

EL BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION*

GARDNER PATTERSON

Wáshington

MUCHOS de quienes se ocupan actualmente de los arreglos monetarios internacionales para la postguerra están de acuerdo en que debería establecerse un organismo internacional de crédito.¹ En vista de que los instrumentos de hoy en día pueden constituir los mecanismos que se empleen después de la guerra, el presente estudio pretende dar una reseña crítica de los resultados y de las posibilidades futuras de una de esas instituciones de crédito: el Banco de Exportación e Importación de Wáshington. Ojalá que esta exposición constituya un material de apoyo para quienes se interesen en este problema y que, en uno u otro concepto, puedan encargarse un día de la responsabilidad de idear e iniciar organismos nuevos y más poderosos.²

* Traducido de *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LVIII, n.º. I, noviembre de 1943, pp. 65-90.

¹ Para un excelente examen actual de por qué las medidas tales como la "compensación mancomunada" (*pool-clearing*), los fondos de estabilización, el equilibrio presupuestal, etc., no pueden sustituir el aumento de los movimientos de capital a largo plazo en tanto que método para conseguir la estabilidad monetaria internacional en el período de postguerra, véase C. P. KINDLEBERGER, "International Monetary Stabilization", en *Postwar Economic Problems*, editado por S. E. Harris.

² Se han publicado tres artículos extraoficiales que estudian con acierto los distintos aspectos del Banco de Exportación e Importación. Charles R. WHITTLESEY, "Five Years of the Export-Import Bank", en *The American Economic Review*, de septiembre de 1939, presenta un relato muy bueno de su primera época. Las actividades del Banco en América Latina han sido examinadas por el autor anónimo del artículo "Export-Import Bank Loans to

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

Origen y Organización del Banco.—El Banco de Exportación e Importación se estableció el 12 de febrero de 1934 con el propósito exclusivo de ayudar a financiar el comercio entre Estados Unidos y Rusia, el cual se suponía que llegaría a alcanzar grandes proporciones después del reconocimiento diplomático de dicho país por Norteamérica. Sin embargo, poco después de su creación, la junta de fideicomisarios resolvió suspender toda actividad mientras el estado soviético liquidaba su deuda con Estados Unidos.³ Jamás se otorgó ni un solo crédito de esa clase.

Por ese mismo tiempo Cuba tenía dificultades para financiar la acuñación de moneda nueva, y a efecto de que el gobierno de Estados Unidos pudiera extenderle créditos con más facilidad, se constituyó un "Segundo Banco de Exportación e Importación de Wáshington, D. C.". En la segunda quincena de junio de 1934, este banco hizo extensivas sus actividades a todos los países, exceptuando Rusia.⁴ Conforme a los términos de una ley que se aprobó el 31 de enero de 1935, esos dos bancos, creados por decretos ejecutivos, siguieron en la condición de agentes del gobierno norteamericano hasta el 16 de junio de 1937. Se suprimieron algunas limitaciones que imponían las leyes bancarias del Distrito de Columbia y se otorgó cierta medida de autoridad adicional.⁵ Después de que fracasaron las negociaciones de la deuda entre Rusia y Estados Unidos, a princi-

Latin America", publicado en *Foreign Policy Reports*, de 15 de junio de 1941 (Nueva York, 1941), y por Frank W. FETTER, "The Rôle of Governmental Credit in Hemispheric Trade", en *Law and Contemporary Problems*, otoño de 1941, Duke University School of Law (Durham, 1941). Esos artículos han servido para el presente estudio.

³ Informe Anual del Banco de Exportación e Importación de Wáshington, diciembre 31 de 1936 (Wáshington, 1937, en mimeógrafo).

⁴ Según se informó, hubo un momento en que se planeó la organización de un banco diferente para cada país, a medida que fuesen surgiendo las necesidades de crédito. Véase Frank W. FETTER, "The Rôle of Governmental Credit in Hemispheric Trade", *loc. cit.*, p. 723.

⁵ Véase *Public Nº 1*, 74ª Legislatura, 1ª sesión, 31 de enero de 1935.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

prios de 1935, la junta directiva de los bancos autorizó al Segundo Banco de Exportación e Importación para retirarse de los negocios y traspasar sus compromisos al Banco de Exportación e Importación. Aquél feneció el 30 de junio de 1936. Así, pues, aquí sólo nos ocupamos del último, considerándolo como si representara a ambos durante el corto tiempo en que tuvieron existencia por separado.

La composición de la junta directiva ha cambiado con el transcurso del tiempo; pero en general la han integrado representantes de la Corporación Financiera de Reconstrucción y de los Departamentos de Estado, de Comercio, del Tesoro y de Agricultura. Las acciones ordinarias del Banco (Dls. 1.000,000 al 1º de enero de 1942) las tienen conjuntamente las Secretarías de Estado y de Comercio de Estados Unidos, en beneficio de la nación. Se ha emitido una acción de Dls. 100 a nombre de cada uno de los fideicomisarios del Banco pero la propiedad de ella es del gobierno. Todas las acciones preferentes (Dls. 174.000,000 al 1º de enero de 1942) se han vendido a la Corporación Financiera de Reconstrucción, que también ha otorgado los préstamos adicionales que se han necesitado.⁶

En el invierno de 1935, George N. Peek, por entonces presidente, delineó las razones que inspiraban la creación del Banco, opinando que tres condiciones de importancia hacían aconsejable una institución de esta naturaleza. Primero, los bancos comerciales no eran capaces de financiar buena parte de los negocios relacionados con el comercio exterior —en particular las transacciones sobre bienes capitales—, pues por lo común sólo podían descontar letras a noventa días, prorrogables por un plazo igual.⁷ Segundo, puesto que otros gobiernos controlaban en buena medida las actividades del comercio exterior de sus países respectivos, para negociar con

⁶ Para una relación más detallada de la administración, capitalización, funcionarios, técnica de los préstamos, etc., del Banco, véase WHITTLESEY, *loc. cit.*

⁷ Este era el límite de las letras redescontables en los Bancos de la Reserva Federal.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

tales naciones se hacía necesario centralizar en el país este tipo de comercio. Tercero, muchos países habían bloqueado sus divisas, por lo que los bancos del país, "muy recelosos" de lo que de ahí resultaría, rehusaban financiar aquellos negocios que les obligaban a aceptar fondos bloqueados.⁸

La primera declaración general de política que hizo el Banco de Exportación e Importación, fechada a 30 de julio de 1934, anunciaba que los bancos comerciales e instituciones financieras tendrían oportunidad de participar en préstamos especiales. Este anuncio público indicaba que "como el Banco no busca competir con las fuentes existentes de crédito para la exportación y la importación, sino más bien suplementarlas, sólo otorgará crédito a corto plazo cuando circunstancias insólitas indiquen que los bancos comerciales no pueden encargarse del negocio". El Banco se restringió del mismo modo en el campo del crédito intermedio; pero no anunció restricciones semejantes para los préstamos de uno a cinco años. Es de suponer que no había otras fuentes de crédito que continuaran las orgías desastrosas de los bancos de inversión privada en la tercera década del siglo. Esta insistencia del Banco en cuanto a que su función no era de ninguna manera la de competir con los medios de crédito privado, sino la de complementarlos, se ha reiterado públicamente desde el principio. Más aún, hasta hace poco el Banco estaba resuelto a que su tarea consistiera simplemente en ayudar a los exportadores de Estados Unidos. Apegándose a esta política general, en sus primeros años no hizo préstamos directamente a los países extranjeros. El procedimiento consistía en dar préstamos a los exportadores norteamericanos, asegurando así que el dinero se gastaría en el país.

⁸ Audiencias ante el Comité de Banca y Moneda, Cámara de Diputados, 74ª Legislatura, 1ª sesión, *H. R. 4240* (S. 1175), enero 23, 1935, pp. 61-62 (Washington, 1935)

EL TRIMESTRE ECONOMICO

El Período de Experimentación.—Durante 1934 y 1935 el Banco se ocupaba más o menos en experimentar y autorizó muy pocos préstamos. El total de ellos ascendió a un poco más de Dls. 57 millones. Aun esto es un cuadro exagerado de su actividad, ya que sus desembolsos verdaderos sólo alcanzaron a Dls. 14 millones. De este total, 13 millones se dedicaron a la compra y acuñación de plata en Estados Unidos, para la República de Cuba.⁹ Esto no fué en realidad un préstamo: el Banco compró barras, las hizo acuñar en pesos que luego embarcó para Cuba, recibiendo dólares a medida que los entregaba. Dado que este servicio lo había prestado anteriormente el Tesoro de Estados Unidos, no representaba un incremento del comercio que pudiera atribuirse al Banco de Exportación e Importación. El único desembolso importante que hizo por otro lado fué el de Dls. 673,000 relacionado con los embarques de tabaco que expidió un exportador de Kentucky con destino a España.

