

Carlos Marichal, (2011), “**Los antecedentes históricos de la creación del Banco interamericano de desarrollo: reflexiones a partir del archivo de Eduardo Villaseñor,**” manuscrito inédito, presentado en Seminario de Banco de México.

LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CREACIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO:

REFLEXIONES A PARTIR DEL ARCHIVO DE EDUARDO
VILLASEÑOR

Carlos Marichal (El Colegio de México)

INFORME PREPARADO POR EL DR. CARLOS MARICHAL PARA EL
ARCHIVO HISTORICO DEL BANCO DE MEXICO, (2011).

Resumen del trabajo:

En la presente investigación, se propone la utilidad de profundizar en los orígenes históricos del Banco Interamericano de Desarrollo que acaba de cumplir medio siglo de existencia. Es de especial interés hacer notar la participación Eduardo Villaseñor, clave de quien fuera director del Banco de México entre 1940 Y 1946, quien es considerado la figura que logró plasmar la idea fundamental y proyecto original de este banco interamericano, veinte años antes de su establecimiento. La historia es poco conocida, y por ello hacemos un resumen de las fuentes primarias sobre el tema que hemos encontrado en el archivo personal de Villaseñor que se alberga en el archivo histórico de El Colegio de México. Asimismo resumimos referencias claves sobre los proyectos originales para la creación de una entidad similar al Banco Interamericano de Desarrollo, desde principios de siglo, localizados en parte sustancial en el Acervo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en particular en el fondo de Conferencias Panamericanas, cuya organización ayudamos a coordinar y poner en línea en un sitio *internet*, hace algún tiempo. Al mismo tiempo, resumimos la información disponible sobre el tema en fuentes bibliográficas complementarias. Anexamos a este informe el texto clásico de Villaseñor que contiene sus ideas sobre el proyecto de creación del BID, publicado en 1942, basado en los textos manuscritos que presentó en conferencias internacionales en los años de 1940/1941.

Recomendaciones específicas del reporte que presentamos al Banco de México:

Sugerimos la conveniencia y posibilidad de que se firme un convenio u acuerdo entre el archivos histórico del Banco de México y el archivo histórico de El Colegio de México con objeto de intercambiar información sobre fondos relevantes sobre la historia del Banco de México que albergan

cada institución, con miras a establecer mecanismos de consulta sobre temas clave. En particular, sugerimos la posibilidad de que el Banco de México contemple un trabajo de colaboración con el Colegio de México para ayudar a financiar la clasificación del fondo de papeles “Eduardo Villaseñor” en El Colegio de México y posteriormente para digitalizar aquellas partes del fondo que pueden ser de interés para el archivo histórico del Banco de México.

LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CREACIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: REFLEXIONES A PARTIR DEL ARCHIVO DE EDUARDO VILLASEÑOR¹

Carlos Marichal (El Colegio de México)

Es de especial interés hacer notar la participación de Eduardo Villaseñor, en los proyectos originales de creación del Banco Interamericano de Desarrollo, el cual acaba de cumplir medio siglo de existencia. Villaseñor, quien fuera director del Banco de México entre 1940 y 1946, es considerado la figura que logró plasmar la idea fundamental y proyecto original de este banco interamericano pero no hay apenas estudios sobre la temática. La historia es poco conocida, y por ello hacemos un resumen de las fuentes primarias sobre el tema que hemos encontrado en el archivo personal de Villaseñor que se alberga en el archivo histórico de El Colegio de México. Asimismo resumimos referencias claves sobre los proyectos originales para la creación de una entidad similar al Banco Interamericano de Desarrollo, desde principios de siglo, localizados en parte sustancial en el Acervo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en particular en el fondo de Conferencias Panamericanas,

¹ INFORME PREPARADO POR EL DR. CARLOS MARICHAL EN 2010 PARA EL ARCHIVO HISTORICO DEL BANCO DE MEXICO.

