 5, inciso k), que trata la liberalización comercial de las barreras arancelarias y no arancelarias. En las decisiones relativas a los productos se incluirán en particular las excepciones generales justificadas por motivos de protección de la vida o salud de los seres humanos,<sup>21</sup> los animales o las plantas, entre otras excepciones.

En el apartado dos del precepto en comento, las partes adquirieron los siguientes compromisos:

- Desarrollar la cooperación para frenar el deterioro ambiental.
- Fomentar la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Desarrollar, difundir e intercambiar información y experiencias sobre legislación ambiental.
- Estimular la utilización de incentivos económicos para promover su cumplimiento.
- Fortalecer la gestión ambiental en los distintos niveles de gobierno.
- Promover la formación de recursos humanos, la educación en temas de medio ambiente y la ejecución de proyectos de investigación conjunta.
- Desarrollar canales para la participación social.

---

21. Con acierto, el Acuerdo separa la cooperación en materia de salud de la del medio ambiente, estableciéndose la primera en el art. 42 del Acuerdo.

La promoción del acceso mutuo a los programas en la materia ambiental –según modalidades específicas– está establecida en el apartado tercero. Un aspecto interesante es la prevención que se hace en el cuarto y último apartado del art. 34, para que las partes, si se considera pertinente, celebren un acuerdo sectorial en el ámbito del medio ambiente y recursos naturales.

El tema ambiental también sobresale en la cooperación regional que las partes fomentarán, especialmente en Centroamérica y el Caribe. La disposición del art. 37.2 indica que se dará prioridad a las iniciativas encaminadas a fomentar la cooperación regional sobre temas medioambientales y en el sector de la investigación científica y tecnológica.

Además del numeral 34, dedicado a los temas ambientales, existen otras referencias a estos temas en otras disposiciones. El art. 35 se refiere muy concretamente al sector pesquero, basándose en la importancia socioeconómica que tiene éste para las partes las cuales se comprometen a establecer una cooperación más estrecha en este ramo y en caso de considerarse procedente, se celebraría un acuerdo sectorial de pesca, conforme con sus respectivas legislaciones.

Asimismo, el sector agropecuario, contemplado en el art. 21, será estudiado tomando en cuenta las disposiciones para armonizar la normas y las medidas sanitarias, fitosanitarias y medioambientales, con vista a facilitar los intercambios comerciales, considerando la legislación vigente y de conformidad con las normas de la OMC y las disposiciones del art. 5 ya referidas.

El sector energético juega un importante papel en el desarrollo sustentable, por lo que el numeral 23 del Acuerdo se dedica a ello. Sobresalen la promoción de la transferencia de tecnología y los intercambios de información sobre las legislaciones respectivas así como el diseño de procesos más eficientes de generación de energía, el uso racional de la misma, el apoyo al uso de fuentes alternativas que protejan el medio ambiente y sean renovables y la promoción de proyectos de reciclaje de residuos para su utilización energética.

El ecoturismo –muy impulsado en la Comunidad Europea– está presente en el Acuerdo; el art. 25.1 señala que el objetivo primordial al respecto, será mejorar el intercambio de información y establecer las prácticas más adecuadas con el fin de garantizar un desarrollo del turismo equilibrado y sostenible. En este contexto, el apartado 2, inciso a) del mismo precepto señala que las partes se centrarán especialmente en salvaguardar y aprovechar al máximo el potencial del patrimonio natural y cultural.

Finalmente, un aspecto que penetra a todo lo medioambiental es la investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. En este aspecto la cooperación se construye al ámbito de interés mutuo de las partes, respetando sus políticas respectivas, según se señala en el art. 29.1 del Acuerdo. En el apartado 2 de la misma disposición se mar-

can los objetivos de a) fomentar el intercambio de información y conocimientos especializados en ciencia y tecnología, en particular en la aplicación de las políticas y programas; b) fomentar una relación duradera entre las comunidades científicas de las dos partes; c) fomentar la formación de recursos humanos.