Durante 1936 el Banco se volvió más activo, aunque sus negocios, según lo afirmó el secretario Jesse Jones, siempre podían llevarse “en el bolsillo del chaleco”.¹⁰ En el primer informe anual, que abarca el período comprendido entre el 12 de febrero de 1934 y el 31 de diciembre de 1936, se muestra que el total de autorizaciones hechas en esos tres años de vida asciende a Dls. 113 millones, de los cuales Dls. 56 millones corresponden a 1936. Los desembolsos de 1936 subieron a más de Dls. 21 millones; pero en esto también se exagera mucho la importancia del Banco en cuanto a ayudar al comercio exterior norteamericano —su propósito confesado—, puesto que gran parte de esa suma se aplicó, en la prima-

⁹ Informe Anual, 31 de diciembre, 1936 (Wáshington, mimeografiado). Los desembolsos incluyen las sumas adelantadas conforme a contratos de organismos oficiales con bancos privados.

¹⁰ Al testimonio de Jones se hace referencia en el *Congressional Record*, Cámara de Diputados, 75ª Legislatura, 22 de enero de 1937, vol. 81, parte 1ª, p. 375.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

vera de 1936, a los Dls. 16.6 millones de pagarés de la República de China, que el Banco compró a la Corporación Financiera de Reconstrucción y a la Administración de Crédito Agrícola. Esos pagarés provenían de la venta de algodón, trigo y harina, realizada antes de la fundación del Banco de Exportación e Importación.

Sin embargo, en su tercer año el Banco comenzaba a organizar una política de préstamos definida. Primero, había extendido créditos a noventa días cuando las instituciones privadas no habían sido capaces de prestar el servicio, o no habían querido hacerlo. Esos créditos se habían dado principalmente para la exportación de algodón y tabaco, y por lo general el propio banco del exportador servía de agente del Banco de Exportación e Importación para aceptar y descontar las letras extranjeras. Segundo, el Banco había provisto de crédito a las casas americanas que deseaban exportar productos industriales, tales como maquinaria pesada y equipo ferroviario. Había procurado ofrecer crédito a estos manufactureros en condiciones comparables a las que se ofrecían a sus competidores del extranjero. Esta ayuda consistía por lo general en que el Banco comprara las obligaciones de los compradores extranjeros, y comúnmente convenía en tomar del 50 al 65% de ellas, algunas veces sin responsabilidad del exportador norteamericano. Hasta 1936, carecieron de importancia los desembolsos efectivos para este tipo de crédito. Tercero, había otorgado préstamos a los norteamericanos cuyos haberes extranjeros habían sido bloqueados. En esos primeros años se requería plena responsabilidad del exportador nacional, por lo cual se desembolsaba poco. En 1936 el Banco se comprometió a ayudar a descongelar Dls. 27.750,000 de saldos bloqueados en el Brasil;¹¹ pero apenas si se pagaron menos de dos millones de dólares, cancelándose más tarde el resto.¹²

¹¹ Para más detalles sobre esta operación, véase WHITTLESEY, *loc. cit.*, y Horace G. WHITE, Jr., "Blocked Commercial Balances in American Foreign Policy", en *American Economic Review*, marzo de 1939, parte I, pp. 81-91.

¹² Actividades del Banco de Exportación e Importación de Washington

EL TRIMESTRE ECONOMICO

En enero de 1937, el Congreso prorrogó la vida del Banco de Exportación e Importación hasta el 30 de junio de 1939. No parecía haber conocimiento ni interés en lo que se estaba haciendo. Fué por esta época cuando se habló mucho de una reorganización gubernamental amplia, y todos creyeron que el Banco de Exportación e Importación sería reorganizado completamente.

Durante todo 1937 el Banco siguió con cautela el mismo tipo de negocios. Los préstamos a corto plazo para ayudar a los exportadores americanos de productos agrícolas se acordaron casi exclusivamente a los exportadores de algodón. La ayuda a los exportadores americanos de productos industriales se dió en gran medida a los fabricantes de locomotoras. Y nuevamente se encargó de un programa de acuñación para Cuba. Como agente de la Administración de Crédito Agrícola, emprendió la tarea especial de cobrar Dls. 2.7 millones de pagarés resultantes de la compra de trigo, que la Deutsche Getreide Handelsgesellschaft hizo a la Corporación de Estabilización de Granos. El total de compromisos contraídos durante el año fué de Dls. 21 millones, en tanto que los desembolsos bajaron a menos de Dls. 8 millones.

Además de hacer los tipos de préstamos usuales, en 1938 el Banco entró tímidamente en ciertos campos de operación nuevos y azarosos. Por primera vez emprendió la tarea de financiar la construcción de obras públicas en un país extranjero, descontando los pagarés del gobierno haitiano, sin responsabilidad de la casa constructora contratista de Estados Unidos, la J. G. White Engineering Co. Los términos de la obligación exigían desde luego que todos los materiales extranjeros necesarios debían ser traídos de Estados Unidos y transportados en barcos de bandera norteamericana.¹⁸

y del Segundo Banco de Exportación e Importación de Wáshington, D. C., 12 de febrero de 1934 hasta 31 de marzo de 1940. (Washington, 1940, mimeografiado.)

¹⁸ Para más detalles sobre esta operación, véase WHITTLESEY, *loc. cit.* p. 493.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

Otra innovación fué la autorización de un préstamo de Dls. 25 millones a la firma china Universal Trading Corporation,¹⁴ de Nueva York, para exportar “productos agrícolas e industriales” norteamericanos. Este préstamo fué ampliamente considerado como un ejemplo de apoyo oficial a China en su guerra contra el Japón.¹⁵ El Banco Central de China, que está controlado por el gobierno, garantizó la obligación y el producto se empleó en comprar toda clase de cosas, desde agujas hasta máquinas trilladoras. Este préstamo especial constituyó una innovación digna de notarse, porque un factor determinante de su otorgamiento fué que se pagaría con el tan necesitado aceite de tung.¹⁶ Dos años más tarde Estados Unidos necesitaba agrandar su reserva de estaño y aceite de tung, mostrándose por ello bien dispuesto a acordar grandes préstamos adicionales a China (uno a la Universal Trading Corporation y otros dos directamente al Banco Central de China), los cuales se liquidarían mediante la importación de esos artículos estratégicos. Esto es lo más que el Banco de Exportación e Importación ha hecho en materia de préstamos para la importación, exceptuando dos o tres compromisos pequeños relacionados con la importación de productos tropicales de América Latina.

Otra innovación de ese año, que no ha sido de gran significación cuantitativa, consistió en otorgar líneas de crédito renovable, desde Dls. 2,000 hasta Dls. 20,000, a ciertas casas norteamericanas de buena reputación y experiencia. Estos créditos son adelantos a corto plazo —a noventa días o menos— con plena responsabilidad del solicitante y que se han empleado para cubrir una amplia va-

¹⁴ Para un estudio breve de esta sociedad, véase Lewis L. LORWIN, *International Economic Development: Public Works and Other Problems*, National Resources Planning Board, Technical Paper N° 7, octubre de 1942, pp. 54-55 (Wáshington, 1942).

¹⁵ WHITTLESEY, *loc. cit.*, p. 494.

¹⁶ Audiencia ante el Comité de Relaciones Extranjeras, Senado de los Estados Unidos, 74ª Legislatura, 3ª sesión, S. 3069, 6 de febrero, 1940, p. 65 (Wáshington, 1940).

EL TRIMESTRE ECONOMICO

riedad de embarques a varios países. Algunas firmas han hecho renovar sus créditos hasta nueve veces en tres años. Se designa a los bancos comerciales en calidad de agentes para manejar tales cuentas. Hasta el 30 de junio de 1941, alrededor de veintiún firmas habían hecho uso de esta clase de créditos. Durante el año, el total de autorizaciones se elevó a cerca de Dls. 75 millones; pero los desembolsos llegaron solamente a 18.6 millones.¹⁷

En febrero de 1939, el Congreso aprobó una ley que prorrogaba por otros dos años la vida del Banco, limitando a Dls. 100 millones el monto de obligaciones que podían estar pendientes. Anteriormente no había habido límite y el Banco de Exportación e Importación sugirió esta medida a fin de aplacar a los miembros del Congreso que temían que el Banco pudiera crecer hasta constituir una amenaza al aislamientismo norteamericano. En las audiencias y debates del Congreso se dió mucha atención al préstamo de Dls. 25 millones otorgado a la Universal Trading Corporation de propiedad china. Estando China en guerra con el Japón, muchos

¹⁷ El Banco ha sido muy importante en determinados campos. Por ejemplo, todas las locomotoras que se exportaron de Estados Unidos en 1937 y 1938 fueron objeto de su ayuda financiera. Ver Audiencias ante el Comité de Banca y Moneda, Senado de Estados Unidos, 76^a Legislatura, 1^a sesión, S. 1084 y S. 1102, 14 y 21 de febrero de 1939, p. 47 (Wáshington, 1939).

