

PROYECTO DE

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

LA INDUSTRIA

LIMITADO
CCE/IX/DT.2
21 de enero de 1966

C. 1

Novena Reunión
Guatemala, 25 de enero de 1966

EXPOSICION SOBRE LA PARTICIPACION DE HONDURAS EN EL
PROCESO DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

(Documento preparado por la Delegación de Honduras)

EXPOSICION DE
HONDURAS

CCE/IX/DT.2

Pág. iii

LA INTEGRACION

C.1

La secretaría de la CEPAL transmite al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, en su novena reunión, la exposición que el Gobierno de Honduras ha preparado en relación con la participación de ese país en el proceso de integración económica centroamericana.

INDICE

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
Resumen del impacto que ha tenido el mercado común en la economía de Honduras	2
Perspectivas de la economía hondureña dentro del marco del mercado común	6
Perspectivas de la integración económica y el principio del desarrollo equilibrado	9
II. Observaciones generales a los instrumentos de la integración	10
Tratado General	12
Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración	12
Política arancelaria uniforme	14
Convenio constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica	18
Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial	23
Otros instrumentos de la integración	24
Consideraciones nacionales sobre el programa de integración	24

I. INTRODUCCION

En la Octava Reunión Extraordinaria, celebrada del veinticuatro al veintiseis de junio de mil novecientos sesenta y cuatro, a iniciativa de la Delegación de Honduras, el Consejo Económico Centroamericano, aceptó llevar a cabo una evaluación del Programa de Integración Económica Centroamericana. Los Ministros de Economía, en la misma ocasión, encomendaron a la CEPAL, en su calidad de Secretaría del Comité de Cooperación Económica, la realización de dicha evaluación.^{1/}

Honduras, por su parte, mediante sus organismos correspondientes ha realizado varios estudios de la situación de su economía en el mercado común centroamericano. Por esta razón, aprovechando la oportunidad de la celebración de la Novena Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, en cuyo Temario Provisional se incluye "la evaluación del Programa de Integración Económica Centroamericana", la Delegación de Honduras somete a la consideración de dicho Organismo esta exposición que extracta las diversas investigaciones completas que sobre el mismo asunto se han realizado, y en especial sobre el impacto que ha tenido el mercado común en dicha economía hondureña.

La primera parte expone en forma sumariada el impacto que ha tenido la integración económica sobre la balanza de pagos y el ingreso nacional de Honduras de mil novecientos sesenta a mil novecientos sesenta y cinco. La siguiente, hace un análisis sobre las perspectivas de Honduras dentro del marco de la integración, tomando en cuenta los efectos que tendrá su Plan de Desarrollo 1965-69 y la política más dinámica de los sectores público

^{1/} Véase el documento E/CN.12/CCE/327. Novena Reunión. Guatemala, 25 de enero de 1966. CEPAL.

y privado. La tercera parte expone un análisis de la aplicación del principio del desarrollo económico equilibrado de la región y del efecto de la suscripción de Tratados, Convenios y Protocolos frente al menor desarrollo industrial de Honduras. La parte final aclara la posición del Gobierno de Honduras frente al programa de integración, dados los resultados analizados y las perspectivas de la economía hondureña.

Resumen del impacto que ha tenido el mercado común en la economía de Honduras

Las autoridades hondureñas, con base en varios estudios hechos sobre esta materia^{2/} han confirmado que existe una tendencia estructural que conduce a una balanza de pagos deficitaria con Centroamérica y a generar un ingreso nacional por debajo de las expectativas. El déficit de la balanza de pagos obedece a la estructuración de las exportaciones (de productos primarios) de Honduras y a la sustitución de importaciones por artículos manufacturados de origen centroamericano, complementado por un deterioro en los términos de intercambio. Este es un comportamiento estructural similar al observado en las relaciones con el resto del mundo, cuyas características se han venido a duplicar con el mercado común centroamericano.

Si partimos de la conclusión generalmente aceptada de que la formación de un Mercado Común debe mejorar la balanza de pagos y el ingreso nacional de los países miembros; tal resultado no se ha obtenido para Honduras en la medida adecuada. Ahora bien, es posible que este resultado obedezca a deficiencias del sistema económico hondureño, en todo o en parte, o al sistema de políticas implementadas en el funcionamiento de la integración económica,

^{2/} Balanza de Pagos con Centroamérica 1960-65. Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos.

o a ambas. La realidad es que, desde que se inició el proceso de creación del mercado común, la propensión media a importar de Honduras era más alta, especialmente de artículos manufacturados de consumo final, debido a su escaso grado de desarrollo industrial. Al establecer la barrera arancelaria común, que para este país representó un alza con respecto al resto del mundo, la demanda se transfirió hacia las importaciones libres del área, habiéndose modificado la propensión a importar de Honduras por el efecto ingreso que ocasionó el tipo de sus exportaciones. Estas son en su mayor parte agropecuarias, o sea, que este sector vio aumentado su ingreso, con lo cual surgió una demanda nueva de productos de la región. En otras palabras, el aumento de las exportaciones agropecuarias hacia Centroamérica aumentó la propensión marginal a importar de Honduras.

Si a la operación combinada de la propensión a importar y de las elasticidades de la demanda de importaciones de Honduras, se adicionan otros factores que afectan la corriente de salida de divisas por otros conceptos, se llega a la conclusión de que la participación de Honduras en el mercado común, tiene subyacentes fuerzas que operan en el sentido de propiciar un déficit crónico o estructural de balanza de pagos con la zona del mercado común. Esta tendencia ha principiado a manifestarse en los últimos tres años con mayor énfasis, como lo demuestran los datos numéricos de balanza de pagos según el cuadro anexo.