## ECOTRIBUTACIÓN EN LA CE Y SUS PAÍSES MIEMBROS Y EN EL TLCUEM

Es necesario apuntar que el TLCUEM es un Acuerdo que va más allá de lo comercial, abarcando cooperaciones en diversos ámbitos: político, educativo, tecnológico, etc. Sin embargo, es notoria la prevalencia por la liberalización del comercio, señalada en el art. 2, mismo que puntualiza que ésta se hará conforme con las reglas de la OMC, lo que nos indica la vigilancia para que las medidas ambientales internas de cada parte del Acuerdo, no interfieran con el libre comercio. Esto se apuntala con el art. 5, inciso k) ya citado arriba, que tiene su origen en el art. XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los cuales marcan las excepciones generales justificadas.

Partiendo de lo anterior, y al igual que el ACA, no hay una referencia explícita de los tributos con fines ambientales, pero sí de los instrumentos económicos donde se incluyen aquellos. De esta forma, el único artículo que señala explícitamente a los instrumentos económicos es el 34.2: “Las partes se comprometen a... estimular la utilización de incentivos económicos para promover su cumplimiento (de la legislación ambiental)”. Es notorio que en lugar de decir “instrumentos” diga “incentivos”; me aventuro a suponer que la razón es que a nivel legislativo los instrumentos económicos ya están plasmados en México, como veremos en el siguiente apartado y que en las negociaciones del Acuerdo, pudo haberse “perdido” la idea o redacción original. Lo importante es que a lo largo de todos los preceptos relacionados con el medio ambiente en el TLCUEM ya citados, se establece el concepto de “medidas ambientales” o encaminadas a la protección ambiental, dando cabida a las fiscales y ecotributarias.

Más que impulsar abiertamente el uso de instrumentos económicos y de ecotributos, el TLCUEM cautelosamente señala prevenciones sobre los efectos que éstos pudieran tener, especialmente si se considera el arraigo que tiene la fiscalidad ambiental en los estados miembros de la Comunidad Europea<sup>22</sup> y la experiencia al respecto

---

22. El sexto programa comunitario mencionado, en su apartado 2.3 “Incitar al mercado a actuar a favor del medio ambiente” señala las reformas de fiscalidad ambiental que han llevado a cabo los estados miembros e impulsa abiertamente que se continúe con la implantación de tributos con fines ambientales.

de las distorsiones que pueden ocasionar los instrumentos económicos con fines ambientales en la competitividad comercial. Así, el art. 11.1 del TLCUEM establece que: “Las partes acordarán medidas apropiadas para evitar distorsiones o restricciones de la competencia que pudieran afectar significativamente el comercio entre México y la Comunidad”. Por su cuenta, el art. 54 hace las prevenciones necesarias para evitar la doble imposición, discriminación impositiva, fraude y evasión fiscal, completándose de esta manera, el catálogo de “riesgos” para el libre comercio que puede ocasionar la tributación con fines ambientales.

## **REPERCUSIONES EN LAS POLÍTICAS Y LEGISLACIONES AMBIENTAL Y TRIBUTARIA MEXICANAS<sup>23</sup>**

Es evidente que existen antecedentes fiscales y ambientales en la legislación mexicana, anteriores al ACA/TLCAN y TLCUEM; sin embargo, ninguno hay relacionado con la fiscalidad ambiental o con los ecotributos, como tales y en lo que respecta al Derecho medioambiental, en opinión de Carla Aceves (2003: 80 y ss.) el contexto internacional medioambiental es el antecedente del derecho ambiental mexicano, concebido como tal y concretamente el TLC, el “acicate” del desarrollo jurídico del mismo.

Por lo anterior, no es de extrañar que la legislación básica ambiental mexicana –la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA)*– se reformara sustancialmente en diciembre de 1996 para acoger en sus arts. 21, 22 y 22 bis a los instrumentos económico-fiscales con fines de protección ambiental, tras la presión surgida de los compromisos del ACA.

A partir de 1997 se desarrolló en México una incipiente fiscalidad ambiental, basada en el cobro de derechos o tasas, para recuperar el costo por los servicios públicos ambientales; también comenzaron a surgir diversos foros y espacios para discutir proyectos e iniciativas de impuestos ambientales, destacándose en 1998 el seminario “Reforma Fiscal Ecológica: Retos y Oportunidades”<sup>24</sup> y en el 2001 el “Foro Medio Ambiente y Reforma Fiscal”<sup>25</sup>, con motivo de la propuesta de Reforma Ha-

---

23. El análisis un poco más detallado de la evolución de la fiscalidad ambiental en México, puede consultarse en mi trabajo *Fiscalidad ambiental en México, una década en busca de su establecimiento* (2004).