Cabe hacer mención aquí de que la discrepancia entre las autorizaciones y los desembolsos ha sido siempre mayor de la que pueden explicar las demoras necesarias. Esto proviene de que los industriales norteamericanos necesitan, en muchos casos, hacer arreglos financieros antes de pujar negocios en el extranjero. Con frecuencia ocurre que la firma no obtiene el contrato y entonces se cancela el compromiso del Banco. O bien puede usarse una parte del compromiso y cancelarse después el saldo. En algunos casos los solicitantes consiguen ayuda de fuentes particulares después que el Banco de Exportación e Importación ha hecho una autorización. Y lo que parece más importante es que la práctica del Banco consiste en registrar públicamente un convenio como una "autorización", desde el verdadero comienzo de las negociaciones. Es frecuente que la otra parte nunca llegue a convenir y, sin embargo, el Banco puede seguir llevando la partida como un compromiso.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

se mostraban escépticos en cuanto a las posibilidades de pago de este préstamo, pero los funcionarios del Banco no se inquietaron.¹⁸ Se manifestó cierto temor de que estos empréstitos pudieran arrastrar a Estados Unidos a la guerra; pero el secretario Jones prometió que el Banco no financiaría la exportación de material bélico. La oposición al proyecto de ley fué ligera y pocos convinieron con el diputado Schaefer cuando declaró: "Espero que esta Cámara rechazará esta monstruosidad legislativa indefendible, disfrazada y contraria al espíritu americano."¹⁹

Fué durante las audiencias ante el Comité de Banca y Moneda del Senado cuando se suscitó por primera vez en el Congreso la cuestión de si el Banco de Exportación e Importación era "un instrumento de política exterior" al propio tiempo que una institución bancaria. Y, por primera vez, aunque no por última, otros organismos del gobierno pidieron públicamente al Congreso el sostenimiento del Banco. El Departamento de Estado se mostró especialmente interesado, dando seguridades de que las actividades del Banco de Exportación e Importación concordaban con la política de comercio exterior del gobierno.²⁰

Después de esta prórroga de su existencia, el Banco siguió creciendo. En 1939 se autorizaron compromisos por cerca de Dls. 75 millones y los desembolsos efectivos fueron de cerca de 50 millones. Esto elevó a Dls. 284 millones el total de autorizaciones hechas durante casi seis años de vida y a más de Dls. 115 millones el total

¹⁸ Audiencias ante el Comité de Banca y Moneda, Cámara de Diputados, 76ª Legislatura, 1ª sesión, H. R. 4011 y H. R. 4012, 7-9 de febrero de 1939, pp. 87ss. (Wáshington, 1939).

¹⁹ *Congressional Record*, 76ª Legislatura, 1ª sesión, 20 de febrero de 1939, vol. 84, parte 2, p. 1643.

²⁰ En cuanto a la carta del secretario Hull sobre este asunto, véase Audiencias ante el Comité de Banca y Moneda, Senado de Estados Unidos, 76ª Legislatura, 1ª sesión, S. 1084 y S. 1102, 14 y 21 de febrero de 1939, pp. 60-61 (Wáshington, 1939).

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de desembolsos.²¹ Entre los compromisos importantes de ese año figura el crédito de Dls. 12.5 millones (que después se elevó a Dls. 13.350,000) acordado para facilitar el embarque de algodón a España, que estaba apurada por recuperar su mercado exterior de telas. El Ministerio de Comercio e Industria de España garantizó estas obligaciones. Es interesante observar que los solicitantes de este préstamo no fueron exportadores de Estados Unidos, sino el Banco Hispanoamericano y el Banco Hispano de Crédito de Madrid. También se contrajo un compromiso de Dls. 6 millones para ayudar a treinta embarcadores de algodón norteamericanos para sus exportaciones destinadas a los hilanderos italianos. Estos créditos fueron garantizados por bancos italianos.

Se otorgó un préstamo de Dls. 10 millones a la Finnish-American Trading Corporation de Nueva York, a fin de proporcionar divisas en dólares para compras en Estados Unidos. Este préstamo, garantizado por el gobierno de Finlandia, fué aprobado el 13 de diciembre de 1939, mientras Rusia y Finlandia se encontraban en guerra. Fué el primero de varios compromisos importantes que se hicieron para fines que parecen en gran medida contra la Unión Soviética. Estados Unidos se conmovió mucho a causa de la guerra fino-soviética y se mostró ansioso de hacer todo lo posible para ayudar a los países escandinavos. En el caso de medidas orientadas a esa finalidad la ayuda a los exportadores norteamericanos era apenas de un valor secundario.

En este año revistieron importancia los préstamos a los bancos centrales de Nicaragua, Paraguay y Costa Rica. Aunque ostensiblemente para ayudar a los exportadores norteamericanos, parece que "en realidad estaban llamados a ayudar a restablecer el equilibrio de los pagos de países deudores a los Estados Unidos, ya fuese que el desequilibrio... [se debiera] a las exportaciones de carácter esta-

²¹ Informe Anual del Banco de Exportación e Importación de Wáshington, correspondiente a 1939 (Wáshington, 1940, mimeografiado).

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

cional o al quebrantamiento del comercio con Europa".²² A solicitud del Banco del Brasil, se extendió también un crédito de Dls. 19.200,000 para proporcionar las divisas que se necesitaban a fin de satisfacer los derechos congelados de más de cuatrocientos exportadores de Estados Unidos.²³

Como un ejemplo de lo que me parece ser el tipo de riesgo de mayor mérito en que el Banco puede comprometerse, merece especial atención otra de las autorizaciones hechas en 1939: el compromiso de Dls. 5 millones (que el primero de enero de 1942 se elevó a 22 millones) contraído con la Corporación de Fomento de la Producción de Chile. Esta sociedad oficial tiene la responsabilidad de incrementar la producción tanto de bienes manufacturados como de materias primas con el propósito de aumentar y estabilizar el ingreso nacional. Se ocupa no sólo de formular proyectos, sino también de facilitar fondos. Varios departamentos del gobierno pueden recibir autorización y fondos para ejecutar proyectos formulados por la Corporación de Fomento. Se ha emitido la opinión de que esta clase de organismo ofrece grandes posibilidades como vínculo entre el Banco de Exportación e Importación y los países latinoamericanos en lo concerniente a empréstitos para fomento agrícola e industrial.²⁴ Las sociedades que el gobierno brasileño establecerá según los acuerdos de 3 de marzo de 1942 pueden servir

²² "Export-Import Bank Loans to Latin America", *loc. cit.*, p. 684.

²³ En una carta dirigida al señor Pierson, escrita probablemente en 1941, el Dr. F. Alves Santos Filho, director del Banco del Brasil, decía: "El empréstito se negoció en un momento muy difícil para nosotros y contribuyó de manera muy decisiva al restablecimiento de nuestra situación cambiaria." Ver Warren Lee PIERSON, "A Report to the American People", *Foreign Commerce Weekly*, 6 de septiembre de 1941, p. 4 (Washington, 1941). En este crédito, el Banco de Exportación e Importación asumió la responsabilidad del pago. Se recordará que un esfuerzo anterior del Banco para descongelar los haberes norteamericanos en el Brasil se hizo solamente a condición de que el acreedor estadounidense aceptara plenamente el riesgo, como resultado de lo cual no se usó sino una pequeña parte de esa autorización.

²⁴ Véase "Export-Import Bank Loans to Latin America", *loc. cit.*

EL TRIMESTRE ECONOMICO

para el mismo propósito, así como las sociedades de fomento establecidas recientemente en Bolivia y Haití.²⁵

En el año de 1939 se vió claramente el comienzo de una serie de cambios significativos en la filosofía básica del Banco de Exportación e Importación. El aspecto político se volvió muy importante en el empréstito finlandés, como también en algunos de los créditos latinoamericanos. Por primera vez se dieron en préstamo grandes sumas a naciones extranjeras y a sus organismos, más bien que a las casas norteamericanas que negociaban con ellos. América Latina comenzaba a aparecer como un campo importante que tener en cuenta.

El Período de los Créditos Escandinavos.—Mas aparecieron otras cosas igualmente importantes. En 1939 y 1940 eran muchos los que creían importante que se diera a Finlandia toda la ayuda posible para su guerra con Rusia. Con ese fin se presentó al Congreso un proyecto de ley autorizando a la Corporación Financiera de Reconstrucción para otorgar préstamos que no excedieran de Dls. 60 millones a la República de Finlandia. Este proyecto se enmendó muy poco tiempo después con una disposición que aumentaba la facultad de prestar del Banco hasta un máximo de Dls. 200 millones de obligaciones pendientes. Aunque Jesse Jones, como representante del Banco, consideraba esa medida como un simple aumento de la facultad de prestar, de la cual “se usaría en general”, insistiendo en que se había tenido el propósito de pedir este aumento antes de la guerra ruso-finlandesa,²⁶ la mayoría del Congreso, así como la prensa, estimó la medida como una ley de préstamos finlandeses.²⁷

²⁵ Ver pp. 103-4 más adelante.

²⁶ En el verano anterior se había presentado al Congreso un proyecto semejante, relacionado con una medida de apropiación de emergencia, pero que la Cámara desechó.