Visto el problema desde otro ángulo, la situación deficitaria de la balanza de pagos de Honduras con la región exige que el país obtenga divisas del resto del mundo para financiar el déficit con Centroamérica. Esta situación podría ser menos grave si al mismo tiempo las exportaciones hacia

/el resto del

el resto del mundo dejaran un saldo favorable en la cuenta corriente que cubriese el déficit regional, como parece ser el caso de otros países. Pero esta perspectiva es irreal porque, por la misma estructura de las exportaciones hondureñas, el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos con el sector externo ha sido y sigue siendo deficitario.

En el cuadro de la balanza de pagos antes citado no se incluye la cuenta de capital porque se considera que su movimiento con Centroamérica es insignificante. Esto a su vez implica que, visto el déficit total de la cuenta de bienes y servicios, su financiamiento se ha hecho con el ingreso de inversiones de capital y préstamos extranjeros que provienen en su totalidad del resto del mundo. Es entonces este ingreso de capital el que ha financiado de 1963 a 1965 el déficit con la región y las reservas internacionales acumuladas por Honduras en los últimos años citados.

Debe hacerse notar que no puede contarse con que continúe la favorable entrada de inversiones directas del extranjero al ritmo registrado en los últimos dos años, por la inherente inestabilidad de las mismas, y en este caso, el financiamiento del déficit de Honduras con la región tendrá que hacerse, bien con reducciones en las reservas internacionales o con préstamos del resto del mundo, y en último caso, mediante la reducción de la propensión media a importar a través de un sistema de controles a las importaciones.

En las observaciones anteriores no se ha mencionado el efecto del mercado común sobre el ingreso nacional, pero está implícito en el efecto multiplicador que ha tenido el aumento de las exportaciones en la generación del producto nacional. En cuanto a esto, es indudable que el resultado ha

/sido positivo;

sido positivo; sin embargo, por la estructura misma de las importaciones y como lo atestigua el saldo deficitario de la balanza comercial, el eslabonamiento de la producción agropecuaria de Honduras vía exportaciones de estos productos hacia Centroamérica, las que regresan vía importaciones de productos manufacturados hacia Honduras, ha significado una mayor generación del ingreso nacional para el resto de la región que para Honduras. En otras palabras, la demanda efectiva del resto de la región se ve más estimulada que la de Honduras; o sea que el ingreso nacional hondureño registra un mayor gasto en importaciones que el que percibe por exportaciones hacia Centroamérica.

Más aún, dada la tendencia al aumento en las importaciones hondureñas, se deduce que la situación antes apuntada continuará sin cambiar. Se explica esto porque la demanda de los productos agropecuarios que Honduras exporta a la región es inelástica, mientras que las importaciones hondureñas de productos manufacturados en la región tienen una mayor elasticidad; y en consecuencia, no hay perspectivas de que por la estructura misma de las variables relevantes, éstas tiendan a invertir el efecto hasta ahora observado en la economía de Honduras.

Por otra parte, la distribución del ingreso como resultado del aumento en la producción agropecuaria ha aumentado los precios y costos internos en Honduras por lo cual la relación de intercambio con Centroamérica ha tendido a deteriorarse, por el aumento en el precio de los productos manufacturados, dando como resultado una baja del ingreso hondureño en términos reales. El aumento en los costos internos, a su vez, dificulta toda vía más la transferencia de recursos internos hacia la industria

manufacturera nacional, que por otro lado, confronta la competencia centroamericana por satisfacer la mayor demanda proveniente del sector agropecuario hondureño.

Vale la pena mencionar un elemento adicional de inestabilidad que afecta las exportaciones agropecuarias de Honduras. Este se relaciona con los vaivenes internacionales de los productos de exportación al resto del mundo de los países hacia los que Honduras exporta principalmente. En efecto, al disminuir las perspectivas de exportación hacia el resto del mundo de aquellos países, éstos pueden aumentar su oferta interna con la consiguiente disminución en la demanda de importaciones de Honduras de dichos productos básicos causando así fluctuaciones considerables en las exportaciones hondureñas de productos agropecuarios alimenticios.

Perspectivas de la economía hondureña dentro del marco del mercado común

En la sección anterior ha quedado establecido el marco general en que ha venido ejerciendo su influencia el Mercado Común sobre la economía de Honduras.

En ausencia de una política nacional y regional que corrija la tendencia y el desequilibrio antes apuntado, las perspectivas para el crecimiento de la economía hondureña son desfavorables. Las metas de dicho crecimiento, así como la política económica a nivel nacional, están delineadas en el Programa de Desarrollo 1965-1969, que ha preparado Honduras al igual que los demás países del área.

En lo que específicamente se relaciona con el Mercado Común, se prevé en dicho Plan de Desarrollo que el estímulo principal para la expansión

/de las

de las exportaciones proviene de la meta que se ha establecido Honduras para las destinadas a los países de la región. De esta manera, mientras el Plan proyecta que las exportaciones totales crecerían a una tasa anual del 9 por ciento, las exportaciones a la región crecerán en un 18 por ciento anual, con lo cual dicho aumento representará un 25 por ciento del total de 1969, comparado con un 15 por ciento en 1962. Para lograr este crecimiento se espera modificar la estructura de las exportaciones hacia la integración mediante un aumento de productos manufacturados a una tasa anual de 25 por ciento en el período 1965-1969.

Como puede verse lo anterior, las autoridades hondureñas están buscando soluciones al problema nacional dentro del marco del proceso de la integración económica centroamericana. Sin embargo, para que esas expectativas se cumplan, al menos en su mayor parte, se requiere mayor flexibilidad en la política regional respecto a Honduras para que ésta venga a servir de apoyo efectivo a su política nacional de aumento y de diversificación de sus exportaciones.

Para evitar la rigidez que se introduciría a la política nacional en el campo de los incentivos fiscales para la industria, con la vigencia del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, el Gobierno de Honduras no ha depositado dicho instrumento, precisamente porque considera que es urgente una mayor flexibilidad, de tratamiento preferencial, que estimule su industria dentro del marco de la integración. Pero, además, no se necesita mencionar que para la obtención de este trato preferencial se requiere del apoyo y el concurso de los demás gobiernos, que coadyuven con los esfuerzos hondureños en materia de su industrialización.