24. Organizado por la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados y el Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable adscrito al Consejo Coordinador Empresarial; ver el documento resultado del seminario *Reforma Fiscal Ecológica en México*, enlistado en la bibliografía.

25. Organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión de Medio Ambiente del Senado de la República y la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, con la cola-

endencia del presidente Vicente Fox, que aunque no fue aprobada en su totalidad, dejó una serie de iniciativas<sup>26</sup> y abrió la discusión a la fiscalidad ambiental en el ámbito de las instituciones gubernamentales. Sobresalen las iniciativas para eliminar subsidios al agua y otros estímulos perversos para el medio ambiente, p. ej., exenciones de IVA a sustancias contaminantes.

A partir de 2002 se establecieron una serie de derechos relacionados con el medio ambiente, que con algunas reformas, subsisten en los arts. 191-A a 194-W de la actual *Ley Federal de Derechos*; aunque no pueden calificarse como tributos ambientales todos ellos, la mayoría intenta serlo del tipo “recuperadores de costo” más que “incentivadores”, siendo los ingresos de estos tributos, afectados al área o problema ambiental en cuestión. Los derechos están establecidos sobre uso de agua, vertidos de aguas residuales, visitas a reservas ecológicas, caza de especies en riesgo de extinción, aprovechamiento de recursos naturales, y otros servicios públicos ambientales (autorizaciones).

La propuesta más sólida en materia de fiscalidad ambiental realizada en 2001 fue la de convertir al Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) en un impuesto ambiental: ECO-ISAN. El análisis pormenorizado de este impuesto excede el espacio de este trabajo,<sup>27</sup> pero resumidamente los cambios consistían en modificar los elementos para la cuantificación tributaria, tomándose en cuenta las emisiones contaminantes (óxidos de nitrógeno) que cada automóvil generara para así graduar el pago del impuesto. Lamentablemente, la propuesta tenía visos de inconstitucionalidad ya que recaía en el sector automotriz –fabricantes, ensambladores, etc.– la obligación de emitir el certificado sobre las emisiones, incumpléndose así el principio de legalidad. Por otra parte, no quedaba claro el incentivo para adquirir automóviles nuevos menos contaminantes que los usados; la propuesta no fue aprobada por el poder legislativo.

El 7 de diciembre de 2003 aparece publicada en la Gaceta Parlamentaria<sup>28</sup> la propuesta del ejecutivo federal de la *Ley de Impuestos Ambientales*, que al igual que el ECO-ISAN presenta notorias deficiencias en la configuración de los elementos tributarios distorsionándose la finalidad extrafiscal ambiental. La ley solamente contempla tres supuestos, tres impuestos:

---

boración del Instituto Nacional de Ecología y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México. Algunas de las aportaciones están recogidas en Moreno Arellano, *et al.* (2002).

26. Cfr. Giner de los Ríos (2002).

27. Todos los tributos ambientales así como estímulos o exenciones con finalidad ambiental son analizados detalladamente en mi obra “Teoría y práctica de la tributación ambiental en México” en proceso de elaboración y futura publicación.

28. Gaceta parlamentaria No. 1369-I, en: [http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/iniciativas/gp59\\_s1ptimrto.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/iniciativas/gp59_s1ptimrto.html)

- Por la contaminación por sustancias tóxicas, bien sean por contaminantes persistentes o por sustancias químicas industriales tóxicas.
- Por el deterioro de los ecosistemas forestales.
- Por la pérdida de componentes de la biodiversidad.

En el primer caso existe una contradicción ya que las sustancias a que se refiere están prohibidas o se tiene un uso controlado de las mismas para fines sanitarios, agrícolas o industriales. Si están prohibidas ¿por qué gravarlas? En todo caso corresponde a las autoridades aplicar las sanciones y penas que el derecho administrativo y el penal deben señalar al respecto. Y desde el derecho fiscal, corresponde a la legislación en materia de IVA o IEPS establecer tasas diferenciadas para propiciar el uso de las sustancias menos dañinas, siempre que no estén prohibidas.