²⁷ En una carta al vicepresidente Garner, el presidente Roosevelt sugirió que el aumento del fondo de créditos renovables del Banco de Exportación e Importación sería el medio más aceptable de ayudar a Finlandia. Véase

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

Los hechos indican que el Banco de Exportación e Importación había querido esa facultad extra desde hacía algún tiempo, pero fué la cuestión finlandesa la que convenció al Congreso de su conveniencia. Algunos miembros de éste aun llegaron a pedir que se suprimieran aquellas partes de la legislación que prohibían los préstamos del Banco para compra de pertrechos bélicos, de suerte que fuera posible dar una ayuda "verdadera". No llegó a ponerse en duda lo puramente económico o la prudencia comercial de los préstamos a Finlandia. No se trataba de eso.

Fue mientras se discutía este proyecto de ley cuando los funcionarios del Banco comenzaron a hablar de las posibilidades del mercado latinoamericano en escala mayor y a largo plazo. Reconocían la historia de las faltas de pago allá; pero esperaban que si el Banco de Exportación e Importación prestaba sumas moderadas a bajos tipos de interés y para fines productivos, los préstamos serían pagados y que tanto Estados Unidos como los países de América Latina recogerían grandes beneficios. Debe señalarse, sin embargo, que aun esos funcionarios fijaban límites rigurosos a la ayuda que, prudentemente, podía dar Estados Unidos a esos países. El secretario Jones todavía insistía en que "cada dólar" prestado al extranjero debía gastarse, en primer lugar, en Estados Unidos.²⁸

Tal como se aprobó, la ley no hizo mención específica de Finlandia.²⁹ Aumentó a Dls. 200 millones el monto de obligaciones

una copia de esta carta en Audiencias ante el Comité de Relaciones Exteriores, Senado de Estados Unidos, 76ª Legislatura, 3ª sesión, S. 3069, 31 de enero de 1940, p. 2 (Wáshington, 1940).

²⁸ Audiencias ante el Comité de Banca y Moneda, Cámara de Diputados, 76ª Legislatura, 3ª sesión, S. 3069, 20 de febrero de 1940, p. 82 (Wáshington, 1940). El "cada dólar" era verdad en espíritu, aunque no en la realidad. Por ejemplo, los préstamos relacionados con los proyectos de la White Engineering Company en Haití se emplearon parcialmente para pagar mano de obra nativa. Sin embargo, lo que ello entraña es verdadero e importante.

²⁹ *Public N° 420*, 76ª Legislatura, 3ª sesión, aprobado el 2 de marzo de 1940.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

que podían estar pendientes en cualquier momento; prohibió concretamente cualesquiera empréstitos para financiar embarques de material bélico; puso un límite de Dls. 20 millones al monto total de préstamos adicionales que podían estar pendientes para cualquier país, en cualquier momento, y prohibió los préstamos a naciones que el 13 de abril de 1934 estuvieran en situación de incumplimiento de pago de sus deudas a Estados Unidos. Es decir, la ley Johnson se hizo aplicable a los préstamos del Banco de Exportación e Importación.

El 3 de marzo de 1940, al día siguiente de haber sido aprobada la "Ley de Préstamos Finlandeses", el Banco autorizó un préstamo de Dls. 20 millones a la Finnish-American Trading Corporation, y el 2 de marzo se autorizó un préstamo de Dls. 10. millones a Noruega y otro de Dls. 15 millones al Banco de Suecia. El 7 de marzo, Dinamarca consiguió un compromiso por Dls. 10 millones. Lo anotado indica con claridad que el Banco de Exportación e Importación tomó a pecho los deseos del Congreso en cuanto a dar amplia ayuda a los países escandinavos. Poco tiempo después, cesadas las hostilidades ruso-finlandesas, se suspendieron los préstamos a Dinamarca y Suecia, los cuales nunca han sido desembolsados. También fué cancelada la mayor parte del préstamo a Noruega. Había entonces un campo más importante por trabajar: América Latina.

El Período de los Créditos Latinoamericanos.—Hacia la primavera de 1940, Estados Unidos había comenzado a tomar un serio interés en la guerra. La política de "buena vecindad" tomó una nueva significación a causa del temor popular de la penetración tanto militar como económica de América Latina por las potencias del Eje. En julio se llevó a cabo en La Habana la Segunda Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas. El secretario Hull habló en favor de la solidaridad continental, dió seguridades de que Estados Unidos reconocía sus responsabilidades

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

para con toda la región, y el 22 de julio bosquejó un programa de cooperación económica interamericana.³⁰ El mismo día el presidente Roosevelt envió una carta al Congreso haciendo ver las calamidades que sufrían esos países como resultado de la desorganización de los mercados mundiales causada por la guerra. Pidió al Congreso que reformara las facultades y poderes del Banco de Exportación e Importación a fin de que Estados Unidos pudiera ayudar en mayor medida “a nuestros vecinos al sur del río Bravo”. Hacía hincapié en esta carta sobre la necesidad de dar ayuda financiera para “colocar en el mercado en forma ordenada alguna parte de sus excedentes”. Se apresuraba a agregar que tal ayuda beneficiaría a los productores norteamericanos, significando que sería una manera de conservar sus mercados fuera del alcance del Eje.³¹

El propio día en que se remitió ese mensaje se presentó ante el Congreso un proyecto de ley autorizando al Banco para hacer préstamos “a fin de ayudar al desarrollo de los recursos, a la estabilización de las economías y a la venta ordenada de los productos de los países del Hemisferio Occidental...”³² Los Departamentos de Estado, Agricultura, Comercio y del Tesoro se manifestaron vigorosamente en favor del proyecto.³³ Nadie siguió sosteniendo que el Banco de Exportación e Importación no debería emplearse como arma política. Hasta el secretario Jones, haciendo gala de un sólido

³⁰ Informe del Secretario de Estado, Segunda Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, La Habana, julio 21-30 de 1940 (Washington, 1941), pp. 46-55.

³¹ Véase carta del presidente Roosevelt en Audiencias ante el Comité de Banca y Moneda, Senado de Estados Unidos, 76ª Legislatura, 3ª sesión, S. 4204, julio 30 de 1940, p. 2 (Washington, 1940).

³² *Public N° 792*, sección 1, 76ª Legislatura, 3ª sesión, aprobado el 26 de septiembre de 1940.

³³ Ver las cartas de las oficinas de los secretarios de cada uno de estos departamentos en la Audiencia ante el Comité de Banca y Moneda, Senado de Estados Unidos, 76ª Legislatura, 3ª sesión, S. 4204, 30 de julio de 1940 (Washington, 1940), pp. 3-5.

refrenamiento, dijo: "lo considero como legislación bancaria que puede contribuir a otros fines".³⁴

El entusiasmo que hubo por esta medida en el Congreso mismo partía casi directamente de la creencia de que se trataba pura y simplemente de otra medida de defensa, aunque los funcionarios del Banco reiteraron que su fin primordial era el de ayudar a nuestros exportadores. La mayoría de las objeciones que se hicieron en el Congreso provino de quienes o bien eran republicanos firmes, y opuestos a la legislación del *New Deal* por razones de principio, o bien de quienes estaban totalmente asustados ante la perspectiva de que un organismo gubernamental de Estados Unidos tratara de comprar los excedentes de productos agrícolas latinoamericanas. Se dió escasa atención a quienes hicieron la objeción de que no se pagaría a Estados Unidos, ya sea porque el pueblo consideraba la situación de la guerra tan grave que, cualquiera que fuese el riesgo, más valía tomarlo que rechazarlo, o bien porque creyeran que la experiencia de incumplimiento de pago en la década de 1920 a 1929 no se repetiría si los préstamos los hacía un organismo gubernamental a tipos de interés bajos y los fondos servían para aumentar la capacidad productiva del país.

No se dijo mucho acerca de las posibilidades verdaderamente grandes del Banco de Exportación e Importación en el terreno del desarrollo de los recursos naturales de América Latina para beneficio de esa región, contribuyendo así a crear relaciones internacionales económicas y políticas más estables después de la guerra. El Congreso no se preocupaba de objetivos de largo alcance como éstos.³⁵ Sin embargo, hubo una aprobación casi general de cuales-

³⁴ Audiencias ante el Comité de Banca y Moneda, Cámara de Diputados, 76ª Legislatura, 3ª sesión, H. R. 10361, 6 de agosto de 1940 (Washington, 1940), p. 52.

³⁵ En realidad, el Congreso no se ocupó del asunto para nada. Varias veces durante el debate de la Cámara, una llamada a lista mostró la falta de quórum.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

quiera compromisos que el Banco pudiera hacer para desarrollar en América Latina la producción de materiales estratégicos y críticos esenciales para la defensa y cuya producción en Estados Unidos era insuficiente. El senador Taft presentó una enmienda que habría restringido todos los préstamos de fomento a los que tuvieran relación con tales materiales;³⁶ pero fué desechada rápidamente.

Tal como se aprobó la ley, aumentó de Dls. 200 millones a Dls. 700 millones el monto de préstamos que podían estar pendientes en cualquier momento; suprimió el límite en cuanto al monto que podía prestarse a cualquier país, y dispuso concretamente que los préstamos podían hacerse a los gobiernos latinoamericanos, a sus instituciones bancarias, a sus organismos oficiales, a sus entidades y a sus nacionales.³⁷ Estipuló de nuevo que no deberían hacerse empréstitos violando la ley Johnson o la Ley de Neutralidad de 1939. Estos cambios fueron importantes, pues reorientaron especialmente el campo de acción del Banco, del mundo en general hacia Latinoamérica. Igual de importante fué la facultad de otorgar préstamos que no significaran ayuda directa e inmediata a los exportadores norteamericanos. Esta fué una diferencia significativa respecto de la actitud que prevalecía poco tiempo antes, cuando se requería que "cada dólar" prestado debería gastarse en Estados Unidos.³⁸ Por primera vez se dieron al Banco de Exportación e Importación amplias facultades de banco internacional. ¿Cómo las ha ejercido?