La argumentación para que Honduras solicite este trato preferencial, acordado a través de las políticas centroamericanas, es que existe evidencia de que el desarrollo del sector manufacturero de los demás países no fue el resultado espontáneo que les dio la ampliación del mercado centroamericano con la agregación de las cinco demandas nacionales, sino que dependió principalmente de los incentivos fiscales proporcionados en forma abundante a la industria por los gobiernos de cada país. Por esto no parece que la solicitud de Honduras sea algo especial, porque lo único que pide es que se le permita dentro del marco de la integración repetir el patrón de desarrollo industrial seguido por los demás países en años anteriores, que a su vez contaron con la aprobación del Gobierno de Honduras.

Por las razones anteriores se deduce que Honduras necesita un soporte de la política regional que abarque, además de la de incentivos fiscales ya mencionada, la unificación arancelaria, en promoción y financiamiento y un tratamiento especial en materia de otorgamiento de plantas según el régimen de industrias centroamericanas. Por eso es que a las observaciones que sobre estos aspectos hace el documento de la CEPAL, "Evaluación de la integración económica en Centroamérica", en la sección 3 y 8 del capítulo II Honduras estima que, aunque antes se haya hecho referencia a la disparidad regional, al sugerirse líneas de acción para el desarrollo coordinado dentro del mercado común, dicho documento descuida el aspecto de las diferencias entre países; y por consiguiente, la delegación hondureña cree que dichas líneas de acción necesitan ser coordinadas con enfoque de país a país para que puedan servir de orientación en beneficio de todas partes.

/Perspectivas

Perspectivas de la integración económica y el principio
del desarrollo equilibrado

De todos es conocida la tendencia observada en el desarrollo industrial de Centroamérica, respecto a que, a la fecha, el patrón de localización industrial ha favorecido exclusivamente a los países que antes de iniciarse el proceso de integración tenían un mayor desarrollo industrial relativo. La importancia de este fenómeno de concentración ha conducido a que la secretaria de la CEPAL reconozca que el avance del intercambio regional debe haber contribuido a que el sector manufacturero pudiera mantener ritmos de inversión y producción más elevados que los del resto de la economía y además afirme que "a pesar de lo incipiente de la integración ésta constituye un elemento orgánico del desarrollo de los sistemas productivos centroamericanos".^{3/}

Lo anterior requiere que además de seguirse orientaciones y medidas de política regional que tiendan a ampliar la integración económica como elemento orgánico del desarrollo de los sistemas productivos centroamericanos --medido por un mayor dinamismo en el crecimiento del ingreso per cápita en los cinco países-- dichas orientaciones y medidas de política deben dirigirse a reducir la disparidad de ingreso per cápita de Honduras con los demás países. En esta política regional que tome en cuenta a ambos objetivos, es que encuentra respuesta la aplicación del principio de desarrollo económico integral de Centroamérica y del desarrollo equilibrado de los cinco países del área.

La Delegación de Honduras en un esfuerzo de colaboración a los problemas que son de interés común, presenta a continuación algunas críticas a

3/ "Evaluación....Op.cit.

los instrumentos de la integración. El objeto de estas observaciones es, como lo explica la secretaría de la CEPAL, que dichos instrumentos puedan utilizarse para atacar el problema del desarrollo equilibrado, puesto que "no se debe a una carencia de instrumentos apropiados... sino a su falta de aplicación en algunos casos, a la forma en que se utilizan en otros y, en general a la ausencia de un concepto claro sobre la naturaleza de la situación Centroamericana... y a la condición todavía no satisfecha de una acción decidida para resolverla".

La delegación de Honduras estima que, al menos, esta exposición promoverá una acción decidida a nivel regional para resolver el problema del desarrollo equilibrado.

II. OBSERVACIONES GENERALES A LOS INSTRUMENTOS DE LA INTEGRACION

Si se hubiera aplicado el principio de desarrollo equilibrado de la región, Honduras hubiera obtenido incalculables beneficios. Se ha comprobado en la reseña de su desenvolvimiento pasado su alta dependencia del sector de exportación; éste ha normado en gran medida las alzas y bajas de su crecimiento interno; de ahí que el desarrollo de su infraestructura existente, el patrón de la política monetaria y fiscal y la concentración de la inversión privada, han estado visiblemente orientadas hacia las actividades externas, con los efectos conocidos de inestabilidad y lento crecimiento de su economía. Pero con el establecimiento de la integración, a Honduras se le presentaba una oportunidad de romper con tal patrón tradicional y ello hubiera sido conducente a que se eliminaran las estrecheces **existentes** en su mercado interno y se abrieran las posibilidades de participar en el **mercado común** dentro de la amplia aplicación de la especialización regional. No existe la menor

/duda que si

duda que si esto hubiera sido una de las consecuencias de la integración, Honduras pudo haber alcanzado una tasa de crecimiento más alta que las que obtuvo en los períodos anteriores.

Todo lo contrario. El país menos industrializado de la integración económica centroamericana —Honduras— sigue manteniéndose dentro de una tasa de crecimiento tradicional de perspectiva histórica; su ingreso per cápita más bien ha disminuido por debajo del promedio de Centroamérica^{4/} en contraposición a las modificaciones y cambios sustanciales que se han operado en las estructuras económicas y tasas per cápita de los países res tantes de Centroamérica, como resultado del programa de integración.

En opinión de la Delegación de Honduras, nuestro país no se ha beneficiado todavía de las ventajas de la integración económica debido a una gama de causas; entre las más importantes se pueden señalar las que se han derivado de algunos de los Convenios y Protocolos suscritos, incluyendo la falta de observancia al principio del desarrollo económico equilibrado de la región. Porque este principio, a pesar de constituir el fundamento de toda la idea del mercado común, a la fecha no se ha llevado a la práctica a través de las políticas de desarrollo regional que se han estado aplicando en el proceso integracionista.