En un principio, las primeras propuestas para la creación de un banco interamericano proceden de las Conferencias Panamericanas, desde la primera conferencia celebrada en Washington D.C., en 1889/1890 y hasta la celebrada en Montevideo en 1933. Inicialmente, las ideas que circulaban al respecto pretendían que este futuro instituto bancario fungiera esencialmente como un “banco central” regional, y que tuviera como su meta primordial la estabilización monetaria, e incluso que pudiera fungir como regulador de una moneda común para el continente. Sin embargo, no fue sino hasta la propuesta de Villaseñor en una reunión interamericana en ciudad de Panamá en 1939, cuando surgió la idea de un Banco Interamericano que tuviera como principal misión el desarrollo y la industrialización de América Latina. También es de destacar el continuo interés de las delegaciones mexicanas en las diferentes conferencias internacionales en la creación de dicha institución. Dichas representaciones mexicanas, desde la Segunda Conferencia Panamericana celebrada en ciudad de México en 1900/1901, y luego en diversas reuniones, incluyendo el Primer Congreso Científico y el Primer Congreso Financiero Panamericano, celebrados, ambos, en 1915 Washington D.C., y hasta la novena conferencia panamericana de 1948, fueron significativas promotoras del establecimiento futuro de dicho organismo.

El primer antecedente del Banco Interamericano se encuentra en la *Primera Conferencia Panamericana*, celebrada en Washington del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890. El acta resolutive, adoptada el 14 de abril de 1890, recomendaba la creación de un banco interamericano, con sucursales en todos los países representados, que facilitase las operaciones bancarias interamericanas. Debe recordarse que el vicepresidente de esta Conferencia fue el ministro mexicano, Matías Romero, quien era el mayor promotor del intercambio comercial y financiero entre las repúblicas americanas en la época.

En la *Segunda Conferencia Panamericana*, celebrada en la Ciudad de México del 22 de octubre de 1901 al 31 de enero de 1902, se abundó y especificó algo más sobre el tema: se recomendó el establecimiento de un banco (con sede en una importante ciudad mercantil como Nueva York, Chicago, San Francisco, Buenos Aires o Nuevo Orleans) y se propuso que contara con sucursales en las principales ciudades de las Américas, con la finalidad de dotar créditos y cobrar comisiones, en pos de brindar apoyo a la industria y el comercio en todo el continente americano.

Años más tarde, en el *Segundo Congreso Científico Panamericano*, celebrado en Washington en diciembre de 1915, en las discusiones monetarias – sobre el establecimiento de una moneda común para América-

la delegación mexicana insinuó la necesidad de una institución de crédito común a la región².

Sin embargo, no sería sino hasta la *Séptima Conferencia Panamericana* de Montevideo, celebrada en diciembre de 1933, que se volvió a ahondar en el tema. En dicha conferencia, y a propuesta del Secretario de Relaciones Exteriores mexicano José Puig Casauranc³, se discutieron las bases para la creación de un organismo interamericano de cooperación económica y financiera, con posible sede en una capital latinoamericana, y que sería configurado con base a tres instituciones:

- a) Una *Comisión Económica Consultiva*, compuesta por expertos del organismo, que tendría como fin el análisis y la propuesta de soluciones a los problemas económicos de la región.
- b) Un *Banco Interamericano*, autónomo en su funcionamiento (pero dependiente del Organismo en cuanto a sus planes generales de trabajo). Éste estaría integrado por los delegados de los bancos centrales de las distintas naciones americanas, que tuviera la finalidad de actuar como un “banco central continental” a través de la concesión de créditos, la regulación del movimiento de capitales y

² Esta referencia se encuentra en el estudio de Luis Eduardo Lazo titulado “El proyectado Banco Interamericano” publicado en 1942, y que se encuentra en los archivos de Villaseñor.

³ La propuesta mexicana sugería la creación de un banco central americano, con la capacidad de supervisar a los bancos centrales nacionales. A su vez, promovía la creación de una moneda panamericana, que estuviera basada en parte en la plata, y en parte en otros *commodities*.

como auxiliar en el apoyo a la construcción de los sistemas monetarios nacionales.

- c) Un *Consejo Directivo*, compuesto por los delegados de los diferentes gobiernos nacionales, que fungiría como administrador general del organismo.