En los otros dos supuestos, en realidad se grava el aprovechamiento o tenencia de los recursos forestales y de fauna o flora silvestre consideradas en riesgo por la *Ley General de Vida Silvestre* y los incluidos en la *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre*. En ambos casos existe una doble imposición pues hay tributos que gravan el aprovechamiento y tenencia a través de derechos o impuestos sobre los ingresos obtenidos y por otro lado, como sucede en el supuesto de las sustancias tóxicas, si ya existen límites o prohibiciones, es un sin sentido imponer un gravamen.

La propuesta de la *Ley de Impuestos Ambientales* no fue aprobada y al igual que el ECO-ISAN no fue muy difundida en los medios de información ni discutida a profundidad por los diputados debido a las polémicas alrededor de otras reformas fiscales.

Como contrapartida a la imposición de tributos o gravámenes con fines ambientales, están las exenciones o estímulos que fomenten la protección del medio ambiente. En nuestro país existen estímulos para las inversiones en investigaciones y desarrollo tecnológico (I+D) pero no están condicionadas a que respeten el medio ambiente o prevengan la contaminación como en otros países.

Existe también el 100% para la depreciación de la maquinaria y equipo destinado para la conversión a consumo de gas natural y para prevenir y controlar la contaminación ambiental en cumplimiento de las disposiciones legales respectivas (art. 41, fracc. XIV de la LISR).

En cuanto a las exenciones en la misma LISR, las que presentan con claridad una finalidad ambiental indirecta son las que se otorgan a las sociedades o asociaciones civiles dedicadas a preservar la flora, fauna silvestre y acuática y las dedicadas a conservar a las especies en extinción, establecidas en el art. 95, fracs. XIX y XX LISR, dedicado a las personas morales con fines no lucrativos y, por ende, no contribuyentes.

Las actividades agrícolas, agropecuarias y pesqueras han tenido tratamientos específicos en el régimen tributario federal, como ejemplo tenemos las tasas cero de IVA, exenciones en el ISR y acreditaciones en el IMPAC; en 2002 y 2003 han destacado en el sector forestal este tipo de estímulos. A pesar de que algún supuesto pueda estar vinculado indirectamente con los recursos naturales o contaminación, no pueden calificarse como supuestos fiscales ambientales ya que no tienen una extrafiscalidad incentivadora o realmente recuperadora del costo ambiental; incluso a veces, son estímulos perversos ya que se sobreexplotan los recursos naturales.

La OCDE<sup>29</sup> reporta que México tiene impuestos ambientales aunque sin definir con claridad a qué tributos se refiere, suponemos que a los mencionados derechos y a las tasas sobre gasolinaz; al igual que con el IVA o IEPS, si hacemos una evaluación con los criterios teóricos de los IEF, no queda claro su calificativo de *ambiental*.

Es evidente la presión que ejerció el ACA/TLCAN para impulsar el inicio de la fiscalidad ambiental y la ecotributación en México; también, es claro que el TLCUEM, por las tendencias de la Comunidad Europea y sus estados miembros en la materia, comienza a influir en los estudios, proyectos e iniciativas legislativas. Tampoco hay que olvidar la promoción que hace la OCDE, de la cual es miembro México, del uso de instrumentos económico-fiscales con fines ambientales. Finalmente, las tendencias internacionales y la interacción medio ambiente y libre comercio, no dejarán que México y todos los países que no lo han hecho establezcan más pronto o más tarde una fiscalidad ambiental, vía reforma fiscal integral o por incorporación paulatina de la finalidad extrafiscal de protección ambiental en sus ordenamientos jurídico tributarios.

## **EL ALCA, NUEVOS RETOS AMBIENTALES Y ECO-TRIBUTARIOS**

El proceso para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>30</sup> inició hace casi diez años, en diciembre de 1994, con la Cumbre de las Américas en la que los 34 países de la región acordaron iniciar el ALCA. Las negociaciones formales sin embargo, iniciaron en 1998, con la Segunda Cumbre de las Américas, donde se acordó entre otras decisiones, que el proceso de negociación sería transparente, tomaría en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño

---

29. OCDE (2001).

30. El sitio web oficial del ALCA es: <http://www.ftaa-alca.org>, y aquí se puede encontrar toda la información relativa.

de las economías, contribuirían a elevar el nivel de vida, a mejorar las condiciones de trabajo y a proteger mejor el medio ambiente. Está previsto que el proceso de negociación termine en enero de 2005 y el Acuerdo del ALCA entre en vigor en diciembre del mismo año.<sup>31</sup> La relevancia mundial de este gran bloque de integración económica es obvia al igual que las implicaciones en la legislación interna de cada Estado que será parte del Acuerdo.