Por lo anteriormente expuesto, se considera necesario hacer un análisis más específico de los Tratados, Convenios y Protocolos que han servido de marco institucional al desenvolvimiento del Programa de Integración.

^{4/} Lineamientos para una Política Regional. Misión Conjunta de Programación para Centroamérica. Septiembre de 1964.

TRATADO GENERAL

La institución de la Integración Económica, se basó en el principio de ventajas recíprocas o de beneficio mutuo; es decir que se deseaba y preveía que hubiera como resultado un desarrollo económico equilibrado en la región.

La Delegación de Honduras hace esta referencia porque ha observado en la negociación de Convenios y Protocolos derivados de las cláusulas del Tratado General, que se hace una manifiesta práctica de alejamiento cada vez más pronunciada de las bases originales del desarrollo económico equilibrado de la región. No hay ninguna duda que esta circunstancia ha sido propicia para que en los cuadros técnicos centroamericanos se haya dado pie para sustituir aquella filosofía fundamental por la del trato igualitario para todos los países miembros, como asumiendo que Honduras también estaba sobre la misma etapa de desarrollo.

Otros hubieran sido los resultados económicos de Honduras de 1960 a 1965, si en las cláusulas de los Convenios y Protocolos suscritos se le hubiera concedido, por un plazo determinado, un tratamiento preferencial en la aplicación de las políticas de desarrollo industrial, de unificación arancelaria, incentivos fiscales, promoción y financiamiento, y en la de asistencia técnica.

CONVENIO SOBRE EL REGIMEN DE INDUSTRIAS CENTROAMERICANAS DE INTEGRACION

Este Convenio fue incorporado en el Artículo XVII del Tratado General.

El texto del artículo I establece que los Estados Contratantes convienen en que el desarrollo de las diferentes actividades que estén o que puedan estar comprendidas en dicho Programa deberá efectuarse sobre bases de reciprocidad y equidad a fin de que todos y cada uno de los países

/centroamericanos

centroamericanos obtengan progresivamente beneficios económicos.

La aplicación de tal principio de reciprocidad y equidad no ha tenido la oportunidad de llevarse a la práctica porque este Convenio ha sufrido modificaciones en su orientación y aplicación. Los objetivos y propósitos del trato recíproco y equitativo sufrieron una merma considerable cuando se suscribió el Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración en enero de 1963. Particularmente el artículo XXVII y el capítulo IV, Disposiciones Especiales, en donde se puso la inclusión inmediata de varias actividades industriales que se adjudicarían con carácter exclusivo al primer país que lograra la instalación de cualquiera de ellas.

La idea original de que cada uno de los países centroamericanos obtuviera beneficios económicos por medio de la adjudicación de una o más plantas de integración era manifiestamente beneficiosa para Honduras.

El daño más grande hecho a la política de desarrollo económico equilibrado ha sido la suscripción del Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Si se lee el capítulo IV de dicho Instrumento se comprueba que esas disposiciones representan, antes bien, la antítesis de las bases de reciprocidad y equidad centroamericanas, al dejar sin efecto los propósitos del desarrollo económico equilibrado de la región a base de la distribución regional de plantas de integración.

Recapitulando este apartado, se puede decir que Honduras ha sido la más afectada, porque los cambios sufridos en la política y en la orientación del desarrollo industrial centroamericano, la han desprovisto de su derecho de hacer efectivos los objetivos de obtener los beneficios

/económicos

económicos a que tiene derecho, como país suscriptor del Tratado General. Y mientras los instrumentos se desvíen por causas ajenas al interés común existirá dentro de la Integración una crisis latente en las buenas relaciones y cordialidad institucional, alimentada precisamente por la falta de resultados positivos, justos y equitativos, a uno de sus Estados miembros, cual es Honduras.

POLITICA ARANCELARIA UNIFORME

El capítulo I del Tratado General establece la constitución de un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de su fecha de vigencia, para lo cual, los países se comprometen a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio y a adoptar un Arancel Centroamericano Uniforme en el plazo perentorio de cinco años.

Nótese, sin embargo, que el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1958, en su artículo I establecía que los Estados contratantes acordaban un régimen de libre intercambio que llegaría a perfeccionarse en un período de 10 años a partir de la fecha inicial de su vigencia. Como puede verse, en aquella fecha, los cinco países tenían el propósito de integrar sus economías en forma progresiva y mediante una escala adecuada, a fin de permitir que dentro de cada uno de ellos se fueran operando paulatinamente los ajustes y cambios correspondientes, porque no se deseaba que el proceso de la integración llegara a perjudicar el empleo nacional, la balanza de pagos y el nivel de vida de alguno de los países contratantes.

La negociación de la eliminación progresiva de las barreras arancelarias entre Honduras y los demás países centroamericanos, habida cuenta de

/su menor

su menor desarrollo relativo, ameritaba que se tuviera como base fundamental el reconocimiento de esta situación de hecho. Sin embargo, como se ha podido observar en el articulado del Tratado General y sus anexos A-II, A-IV y A-VI, dieron por resultado un trato a la economía hondureña no muy diferente al que recibieron los demás países suscriptores, asumiendo, como en otras negociaciones, que Honduras podría entablar una competencia abierta con la industria de los demás países, como si estuviera bajo el mismo plano de crecimiento industrial.

