

I. Introducción	9
II. La situación actual	12
III. El Salvador	12
IV. Nicaragua	16
V. Panamá	26
VI. Guatemala	30
VII. Honduras	36
VIII. Costa Rica	40

I. INTRODUCCIÓN

Siempre he pensado que la etapa de preparación de los tratados internacionales de contenido económico constituye un periodo especulativo de gran trascendencia, que tanto los gobiernos como los nacionales de las posibles futuras partes deben observar y tener presente en todos los detalles, pues en ella está el germen de lo que será el futuro *status* jurídico de las relaciones a que dichos tratados den origen.

Cuando hablo de la etapa de preparación de estos tratados igualmente me refiero a sus accesorios, que son sus acuerdos paralelos, pues éstos son la guía de materialización de aquéllos.

De lo dicho se sigue que la etapa que interesa no termina con la firma de los tratados, sino hasta el momento en que las negociaciones hayan terminado con la firma de tratados y de acuerdos paralelos. Y como podrá suceder que en el futuro se firmen otros acuerdos complementarios, conviene que la vigencia de estos convenios sea permanentemente vigilada.

Lo dicho nos lleva a preguntarnos si el fracaso de algunos tratados no será consecuencia de que no se tuvo esa precaución durante el periodo preparatorio de los mismos, o no se ha tenido el celo suficiente para cuidar su exacta aplicación. ¿No será que no se estudiaron las realidades existentes, que implican en buena parte el ánimo, tanto de los gobernantes como de los gobernados de las futuras partes, la causa de la frustración?

No se descarta la posibilidad de que esas circunstancias y ánimo cambien después de la firma de esos instrumentos internacionales; pero aún estas circunstancias pueden preverse en muchos casos, pues frecuentemente la causa de esos cambios se encuentra implícita en circunstancias previas a la suscripción.

Los preocupados por estos asuntos hemos observado el calvario del Tratado de Integración de la Comunidad Económica Europea.

Por supuesto, sabemos que en el viejo mundo, los devenires de la vida del Tratado resultaban, en buena parte, impredecibles; ese universo de mentes disímiles (así permiten calificarlas) era terreno fértil para que ello sucediera, y podríamos agregar, para que siga sucediendo. Y la idea anterior nos lleva a concluir que la tarea de quienes han de hacer realidad dicho Tratado, no será fácil.

Y si para aquellas personas de experiencia milenaria no ha sido fácil poner en práctica su interesante tratado, seguramente que para nosotros, menores de edad en la experiencia, será igualmente difícil hacer efectivos los tratados que México suscriba, sin importar quién sea la otra parte.

No soy pesimista; solamente me interesa llamar a reflexión a los mexicanos que han de intervenir en la preparación, hechura y aplicación de esos tratados.

Cómo quisiera yo que nuestras más altas autoridades gubernamentales hicieran suya esta preocupación, ya que el futuro del mundo se encuentra regido por el signo de estos convenios internacionales. Sabido es que los funcionarios son transitorios en los puestos públicos, pero si se hiciesen institucionales este cuidado y este compromiso, seguramente que se ahorrarían fracasos, gastos y tiempo, y, lo más importante, la vida internacional sería convivencia fructífera.

En párrafos posteriores mostraré a mis lectores, cómo mi preocupación no es infundada.

En este estudio pretendo presentar una realidad que he vivido a través de la palabra de personas con amplios conocimientos jurídicos que esperan la celebración o la puesta en práctica de tratados de contenido económico entre México y los países de que son nacionales.

Recientemente (los días del 15 al 18 de septiembre de 1993) en el marco del XVIII Congreso Anual del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, celebrado en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, he conocido de viva voz de los juristas más representativos en esta

materia, venidos de países hermanos centroamericanos, algo del ambiente que en la reunión de que vinieron se vive, ante la expectativa de lo que serán sus relaciones con México, en cumplimiento de tratados de libre comercio.

Me parece de sumo interés para nuestros representantes en las negociaciones internacionales con aquellos países, tanto en el presente como en el futuro de la vida de los posibles tratados, conocer el criterio de los académicos más prestigiados de aquellas latitudes, pues ello no sólo son la voz de sus pueblos, sino la voz más calificada, ya que estos hombres no únicamente conocen la realidad que viven cotidianamente, como ciudadanos de carne y hueso, sino que conocen la filosofía jurídica de sus legislaciones y han estudiado a conciencia su presente, y con base en ese estudio avizoran el futuro de nuestras relaciones económicas, con ojo de juristas y de economistas interesados en la vida de sus pueblos.

Los académicos a que aludo no son gente interesada en la política que les redituaria beneficios económicos personales, sino patriotas, cuya cultura les autoriza para emitir opiniones, sin más interés que el del Estado de que proceden.

Antes de exponer el criterio de los aludidos académicos, de lo que serán o podrán ser las relaciones de México con sus respectivos países, manifiesto que todos ellos ven en México un hermano, que tiene una vida institucional, que muy poco les interesa modificar, salvo en mínimos aspectos de sus relaciones actuales.

En complemento de lo dicho en el párrafo anterior, manifiesto que no faltan en aquellos países aislados, criterios de desconfianza de algunos ciudadanos mal informados, poco conocedores de las intenciones del gobierno mexicano para con sus respectivos Estados; criterios fundados en la conducta de algunos mexicanos; pero también manifiesto que se me ha explicado que ésta es una excepcional circunstancia.

Lo dicho nos lleva a concluir que México debe aprovechar esos sentimientos para realizar el ideal de un mercado común, que elevaría la economía mexicana y la de los países hermanos a que se viene aludiendo.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL

Indirectamente y sólo para tener una visión más precisa, me referiré a lo largo de este desarrollo a los aspectos económicos de aquellos países, pues sólo interesa para este trabajo lo fiscal o lo relacionado o accesorio con este mundo de las relaciones entre Centroamérica y México.

En general, la economía de aquellos países es poco satisfactoria; ello se manifiesta de diversas maneras.

La situación relativa a acuerdos internacionales de contenido económico en la región que me interesa no ha sido muy adecuada; muchos convenios de esta naturaleza se han suscrito y casi todos han fracasado; la integración económica, prácticamente, no se ha logrado, y la vida de acuerdos relativos ha sido efímera.

Pienso que lo anterior se debe especialmente a que el criterio de las personas que han hecho el gobierno ha discrepado del pueblo interesado en la convivencia de estos países; también pienso que esto parcialmente se debe a la inestabilidad política de aquella región.

Ahora me interesa hacer alusión al contenido de las ponencias que representantes de diversos países centroamericanos presentaron en el mencionado Congreso y a algunos datos obtenidos de otras fuentes.

III. EL SALVADOR

El ponente en este Congreso venido de El Salvador fue el doctor Jorge Alberto Gómez Arias.

En la introducción a su ponencia, el doctor Gómez Arias indicó:

La complejidad y amplitud de las relaciones internacionales en el mundo actual exige una respuesta pronta y vigorosa de parte de todos los países, para no correr el riesgo de quedarse cada vez más a la zaga de los acontecimientos mundiales. Esto es especialmente válido para los países centroamericanos, que han padecido un estancamiento, para otros un retroceso, en su desarrollo económico en la década pasada, atribuible no sólo a factores externos,

sino en gran medida a conflictos políticos, que hunden sus raíces en las grandes desigualdades económicas que sufren casi todos los países de la región. Hemos observado cómo, el mercado común centroamericano que en su momento constituye una alentadora esperanza, fue decayendo y desintegrándose poco a poco hasta desaparecer virtualmente.