Paso a analizar los aspectos ambientales y ecotributarios del tercer borrador del Acuerdo, de 21 de noviembre de 2003, el cual puede sufrir diversas modificaciones pero constituye el documento madre del ALCA.

Al igual que la mayoría de tratados y acuerdos de libre comercio, entre ellos el TLC y el TLCUEM estudiados, el concepto de desarrollo sostenible está presente en el preámbulo; sobresale, en el borrador en comento, la posibilidad de incluir un franco impulso a la relación medio ambiente-comercio: *Decididos a proteger mejor el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible (adoptando políticas comerciales y ambientales que se apoyen mutuamente)*. El calificativo de *mejor* para la protección ambiental, puede deberse a que actualmente casi todos los países que serán partes ya tienen establecida una política y legislación en materia de protección ambiental.

El propósito del ALCA es *el establecimiento de un área de libre comercio... de conformidad con el art. XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y su Entendimiento y el art. V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), conforme con el art. 1<sup>32</sup> del capítulo II Disposiciones Generales*. A pesar de la simplicidad de este enunciado, el borrador del Acuerdo es extenso y abarca una serie de aspectos que interfieren con el libre comercio, tales como los marcados en el apartado d) del art. 2 del capítulo 2 que señala: "Los objetivos de este Acuerdo son los siguientes: ... eliminar obstáculos, restricciones y/o distorsiones innecesarias al libre comercio entre las partes, (incluyendo, prácticas de comercio desleal, medidas para-arancelarias, restricciones injustificadas, subsidios y ayudas internas al comercio de bienes y servicios)".

Al ser un instrumento internacional moderno con un proceso de negociación de varios años y con la experiencia de los países que serán parte en la materia, el ALCA contempla un capítulo dedicado expresamente a las *Disposiciones Medioambientales* (capítulo IV), mismo que comentaré brevemente.

En el art. 1 se reconoce el derecho de cada parte para establecer internamente, sus niveles de protección ambiental y prioridades de desarrollo, así como para adoptar o

---

31. Tomado de "Antecedentes del proceso del ALCA" en: <http://www.ftaa-alca.org>, v.i. 9 de mayo de 2004.

32. Todos los artículos referidos son del capítulo IV.

modificar su política y legislación; resalta el compromiso de que *cada parte garantizará que dichas leyes y políticas establezcan y fomenten altos niveles de protección ambiental y se esforzará por perfeccionar dichas leyes y políticas.*

Por su cuenta, el art. 2 se dedica a la aplicación y fiscalización de la legislación ambiental, teniendo como objetivo asegurar que no haya disminución de ello, como mecanismo para buscar o incentivar la inversión extranjera en el territorio de alguna de las partes ya que esto implicaría una competencia desleal y una distorsión del mercado. Cabe observar que al ALCA –como al ACA/TLC y al TLCUEM– le faltaría lo que abiertamente se realiza en la Comunidad Europea: una armonización legislativa en materia de protección ambiental y en especial, de la ecotributación, para evitar distorsiones. Sé que evidentemente, en un acuerdo comercial internacional es difícil obligar o comprometer a las partes a esto ya que ello podría *rozar* a la soberanía y poder legislativo de un Estado, sin embargo, la intención de todo este tipo de cláusulas es esa, evitar desigualdades significativas en la legislación ambiental que ocasionen distorsiones en la competitividad.

El art. 3 está dedicado a dar cabida a la participación ciudadana en materia ambiental en el ALCA, recibiendo comunicaciones y respondiendo las consultas que se hagan; en cuanto a las consultas entre las partes, las disposiciones se encuentran en el art. 5, relacionándose con el 4 dedicado a la cooperación en materia de información ambiental.