Algunas de las discusiones más polémicas de la Conferencia de Montevideo se centraron en torno a los graves problemas económicos del momento, los que quedaron sometidos a la consideración del llamado Cuarto Comité sobre problemas económicos y financieros. Se discutió a fondo el origen e impacto de la Gran Depresión, se formularon diversas propuestas para lograr la estabilización monetaria y comercial y se propuso el establecimiento de varios organismos de cooperación económica interamericana.

La importancia de estas materias para el gobierno mexicano se manifestó por el tamaño y calidad de sus representantes que incluyeron José Manuel Puig Casauranc, presidente del comité, Eduardo Suárez, Antonio Espinosa de los Monteros, Víctor Manuel Villaseñor, Daniel Cosío Villegas, Manuel Z. Zevada y Luis Sánchez Pontón, entre otros. De hecho, hubo más delegados mexicanos en este comité que en el cualquier otro de la Conferencia.

Una de las contribuciones más polémicas fue la de Luis Sánchez Pontón, quien sugirió la conveniencia de formular un proyecto para lograr una reducción sustancial en el servicio de la deuda externa de los países latinoamericanos. Ello provocó el rechazo de los delegados argentinos, en particular del canciller Carlos Saavedra Lamas, ya que Argentina – en contraste con los demás países – no enfrentaba problemas tan graves para pagar sus deudas. Los debates han sido estudiados en un reciente ensayo de la economista Robin King y nos ilustran sobre los antecedentes históricos a este debate permanente en la historia latinoamericana sobre la conveniencia de contratar deudas externas abultadas.⁴

La participación del joven Daniel Cosío Villegas también fue sonada. En un largo y muy documentado documento, presentó una resonante crítica a la delegación cubana por presentar una propuesta de creación de un organismo interamericano de cooperación económica y financiera que Cosío consideraba insuficientemente fundado y detallado.⁵ Cosío no estaba en contra de la idea de este organismo ni de la propuesta para crear un *Banco Panamericano*, pero insistía en que se formularan las bases organizativas con cuidado y responsabilidad. Aunque ni una ni otra de las propuestas prosperaron en esta ocasión, servirían como antecedentes

⁴ Robin King, “Propuesta mexicana de una moratoria de la deuda a nivel continental (1933)” en Carlos Marichal, ed, *La economía mexicana: siglos XIX y XX*, México, El Colegio de México, pp.218-243

⁵ Pan American Union, *Program of the Seventh International Conference of American States* (1933) Chapter IV, pp.59-78.

importantes de posteriores instrumentos de cooperación hemisférica, como sería la creación del Banco Interamericano de Desarrollo casi tres decenios más tarde.

En diciembre de 1936 se llevo a cabo en Buenos Aires otra conferencia interamericana, denominada “*de Consolidación de la Paz*”. En ésta se recomendó una discusión más a fondo del tema (sobre la instauración de un organismo económico interamericano) para la próxima Conferencia Panamericana. A su vez se instó a que se celebrase una reunión de delegados de los ministros de hacienda de los distintos países americanos, en pos de discutir una solución a los problemas monetarios de la región, ocasionados por los estrictos controles monetarios de los estados nacionales , instituidos debido a la crisis del 29.

En la *Octava Conferencia Panamericana*, celebrada en Lima en 1938, se recomendó seguir cauce a las propuestas para la creación de una institución económica y financiera interamericana. A su vez se encomendó el inicio de reuniones anuales entre los ministros de hacienda de las distintas naciones americanas, la primera a efectuarse en Guatemala en 1939. Por otra parte, en una reunión alterna de *Ministros de Relaciones Exteriores de las Naciones Americanas*, celebrada en Panamá entre septiembre y octubre de 1939 , cuyo fin era discutir cual sería la postura de las naciones latinoamericanas en la recién iniciada segunda guerra mundial,

se resolvió, a propuesta de México, la creación de un “*Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano*”, con sede en Washington, que se compondría por 21 expertos económicos (designados cada uno por las naciones americanas representadas) y que tendría la misión de :