Sin embargo [...] ha germinado nuevamente la semilla integracionista en Centroamérica [...] El Acuerdo de Tuxtla Gutiérrez de 1991 ha venido a impulsar más el camino integracionista del Istmo, planteando un reto formidable para Centro América [se aclara que el ponente usa indistintamente las expresiones Centroamérica y Centro América] ante las prometedoras y beneficiosas perspectivas que ofrece.

El doctor Gómez Arias, manifestando amplio conocimiento de la situación internacional de los días presentes nos dice a continuación:

El cambio es el signo de la vida, y en esta época, los cambios acelerados significan el perfil de nuestro tiempo, [...]

La tendencia actual de las relaciones internacionales es la de un reagrupamiento de países afines, con vecindad geográfica e igual nivel de desarrollo, formando bloques para de esa manera ensanchar su capacidad de negociación frente a otros bloques económicos para ampliar los mercados, obtener mayores beneficios sociales y diversificar la producción, entre otros logros.

Los Estados centroamericanos constituyeron un bloque económico a partir del año 1960 por medio del tratado de libre comercio centroamericano, creando un organismo jurídico-político: la ODECA, un organismo económico la CIECA y un mecanismo de pagos el BCIE; este esquema, en su mejor momento, se caracterizó por la liberalización de intercambio comercial interregional y paralelamente a un sistema de pagos asociado al intercambio, funcionando bastante bien debido principalmente a la estabilidad económica de que disfrutó la región, cuando ocurre el lamentable conflicto con la hermana República de Honduras en 1969, el sistema interrelacionista centroamericano ya estaba en crisis, posteriormente toda la región, excepto acaso Costa Rica, entró en un periodo de conflictos políticos y recesión económica hasta la década pasada. El ensayo integracionista cayó [...] en el olvido, aunque nominalmente subsistan el BCIE y la SIECA.

Ahora estamos ante un nuevo proceso integracionista centroamericano, más ambicioso, más pujante, que en forma optimista, se desarrolla aceleradamente con una óptica distinta.

El objetivo no es, como en el pasado, la sustitución de importaciones, sino insertar la región en el mercado económico internacional [...]

La Constitución de El Salvador de 1983 vigente, faculta ampliamente el proceso de integración. En efecto, el artículo 89 de la Constitución dice: "El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del Istmo Centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales".

A continuación el doctor Gómez Arias nos entrega un párrafo de la Constitución de su país que representa el futurismo más ambicioso de la integración: la integración total; dice así:

También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes.

Resulta tan ambiciosa la Constitución salvadoreña, que ni siquiera el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que como es sabido es ya antiguo, se han propuesto llegar al punto de la integración que dicha Constitución se propone.

Después el ponente indica:

Los países centroamericanos enfrentan el futuro con gran fe en el nuevo proceso de integración teniendo presentes los logros de la Comunidad Económica Europea, el Tratado de Libre Comercio de los países del Norte, el Mercosur, el Pacto Andino y otros procesos en marcha y la experiencia acumulada en tantos años de práctica integracionista.

Con lo anterior pretenden los salvadoreños:

Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones, impulsar un amplio régimen de libertad que asegure el desarrollo pleno del individuo y de la sociedad en su conjunto, alcanzar una unión económica y fortalecer el destino financiero; fortalecer la región como bloque económico para insertarla en la economía internacional.

Luego el doctor Gómez Arias en relación con el criterio que se tiene de México en aquella República expresó:

México es uno de los pocos países de Latinoamérica con una larga y brillante tradición en su política exterior, desde los tiempos de la Doctrina Estrada en lo relativo al reconocimiento de gobiernos. Esa política se ha caracterizado por su consistencia y coherencia, por el respeto al principio de autodeterminación de los pueblos, a la no injerencia en los asuntos internos de cada país y respeto a la soberanía, el apego a la solución pacífica de los conflictos, a la solidaridad internacional.

Creo que México debe hacer que la idea expresada acerca de lo que es, perdure en Centroamérica y aprovecharla para continuar sus trabajos integracionistas en la zona.

Es sabido que no sólo está preparado el terreno, sino que los trabajos relativos se están llevando a cabo para la deseada integración; ojalá que no se produzca otra frustración como les ha acontecido en el pasado a nuestros vecinos; ellos piensan que las circunstancias permiten mejores augurios; al respecto, el representante salvadoreño agrega:

El aspecto económico toma mayor énfasis con el acuerdo de Tuxtla Gutiérrez, en enero de 1991, en el cual se plantea la creación de una zona de libre comercio a partir del 31 de diciembre de 1996, en base a acuerdos de complementación económica para nivelar la asimetría de las partes.

Lo que se apunta en otra parte de este trabajo lo señala el ponente de la siguiente manera:

El desarrollo de las relaciones comerciales de México con Centroamérica ha causado temores en algunos sectores y en otros ha

despertado optimismo y confianza. Es indudable que constituye un reto formidable para la región, pero tarde o temprano habrá que hacerlo. Dentro del proceso de globalización mundial las economías deben aumentar su competitividad, cambiar y mejorar productividad, incorporar nuevas tecnologías, para poder enfrentar con éxito nuevas relaciones con un país que nos aventaja en todo. Es lo que ha hecho México, al suscribir el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. Finalmente, debe insistirse en la formación de un bloque económico sólido que comprenda a todos los países de la región.

Termina el doctor Gómez Arias su ponencia diciendo:

Es un imperativo para los países del Istmo ampliar nuestras relaciones en todos los campos y con todos los países, en especial con Indoamérica, hasta consolidar el ideal bolivariano de una América unida.

En el mencionado Congreso no sólo se ha escuchado la voz del doctor Gómez Arias, pues otros seis juristas centroamericanos han expuesto un sentir unánime acerca del problema que los aqueja y de la relación de aquellos países con el nuestro, así como han demostrado que verán con buenos ojos la puesta en vigor del Acuerdo de Tuxtla Gutiérrez de 11 de enero de 1991.

IV. NICARAGUA

Se esperaba con inquietud por los congresistas la intervención del ponente procedente de Nicaragua, debido a que consideramos conocer poco de aquel país, cuyos movimientos políticos, en alguna forma, han conmovido a los latinoamericanos.

Pero ninguna novedad encontramos, y nuestra expectación se diluyó cuando de boca del congresista venido de aquella tierra escuchamos una de las ponencias más extensas y en la que mejor se expresa la situación centroamericana; Nicaragua es otro país, coincidente en lo esencial con los demás Estados de la región.

Como a continuación se verá, el ponente nicaragüense es explícito y en nada afecta a su criterio de jurista la situación política de su país, si no es para aludir indirectamente a manifestaciones fiscales, que en realidad no implican novedad en tratándose de un país inmerso en la problemática de toda la región; pues las necesidades de régimen legal y las carencias económicas de aquellos fiscos son, *mutatis mutandis*, iguales.

En su intervención en el Congreso a que se viene aludiendo, el representante de Nicaragua, doctor Francisco José Bosa Paiz, ha dicho:

La República de Nicaragua, al igual que la mayoría de los países centroamericanos, se vieron seriamente afectados desfavorablemente en su desarrollo político, económico y social, durante la década pasada (1980-1990), debido a las condiciones geopolíticas y a otros factores negativos que se dieron en ese período.

Las circunstancias para que se diera un desarrollo económico y social que permitiera incrementar el ingreso per cápita y aumentar el empleo, mediante un sostenimiento del Producto Nacional Bruto (PNB), no solamente no fue posible, sino que por el contrario, particularmente para Nicaragua, se redujo drásticamente, [...]