Los compromisos respecto a las garantías para procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos relacionados con las sanciones o disposiciones en materia ambiental, se encuentran con detalle en el art. 6; este artículo, al igual que los anteriores, presenta una gran similitud en la redacción con las disposiciones equivalentes del ACA/TLCAN.

Por otra parte, también se prevé en el ALCA, la coexistencia con otros acuerdos bilaterales o regionales, *en la medida de que los derechos y obligaciones en ellos contraídos, impliquen un nivel mayor de integración que el previsto en el ALCA*; así, habrá que observar los efectos con el TLCAN y TLCUEM (art. 3, literal d y arts. 4.3 y 8 del cap. II).

El último artículo del capítulo en comento, el 9, está dedicado a las definiciones, estableciendo que por legislación ambiental se entenderá a “cualquier ley o regulación de una parte, o disposición de las mismas, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de algún peligro contra la vida o salud de los seres humanos, los animales o plantas”, enunciándose a continuación una serie de ejemplos; en mi opinión, no debería ser taxativo el listado, sería mejor dejar solo la definición.

## ECOTRIBUTACIÓN EN EL ALCA

En el art. 7 del borrador del Acuerdo del ALCA se reconoce expresamente que:

los incentivos y otros mecanismos flexibles y voluntarios pueden contribuir al logro y mantenimiento de altos niveles de protección ambiental... Según proceda, y de conformidad con su legislación, cada parte alentará el establecimiento de incentivos y mecanismos voluntarios que podrán incluir: c) Incentivos para alentar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, incluso, cuando proceda, *mecanismos de mercado*, tales como incentivos financieros para conservar, restaurar y mejorar el medio ambiente; incentivos para intercambiar o comercializar permisos, créditos u otros instrumentos relacionados con el medio ambiente, que faciliten el logro eficiente de objetivos ambientales; y el reconocimiento público de las instalaciones o empresas que tengan un comportamiento ambiental superior. (El énfasis es mío)

Al igual que en los acuerdos analizados, no se plantea a detalle la tributación ambiental pero como también ya señalé, cabe dentro del concepto de *mecanismos de mercado*. No me extiendo más al respecto ya que sería repetir lo escrito en relación al ACA/TLCAN y TLCUEM y expreso una reflexiones finales que abarcan a los tres acuerdos.

## REFLEXIONES FINALES

La integración económica y el libre comercio entre países es una tendencia irreversible en el escenario internacional; los acuerdos o tratados signados para establecer zonas de libre comercio han evolucionado e incorporan al medio ambiente y sus mecanismos de protección con un doble aspecto: como una necesidad para conseguir el desarrollo sustentable, y, por otro lado, en su relación con el comercio, específicamente, tratando que las medidas de protección ambiental no interfieran con aquél y no se creen distorsiones en el mercado.

En cuanto al tema fiscal en general, me parece que es uno de los últimos bastiones de la soberanía del Estado, ya que en algunos casos, como la Comunidad Europea, se han cedido competencias y facultades legislativas que tradicionalmente eran reservadas al poder legislativo del Estado, por ello en los acuerdos de libre comercio solo se previene la doble imposición, la lucha contra la evasión y el fraude fiscal pero no se explicita las armonizaciones de las legislaciones fiscales, incluyendo claro, a la ecotributación. Es lejano un panorama donde la mayoría de países tenga establecida una ecotributación sólida que obligue a incorporar explícitamente el tema en los acuerdos comerciales; por lo pronto, cuando las medidas de protección ambiental, y dentro de ellas los instrumentos económico-fiscales, ocasionan una competencia des-

leal o afectan la competitividad (alteración de precios) distorsionando el libre comercio, se recurre a la solución de controversias ante la OMC u organismos autorizados, como el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