Esta negociación así realizada ha sido muy desventajosa para Honduras. Técnicamente hablando, la eliminación de las barreras arancelarias internas entre una economía eminentemente agraria con las demás centroamericanas de mayor grado industrial, tenía que producir el fenómeno conocido como desviación de comercio o absorción del mercado del país industrialmente más débil. Para que la eliminación arancelaria interregional hubiera tenido menos efectos desfavorables para la economía hondureña, el plazo de eliminación progresiva de las tarifas hubiera tenido que ser diseñado de manera tal, que le permitiera los ajustes necesarios para lograr una ampliación dinámica y suficiente de su base industrial, antes de exponerse a la competencia. Pero como se hizo caso omiso de su menor desarrollo y del principio de desarrollo económico equilibrado de la región, al negociarse los anexos citados A-II, A-IV y A-VI, este país fue sometido a permitir bajas arancelarias al mismo plazo perentorio de tres a cinco años en beneficio del desarrollo industrial de los países restantes.

Los resultados en la economía hondureña de la eliminación de las tarifas internas han sido, en resumen los siguientes:

/a) La industria

a) La industria manufacturera más avanzada de los otros países contratantes ha absorbido en un período de más o menos cuatro años, casi el 30 por ciento de las importaciones de artículos manufacturados, con perspectivas de que esta tendencia se acreciente.^{5/}

b) De 1958 a 1964 las mercaderías importadas por Honduras libres por la ejecución de Tratados Centroamericanos aumentó de 1.9 millones a 1.34 millones, o sea casi al 400 por ciento; resultado que explica dentro del período la pérdida notable de recaudaciones fiscales de Honduras en ese lapso de tiempo.^{5/}

Además, para perfeccionar el mercado común, se suscribieron, el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación y Protocolo sobre Preferencia Arancelaria Centroamericana.

Las bases de este Convenio fueron también formuladas, como en los otros, bajo el principio del tratamiento igualitario. Ninguna de las cláusulas de este Convenio incorpora algún procedimiento mediante el cual Honduras podría haber tenido la oportunidad de ir ajustando el nuevo arancel proteccionista de las industrias de los otros países a las necesidades y circunstancias de su deficiente desarrollo industrial y a su mayor dependencia relativa de las recaudaciones arancelarias para financiar el presupuesto del Gobierno.^{6/}

El Convenio de Equiparación Arancelaria eliminó en gran medida la competencia extranjera a los artículos producidos por las empresas de los

^{5/} Derivación del Informe Económico de 1964. Banco Central de Honduras, mayo de 1965. Cuadro No. 18.

^{6/} Repercusiones fiscales de la Equiparación de Impuestos y del Libre Comercio en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/110). CEPAL 1958.

países más industrializados de la región, dándoles a éstos la oportunidad de ampliar y crecer dinámicamente con el consiguiente aumento de su especialización, empleo nacional, modernización tecnológica, inversión privada y exportación hacia los países del Mercado Común.

Este efecto está bien, desde el punto de vista de los países más avanzados. Pero si comparamos país por país, no sólo a la luz de los resultados de corto plazo sino, que de las perspectivas a mediano y largo plazo, entonces los aspectos cualitativos del comercio interregional tienen una importancia superior, por cuanto su análisis da el grado real de aprovechamiento que cada país obtiene de la integración, en función, no sólo de su capacidad de exportar sino principalmente del mejoramiento de su estructura tecnológica y la expansión de sus inversiones.

Como se vio atrás, Honduras, durante el período transcurrido, ha continuado exportando a Centroamérica en mayor proporción productos primarios por la competencia que ha confrontado su industria manufacturera incipiente. De donde se infiere que dadas sus características de país eminentemente agrario, la política comercial y arancelaria aplicada actualmente responde con mayor énfasis a la defensa y los objetivos de crecimiento de las economías más industrializadas del Mercado Común.

Esta política comercial y arancelaria, al asignar a Honduras un trato igualitario y no preferencial da por resultado que los beneficios sociales que este país deriva de la unión aduanera son insignificantes o nulos contra costos sociales excesivamente altos. Costos que Honduras puede soportar por algún tiempo, pero que si continúan sin perspectivas de cambio, la obligarían a buscar medios institucionales y legales a fin de frenar y revertir este deterioro económico.

/Los efectos

Los efectos observados en la economía de Honduras desvirtúan en su caso las bases en que se fundamenta la integración, o sea el principio de ventajas recíprocas y de mutuo beneficio. Esta circunstancia sugiere que para la observancia estricta de tales enunciados fundamentales, los países miembros tendrán que buscar necesariamente una corrección de los instrumentos y las políticas integracionistas para eliminar esos efectos nocivos en el desenvolvimiento del Mercado Común.

La unión aduanera estructurada en la forma explicada, para que sea justa y equitativa deberá necesariamente ser corregida mediante la inclusión de cláusulas compensatorias, que en materia de política comercial y arancelaria, y sobre la base de la permanencia del Mercado Común, permitan al país más débil tener la oportunidad de mejorar su capacidad competitiva en el intercambio de artículos manufacturados y eliminar el impacto de sus pérdidas fiscales.

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACION ECONOMICA

Antes de entrar al análisis de este Convenio, es necesario mencionar algunos antecedentes importantes sobre el origen del Banco Centroamericano de Integración Económica.

En febrero de 1960 tres de los países, Guatemala, El Salvador y Honduras, acordaron suscribir un Tratado de Asociación Económica con el objeto de imprimirle mayor dinamismo a la integración, habiéndose adherido a dicho Tratado Nicaragua, posteriormente. En tal instrumento, se rebajó el plazo acordado en el Tratado Multilateral de 1958, de diez a cinco años, para llegar a constituir el área de libre comercio, la unión aduanera y el Mercado Común.

/En esta

En esta oportunidad, se reconoció que Honduras, por ser el país de menor desarrollo industrial, sería el más expuesto a pérdidas o a menores ventajas y así fue como en dicho Tratado de Asociación Económica, se creó un capítulo especial intitulado "Fondo para Desarrollo y Asistencia Económica", en donde se establecía la forma de compensar mediante el financiamiento, las desventajas que dicho país pudiera sufrir por la disminución del plazo de ajuste y la exposición de su economía a la competencia abierta frente a los países más industrializados de la región.