Las causas mencionadas en los párrafos anteriores, no permitieron asegurar una Política Fiscal que incentivara el crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB), mediante la promoción de la inversión nicaragüense o extranjera. Concretamente se presentó una contracción de la inversión nacional y en un mayor grado, se estancó o se redujo a niveles muy bajos la inversión extranjera. La Ley de Inversiones Extranjeras promulgada por la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, con fecha 12 de abril de 1991, no satisfizo a los inversionistas extranjeros ya que sujetaba la inversión al régimen fiscal vigente y podía eximir total o parcialmente del pago del Impuesto Fiscal y Aduanero conforme un reglamento a dictarse posteriormente y al Criterio del Comité de Inversiones Extranjeras. Las reglas del juego, en materia fiscal, no estaban claras para el inversionista extranjero.

Los actuales cambios en la Geopolítica Mundial, han vuelto a abrir un nuevo horizonte para los países centroamericanos, perspectivas que para mi país, sin la ayuda externa no puede vislumbrarse viable.

Presentado el panorama nicaragüense de la economía de aquel país, es lógico que nacionales del mismo, patriotas como el doctor Boza Paiz, nos digan lo siguiente:

Necesita mi país, el apoyo de la Comunidad Internacional y de los Organismos Internacionales como: el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, para redefinir y calificar su estrategia fiscal y diseñar Convenios Fiscales Internacionales que le den la seguridad a la inversión extranjera indispensable para reiniciar el proceso de recuperación de la producción y la modernización de la planta productiva que se encuentra actualmente en una severa obsolescencia.

Tomando en cuenta lo conocido por otras fuentes, se observa sinceridad en lo expresado por el doctor Boza Paiz y fidelidad con los hechos de aquel país.

Para Nicaragua, como para los otros Estados centroamericanos, tanto el Acuerdo de Complementación Económica México-Centroamérica, como el Acuerdo General de Cooperación entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos de 11 de enero de 1993, constituyen su esperanza para

Sentar las bases para una liberación comercial mediante un sistema de desgravación gradual y negociado, así como la eliminación de impedimentos y barreras no arancelarias al libre flujo del comercio, a fin de establecer una zona de libre comercio que deberá estar conformada a más tardar el 31 de diciembre de 1996.

Se aferran aquellos vecinos nuestros a que

Las negociaciones para la liberación comercial tomarán en cuenta las diferencias relativas existentes en los niveles de desarrollo económico de los países participantes. El proceso puede incluir negociaciones bilaterales. Al momento de la firma del Acuerdo, los países determinarán un nivel arancelario máximo, que deberá ser idealmente menor, pero nunca superior, al vigente el 11 de enero de 1991, el cual servirá de base para la aplicación de la desgravación gradual y automática.

Como expresa el ponente, por medio del segundo de los acuerdos antes mencionados,

Las partes "en materia de cooperación económica, acuerdan fortalecer y desarrollar programas en el ámbito comercial, de financiamiento e inversión y energético, con base en los compromisos contraídos en el Acuerdo de Complementación Económica Multilateral".

En vista de lo anterior, se supone que otros países centroamericanos que no suscribieron en su oportunidad estos acuerdos, pronto se adherirán a los mismos.

Nos dice después el doctor Boza Paiz:

En relación con Centroamérica, el Mercado Común ha girado a través de las: a) Declaraciones de Presidentes de Centroamérica. Se han efectuado, a la fecha de hoy, trece reuniones; b) Los Foros del Gabinete Económico. Se han realizado cinco reuniones; c) Los Foros de Ministros de Finanzas de Centroamérica; d) Reuniones de los países del CA-4 y e) La Cumbre de Panamá.

Como es sabido, si bien el último instrumento de negociación citado se titula Acuerdo de Cooperación, el mismo trae aparejadas soluciones de naturaleza fiscal que no pueden estar ausentes en estas negociaciones.

Seguramente uno de los problemas a cuya solución habrá que atender con el mayor cuidado serán los aspectos fiscales, que como sabemos, tan serias dificultades han representado para la aplicación de otros acuerdos similares.

Será necesario desde ahora preparar el terreno para que esos obstáculos se puedan salvar, mediante la revisión de las legislaciones de los Estados involucrados, pues realizar esta actividad con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de los acuerdos, lo sabemos por experiencia, no resulta adecuado.

Los nacionales centroamericanos, preocupados, especialmente por los problemas que requieren soluciones en el ámbito fiscal, han redactado diversos documentos de este contenido.

Entre los mencionados documentos destacan los siguientes:

a) Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA), que fue suscrito en Antigua, Guatemala, el 17 de junio de 1990;

b) El redactado en la misma ciudad, en marzo de 1992, derivado de la Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano (*sic*), relativo a la Armonización de la Política Tributaria de los países centroamericanos en el marco de la Integración Regional;

c) Comunicado y Primer Programa de Acción de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano;

d) Declaración de Panamá hecha durante la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, formulada en la ciudad de Panamá, los días 9, 10 y 11 de diciembre de 1992;

e) Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 13 y 14 de mayo de 1993.

En forma rápida me refiero a los puntos de mayor interés fiscal de los documentos mencionados:

I. En el Plan de Acción Económica para Centroamérica aparece:

8. Instruir a los Ministros de Economía para coordinar las acciones conducentes: a) Analizar el proceso de incorporación y participación en el GATT. Las negociaciones en curso para el ingreso al GATT deberán tomar en consideración las condiciones negociadas de los países centroamericanos que ya forman parte de ese organismo, a fin de evitar tratamientos que distorsionen la posición competitiva de los mismos. b) Efectuar las gestiones que sean necesarias para dar permanencia y ampliar las concesiones no recíprocas en determinados mercados logrando una ampliación de la iniciativa de la Cuenca del Caribe, un tratamiento conjunto similar al que se otorga a los países beneficiarios de la Convención de Lomé; así como una mejor participación y tratamiento favorable en mercados de América, Europa y Asia.

II. En la reunión de Gabinetes Económicos de los países del Istmo de 1992 se ha dicho:

De esa cuenta y considerando que la verdadera política tributaria debe ser instrumental, que su objeto es seleccionar, disciplinar y

coordinar los impuestos, de modo que no sólo transfieran recursos del sector privado al sector público, sino que coincidan con los objetivos de la política económica general, la armonización tributaria debe darse en forma progresiva, para lograr la interrelación de los objetivos regionales con los nacionales, permitiendo la suficiente flexibilidad a los países en cuanto al nivel de la presión tributaria que desean establecer, en base al grado de crecimiento económico que experimenten, así como al tipo de programa que deseen implementar.

El impuesto sobre la renta, por su importancia como instrumento de política tributaria es, a juicio de la Secretaría Permanente, el impuesto con el que debe iniciarse la armonización fiscal.

III. En el comunicado y Primer Programa de Acción de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano se dijo:

Con el propósito de promover la movilidad de recursos financieros e integrar los mercados de capitales, los Presidentes de los Bancos Centrales acuerdan emprender de inmediato las acciones necesarias para que, de manera recíproca y eficiente, se facilite:

—La revisión de la legislación y el tratamiento fiscal de los instrumentos e instituciones financieras, a fin de lograr su armonización.