Desde que el proyecto llegó a ser ley, las actividades del Banco se han limitado en gran medida a los problemas y el comercio lati-

³⁶ *Congressional Record*, Senado de Estados Unidos, 76ª Legislatura, 3ª sesión, 9 de septiembre de 1940, vol. 86, parte II, p. 11,793 (Wáshington, 1940).

³⁷ La legislatura anterior no había prohibido tales préstamos; pero en vista de la administración cautelosa del Banco de Exportación e Importación, esta facultad concreta es importante.

³⁸ Para un estado reciente de las obligaciones más generales del Banco, véase el *New York Times*, 2 de enero de 1942, p. 42.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

noamericanos.³⁹ A pesar de los temores generalmente expresados en el Congreso con relación a cualquier intento de comprar los excedentes latinoamericanos, en enero de 1941 se autorizó un préstamo de Dls. 11.3 millones para el Instituto de Estabilización del Azúcar de Cuba a fin de pulverizar y almacenar azúcar.⁴⁰ Como parte del plan para asegurar la entrega de materiales críticos y estratégicos a Estados Unidos, los préstamos para mejorar los sistemas de transporte de América Latina han revestido una significación especial.⁴¹ En 1941 se acordaron créditos a Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y México para extender la Carretera Interamericana. Se han hecho otros préstamos para fomento de caminos a Colombia, Ecuador y la República Dominicana. Asimismo, se otorgaron préstamos a varios países para mejorar el transporte ferroviario. Aunque no se

³⁹ Las únicas excepciones importantes han sido dos grandes empréstitos al Banco Central de China, de Dls. 20 y 50 millones, autorizados en octubre y noviembre de 1940. Estos empréstitos, dados para el propósito general de comprar nuestros productos agrícolas e industriales, están garantizados por el gobierno de China y han de ser liquidados mediante la importación de aceite de tung y estaño, que se necesitan mucho. Un compromiso de Dls. 5 millones con Finlandia (principalmente para compras de alimentos en Estados Unidos) y una autorización grande para la Aluminum Company of Canada, Ltd., completan la lista de los grandes préstamos no latinoamericanos. En diciembre de 1941 se informó que se habían terminado las negociaciones relacionadas con un gran préstamo al Banco Nacional de Filipinas, para ayudar a financiar la zafra de la isla y comprar existencias de ciertos materiales de construcción, equipos de oficinas y materias alimenticias. (Véase el *New York Times* de 13 y 19 de mayo y de 15 de diciembre de 1941.) No hay datos disponibles sobre si realmente llegó a desembolsarse alguna parte del crédito.

⁴⁰ Es interesante notar que unos Dls. 3 millones de utilidades que hicieron los agricultores cubanos en la venta de 400,000 toneladas de excedentes de azúcar, financiados por el Banco, se aportarían, según informes extraoficiales, en concepto de capital para el propuesto banco de financiamiento agrícola, patrocinado por la Asociación de Cultivadores de Caña de Cuba. (*New York Times*, 16 de octubre de 1941, p. 34.)

⁴¹ Informe Anual del Banco de Exportación e Importación de Wáshington, correspondiente a 1941, p. 1 (Wáshington, mimeografiado).

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

han publicado datos completos referentes a 1942, las informaciones de prensa ocasionales indican que los préstamos para mejorar los medios de transporte han sido importantes dentro de las actividades del Banco de Exportación e Importación, desde que Estados Unidos entró a la guerra.

A partir del otoño de 1940, ha crecido rápidamente la importancia de los préstamos tendientes a expandir en América Latina la producción de bienes que no sólo fortalecen las economías internas de las naciones respectivas, sino que también ayudarán al esfuerzo bélico de las Naciones Unidas. Puede citarse como primer ejemplo la autorización de un préstamo de Dls. 25 millones a la Cía. Siderúrgica Nacional de Brasil para ayudar a construir una fábrica de acero de Dls. 50 millones en Volta Redonda, a unos 160 kilómetros de Río de Janeiro. Este crédito está garantizado por el Banco del Brasil y ofrece un ejemplo excelente de un préstamo de fomento. La propiedad de la fábrica corresponde al Brasil y las acciones las tienen el gobierno, algunos bancos de ahorro y "ciudadanos de toda clase de ocupaciones."⁴² El Banco de Exportación e Importación tendrá autoridad considerable en cuanto a la selección de los administradores, ingenieros y contratistas de la compañía. El tipo de interés es del 4% que, sin duda, es bastante alto, pero aceptable. El préstamo será pagado en 20 plazos semestrales, a partir de tres años después del adelanto original. Este es el tipo de empréstito por el cual sería difícil acusar a Estados Unidos de imperialismo. Es también la clase de ayuda que no podría esperarse que hiciera el inversionista privado. Se ha informado que las fábricas Krupp, el Japón y la United States Steel Company hicieron negociaciones en relación con esta planta, pero los brasileños estimaron finalmente que el Banco de Exportación e Importación

⁴² W. L. PIERSON, "Latin America and the Export-Import Bank", discurso ante el 28º Banquete Anual del Forum de Banqueros del Capítulo de Nueva York, ciudad de Nueva York, 1º de diciembre de 1941 (mimeografiado).

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ofrecía las condiciones más satisfactorias.⁴³ Hasta el 15 de septiembre de 1941 (última fecha hasta la cual llegan los informes detallados que se han dado) no se había desembolsado en realidad ninguna suma de dinero. Sin embargo, el 1º de diciembre el señor Pierson dijo que la construcción había comenzado.⁴⁴ Según informes recientes, la producción comenzará en 1944.⁴⁵

El más grande compromiso hasta ahora contraído por el Banco de Exportación e Importación se incluyó en los convenios económicos entre Estados Unidos y Brasil, firmados el 3 de marzo de 1942. Estados Unidos convino en extender su ayuda de préstamos y arrendamientos y en comprar cantidades regulares de materias primas brasileñas, prometiendo el Banco de Exportación e Importación otorgar un crédito de Dls. 100 millones para el propósito general de movilizar los recursos productivos del Brasil. Después se ha puesto en ejecución un proyecto para la producción de hule en el Valle del Amazonas y regiones adyacentes con la ayuda de la Rubber Reserve Company (subsidiaria de la Corporación Financiera de Reconstrucción), industria que se ampliará más y se trabajará con una parte de este crédito. La producción de otros materiales importantes en el esfuerzo de guerra también será auxiliada con este empréstito. El Ministro de Finanzas del Brasil, Dr. A. de Souza Costa, declaró que al ejecutar estos proyectos su gobierno establecería una nueva sociedad gubernamental para que examinara las posibilidades y procurara que los proyectos aprobados los realizaran "ya sea empresas existentes en el Brasil, o nuevos departamentos, organizaciones independientes o empresas privadas... En cualquier caso, la nueva organización funcionaría como una dependencia del gobierno del Brasil, no para fines de beneficio primordialmente, sino más bien para realizar el desarrollo de los recursos naturales

⁴³ Para un examen excelente de los préstamos hasta la primavera de 1941, ver *Foreign Policy Reports*, 15 de junio de 1941.

⁴⁴ W. L. PIERSON, discurso citado.

⁴⁵ *Wall Street Journal*, 25 de noviembre de 1942.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

del país en el más alto grado posible, para beneficio del Brasil y de las otras repúblicas americanas".⁴⁶ Al propio tiempo, el Banco de Exportación e Importación anunció que prestaría al Brasil hasta Dls. 14 millones del compromiso de 100 millones, para ayudar a la apertura de las minas de hierro de Itabira, rehabilitar el ferrocarril Victoria-Minas y mejorar los medios de cargar hierro en el puerto de Victoria.⁴⁷ Parte de los productos de la venta de este mineral de alta ley a la Metals Reserve Company y al gobierno británico se empleará para pagar el préstamo.

Como ejemplos finales del tipo de empréstito de fomento que no sólo ensancharía y diversificaría la economía del país interesado, sino que al mismo tiempo ayudaría directamente a nuestro esfuerzo bélico, veamos brevemente los créditos recientes otorgados a las Corporaciones de Fomento de Haití y de Bolivia. En el verano de 1941 fué organizada en Haití la Corporación de Fomento Agrícola Haitiano-Americana (SHADA), con facultades para desarrollar varios recursos naturales haitianos (especialmente el hule), ejecutar trabajos agrícolas experimentales, desarrollar métodos para preparar productos agrícolas, propulsar la manufactura relacionada con la agricultura, y comprar y vender productos agrícolas e industriales en el extranjero y en los mercados internos. De los seis directores de la Corporación, tres deben ser ciudadanos de Estados Unidos,⁴⁸ uno de ellos de la parte del Banco de Exportación e Importación. El Banco ha autorizado dos préstamos de Dls. 5 millones a la Corporación —uno en mayo de 1941 y otro en octubre de 1942—, a fin de que pueda realizar su trabajo. Como garantía

⁴⁶ *New York Times*, 4 de marzo de 1942, p. 9.