- a) Estudiar y recomendar soluciones a los problemas monetarios, de regulación de cambios y de balanza de pagos de la región.
- b) Estudiar la necesidad de fundar, así como las condiciones administrativas por las que debería regirse un organismo financiero americano para la cooperación financiera entre las diversas tesorerías, bancas centrales y otras instituciones financieras de la región.
- c) Estudiar la posibilidad de usar la plata como medio de pago internacional.
- d) Recomendar la eliminación de los obstáculos al libre flujo de capitales en la región.
- e) Exhortar a los gobiernos a reunirse, cuando fuera necesario, para discutir la concesión de créditos que intensifiquen el intercambio económico de la región.

En la *Primera Reunión de Ministros de Hacienda*, celebrada en Guatemala en 1939, la delegación mexicana (presidida por el subsecretario de hacienda mexicano, Eduardo Villaseñor) presentó una propuesta para la

creación de dicha institución financiera interamericana, la cual tendría por objeto:

- a) Actuar como cámara de compensación, evitando el flujo internacional de metales.
- b) Actuar como agente financiero de los bancos centrales nacionales, ayudándolos en la estabilización (externa e interna) de sus monedas.
- c) Estudiar los problemas económicos y monetarios de la región.
- d) Comprometerse a recibir como pago, tanto oro como plata (en las proporciones y precios que se juzgue conveniente).
- e) Actuar como agente financiero para el desarrollo económico de la región

Villaseñor relata que dicha propuesta fue recibida con expectación por la delegación estadounidense, pero con recelo por las latinoamericanas. Sin embargo, señala que al final, después de una laboriosa discusión, México convenció a las otras delegaciones de que la creación de un banco interamericano sería benéfica para toda la región. La resolución final de la conferencia presentó una encomienda al recién creado “*Comité Consultivo Económico y Financiero Interamericano*” para que realizara un estudio sobre la viabilidad y necesidad de crear un instituto financiero americano.

El comité realizó dicho estudio e incluso redactó un proyecto de ley orgánica y un proyecto de estatutos para el mismo. Los textos fueron aprobados con pocas modificaciones en la *Conferencia Económica Financiera Interamericana* celebrada en Washington el 10 de mayo de 1940 por los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana (Brasil también se unió, pero más tarde).

Dentro de los puntos principales de los documentos aprobados se determinaba que:

- La duración del banco sería de 20 años a partir de su fundación, con posibilidad de prórroga.
- La sede del banco estaría en EUA y existirá por lo menos una sucursal en cada país de los otros gobiernos suscritos.
- El banco se constituiría con un capital de 100, 000,000 dólares distribuidos en 1,000 acciones con un valor de 100,000 cada uno. Donde sólo podrían ser ‘accionistas’ los gobiernos constituyentes del banco, que tendrían la obligación de suscribir un mínimo de acciones dependiendo de su capacidad económica. (para lo cual los países se

habían agrupado en ocho categorías, a las cuales correspondería un compromiso de adquirir desde 5 hasta 50 acciones⁶).

Mientras, los fines del banco serían:

- Facilitar la inversión en la región, estimulando su uso productivo.
- Ayudar a las instituciones monetarias nacionales en pos de lograr una estabilidad monetaria
- Proveer liquidez al continente, para la realización de pagos internacionales.
- Promover el desarrollo del comercio, industria, minería, agricultura y finanzas de América.

Para tales encomiendas, el nuevo banco estaría autorizado para hacer préstamos y conceder créditos a las naciones participantes, así como comprar, vender, poseer y negociar los bonos gubernamentales de las naciones adscritas. También podría aceptar depósitos a la vista y a plazos, descontar y redescantar pagares, y otros instrumentos de crédito.