Finalmente, se puede afirmar sin gran polémica que hay un avance mundial de los *ecotributos* como una categoría más de los tributos pero los problemas relacionados con ellos, especialmente la colisión con los principios constitucionales que los rigen, no se han solucionado en la mayoría de ordenamientos jurídicos; así, habrá que solucionar primero internamente en cada país tales problemas y tener un eficaz funcionamiento de la ecotributación a nivel nacional, antes de pensar en plantearlos a nivel transnacional (como el fallido intento de la ecotasa sobre las emisiones de dióxido de carbono de la Comunidad Europea) o mencionarlos francamente en los acuerdos de libre comercio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aceves Ávila, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003.
- Aguilar Fernández, Susana, “Políticas medioambientales y diseños institucionales en España y Alemania: la Comunidad Europea como escenario de negociación de una nueva área política”, tesis doctoral mimeografiada, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- Alonso García, Enrique, *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, vols. I y II, s.l., Civitas, 1993.
- Barrón, Luis F. y Alain de Remes, coords., *Crecer y conservar. Definiciones para una política ecológica*, México, Cal y Arena / CIDAC, 1996.
- Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, FCE / Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, 1994.
- Figueroa Neri, Aimée, *Fiscalidad y medio ambiente en México*, México, Porrúa, 2000.
- “Los instrumentos económico-fiscales para la protección ambiental: virtudes y vicios”, en César Montaña Galarza, edit., *Temas especiales de derecho económico*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.
- “Fiscalidad ambiental en México, una década en busca de su establecimiento”, en Aimée Figueroa Neri, coord., *Tópicos fiscales internacionales contemporáneos*, México, Universidad de Guadalajara, 2004.
- Giner de los Ríos, Francisco, “La política fiscal en México y las iniciativas de impuestos ambientales discutidas y aprobadas por el Congreso en diciembre de 2001”, en Gabriela Moreno Arellano, Paola Mendoza Sánchez y Sara Ávila Forcada, comps., *Impuestos ambientales. Lecciones en países de la OCDE y experiencias en México*, México, Instituto Nacional de Ecología / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, s.f.

Libre comercio, medio ambiente y ecotributación. Reflexiones sobre el ACA/TLCAN, TLCUEM...

Jiménez Herrero, Luis M., *Medio ambiente y desarrollo alternativo (Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable)*, España, IEPALA, 1992.

Krämer, Ludwig, *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, España, Marcial Pons, 1999.

López Ramón, Fernando, "Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental", en *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, No. 1, Universidad de Sevilla, <http://www.cica.es/aliens.gimadus/lopezramon.html> v.i. 4/05/2000.

Magadan Díaz, Martha y Jesús Israel Rivas García, "Dumping ecológico o imperialismo ecológico: una estrategia de comercio o una medida de protección medioambiental", en *Noticias de la Unión Europea*, No. 160, 1998.

Rojas Amandi, Víctor Manuel, *La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC*, México, Oxford University Press, 2000.

Rozo Gutiérrez, Carolina, "Las funciones extrafiscales del tributo, a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico colombiano", en *Foro: revista de derecho*, No. 1, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2003.

Yunez-Naude, Antonio, comp., *Medio ambiente, problemas y soluciones*, México, El Colegio de México, 1994.

Zelada Castedo, Alberto, "Comercio y medio ambiente, un asunto controvertido en la OMC", en César Montaña Galarza, edit., *Temas especiales de derecho económico*, Quito, Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.

## Documentos

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América.

Acuerdo de Cooperación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea, sus estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos.

Agencia Europea de Medio Ambiente, *Informe de la AEMA, impuestos ambientales, evolución reciente*, Copenhagen, AEMA, en: [http://europa.eu.int/agencias/eea/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/agencias/eea/index_es.htm), 2000.

Comisión Europea, *Política del Medio Ambiente en la Comunidad Europea*, Documentación Europea, periódico 5/1990, Luxemburgo, 1990.

— *How is the European Union Protecting Our Environment?*, Luxemburgo, Publicaciones de la Comisión Europea, junio de 1996.

Comunidad Europea, *Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente*, "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos", disponible en: <http://www.europa.eu.int>

— *V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (1992-2000)*, disponible en: <http://www.europa.eu.int>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Environmental Taxes in OECD Countries*, Paris, OCDE, 1995.

— *Environmentally Related Taxes in OECD Countries, Issues and Estrategies*, Paris, OCDE, 2001.

SEMARNAT / Centro Mexicano de Derecho Ambiental / Centro Internacional de Derecho Ambiental, *Ambiente, derecho, economía y política*, México, disponible en: <http://www.ine.gob.mx>

The EE Comittee of the American Chamber of Commerce in Belgium, *EC Environment Guide*, Belgium, The EE Comittee of the American Chamber of Commerce in Belgium, 1994.