⁴⁷ "War Projects for Brazil", *Fortune*, noviembre de 1942, pp. 216-218, para una exposición reciente del papel que está desempeñando el Banco de Exportación e Importación en el desarrollo industrial del Brasil.

⁴⁸ Para una discusión completa de esta Corporación de Fomento, véase *Agriculture in the Americas* (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos), octubre de 1941, p. 9, y mayo de 1942, pp. 87-90.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

se ha dado en prenda al Banco de Exportación e Importación un millón de dólares en acciones, todas ellas pertenecientes al gobierno haitiano.

En la primavera de 1942 el Banco de Exportación e Importación colocó una suma de regular tamaño con la Corporación de Fomento Boliviana, cuya tarea consiste en expandir los medios de transporte de Bolivia, hacer a ésta autosuficiente en petróleo y alimentos vitales y proveer a la ayuda financiera y técnica de sus industrias mineras. Además del préstamo del Banco, hay una proporción de capital pagado. Las acciones son propiedad del gobierno boliviano; pero de los seis miembros de la Junta Directiva, tres son electos por el Banco de Exportación e Importación y es de suponer son ciudadanos de Estados Unidos.⁴⁹

Estos préstamos de fomento constituyen el tipo de actividad más importante que el Banco de Exportación e Importación ha emprendido. Tienen una tremenda significación para la futura estructura económica y política de las naciones latinoamericanas; y en cuanto a indicar la actitud de Estados Unidos en materia de "imperialismo", merecen atención cuidadosa. El desarrollo de fuentes de abastecimiento de muchos productos tropicales en este continente bien puede significar futuros ajustes radicales en la estructura económica de Oriente.

En 1940 y 1941 se autorizaron muchos créditos a los bancos centrales latinoamericanos, con el propósito de ayudar a restablecer las balanzas de cambio desfavorables. El Banco ha informado que, en general, se extendieron créditos a fin de capacitar a los varios países para comprar e importar productos norteamericanos que eran esenciales para su vida económica. Sin embargo, en su discurso de 1º de diciembre de 1941, ante el Instituto Americano de Banca, el señor Pierson dijo que se habían hecho grandes préstamos a los bancos centrales de América Latina, no solamente para fomentar la expor-

⁴⁹ *New York Times*, 24 de mayo de 1942, p. 13.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

ración ordenada de artículos de Estados Unidos, sino también para ayudar a resolver las dificultades cambiarias estacionales, que resultaban de medios bancarios inadecuados. En diciembre de 1940, el Banco de Exportación e Importación otorgó al Banco Central de la República Argentina un crédito de Dls. 60 millones, crédito de que podría disponer dicho banco central a razón de Dls. 5 millones por mes. Al propio tiempo, el Banco anunció que se había concedido al banco central de Uruguay, sobre la misma base, un crédito de Dls. 7.5 millones. En el mismo mes se convino en proporcionar Dls. 10 millones al Banco Central de Reserva del Perú. En noviembre de 1940 se ofreció al Banco del Brasil la autorización de un préstamo de Dls. 25 millones para los mismos fines generales. Y el 3 de marzo de 1940 fué autorizado un crédito de Dls. 10 millones al Banco de la República de Colombia.⁵⁰

A medida que la guerra avanzaba, el valor en dólares de las exportaciones a Estados Unidos aumentaba en muchos de esos países. Esta circunstancia —junto con la brusca reducción de las importaciones, a causa de las dificultades de navegación y de las disposiciones sobre prioridades— aumentó las disponibilidades de dólares de la mayoría de las naciones latinoamericanas, a tal punto que éstas encontraron innecesario utilizar los créditos destinados a aliviar su situación cambiaria. En 1942 el Banco de Exportación ha autorizado pocos de esos créditos, si es que lo ha hecho. La atención se ha orientado de preferencia hacia los préstamos tendientes a apoyar el “fomento de las economías” de esos países, con la esperanza adicional de que ello ayudará al esfuerzo bélico norteamericano.

En octubre de 1941, el Banco de Exportación e Importación anunció que adelantaría mensualmente fondos para financiar Dls. 70 millones de comercio con los países de América Latina. El Banco convino en establecer líneas de crédito para bancos autorizados de

⁵⁰ Para una discusión a fondo de estos compromisos, véase “Export-Import Bank Loans to Latin America”, *loc. cit.*, pp. 84-86.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

América Latina y, según los términos del arreglo, hará pagos a nombre de los bancos extranjeros cuando se completen los pedidos en Estados Unidos.⁵¹ Este será un crédito a muy corto plazo únicamente, pues el pago se exigirá tan pronto como las mercancías hayan sido entregadas en puertos latinoamericanos. Esta medida dispensa simplemente a los importadores o exportadores de inmovilizar su dinero efectivo en espera de que sean entregadas las mercaderías compradas en Estados Unidos. Algunos funcionarios latinoamericanos consideran este plan principalmente como un medio de ayudar a los exportadores de Estados Unidos renuentes a embarcar sus mercaderías conforme a los arreglos acostumbrados en tiempos de paz, en que el pago se hace contra entrega de documentos de embarque.⁵² El cuadro 1 muestra la distribución geográfica total de desembolsos y pagos relacionados con las naciones latinoamericanas, hasta el 30 de mayo de 1942.

En el año de 1941 y los primeros nueve meses de 1942 el Banco autorizó compromisos por un total de Dls. 444.7 millones. Sus desembolsos efectivos fueron de Dls. 159.4 millones. Esto significa un aumento considerable respecto de cualquier período anterior comparable, representando de hecho el 43% del total de los desembolsos efectuados desde el establecimiento del Banco. El 31 de octubre de 1942 el Banco tenía préstamos desembolsados pendientes por valor de Dls. 176.5 millones. Si se considera por un momento el período comprendido entre febrero de 1934 y el 1º de octubre de 1942 se encuentra que el total de compromisos autorizados monta a Dls. 1,099.5 millones; de este total, Dls. 294.3 millones fueron cancelados porque los solicitantes consiguieron por otro lado los fondos que necesitaban, o porque encontraron que ya no les eran necesarios.

⁵¹ W. L. PIERSON, "Solving Two Pan-American Trade Problems", *Foreign Commerce Weekly*, 1º de diciembre de 1941.

⁵² Véase la declaración hecha por Eduardo VILLASEÑOR, Director General del Banco de México, *New York Times*, 2 de noviembre de 1941, sección 3ª, p. 4.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

CUADRO I

DESEMBOLSOS DEL BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION A AMERICA LATINA Y PAGOS *

(Febrero de 1934 a mayo de 1942)

| <i>País</i> | <i>Suma desembolsada</i> | <i>Suma pagada</i> |
|---|------------------------------|------------------------|
| | <i>(miles de dólares)</i> | |
| Argentina | Dls. 130 | Dls. 45 |
| Bolivia | 529 | 1 |
| Brasil | 40,299 | 31,555 |
| Colombia | 11,742 | 1,427 |
| Costa Rica | 1,875 | 275 |
| Cuba | 38,478 | 38,478 |
| Chile | 9,450 | 1,913 |
| Ecuador | 565 | 69 |
| El Salvador | 50 | — |
| Haití | 5,480 | 90 |
| Honduras | — | — |
| México | 11,069 | 1,093 |
| Nicaragua | 2,650 | 316 |
| Panamá | 2,450 | 273 |
| Paraguay | 2,770 | 254 |
| Perú | — | — |
| Puerto Rico | — | — |
| República Dominicana | 1,130 | 240 |
| Uruguay | 34 | — |
| Venezuela | 3,192 | 116 |
| Créditos especiales aplicables a más de un país | 17,566 | 4,339 |
| | <hr/> | <hr/> |
| | Dls. 149,459 | Dls. 80,484 |

* Fuente: "Actividades del Banco de Exportación e Importación de Wáshington y su Participación en Operaciones Financieras en América Latina", Boletín n° 10, julio de 1942, Comisión de Fomento Interamericano (Wáshington, 1942).

EL TRIMESTRE ECONOMICO

En ese mismo período de ocho años el Banco desembolsó Dls. 369.9 millones, habiendo recibido Dls. 193.4 millones por concepto de pagos.⁵³ Hasta la fecha el Banco ha sufrido pocas pérdidas. A veces se han demorado unos cuantos pagos vencidos; pero la historia de sus cobros es excelente y en el verano de 1941 el señor Pierson manifestó que no había habido ni una sola falta de pago por parte de un banco o gobierno latinoamericano.⁵⁴

El cuadro II es un resumen general de las actividades del Banco, desde su iniciación en 1934 hasta el 31 de octubre de 1942. En el cuadro III aparece un sumario de los préstamos activos y de los compromisos del Banco de Exportación e Importación, al 30 de junio de 1941. Debido a la guerra no se han publicado desde entonces datos detallados sobre los créditos del Banco. Esta tabla procura clasificarlos según el propósito principal del crédito. Se reconoce, desde luego, que a menudo contribuyen varios factores al otorgamiento del crédito; no obstante, se ha intentado aquí separarlos en fines principales.⁵⁵ Si se dispusiera de datos corrientes amplios, el renglón "Fomento de obras públicas y desarrollo industrial" sería mucho mayor.