IV. En la Declaración de Panamá hecha durante la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano se declaró:

Destacamos la necesidad de alcanzar la integración financiera regional, promoviendo y fortaleciendo la plena libertad para movilizar capitales entre los países de la región, con fines de inversión. En este sentido, atendiendo la resolución de los Gabinetes Económicos, acordamos promover y fortalecer la modernización e interrelación de los sistemas financieros nacionales; vincular las bolsas de valores para que puedan realizar todo tipo de transacciones bursátiles de un país a otro, facilitar el establecimiento de sucursales de entidades financieras nacionales de los países centroamericanos en los otros países de la región y la apertura a todos los servicios financieros, todo esto en un marco que permita que para que en aquellos países en donde exista banca estatal,

ésta compita en igualdad de condiciones con la banca privada; establecer normas y criterios comunes relativos a la supervisión preventiva de las entidades financieras, procurando una estructura tributaria neutral en cuanto a su impacto en la movilidad de los recursos de la región; y crear adecuados flujos de información económica y financiera, para facilitar la toma de decisiones de los agentes económicos.

Reiteramos la necesidad de fortalecer la política fiscal dirigida a reducir los desequilibrios provocados en las finanzas públicas de los países de la región, mediante la modernización, simplificación y mejoramiento de los sistemas tributarios, así como la priorización y racionalización del gasto público.

V. Finalmente en el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana del año en curso se expresa:

Artículo 17. La integración monetaria y financiera se realizará progresivamente, para lo cual los Estados Contratantes deberán armonizar las políticas macroeconómicas, especialmente la monetaria y fiscal, para asegurar, alcanzar y mantener la estabilidad interna y externa de las economías.¹

No cabe la menor duda, Centroamérica necesita una integración decidida y firme, basada, especialmente, en una economía que le permita superar sus actuales condiciones; y ese ambiente tiene que originarse, sobre todo, en una política fiscal derivada de una legislación bien meditada y discutida en forma conjunta.

Un mercado común con México sólo podrá lograrse con armonización fiscal que permita superar cualquier problema, tanto a nivel interno como internacional; es necesaria la unificación de criterios, en preparación de un mercado común, so pena de que a los acuerdos relativos les espere el mismo fracaso que otros han sufrido.

La armonización debe ir más allá del sentido ordinario de la palabra; es indispensable que los sistemas republicanos y democráticos sean reales, que la división de poderes políticos existe

¹ Los datos relativos a los documentos internacionales referidos están tomados de la ponencia presentada en el mencionado Congreso por el doctor Francisco José Boza Paiz, abogado y notario en Nicaragua.

estrictamente y que se fortalezca una cooperación entre los países involucrados en los tratados o en los convenios internacionales.

Lo anterior debe quedar en la conciencia de los gobiernos de México y de los países centroamericanos.

El ponente nicaragüense después de referirse a los documentos aludidos, nos ha expuesto la experiencia de su país en convenios fiscales internacionales de la manera siguiente:

¿Cuál ha sido la experiencia de Nicaragua con los Convenios Fiscales Internacionales? [...]

Nuestra experiencia real y práctica es nula; solamente existen hasta ahora dos convenios cuyos proyectos fueron presentados al Gobierno de Nicaragua por el Gobierno de los Estados Unidos de América. Estos son: a) Acuerdo para el Intercambio de Información Tributaria; y b) Acuerdo para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuesto sobre la renta.

a) El primero de ellos tiene como objetivo que los Estados signatarios se ayuden mutuamente para asegurarse la exacta determinación y la captación de impuestos, la prevención del fraude y la evasión fiscal, y el desarrollo de fuentes de información en materias fiscales. Esta información está relacionada con las actividades financieras de las personas, ya sean éstas residentes o nacionales de los Estados contratantes. En el caso de Nicaragua, este Acuerdo se aplica a los impuestos siguientes: a) Impuesto sobre la Renta; b) Impuesto sobre el Patrimonio Neto; c) Impuesto General al Valor; d) Impuesto Selectivo de Consumo; y e) Impuesto de Timbres Fiscales. En Nicaragua la autoridad competente y encargada de la aplicación de este Acuerdo es el Ministerio de Finanzas.

¿Por qué razones no se ha firmado este Acuerdo?

No se ha firmado por los motivos siguientes:

Existe una controversia constitucional entre los Partidos Políticos de Nicaragua en el seno de la Asamblea Nacional, por lo tanto, dicha Asamblea tiene semiparalizadas sus labores legislativas.

Y continúa diciendo el ponente:

En la Constitución Política de Nicaragua hay tres artículos, el 115, 138 y 150, numeral 4). El artículo 115 nos señala:

"Los impuestos deben ser creados por ley que establezca su incidencia, tipo impositivo y las garantías a los contribuyentes. El Estado no obligará a pagar impuestos que previamente no estén establecidos en una ley". El artículo, 150 numeral 4) se refiere a las atribuciones del Presidente de la República y dice lo siguiente: "Dictar Decretos Ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo". También el artículo 138 hace mención de las atribuciones de la Asamblea Nacional y expresa: "1. Elaborar y aprobar las leyes y decretos así como reformar y derogar los existentes".

Por lo tanto, en el caso de Nicaragua aparentemente la función de legislar en materia fiscal la comparten el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo [...] y esto incide en la aprobación de los Convenios Fiscales Internacionales.

A continuación el doctor Boza Paiz nos indica:

Hay que reformar tanto la "Legislación Tributaria Común" como la "Ley de Bancos y Otras Instituciones", para permitir la divulgación de información mantenida por el "sigilo bancario" por instituciones financieras para los efectos del Acuerdo.

Tal vez influenciados por la legislación mexicana, en México pensamos que hay que ser precavidos por lo que mira a leyes del contenido de la que se sugiere "para permitir la divulgación" de datos en algunas materias jurídicas.

En relación con este aspecto, considero que, aunque se trata de un asunto no esencial, en cualquier convenio internacional que México firme deben estudiarse los convenios que la otra parte haya suscrito con terceros Estados, o que los tenga en estudio para suscripción.

Por lo que mira al Acuerdo marcado con la letra b), o sea el suscrito para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuesto sobre la renta, dice el doctor Boza Paiz:

Este segundo Convenio se aplica a las personas residentes de uno o de ambos países Contratantes y se relaciona a los impuestos sobre la renta exigibles por cada uno de ellos. "Se consideran

impuestos sobre la renta los que gravan la totalidad de lo recibido o cualquier parte de la misma incluidos los impuestos sobre las ganancias derivadas de la enajenación de bienes muebles o inmuebles". En el caso de Nicaragua, se aplica el Impuesto sobre la Renta, establecido por el Decreto No. 662 emitido por la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Nicaragua, de fecha cinco de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro y, publicado en la Gaceta, *Diario Oficial*, No. 270 del 26 de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro [...]

Este último Convenio no ha sido suscrito entre ambos gobiernos, muy a pesar que ha habido una serie de negociaciones para lograrlo.

Hechas otras observaciones acerca de la experiencia que el ponente ha dicho tiene de nuestra vida fiscal, termina diciendo:

En vista de todo lo aquí expresado, nuestra ponencia será lo siguiente:

En términos generales nos interesa conocer la experiencia mexicana reciente en materia fiscal y muy particularmente, su impacto en la mejora del nivel de ingresos; del nivel de empleo y de apoyo a la solución de los problemas de la población más necesitada o de escasos recursos.

Estamos interesados en conocer y aprender de la experiencia mexicana en su reciente programa de privatización y sus efectos a corto y largo plazo.

Obtener toda la información que esté disponible y que se derive del proceso de modernización de la economía mexicana y particularmente su experiencia en materia de Convenios Fiscales Internacionales.

Tenemos interés en conocer los efectos de la estrategia fiscal en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); uno de los Programas más concretos y positivos para la estabilidad económica y social de México.

Con sinceridad deseo expresarles, que venimos con el ánimo y la seguridad de aprender mucho de la capacidad de investigación de los mexicanos y de la reciente experiencia de negociación obtenida al firmar el Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos de América; de su gran país, de su liderazgo en América Latina, particularmente en los países centroamericanos y concretamente en mi país: Nicaragua.