Se estipuló que para que el banco pudiera empezar a funcionar se necesitaba que, cuando menos, cinco estados depositaran los respectivos

⁶ Grupo A, con cinco acciones: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Grupo B, con diez acciones: Guatemala, Panamá y la República Dominicana. Grupo C, con 15 acciones: Bolivia. Grupo D, con 20 acciones: Uruguay. Grupo E, con 25 acciones: Perú. Grupo F, con 30 acciones: Chile, Colombia y Cuba. Grupo G, con 35 acciones: México y Venezuela. Grupo H: Argentina, Brasil y EUA.

instrumentos de ratificación y convinieran en suscribir como mínimo un total de 145 de las mil acciones que deberían constituir el capital. Además, debido a que el banco, a pesar de ser constituido como un organismo internacional, se regiría bajo las leyes de Estados Unidos, se necesitaría la aprobación de su congreso. Para tal motivo, el presidente estadounidense Franklin Roosevelt envió una misiva a su congreso, con fecha de 5 de julio de 1940, en donde apremiaba a su parlamento para la pronta ratificación del convenio para la creación del banco.

Sin embargo, y a diferencia de la postura del gobierno federal, el congreso estadounidense presentaba un notorio escepticismo respecto a la creación del banco - Para entender tal cuestión, resulta importante leer el texto presentado por el congresista Mr Crawford en la sesión del 4 de abril de 1940. En él destaca que la propuesta para la creación del banco interamericano era un esquema mexicano que pretendía la legalización de la plata como medio de pago, y por lo tanto presentaba términos favorables para México, en tanto se le estaría subsidiando.⁷ -

⁷ El texto incluye dos párrafos muy ilustrativos sobre la postura del congresista: "Examination of documentary material relating to the proposed Inter-American bank leads to the conclusion that the bank proposal is a Mexican scheme. It also leads to the conclusion that, in addition to making such a bank a channel for expending American capital in Latin America, a major motive of Mexico's in seeking the bank has been the hope that the bank may constitute the means for perpetuating the subsidy to Mexico which the purchase of foreign silver by the United States initiated.

The Treasury's activities on behalf of foreign silver date from the signing of the London Silver agreement by Senator Key Pittman in July 1933. Later that same year a Pan American Conference was held at Montevideo, Uruguay. There Mexico pressed for a 6- to 10- year moratorium on all public and private debt; at the same time for the establishment of a pan- American bank."

Las discusiones oficiales en el congreso norteamericano, llevadas a cabo por el *Comité de Relaciones Exteriores*, no sucedieron sino hasta el 5 y 6 de mayo de 1941 y no llegaron a conclusión alguna. Más tarde, el 25 de ese mes, por insistencia del senador demócrata Carter Glass, se turnó el proyecto a la *Comisión Bancaria y Monetaria*, y según cuenta Villaseñor no se volvió a saber del tema⁸.

En todo caso, el proyecto para la creación del *Banco Interamericano*, firmado el 10 de mayo de 1940, fue nuevamente discutido en la *Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores*, celebrado en Río de Janeiro en 1942, en donde se sugirió que los países interesados se adhiriesen a tal programa. Sin embargo, hasta esa fecha, el único país en ratificar el convenio (de los nueve que habían firmado originalmente) había sido México.

Entre tanto, el proyecto mexicano, contó con el beneplácito de varios países. En primer lugar, de la delegación peruana, la cual planteaba seguir con las negociaciones, sancionadas en 1940 para el establecimiento de un banco interamericano. En segundo lugar, se presentó una propuesta venezolana que abogaba por la creación de una “*Corporación de Fomento*

⁸ Los principales motivos por los cuales se sugiere se olvidó el tema, fueron dos: primero, la entrada de EUA a la segunda guerra mundial a finales de 1941, y luego a partir de la finalización de ésta, la discusión para el establecimiento de un nuevo orden monetario y financiero internacional (no sólo regional).

Interamericana” que absorbiera la función de otros organismos panamericanos (*Junta Interamericana del Café, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Oficina Interamericana de Marcas de Fabrica, Institución Permanente de los Congresos Americanos de Carreteras, Comisión del Ferrocarril Panamericano, Comisión de Fomento Interamericano e Instituto Interamericano de Estadística*) y que tuviera como función principal el financiamiento de la industria americana a través de prestamos de largo plazo. Esta ambiciosa propuesta venezolana, no obstante, no obtuvo el apoyo de los demás países miembros del sistema panamericano.