La provisión de dicho Fondo se hizo teniendo en mente los principios básicos del beneficio mutuo y las ventajas recíprocas, estableciéndose además un tratamiento de equidad y justicia entre los países asociados. Los objetivos de tal fondo se delinearón en forma muy precisa, según se muestra a continuación: "el fondo tendrá por objeto:

- a) Acelerar la creación de una infraestructura económica equilibrada en los países signatarios;
- b) La construcción, ampliación y mejoramiento de las carreteras que comuniquen los territorios de las Partes Contratantes y la realización de proyectos de desarrollo económico de interés común;
- c) La ampliación o mejoramiento de empresas, especialmente, con el objeto de atenuar los eventuales desajustes que puedan resultar de la creación del Mercado Común; y
- d) El financiamiento de empresas nuevas que por su amplitud o naturaleza se establezcan en función del Mercado Común."

De esas cláusulas mencionadas se desprende que se había institucionalizado una política de financiamiento tendiente a eliminar, en primer lugar, las

/deficiencias

deficiencias en la infraestructura que pudieran estar estrangulando el desarrollo industrial de Honduras y, en segundo lugar, mejorar la capacidad de las existentes y la creación de nuevas. Pero este Fondo establecido en un documento de Integración Económica Centroamericana no ha tenido vigencia.

En diciembre de 1960, se firmó el Tratado General de Integración Económica que, al igual que el Tratado de Asociación, incorporó la política de aceleración de la integración, y tomando en cuenta el menor desarrollo relativo de algunos de sus miembros, como también lo hacía el Tratado de Asociación, estableció en su artículo 18 el Banco Centroamericano de Integración Económica "como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado sobre una base de equilibrio regional".

El Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano incorporó en su artículo 2 este principio, estipulando que dicho Banco se creó "para promover la Integración Económica y el Desarrollo Económico Equilibrado de los países miembros". Los sectores de inversión están en el mismo artículo, así:

a) Proyectos de infraestructura que comprendan los sistemas regionales existentes o que compensen disparidades en sectores básicos que dificulten el desarrollo equilibrado de Centroamérica.

b) Proyectos de inversión a largo plazo de industrias de carácter regional o de interés para el mercado Centroamericano.

c) Proyectos coordinados de especialización agropecuaria.

d) Proyectos de financiamiento de empresas que requieran ampliar sus operaciones, modernizar sus procesos o cambiar la estructura de su producción para mejorar su eficiencia y su capacidad competitiva dentro del Mercado Común, a fin de facilitar el libre comercio Centroamericano.

/e) Proyectos

e) Proyectos de financiamiento de servicios que sean indispensables para el funcionamiento del Mercado Común, y

f) Otros proyectos productivos que tiendan a crear complementación económica.

A pesar de que el citado artículo 2 establece que el Banco tiene por objeto el desarrollo económico equilibrado de los países miembros, observamos que hay grave disparidad entre estos instrumentos, al no incorporar el segundo los objetivos básicos siguientes:

a) Acelerar la creación de una infraestructura económica equilibrada en los países signatarios;

b) La ampliación o mejoramiento de empresas, especialmente con el objeto de atenuar los eventuales desajustes que puedan resultar de la creación del mercado común.

En forma resumida, si comparamos los objetivos del Fondo de Asociación y los del artículo 2 del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano, observamos que no hay similitud y mucho menos identidad de propósitos.

Nuevamente se debe mencionar lo ocurrido al suscribirse tratados y protocolos en las negociaciones de la integración, en cuanto a que se ha estado desviando el objetivo principal del desarrollo económico equilibrado, porque, aunque se incluye dicho principio en algunos de los instrumentos, nunca se aplica ya por falta de medios de ejecución o por falta de decisión, porque no queremos pensar que sea por una actitud deliberada de desconocerlo. Podría decirse, sin ninguna exageración, que el Convenio que crea el Banco Centroamericano, así como el del Régimen de Industrias de Integración, resultan clásicos como ejemplos de esta tendencia.

A mayor abundamiento, la Primera Reunión de Gobernadores del BCIE al establecer su "Programa Preliminar de Realizaciones 1961-1970", en la parte correspondiente a Industrias Manufactureras (página 5), determinó lo siguiente:

"1. Las inversiones del Banco serán únicamente de largo plazo y excluirán proyectos de carácter "esencialmente local"....(SIC)"

En lo que se refiere a inversiones de infraestructura en la página doce del documento citado se lee:

"2. El Convenio Constitutivo estipula que, en cumplimiento de sus objetivos, el Banco Centroamericano financiará proyectos de infraestructura tendientes a completar los sistemas regionales existentes o a compensar disparidades en sectores básicos que dificulten el desarrollo equilibrado de la Economía Centroamericana."

"El Convenio indica expresamente que el Banco no financiará proyectos de infraestructura de alcance puramente local o nacional que no satisfagan las condiciones antes mencionadas."

La Delegación de Honduras estima que ambos lineamientos de política de crédito, al no permitir que Honduras como país de menor desarrollo reciba financiamiento para proyectos de alcance local o nacional, han significado un escaso aliciente para el desarrollo dinámico de la economía hondureña, y aprovecha la oportunidad para expresar que las políticas establecidas por dicha institución, a pesar de ser su objetivo, resultan contradictorias al principio de ventajas recíprocas, fundamento de los Convenios de integración.