En atención a lo dicho por el doctor Boza Paiz, así como por otros ponentes centroamericanos que asistieron al Congreso a que se ha hecho mención, pienso que México se encuentra comprometido con nuestros vecinos, y si ha iniciado las negociaciones para que se organice una zona de libre comercio, es nuestro deber poner todo el entusiasmo necesario para llevar a los hechos lo que se ha expresado con la palabra escrita en los acuerdos suscritos, y continuar la tarea iniciada hasta que se logre integrar a nuestra América Latina.

V. PANAMÁ

En el Congreso a que he aludido, el doctor Manuel García Almengor, de Panamá, presentó una ponencia titulada "La revisión de la estructura de costos y la desgravación tributaria son necesidades insoslayables".

Desde el enunciado del tema se observa la preocupación del ponente por el problema fiscal de su país.

Esta preocupación está presente en su desarrollo, según expresa el ponente en el siguiente párrafo:

El sistema tributario panameño aún es regresivo, inequitativo, complicado, está distanciado de los objetivos fundamentales de un sistema tributario moderno (que aspira a ser neutral y simple).

A continuación el doctor García Almengor expresa otra preocupación, que como es frecuente, la tienen los espíritus con sentido de la justicia distributiva; dice así el ponente: "La presión tributaria recae en mayor proporción sobre el sector de la población con menor capacidad para pagar impuestos".

Después el mencionado ponente se refiere a algo que en casi todos los sistemas tributarios existe; indica:

Existe cierta ineficiencia en la administración tributaria.

Trámites excesivos, algunos problemas de corrupción [...]

Hasta cierto punto se ha realizado la conversión del sistema de cuotas por el sistema arancelario [...]

Luego el expositor, al aludir a la situación tributaria de aquel país, nos dice:

Hoy en día se ha procedido a reducir aceleradamente los niveles de protección [...]

Para las industrias existentes se continúa reduciendo los niveles de protección.

Reciente ley reformó la legislación vigente del impuesto sobre la renta con la finalidad de crear un sistema impositivo que compita y sea atractivo para los inversionistas locales y foráneos, que garantice el crecimiento económico, cumpla con los objetivos recaudatorios del Estado y propicie una distribución equitativa de los ingresos. Las pequeñas empresas, hoy en día tributan como las personas naturales, en vez del 20%. Se les ha eliminado el impuesto a los dividendos. Se ha reducido substancialmente el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Se le ha eliminado el impuesto sobre la renta a los trabajadores que devengan 350.00 o menos de salario mensual.

Se han contemplado medidas para la modernización de la administración fiscal. Se busca con la reforma fiscal trasladar la presión tributaria del grupo de menores recursos a los de mayores recursos, lo que no se ha logrado.

He transcrito los párrafos que me parecieron más importantes para estas notas; en ellos se manifiesta tanto el sentir del doctor García Almengor, como la situación fiscal que vive Panamá.

Da la impresión de que aquel país entiende la necesidad de hacer modificaciones a su sistema impositivo, ante la posibilidad de que se realice el mercado común en la región; si no es así, de cualquier manera, las acciones del gobierno panameño son encomiables, como antecedente de la implantación de dicho mercado, incluso, según el ponente, se lleva a cabo la reducción gradual de aranceles, práctica que se cumple dentro de la vigencia de los acuerdos usuales.

El ponente, en el resto de su estudio, presenta el panorama económico de su país, economía que, según parece, no es del todo deficiente.

Más adelante, el doctor García Almengor dijo en su ponencia:

La nueva cultura industrial, laboral y fiscal precisa del intercambio de informaciones sobre experiencias vividas en los diferentes países [...]

Los procesos de desgravación no sólo en el campo arancelario sino en todo el sistema tributario no pueden ni deben postergarse si es que deseamos ser competitivos.

La negociación de un arancel externo común —que es una necesidad— no debe conducir a su imposición abrupta sino más bien gradual, toda vez que los países del área, incluyendo Panamá, aún los tienen muy altos, lo que causa serias distorsiones.

En la ponencia del doctor García Almengor hay un párrafo que me interesa transcribir porque constituye guía para quienes han de intervenir en la puesta en vigor de acuerdos que pretenden el mercado común de la región en que estamos interesados; dice así:

Existen marcadas diferencias económicas en la región, por ello la liberalización del comercio no puede ser a corto plazo, sino gradual tal como lo ha señalado el Banco Mundial. Los programas de reforma comercial deben hacerlos los países de la región “al ritmo que mejor responda a sus circunstancias económicas”, dentro de un conjunto de compromisos o metas comunes en un plazo previamente determinado. Claro está que el arancel externo común —de existir— podría ser un obstáculo para que los países de la región procedan a realizar sus reformas comerciales, por ello se impone una suspensión muy temporal del arancel externo común, hasta tanto la ejecución e implantación de esas reformas logren cierta concreción. Los aspectos políticos y jurídicos juegan un gran papel y por lo tanto no pueden desestimarse. Los procesos integracionistas suelen ir más allá de los aspectos económicos.

El anterior párrafo implica que el ponente ha meditado acerca de lo que acontece con ciertas instituciones que han de crearse para que se apliquen los tratados internacionales como los de mercados de libre comercio. Los Estados que están interesados en la suscripción de tales tratados deben estar conscientes de que efectivamente al suscribir esos documentos están cediendo parcialmente su soberanía, pues frecuentemente deben someterse a decisiones de órganos comunitarios, si el tratado ha

de cumplirse fielmente; tal acontece en los casos de resoluciones de los tribunales y aun de los paneles que se crean para resolver controversias.

A lo dicho en el párrafo transcrito, agrega el doctor García Almengor: "Todo lo económico y lo político están estrechamente mezclados, diría son interdependientes. Están interrelacionados".

Posteriormente dice el ponente:

La modernización de la estructura tributaria de la región debe ser una constante, a fin de que compita eficientemente en la atracción de capitales, fomente la inversión privada para garantizar un crecimiento económico sostenido, al tiempo que se cumple con los objetivos recaudatorios del Estado, corrigiendo las ineficiencias y las inequidades.

Nuestro sistema tributario, al menos el de Panamá, se encuentra distanciado de los objetivos principales de un sistema moderno. Así lo ha reconocido el gobierno actual.

Muestra el ponente su insatisfacción con la legislación tributaria de su país y el funcionamiento del sistema correlativo en los siguientes términos:

Nuestro sistema tributario se caracteriza por normas obsoletas, exceso de formalismo, ausencia de una política de incentivos coherente, inequidad, ineficacia del régimen de sanciones, poca información, limitados servicios, mala imagen, ausencia de una carrera tributaria, ineficiente finalización y falta de neutralidad.

Qué bueno sería que los gobiernos, no sólo de Panamá, sino de todos los Estados del orbe escuchasen las críticas y siguiesen los criterios de juristas sin más interés que servir a su patria; seguramente que si esto aconteciese todos los fiscos caminarían por senderos de juridicidad.

El doctor García Almengor sintetiza la idea que tiene de lo que en su Estado acontece, con la siguiente expresión: "El sistema es regresivo y huérfano de equidad".

Luego, tratando de buscar un modelo de reforma fiscal, dice el ponente:

Es muy clara y sencilla la reforma tributaria de Estados Unidos de América:

a) Se cree que una estructura menor y más baja de tasas aumentará los incentivos para el trabajo y la inversión, y como consecuencia, reducirá el estímulo para buscar refugios tributarios y ocultar rentas.

b) La uniformidad en el tratamiento tributario de todas las rentas eliminará cualquier consideración tributaria de las decisiones económicas tomadas por los consumidores, inversionistas y hombres de negocios, a fin de lograr una más eficiente asignación de los recursos productivos (capital y trabajo).