⁵³ Una ligera medida sumaria del crecimiento del Banco acaso la dé el ingreso neto anual correspondiente al período que comienza en 1936, según lo muestran los informes anuales del Banco de Exportación e Importación de Washington correspondientes a 1936 y 1941 (Washington, mimeografiados). No se cuenta con los datos relativos a los dos primeros años, que serán muy pequeños.

| | | | | | |
|------|------|-----------|------|------|-----------|
| 1936 | Dls. | 597,258 | 1939 | Dls. | 2,344,776 |
| 1937 | " | 853,910 | 1940 | " | 3,744,592 |
| 1938 | " | 1,081,346 | 1941 | " | 7,216,129 |

⁵⁴ Boletín N° 10, julio de 1942, Comisión de Fomento Interamericano. No se han dado detalles, sin embargo, respecto a si el Banco ha encontrado expedito o no dar prórroga para el pago de algunos de los préstamos.

⁵⁵ Estas cuentas del activo no incluyen los compromisos contraídos durante el período de febrero de 1934 a junio de 1941, que habían fenecido o que habían sido anulados completamente, o bien desembolsados y totalmente pagados. Al 30 de junio de 1941, los desembolsos lo mismo que los pagos

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

CUADRO II

RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES DEL BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION *

12 de febrero de 1934 a 31 de octubre de 1947
(Millones de dólares)

| | <i>América Latina</i> | <i>China</i> | <i>Otros</i> | <i>Total</i> |
|---|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Autorizaciones para hacer préstamos ** ... | 713.9 | 139.0 | 246.6 | 1,099.5 |
| Anulaciones y fenecimientos | 190.5 | 1.5 | 102.3 | 294.3 |
| Desembolsos | 163.3 | 115.0 | 91.6 | 369.9 |
| Pagos | 86.7 | 44.3 | 62.4 | 193.4 |
| Préstamos pendientes | 76.6 | 70.7 | 29.2 | 176.5 |
| Compromisos no desembolsados | 364.9 | 22.4 | 53.0 | 440.3 |
| Total de compromisos no desembolsados más préstamos pendientes | 441.5 | 93.1 | 82.2 | 616.8 |
| Compromisos eventuales *** | 86.0 | — | — | 86.0 |

* Fuente: Tabulación dactilografiada que envió al autor el secretario adjunto del Banco de Exportación e Importación de Wáshington.

** Se notará que las autorizaciones son un poco menos que las anulaciones más los compromisos no desembolsados. Esto resulta, al parecer, de la práctica de inscribir los fondos renovables en las autorizaciones según el monto del fondo y no según su giro.

*** Aunque no hay explicación oficial de este rubro, aparentemente representa el compromiso de Dls. 100 millones para el Brasil, menos los Dls. 14 millones autorizados para la apertura de las minas de hierro de Itabira, etc. (ver antes). Esto depende probablemente de la presentación de proyectos de parte del Brasil que sean aceptables para el Banco de Exportación e Importación.

relativos a tales compromisos llegaban a Dls. 69 millones. De esta suma, Dls. 27.4 millones tenían relación con el programa cubano de acuñación; Dls. 20.9 millones resultaron del esfuerzo del Banco para descongelar saldos de norteamericanos en Brasil, y Dls. 11.1 millones se emplearon en ayudar a los exportadores norteamericanos que enviaron algodón a Italia. Los Dls. 10.6 restantes representaron un gran número de operaciones de poca monta.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

CUADRO III

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION DE WASHINGTON. COMPROMISOS, DESEMBOLSOS Y PAGOS EN LAS CUENTAS ACTIVAS *

Al 30 de junio de 1941. Distribuidos según el objeto principal del crédito
(millones de dólares)

| <i>Objeto principal</i> | <i>Compromisos de dar crédito (a)</i> | <i>Desembolsos de préstamos</i> | <i>Pagos</i> |
|--|---|-------------------------------------|--------------|
| Ayuda a exportadores estadounidenses de algodón, trigo y tabaco (b) | 33.7 | 33.8 | 11.0 |
| Equipo de transporte | 19.7 | 13.8 | 3.0 |
| Maquinaria (b) | .4 | .9 | .9 |
| "Productos agrícolas e industriales": | | | |
| Para China (c) | 120.0 | 80.9 | 13.3 |
| Para Finlandia (d) | 35.0 | 26.2 | (e) |
| Para otros | 16.1 | 12.1 | .8 |
| Restablecimiento de la posición desfa- vorable de cambios | 118.7 | 14.0 | .8 |
| Fomento de obras públicas y desarrollo industrial | 112.6 | 12.2 | .2 |
| Ayuda para colocar excedentes de pro- ductos | 11.3 | — | — |
| Ayuda a importadores de Estados Unidos | .3 | 1.1 | .9 |
| Total (f) | 467.8 | 195.0 | 30.9 |

* Fuente: Compilación de datos incluídos en el Estado de Préstamos y Compromisos del Banco de Exportación e Importación de Wáshington, 30 de junio de 1941 (Wáshington, mimeografiado).

(a) Autorizaciones activas, menos cualquier parte de las mismas que haya fenecido o haya sido anulada al 30 de junio de 1941.

(b) Los desembolsos y pagos pueden sobrepasar los compromisos, puesto que algunos de éstos son créditos renovables anotados según su valor nominal.

(c) Véase p. 89. Se incluyen aquí los créditos otorgados a la Universal Trading Corporation y al Banco Central de China.

(d) Véanse pp. 92 y 96.

(e) Menos de Dls. 50,000.

(f) Estos totales son inferiores, en pequeño grado, a los totales que se dan en las fuentes de información; pero concuerdan con el detalle que aparece en ellas.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

Conclusiones.—¿Es posible responder a la pregunta de si el Banco de Exportación e Importación ha tenido éxito o no? Si su objeto se limitara a ayudar a los exportadores norteamericanos, no cabe duda que ha tenido por lo menos un éxito limitado. Dichos exportadores vendieron algunos artículos que no habrían abandonado las playas de Estados Unidos si no hubiera existido el Banco. Sin embargo, no debe exagerarse la amplitud de esa ayuda. Según hemos visto, hasta fines de 1942, los desembolsos efectivos eran solamente de Dls. 370 millones, y no toda esta cifra representaba comercio nuevo o adicional. Warren Lee Pierson dijo a fines de agosto de 1941 que, a contar de su incorporación, el Banco de Exportación e Importación había creado comercio norteamericano por valor de Dls. 560 millones.⁵⁶ Esto es, a las claras, una exageración que debe haberse originado, al parecer, en la duplicación de los desembolsos totales, cuyo monto era entonces de Dls. 280 millones. Aun esta suma es demasiado grande para estimar tales fines. En efecto, cerca de Dls. 27 millones se desembolsaron en relación con los créditos para acuñación de moneda para Cuba. No cabe llamar a esto un incremento del comercio, toda vez que el Banco solamente compró lingotes, los hizo acuñar por la Casa de Moneda de Filadelfia y recibió su pago contra entrega de pesos plata al gobierno cubano. Este servicio lo prestaba anteriormente el Tesoro. Y los Dls. 16.6 millones desembolsados en relación con la operación por la que el Banco tomó los créditos dados a China por la Corporación Financiera de Reconstrucción y la Administración de Crédito Agrícola, representan negocios y comercio que se habían consumado antes de la creación del Banco. Los Dls. 19 millones de gastos que se emplearon para proporcionar al Banco del Brasil cambio en dólares a fin de hacer frente a las reclamaciones de cuatrocientos exportadores norteamericanos, se refieren a un comercio

⁵⁶ W. L. PIERSON, "A report to the American people", *Foreign Commerce Weekly*, 30 de agosto de 1941.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

que se había efectuado antes de que el Banco de Exportación e Importación terciara en el asunto. Lo mismo ocurre con los Dls. 2 millones pagados anteriormente a los norteamericanos cuyos saldos habían sido bloqueados en el Brasil. Es de recordarse, además, que en el caso de algunos créditos más recientes para América Latina se convino en que no era necesario gastar todo el dinero en Estados Unidos; y en la medida en que no lo era, apenas si se puede llamar al desembolso una creación directa de comercio norteamericano. Resulta, pues, que cuando Pierson escribía probablemente no más de Dls. 200 millones de exportaciones habían sido objeto del estímulo directo del Banco de Exportación e Importación.⁵⁷ Es dudoso que, a fines de octubre de 1942, esa cifra pasara de Dls. 300 millones. No es aventurado suponer que el Banco no financió ningún negocio que los bancos privados pudieron haber emprendido de otra manera.