Obviamente, Honduras, hubiera podido beneficiarse más si se hubiera aplicado el principio compensatorio claramente establecido en el fondo de

/desarrollo

desarrollo y asistencia del Tratado de Asociación Económica, porque no obstante los enunciados del artículo 2 del Convenio, el concepto formado de trato igualitario se ha acostumbrado en las mesas de negociación, como puede comprobarse en la reproducción de los lineamientos del Informe de la Primera Reunión de Gobernadores, en donde se advierte un abandono del principio compensatorio en cuanto a la política de financiamiento, en perjuicio del país de menor desarrollo.^{7/}

CONVENIO CENTROAMERICANO DE INCENTIVOS FISCALES DESARROLLO INDUSTRIAL

Este Convenio tampoco contiene cláusulas preferenciales que le permitan a Honduras acelerar su desarrollo industrial. Por el contrario, de acuerdo con su artículo 5 se parte de la premisa de que todos los países centroamericanos poseen ya una estructura industrial de artículos de consumo final que no es el caso de Honduras; y de ahí que la orientación de dicho Convenio se dirija de preferencia hacia aquel tipo de empresas que produzcan bienes intermedios y de capital. Al no incluirse en este Convenio cláusulas especiales para el país de menor desarrollo, se está ignorando la realidad industrial hondureña. Esta circunstancia daría por resultado que las disparidades de desarrollo entre este país y los demás se ensancharían en magnitud. Por tales razones Honduras no ha ratificado ni depositado este Convenio.^{8/}

^{7/} Informe de la Primera Reunión de la Asamblea de Gobernadores. Tegucigalpa, D. C. Honduras, 30 de mayo a 1^a de junio de 1961.

^{8/} "Véase la Exposición de Honduras en relación al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Gobierno de Honduras. Ministerio de Economía y Hacienda. Duodécima Reunión Extraordinaria del Consejo Económico celebrada en Guatemala del 25 de enero al 1^a de febrero de 1966."

OTROS INSTRUMENTOS DE LA INTEGRACION

Los países Centroamericanos han creado dos importantes organismos regionales de Asistencia Técnica, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAPAC).

Al igual que en las otras áreas, en la Asistencia Técnica Honduras ha recibido de parte de estas Instituciones un tratamiento igualitario. En el caso del Instituto de Investigación y Tecnología Industrial, podría decirse que al no existir una orientación definida de tratamiento especial para Honduras los beneficios recibidos han sido esporádicos, escasos y sin sistematización.

Desde luego que si la política regional en materia comercial y arancelaria, de desarrollo industrial, de incentivos fiscales y de promoción y financiamiento hubieran sido conformadas al principio del desarrollo equilibrado de la región, claro está que la asistencia técnica de las instituciones arriba citadas hubiera tenido que responder a tal esquema de política preferencial.

CONSIDERACIONES NACIONALES SOBRE EL PROGRAMA DE INTEGRACION

El estudio de los efectos más importantes del mercado común sobre la economía hondureña, la crítica realizada sobre los Convenios y Protocolos que regulan la integración y la incompatibilidad de las políticas regionales aplicadas con el objetivo del desarrollo económico equilibrado, nos permiten llegar a las conclusiones siguientes:

1) El principio de ventajas recíprocas consagrado en las bases de la integración no se ha cumplido en forma tangible en el caso de Honduras hasta

/la fecha.

la fecha.

2) El desarrollo industrial de Honduras además de los factores inter nos que lo afectan, no ha ocurrido en gran parte porque las oportunidades proporcionadas por el mercado común para que se inicie han sido muy escasas, en virtud de recibir este país un tratamiento igualitario, en desmedro del principio de beneficio mutuo y del objetivo primordial de desarrollo equili brado. Como consecuencia de lo anterior el crecimiento industrial y las ta sas per cápita de los otros países contrastan con el nulo crecimiento indus trial de Honduras y la disminución de su tasa de ingreso per cápita por deba jo del promedio Centroamericano.

3) En el caso de Honduras no ha habido un tratamiento justo ni equita tivo en la localización de nuevas industrias. La mayoría de los países opta ron por dejar sin efecto el Régimen de Industrias de Integración, mediante la suscripción de un Protocolo Adicional a dicho Convenio, destruyéndose así to da posibilidad de obtener ventajas recíprocas en materia de desarrollo indus trial en lo que respecta a Honduras.

4) El caso omiso en las negociaciones regionales al principio del des arrollo económico equilibrado, ha imposibilitado materializar mecanismos com pensatorios en beneficio de Honduras y además ha estimulado que se aplique tímidamente por los organismos regionales, en los casos de algunos instrumen tos de la Integración.

La Delegación de Honduras espera que esta exposición que somete a la consideración de las Delegaciones de los países de Centroamérica, sea objeto de amplia discusión, y resulten de la misma resoluciones conducentes a la eli minación de los problemas que aquí se apuntan, en el plazo más breve posible.

/Honduras,

Honduras, como Estado miembro del mercado común, desea que los problemas que atañen al desmejoramiento de su economía por causas atribuibles a dicho mercado común, sean resueltos en forma adecuada y de acuerdo con los principios del mismo, porque a pesar de que su situación se agrava cada vez más, está decidida a buscarle solución dentro del marco de la Integración económica Centroamericana. Reitera que la postergación o indiferencia ante sus problemas, no sólo afectaría sus propios intereses, sino que en mayor medida, los de toda la organización económica de la Región centroamericana.

En tal sentido, el Presidente de la República, General Oswaldo López Arellano, en una reunión celebrada el 16 de diciembre de 1965, expresó los conceptos siguientes:

"Tenemos que reconocer la verdad irrefutable de que nuestro desarrollo industrial marcha con retraso comparativamente al que se registra en los demás países miembros. La responsabilidad por esta demora debe imputarse en parte considerable a fallas de nuestra parte, pero la explicación de un desnivel que nos perjudica ha de buscarse también en las clásulas de los Tratados de Integración Económica."