En la América Latina se aprecia una gran disparidad de la presión tributaria.

Y termina diciendo el doctor García Almengor:

La reducción de los aranceles de importación es un imperativo para una línea política de apertura económica al igual que la reducción impositiva de todo el sistema tributario.

Como se ha visto y a continuación veremos, la integración económica es una necesidad inaplazable; integración que debe venir acompañada de una armonización en el derecho positivo de los países del área, y, especialmente, en la rama fiscal.

VI. GUATEMALA

Los representantes de Guatemala al Congreso de Derecho Fiscal a que he venido aludiendo, en la parte introductoria de su ponencia dijeron:

Tomando en consideración que ningún Estado es autosuficiente para generar bienes y servicios que requiere, se torna indispensable recurrir a fórmulas de cooperación que permitan obtener, además de esos satisfactores, algún control o equilibrio en su

balanza comercial, cuando les es desfavorable, como generalmente sucede con países sin pleno desarrollo económico.

Lo anterior ha determinado el surgimiento de procesos de integración en el campo económico a efecto de propiciar el crecimiento del comercio entre los Estados contratantes. En tal sentido se ha recurrido a distintos mecanismos que, si bien son de carácter económico y político, devienen del mismo derechos y obligaciones entre los signatarios y de éstos frente a terceros, lo que determina la connotación jurídica del fenómeno.

Como los otros ponentes centroamericanos, los guatemaltecos entienden la necesidad de una integración en el área de que venimos hablando.

A continuación los representantes a que vengo aludiendo dijeron:

Para Guatemala, el ensayo lo ha constituido el denominado Mercado Común Centroamericano que se originó con la Organización de Estados Centroamericanos —ODECA— surgida en 1951.

En 1958 se suscribe el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, cuyo objetivo inmediato, fue el comprometerse a establecer un régimen de libre intercambio de mercancías y uniformar los derechos arancelarios de productos de importación, lo que se llevó a cabo el 1 de septiembre de 1959; al año siguiente, se suscribe el Tratado General de Integración Económica Centroamericana por los países de Centroamérica, excepto Costa Rica que lo hizo más adelante.

Posteriormente los ponentes (licenciados Arturo Archila L. y Jhon Schawnk) aluden al fracaso de la organización anhelada, no obstante los intentos por hacer posible su funcionamiento; igualmente se refieren al proceso integracionista latinoamericano, que miran con la esperanza de que se convierta en realidad; aunque, como los mismos dicen, “son muchos los obstáculos y las barreras, fundamentalmente ideológicas, económicas que deben superar estas naciones para lograr concretizar, algún día, los ideales de Simón Bolívar”.

Y en justificación de lo que han dicho expresan:

Desde 1967, en la reunión de Presidentes de América Latina celebrada en Punta del Este, se fijó el propósito de integrar el Mercado Común Centroamericano y el Mercado Común Latinoamericano. Sin embargo, a la fecha, ante el fracaso de esas aspiraciones, se continúa con la celebración de acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales, inspirados en el tratado de Montevideo de 1980, sin que se vislumbre un camino positivo y esperanzador de integración de una América que merece un destino mejor.

Como se puede ver, existe incredulidad de la eficacia de los tratados internacionales, ante todos los fracasos que han sufrido aquellos países, aunque todavía hay espíritus que mantienen una esperanza, y observando las negociaciones de México relativas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, piensan que tal vez aún existe una posibilidad, si bien una causa más de su incredulidad ha sido la frustrada Ronda de Uruguay del GATT.

México, en las actuales circunstancias, debe colaborar, llevando su influencia, sus conocimientos y su amistad y firmeza para que se haga posible una organización de la integración anhelada con Centro y Sudamérica.

Para los ponentes (como para nosotros) no puede hacerse abstracción entre lo económico y lo fiscal, pues sin éste no podrá funcionar aquel; diríase que van inseparablemente unidos.

Más adelante los ponentes guatemaltecos han dicho:

México, productor de energéticos y proveedor de buena mano de obra, se encuentra en una posición geográfica que le permite incorporarse a las economías desarrolladas y ante la inminencia de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLC—, con Canadá y Estados Unidos, es natural que los centroamericanos se sientan preocupados. El Presidente de México, en constantes visitas al área centroamericana, ha tratado de neutralizar esa preocupación y para ello ha ofrecido a su país como la avenida grande que América Latina puede utilizar para ingresar al ansiado mercado consumidor de Estados Unidos. Sin embargo, algunos ven la oferta como una simple y pequeña

puerta trasera y, para fomentar confianza y mejorar la balanza comercial, se han firmado convenios especiales con el G-3. (México, Venezuela y Colombia) a los que entre otros, ya entrando en materia, se pasa a hacer referencia.

Como se ve, la desconfianza hacia México existe; desconfianza que se debe procurar se diluya, mediante manifestaciones de la buena fe que los mexicanos tenemos para lograr las relaciones con aquel país hermano.

Recuerdan los ponentes que:

En el caso concreto Guatemala-México, y como consecuencia de las reuniones múltiples del G-3 con los presidentes centroamericanos, se ha celebrado un Acuerdo de Alcance Parcial el 4 de septiembre de 1984, inspirado en el Tratado de Montevideo de 1980. En este Acuerdo y tomando en cuenta el menor desarrollo económico de Guatemala, se otorgan concesiones que permiten:

—Considerar, en la medida de lo posible, la situación especial de algunos productos de interés de los países signatarios; y

—Adoptar las medidas y desarrollar las acciones que correspondan para dinamizar el proceso de integración de la América Latina a cuyo fin se fomentarán entre los dos países acciones de cooperación y complementación económica.

Es mi criterio que la postura de México debe ser la de cumplir ese Acuerdo, a fin de hacer renacer la confianza para que el de Tuxtla Gutiérrez pueda hacerse efectivo sin recelo.

A continuación, los ponentes formulan tácitamente una denuncia, al indicar:

Para Guatemala, este Acuerdo cobra importancia debido a que se mantiene una balanza comercial desfavorable en relación con México, principalmente por la importancia del petróleo y sus derivados. Si el Acuerdo fuera aplicado en forma generosa, podría ser, como un embajador estadounidense declaró en una oportunidad, la posibilidad de que Guatemala logre su desarrollo económico, haciendo suyo parte del mercado del territorio mexicano del sur, habida cuenta que a México, cuando esté vigente el

TLC, le debe interesar más suplir el rico mercado de consumo estadounidense, que su propio mercado interno.

Para cerrar este tema de los Tratados de Libre Comercio, es necesario hacer referencia a una preocupación. Teniendo Guatemala una amplia frontera con México, es indudable que la relación comercial formal e informal se da en todas sus formas y colores, por lo que el interés de ambas naciones debería inclinarse a conocer este comercio y, en especial, a evitar que el mismo cause lesiones a los intereses de cualquiera de los dos países. Se hace mención especial de ello debido al problema que constituye la depredación de bosques tropicales y de sitios arqueológicos que, sin intervención oficial pero tolerada por las autoridades, se está produciendo en el área ecológica reservada de El Petén. Es necesario que las autoridades entiendan que no cabe dentro del libre comercio, el ingreso ilegal y la comercialización abierta de productos sustraídos de un país, violando no sólo normas legales del país de origen, sino también normas universales que castigan la depredación de sitios arqueológicos y la deforestación.