El efecto neto del Banco de Exportación e Importación aumentó en la medida en que su oferta de créditos alentó a las instituciones privadas a financiar las exportaciones de Estados Unidos. Sin embargo, no se dispone de una medida adecuada para ello. En el futuro, desde luego, puede ser muy importante el comercio que se habrá estimulado mediante los créditos industriales concedidos y los préstamos para mejorar las vías de comunicación en los países de América Latina; pero no se puede hacer una estimación cuantitativa de tales efectos.

Si suponemos que el Banco se interesa mucho en los problemas relacionados con el fortalecimiento de las economías de los países latinoamericanos, cabe preguntar qué es lo que ha aportado. Ha logrado algo, aunque no mucho. Los gastos efectuados han sido muy pequeños. Los préstamos hechos a Brasil, Haití, Bolivia y Chile para el fomento de sus recursos naturales deberán contribuir a crear en esos países un nivel de ingresos más satisfactorio y

⁵⁷ WHITTLESEY, *loc. cit.*, pp. 498-99.

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

deberán proveerlos de más medios de hacer frente a los pagos de intereses. Los muchos préstamos para el mejoramiento de los ferrocarriles y las carreteras deberán aumentar los ingresos de esos países, a la vez que dar a Estados Unidos mayor seguridad de recibir los metales tan necesarios para la guerra. Pero es evidente que lo logrado hasta ahora no alcanza mucha importancia si se compara con lo que queda aún por hacer.⁵⁸

Llegamos, por último, a lo que me parece es el campo de acción más prometedor del Banco de Exportación e Importación: a saber, desempeñar un papel más activo en el desarrollo industrial y agrícola de América Latina.⁵⁹ Son muchos los motivos que justifican la participación del gobierno en esta tarea, a través de uno u otro de sus organismos. Los más importantes que suelen citarse son: la mayor actividad económica de las regiones "coloniales" favorecerá la buena voluntad y la paz internacionales; ayudará a dar una salida al exceso de ahorros; contribuirá a asegurar un abastecimiento adecuado de materiales de guerra estratégicos; mejorará las relaciones políticas; el aumento de la actividad en una zona determinada redundará en beneficio de las demás; será un reconocimiento tan-

⁵⁸ Aunque el préstamo concedido al Instituto Estabilizador del Azúcar de Cuba fué aparentemente una medida prudente, es discutible que el Banco de Exportación e Importación deba dedicarse a ayudar a otras naciones a financiar sus excedentes agrícolas. Limitados sus fondos a Dls. 700 millones y sin ningún control real de la producción, debe recorrer este camino con la mayor cautela.

⁵⁹ Estoy convencido de que esta función no pueden desempeñarla exclusivamente (o quizá aún principalmente) los bancos privados extranjeros. El fomento imperialista privado no ha sido hasta ahora adecuado, como lo demuestran los recursos no desarrollados o mal desarrollados de América Latina; el estancamiento más o menos crónico en un nivel colonial; la suspensión de las inversiones norteamericanas; y la historia del incumplimiento de pago y de las expropiaciones. Entre las nuevas dificultades del futuro que tendría que resolver semejante política basta citar que la explotación sólo conviene a un explotador sin rivales; y no es posible hacer eso y propugnar por la democracia al mismo tiempo. Y parece que en lo político América Latina está bastante más allá del *status* explotable.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

gible de la responsabilidad social que tiene una nación rica de ayudar a elevar el bienestar material de los pueblos menos afortunados. Antes de que pueda intentarse lo anterior en gran escala, es evidente que el Banco tendrá que abandonar del todo la idea de que su única finalidad debe ser la de facilitar la exportación norteamericana, y sus funcionarios tendrán que modificar su convicción de que "...el trabajo efectivo... deben realizarlo individuos y empresas privadas."⁶⁰ Más bien, debe considerársele como la institución canalizadora de las inversiones norteamericanas.

Para elegir las industrias que habrán de fomentarse será preciso hacer estudios cabales de los recursos del país, las necesidades de consumo de su población y sus mercados en Estados Unidos y otros países.⁶¹ El Banco de Exportación e Importación ha señalado ya el camino. El crédito autorizado para la planta siderúrgica de Brasil es un ejemplo, así como los préstamos a la Corporación de Fomento de la Producción de Chile mencionados antes y los préstamos otorgados a las Corporaciones de Fomento de Haití y de Bolivia. El hule, el cromo, el manganeso, el plomo, el cobre, el mercurio, las frutas y nueces tropicales, la balsa, el pochote, el abacá, la tapioca, etc., sugieren posibilidades. Si se presta ayuda financiera a organizaciones oficiales y no a los gobiernos directamente, resultará mayor la perspectiva de que se paguen los préstamos y se reduce al mínimo la influencia política indeseable. Sería también prudente insistir, hasta donde sea posible, en que coopere capital local con los préstamos del Banco de Exportación e Importación.⁶²

⁶⁰ PIERSON, *Latin America and the Export-Import Bank*.

⁶¹ Para un examen de lo que ha hecho Estados Unidos recientemente en el sentido de ayudar a América Latina "a alcanzar un desarrollo más amplio y equilibrado de sus recursos", ver John C. DE WILDE, "Economic Projects for Hemisphere Development", *Foreign Policy Reports*, 1º de marzo de 1942.

⁶² En cuanto a los problemas y posibilidades de los préstamos internacionales de fomento, ver *International Development Loans*, National Planning Association Planning Pamphlets, nº 15, septiembre de 1942, y L. W. LORWIN, *op. cit.*

BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

Es fácil hablar de los grandes beneficios que esta institución puede acarrear a los países latinoamericanos al ayudarles a mejorar su agricultura y su industria; pero no debe perderse de vista el otro problema, el del servicio de los préstamos.⁶³ No es necesario que todos los proyectos financiados originen artículos que Estados Unidos deba importar; pero sí es preciso que ese país aumente sus importaciones de América Latina. En vista de que la nueva relación entre importaciones y exportaciones puede resultar muy distinta a la actual, conviene que las condiciones de los préstamos permitan el transcurso de suficiente tiempo para realizar los ajustes económicos y que Estados Unidos esté dispuesto a reducir aún más sus barreras arancelarias. Como el problema es más grave en algunas zonas que en otras, quizá no sea correcto hablar de "América Latina" en general. Por ejemplo, el servicio de los préstamos a Argentina será especialmente difícil debido a que en general su economía actual más bien compite con la norteamericana en vez de complementarla. Para las naciones centroamericanas los problemas son menos difíciles. Hay posibilidades de comercio triangular, y es especialmente prometedor el comercio de ese tipo entre los mismos países de América Latina. Para formular un programa real es preciso realizar estudios detenidos de cada artículo.

En un programa de tal magnitud, ¿es el Banco de Exportación e Importación el organismo adecuado? ¿No desempeñará esa función mejor el proyectado Banco Interamericano o algún organismo nuevo y más grande? No se pretende dar respuesta a tales preguntas en estas páginas. Si acaso llega a establecerse el Banco Interamericano o una institución internacional nueva, bien puede ser que se deje —y debiera dejarse— al Banco de Exportación e Importación la función que siempre se ha considerado como la más importante: la tarea relativamente sencilla de prestar ayuda bancaria a los exportadores norteamericanos. El argumento princi-

⁶³ Examina estos problemas J. Anton de HAAS, "Buying Latin American loyalty", *Harvard Business Review*, primavera de 1941, pp. 298-310.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

pal en pro de que el Banco haga un verdadero intento de actuar en el campo más amplio delineado anteriormente es que es ya una institución en marcha, mientras que el Banco Interamericano es aún “en gran parte un aperitivo para las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores”, aparte de que su historia animada de poco entusiasmo podría debilitar su eficacia para hacer frente a los enormes problemas de la postguerra.⁶⁴ Esto no quiere decir que el Banco de Exportación e Importación dé la medida. De hecho es dudoso que se le lleguen a proporcionar fondos suficientes para hacer un intento realmente serio. El que dependa directamente de la sanción del Congreso norteamericano es un factor limitativo, como lo es la política muy cautelosa de sus funcionarios. Creo muy importantes los argumentos que propugnan por que estas tareas las lleve a cabo un organismo cuyo capital y cuyo gobierno sean internacionales.* Sólo se sugiere que mientras no se establezca una institución más poderosa, el Banco de Exportación e Importación debería concentrar su esfuerzo en el otorgamiento de préstamos internacionales de fomento.

⁶⁴ Para datos sobre el Banco Interamericano ver: Eduardo VILLASEÑOR, “The Inter-American Bank: prospects and dangers” *Foreign Affairs*, octubre de 1941, pp. 165-174 [“El Banco Interamericano”, *Investigación Económica*, Escuela Nacional de Economía, México, t. II, n° 1, 1942, pp. 5-27]; Audiencias ante una subcomisión de la Comisión de Relaciones Exteriores, Senado de Estados Unidos, 77ª Legislatura, 1ª sesión, *Executive K*, mayo 5 y 6, 1941 (Wáshington, 1941) [y “The Inter-American Bank”, *Federal Reserve Bulletin*, junio de 1940, pp. 517-25].

* [Ver en las pp. 117-125 el reciente proyecto de Banco de Reconstrucción y Fomento de las Naciones Unidas.—Ep.]