"El Gobierno de Honduras continuará trabajando con el mismo espíritu de cooperación con que ha trabajado en el pasado por llevar a feliz término el Mercado Común Centroamericano. Pero en su oportunidad deberemos recordar al Consejo Económico, o sea a los Ministros de Economía de Centroamérica, que la piedra angular sobre la cual descansa la integración económica de nuestros países es el principio del desarrollo económico equilibrado de toda la región. Y esta filosofía la mantendremos con firmeza no sólo porque representa la sustancia misma del Mercado Común Centroamericano, sino porque

/también es

también es la única idea que soportaría la prueba de fuego de la buena fé al demostrar que el Tratado General se fundamenta en la equidad y la justicia, y en los beneficios mutuos tal como debe ser entre los pueblos hermanos e iguales."

En cumplimiento de instrucciones precisas del Presidente de la República, la Delegación de Honduras manifiesta que, en ausencia de medidas prácticas de índole compensatoria, Honduras no estaría en situación de poder suscribir nuevos y más amplios compromisos regionales, como los que requiere el aceleramiento del proceso de integración económica centroamericana, porque con ello se estaría acentuando en mayor grado los efectos negativos sobre su economía que se señalan en este estudio, contrarrestándose el amplio esfuerzo que en el ámbito nacional están realizando, con empeño y decisión firme, el pueblo hondureño y su Gobierno.

HONDURAS: BALANZA REGIONAL DE BIENES Y SERVICIOS, 1960-65

(Miles de lempiras)

	1 9 6 0			1 9 6 1			1 9 6 2		
	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Centro- américa	Resto del mundo	Total
A. Exportación de mercaderías y servicios	<u>22 174</u>	<u>123 676</u>	<u>145 850</u>	<u>22 535</u>	<u>140 456</u>	<u>162 991</u>	<u>30 143</u>	<u>146 801</u>	<u>176 944</u>
1. Exportación de mercaderías ^{1/}	19 391	109 376	128 767	19 648	128 479	148 127	27 022	138 071	165 093
2. Flete y seguro s/mercaderías	171	44	215	198	15	213	285	20	212
3. Gastos de turismo	2 412	600	3 012	2 489	700	2 500	2 633	900	3 533
4. Transacciones del Gobierno	200	1 806	2 006	200	4 345	4 545	203	2 927	3 130
5. Dividendos e intereses		1 347	1 347		1 327	1 327		1 380	1 380
6. Otros conceptos		10 503	10 503		5 590	5 590		3 503	3 503
B. Importación de mercaderías y servicios	<u>12 310</u>	<u>126 752</u>	<u>139 062</u>	<u>14 329</u>	<u>145 102</u>	<u>159 431</u>	<u>20 834</u>	<u>160 524</u>	<u>181 358</u>
1. Importación de mercaderías	10 720	120 239	130 959	12 754	119 802	132 556	17 656	130 015	147 671
2. Flete y seguro s/mercaderías	222	15 169	15 391	273	13 978	14 251	406	14 210	14 616
3. Gastos de turismo	754	2 566	3 320	792	2 608	3 400	806	2 754	3 614
4. Rendimiento de inversiones extranjeras directas	- 4	- 16 777	- 16 781	- 15	2 121	2 106	24	8 199	8 223
5. Intereses s/deuda externa y otros		1 110	1 110		1 218	1 218		1 834	1 834
6. Transacciones del Gobierno	168	1 432	1 600	185	1 889	2 074	188	979	1 167
7. Otros conceptos	450	3 013	3 463	340	3 486	3 826	1 700	2 533	4 233
C. Saldos de bienes y servicios	9 864	- 3 076	6 788	8 206	- 4 646	3 560	9 309	- 13 723	- 4 414

Fuente: Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos.

^{1/} Incluye oro no monetario.

HONDURAS: BALANZA REGIONAL DE BIENES Y SERVICIOS, 1960-65

(Miles de lempiras)

	1963			1964			1965		
	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Centro- américa	Resto del mundo	Total	Centro- américa	Resto del mundo	Total
A. Exportación de mercaderías y servicios	<u>30 597</u>	<u>153 412</u>	<u>184 009</u>	<u>36 311</u>	<u>172 159</u>	<u>208 470</u>	<u>48 659</u>	<u>216 189</u>	<u>264 848</u>
1. Exportación de mercaderías ^{1/}	27 215	141 553	168 768	32 883	157 370	190 253	45 000	202 550	247 550
2. Flete y seguro s/mercaderías	278	30	308	320	35	355	450	48	498
3. Gastos de turismo	2 896	1 000	3 896	2 900	1 500	4 400	3 000	1 500	4 500
4. Transacciones del Gobierno	208	3 732	3 940	208	3 992	4 200	209	3 991	4 200
5. Dividendos e intereses		1 451	1 451		2 125	2 125		2 100	2 100
6. Otros conceptos		5 646	5 646		7 137	7 137		6 000	6 000
B. Importación de mercaderías y servicios	<u>29 830</u>	<u>186 449</u>	<u>216 279</u>	<u>40 328</u>	<u>197 148</u>	<u>237 476</u>	<u>58 424</u>	<u>217 376</u>	<u>275 800</u>
1. Importación de mercaderías	26 131	150 404	176 535	35 008	155 184	190 192	50 000	169 500	219 500
2. Flete y seguro s/mercaderías	625	16 301	16 926	1 000	16 376	17 376	1 500	22 500	24 000
3. Gastos de turismo	906	2 797	3 703	1 000	2 800	3 800	1 000	3 500	4 500
4. Rendimiento de inversiones extranjeras directas	- 35	11 042	11 007	30	12 470	12 500	34	15 966	16 000
5. Intereses s/deuda externa y otros		2 393	2 393		3 643	3 643		4 200	4 200
6. Transacciones del Gobierno	188	931	1 119	190	1 814	2 004	190	2 010	2 200
7. Otros conceptos	2 015	2 581	4 596	3 100	4 861	7 961	5 700	- 300	5 400
C. Saldos y bienes y servicios	767	- 33 037	- 32 270	- 4 017	- 24 989	- 29 006	- 9 765	- 1 187	- 10 952

Fuente: Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos.

^{1/} Incluye oro no monetario.