Si bien el asunto a que se alude en los párrafos transcritos no es de contenido fiscal, es de recomendarse se tenga presente, pues los acuerdos internacionales producen sus efectos en una urdimbre de temas y campos donde se juega un universo de intereses de las partes que en ningún caso son despreciables.

Pasando a otro aspecto de la ponencia, ha de decirse que nos han dado un ejemplo los guatemaltecos, al prohibir en el artículo 243 de su Constitución la múltiple tributación interna, según expresan los citados ponentes.

Dicen los expositores que interesan a Guatemala tratados sobre información fiscal,

como consecuencia del tráfico comercial ilícito de ciertos bienes de circulación prohibida o restringida, por ejemplo: estupefacientes y armamento bélico; de generación de ingresos que provienen de delitos —tales como el contrabando, el secuestro, el cohecho, etcétera—; y del ilícito tributario —declaraciones falsas de rentas, simulación de contratos, etcétera—.

Al referirse los ponentes a los tratados sobre información fiscal, nos han dicho:

Para limitar que el delito resulte beneficioso para los delincuentes y perjudicial al fisco, se ha hecho importante el conocer la inversión de ganancias que lo ilícito produce. Asimismo, para los Estados se ha vuelto importante conocer la inversión de ganancias, aunque sean derivadas de negociaciones lícitas, no reportadas en el país fuente de las mismas. Por eso, son importantes los Tratados sobre Información Fiscal.

En general, esos Tratados prevén la reciprocidad entre los Estados suscriptores que se obligan, principalmente, a proporcionar la información que el otro Estado solicite. No se trata de una información general o estadística, sino de información particular sobre tenencia de bienes o de ingresos sujetos a control fiscal, proporcionada por un contribuyente, nacional no del Estado solicitante. Es una invasión de la privacidad del individuo cuyos datos se requieren, pero se considera que el beneficio general que se obtiene, justifica esa medida invasora de la privacidad.

Por lo que mira a estos tratados, debe tenerse precaución para que no se viole la ley mexicana, pues el artículo 69 de nuestro Código Fiscal de la Federación establece la obligación de guardar reserva en lo concerniente a declaraciones, y sólo en casos de excepción pueden proporcionarse algunos datos por la autoridad fiscal.

En tratándose de los principios constitucionales que rigen en materia tributaria a aquel país, los expositores guatemaltecos nos han dicho que “se legisló contra el terror, la represión, el abuso y la arbitrariedad”.

Y agregan que:

El primer logro significativo en materia tributaria fue la eliminación del *solve et repete*, que obligaba a depositar el veinte por ciento del monto de repartos más multas y recargos, para poder impugnar resoluciones ante la Administración; y, completar el otro ochenta por ciento, para acudir al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Dicha normativa, generalmente sirvió para incrementar la corrupción y perjudicar los intereses del contribuyente negándole, por razones económicas, el derecho de defensa.

Pero tampoco favoreció al fisco, sino a funcionarios y contribuyentes corruptos.

Nos explican a continuación los ponentes el principio de legalidad en materia tributaria y la jerarquía de las leyes ordinarias que protege la Constitución contra la intromisión de las reglamentarias, tan frecuente en diversos sistemas jurídicos.

Después se refieren al principio de la capacidad de pago, en que se funda el gravamen, con sujeción a su Constitución.

Hacen resaltar los guatemaltecos las disposiciones de carácter constitucional relativas a las contribuciones.

Nos han dicho los expositores que los guatemaltecos quieren una postura transparente de México que no choque con sus principios jurídicos, por lo que cualquier acuerdo debe discutirse a la luz de dichos principios. México, en este aspecto, debe estudiar, no sólo la Constitución guatemalteca, sino la de todos los países con quienes celebre acuerdos internacionales, recordando que la Constitución de cada uno de los Estados será la ley fundamental en que se apoye su sistema legislativo, y por consiguiente, los tratados internacionales.

Ojalá que México conociese palmo a palmo lo que sus vecinos piensan de él, así dicho, entre amigos, sin cortapisas, para que supiera qué hacer en sus relaciones con los mismos, sobre todo en los tratados que con ellos firme.

VII. HONDURAS

El doctor Reynaldo Ordóñez Fonseca, profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Autónoma de Honduras, después de aludir a la evolución histórica del derecho tributario de aquella República, nos presenta las bases constitucionales del mismo.

Me parece interesante el conocimiento de esos principios constitucionales en que se sustenta dicha legislación tributaria, pues ello constituye los parámetros en que, según el interés de los hondureños, ha de moverse un convenio o tratado con México.

Tomados de la ponencia del doctor Ordóñez Fonseca, se transcriben a continuación algunos artículos constitucionales hondureños:

Artículo 109, 2o. párrafo: "Nadie está obligado al pago de impuesto y demás tributos que no hayan sido legalmente decretados por el Congreso Nacional en sesiones ordinarias", y el 3o.: "Ninguna autoridad aplicará disposiciones en contravención a este precepto sin incurrir en la responsabilidad que determine la Ley".

Artículo 321. "Los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la Ley. Todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo e implica responsabilidad".

Indica el ponente que:

De conformidad con el artículo 351 de la Ley Fundamental del Sistema Tributario Nacional deberá regirse por los principios de legalidad, proporcionalidad, generalidad y equidad de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente.

Si para nosotros los principios constitucionales y los de la ley enunciada no representan, en general, novedad, sí son manifestación del cuidado que Honduras ha puesto en ellos al incluirlos expresamente en sus cuerpos legales.

El aspecto constitucional relativo a la ubicación de los tratados de aquella República es equivalente al nuestro.

Después de referirse el ponente al mencionado aspecto constitucional de su país, alude a la integración centroamericana.

Como otros de los ponentes, el representante de Honduras al Congreso aludido ha hecho mención a los diversos intentos de integración, sin que se haya logrado el éxito pretendido.

Entre esos intentos hace resaltar el ponente el Tratado General de Integración Económica Centroamericano de 13 de diciembre de 1960 del que, el artículo III, según el representante hondureño, dice:

En consecuencia los productos manufactureros en ellos quedaron exentos de pago de derechos de importación y exportación, incluso los derechos consulares y de todos los demás impuestos, sobre cargos, y contribuciones, que causen la importación y exportación o que se cobren en razón de ellos ya sean nacionales o municipales de otro orden.

Posteriormente enumera el doctor Ordóñez Fonseca los siguientes convenios:

- a) Convenio Centroamericano sobre Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (31 de julio 1962)
- b) Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (10 julio 1958).
- c) Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (1 septiembre 1959).

En relación con lo que hasta este punto expuso el ponente, expresó lo siguiente:

Resulta que el derecho tributario aplicado obedece a principios generales de uniformar las legislaciones nacionales y con una tendencia evolutiva para salirse de los marcos jurídicos tradicionales, que puede servir de orientación para los demás países partícipes en los esquemas de integración.

Después se refiere el ponente a dos convenios que su República firmó con Estados Unidos de América, el 8 de agosto de 1956 y el 10 de septiembre de 1991, respectivamente, el primero de los cuales ha sido denunciado por ese país centroamericano.

Dice el ponente que el que se encuentra en vigor es el Convenio de Intercambio de Información Tributaria, celebrado entre los gobiernos de Honduras y de Estados Unidos de América del Norte. Decreto número 115-91, de la misma fecha de 10 de septiembre de 1991. Agrega que:

este convenio fue suscrito con el propósito principal de prestar asistencia mutua y facilitar las operaciones de recaudación de impuestos, impedir el fraude fiscal, establecer mejores fuentes de información tributaria a través del intercambio de información.

No detalla el doctor Ordóñez Fonseca el contenido de este último convenio, acerca del cual llamo la atención, pues pudiera suceder que si México firma un tratado con Honduras, el mencionado convenio fuese un obstáculo que pondría en peligro el secreto fiscal que nuestras leyes sostienen.²

De nuevo, al escuchar la ponencia del doctor Ordóñez Fonseca, me encuentro con que es indispensable la armonización de las leyes fiscales, para que sea posible el cumplimiento de los tratados del mismo contenido con México, pues existen discrepancias de tasas en algunos impuestos.

Esta reflexión resulta válida para los casos de los otros países centroamericanos con quienes firme México acuerdos o tratados de contenido fiscal.

Después de aludir el doctor Ordóñez Fonseca al segundo de los convenios referidos, expresó en su intervención que Honduras se encuentra en etapa preparatoria de hacer sus leyes fiscales específicas, pues ya se tiene un anteproyecto de Código Tributario que se supone será aprobado.

Reitera el congresista hondureño que Centroamérica sufre un déficit en su balanza comercial en México, de donde se importa principalmente petróleo, importación que representa el 40% del total de aquella región.

Nos ha recordado el ponente que con fundamento en acuerdos que Centroamérica ha firmado con nuestro gobierno se podrían incrementar las importaciones de aquellas tierras, con tasas arancelarias reducidas hasta en un 75%; pero que ese beneficio no se aprovecha por

- a) Desconocimiento de los acuerdos con México.
- b) Obstáculos migratorios.
- c) Obstáculos administrativos.
- d) Obstáculos sanitarios.
- e) Obstáculos de transporte.
- f) Cooperación financiera mexicana.
- g) Otros obstáculos (manipuleo de la mercancía, dudas de origen y la calidad de la mercancía, etcétera).

Después de lo anterior el ponente se refiere con cierto detalle a la Reunión Cumbre de Presidentes de Centroamérica y México (Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 11 de enero de 1991) y al Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberación Comercial

2 He tratado de obtener el texto de este convenio, sin lograrlo.

entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua.

Termina el ponente su intervención diciendo:

Yo pienso que Centroamérica y México han logrado mucho a través de la Cooperación y del acercamiento de sus pueblos y que los grandes problemas, tanto económicos como políticos y sociales, tienen solución al consolidar vínculos más estrechos.

El último párrafo del ponente hondureño apunta una idea fundamental, que aunque no del todo desarrollada, México debe tener presente, porque expresa el criterio de los mejores juristas de aquella región, quienes, se reitera, ven en México al hermano mayor en quien pueden apoyarse para superar sus circunstancias.

VIII. COSTA RICA

El ponente por Costa Rica al Congreso a que se ha hecho mención, fue el doctor Jorge Enrique Romero Pérez, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

La ponencia del doctor Romero Pérez se tituló "Contextualización de convenios fiscales internacionales: México-España-Centroamérica".

Por el título de su ponencia se observa que este congresista tuvo el mismo especial interés que se propone el presente estudio.

Al ofrecernos su trabajo el doctor Romero Pérez nos dice:

Esta ponencia se inserta en el recuadro de las políticas económicas que han conducido al GATT³ y a la realización paulatina del Tratado de Relaciones Comerciales entre México y Costa Rica (11 de enero de 1991, Tuxtla Gutiérrez) con objeto de liberar el comercio de bienes y servicios, capitales y recursos humanos (aspecto éste de más difícil ejecución, dada la situación de inesta-

³ Cfr. Malpica de Lamadrid, Luis, *¿Qué es el Gatt?*, México, Grijalbo, 1986, in toto.

bilidad política en la que están la mayoría de los países centroamericanos).

La introducción de esta ponencia nos aporta elementos que resultan importantes para la deseada integración México-Centroamérica, por lo que se transcribe a continuación:

Dada la pequeñez del mercado centroamericano, el comercio en este espacio no ha sido lo pujante y fuerte que se podría desear y esperar.

Asimismo, las barreras políticas y sociológicas, lamentablemente han impedido la formación efectiva de un bloque económico que funcione con su vecino del norte: México.

Los esfuerzos que se han hecho en esa dirección, a lo largo de la historia de estos países no han tenido la fortaleza para perdurar.

En estos momentos, el signo de los tiempos parece que apunta hacia la unión de elementos que tienda a integrar a México con Centro América y España con ellos.

La lengua castellana puede ser un elemento (siempre se ha querido que juegue ese rol) que aglutine esas demandas.

La ideología que tiñe los mercados y las sociedades es la de eliminar fronteras arancelarias, frenos impositivos y medidas proteccionistas de todo orden. Lamentablemente, son los países G-7 (los más desarrollados del planeta) los que hacen uso de esos mecanismos en su provecho, fomentando así mayores lazos de dependencia y de subordinación respecto de los países subdesarrollados o del Tercer Mundo.

Luego de aludir en forma sintética al contenido del GATT, el ponente se refiere al Acuerdo General de Cooperación entre los países Centroamericanos y México, de 11 de enero de 1991, derivado de la Reunión de Presidentes de Tuxtla Gutiérrez.

En este comentario el ponente hace notar que dicho Acuerdo "constituye un instrumento fundamental para definir un marco que oriente la cooperación entre estas naciones en los ámbitos político, económico, técnico-científico y educativo-cultural [...]" y agrega que: "Este Tratado está sirviendo de base a las negociaciones pendientes a la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre Costa Rica y México".

Luego el ponente hace una descripción y análisis del Tratado en todos sus aspectos; con ello justifica lo antes dicho acerca del mismo.

Hecho el estudio del Gatt y del Acuerdo General de Cooperación entre los países de Centroamérica y México, se refiere el ponente al Código Aduanero Uniforme para Centroamérica (CAUCA) y a su Reglamento (RECAUCA), siguiendo la historia del desarrollo de estos instrumentos, desde 1953 hasta 1966, en que se dicta el Reglamento, el que se publica el 19 de mayo de ese año.

Dice el doctor Romero Pérez que estos instrumentos de integración del Mercado Común han fracasado y que "se está tratando de revitalizar en perspectivas y dimensiones nuevas" aquel mercado, pero que

Lamentablemente, la inestabilidad política y el aumento de la pobreza son obstáculos serios y graves para los planes de integración económica y comercial, ya que la política se torna todavía más difícil aún.

Y termina diciendo:

En este cuadro complejo de Centro América, el CAUCA y el RECAUCA tiene ese cariz de ser un instrumento fiscal (propia-mente, aduanero) para los países del istmo, que ha funcionado con dificultad, pero que lo tornen moderno y [será] una efectiva respuesta para los anhelos de desarrollo económico y social de los pueblos del área.

Quien haya seguido con cuidado lo dicho de la ponencia del doctor Romero Pérez, seguramente estará de acuerdo en que los centroamericanos desean asirse a un tratado con México, creyendo que este tratado será la solución a diversos problemas que los aquejan; así el ponente dice: "En esta tarea la cooperación internacional juega un papel estratégico y esencial; y, en el caso concreto, la participación de México y de España son de enorme importancia".

Seguramente que estos países verán con los mejores ojos la intervención de México en un tratado que los incluya a todos,

pues su sentido de comunidad está presente en los diversos criterios expuestos en las ponencias que se han analizado.

Se observa además que no habla cada uno de los ponentes sólo por su país, sino por Centroamérica, como una región en que los unen los problemas, con muy raras excepciones.

México tiene la palabra para decidir llevar a cabo esta anhelada integración; como latinoamericanos, es responsabilidad de los mexicanos, con su gobierno a la cabeza, dar la mano a estos hermanos nuestros.