En realidad, no sería hasta 1948, en el marco de la *Novena Conferencia Panamericana* de Bogotá, que se planteó nuevamente la necesidad de un banco interamericano, otra vez a propuesta de la delegación mexicana (asesorada por Eduardo Villaseñor). La moción mexicana fue sustentada con base a críticas a las instituciones financieras existentes, las cuales, se argumentaba, no servían como catalizadoras del desarrollo y la industrialización de los países americanos. Se objetaba lo siguiente:

- El *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* daba prioridad a la reconstrucción europea y no prestaba atención a los problemas americanos.

- El *Banco de Exportación e Importaciones*⁹ representaba una agencia que dependía de la política económica del gobierno estadounidense, y como tal sólo privilegiaba los intereses de dicha nación.
- El *Fondo Monetario Internacional*, por definición era una agencia enfocada a brindar préstamos temporales y sólo para brindar estabilidad monetaria.¹⁰

La propuesta mexicana estuvo apoyada en diferentes momentos por las delegaciones de Argentina, Colombia, Perú y Venezuela. Pero encontró una fuerte oposición en la misión estadounidense que aducía que la creación de un banco interamericano era innecesaria, en tanto:

- Ya se había pedido al congreso estadounidense un presupuesto de 500 millones de dólares para el *Banco de Exportación e Importaciones*, en pos de financiar a América Latina.
- El director del *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento* ya había manifestado su intención de otorgar más préstamos a la región.
- Lo que era necesario era un buen funcionamiento de las instituciones financieras actuales y no la creación de un nuevo organismo.

⁹ Agencia estadounidense que tiene como fin el otorgamiento de créditos a la exportación para empresas estadounidenses. Fue establecida en 1934.

¹⁰ Resulta interesante establecer que la postura de Eduardo Villaseñor respecto al FMI es bastante crítica, incluso en algunos de sus mimeos llega a aducir que dicha institución no servía ni para cumplir tal función (Cita la devaluación unilateral de Francia en 1948 como ejemplo).

- Los problemas de América Latina no serían resueltos por la instauración de nuevos organismos financieros, sino por la creación de un ambiente que propiciara la confianza para la inversión de capitales en la región.

Otros países latinoamericanos también se opusieron a la propuesta mexicana, pero no tanto con base a los argumentos estadounidenses, sino como resultado de la situación generalizada de escasez de divisas en el que se encontraban, por lo que se pensaba que aportaciones de capital a una nueva institución financiera multilateral pudiera resultar convertirse en una carga insoportable.

De tal manera en la resolución final de dicha Conferencia de Bogotá, durante la cual se creó la Organización de los Estados Americanos asó como otros organismos de dicha entidad, como el *Comité Interamericano Económico y Social*, se encomendó a esta última institución la elaboración de un estudio detallado sobre la necesidad de crear un organismo financiero continental.

Tal Consejo presentó en marzo de 1949 el documento pedido, titulado “Estudio sobre la posibilidad y conveniencia de crear un Banco

Interamericano o una Corporación Interamericana de Fomento, o ambas instituciones”, el cual, no obstante, se limitaba únicamente a describir los argumentos ya expuestos, tanto a favor como en contra de dicha creación. No fue sino hasta el 10 de abril de 1950, en el marco de una sesión extraordinaria de ese Consejo, que se logró una conclusión respecto al tema; El acta resolutive informó lo siguiente:

“Del estudio detenido de la posibilidad y conveniencia de crear un Banco Interamericano o una Corporación Interamericana de Fomento o ambas instituciones, la Comisión está de acuerdo en que en las circunstancias actuales no parece factible o aconsejable la creación de instituciones de esa naturaleza.” El principal argumento por el cual se tomó tal decisión fue aquel expuesto por la delegación estadounidense en la conferencia de Bogotá de 1948, que aducía la existencia de otras entidades financieras internacionales con capacidad de satisfacer las necesidades de capital de los países latinoamericanos.

Para la *Reunión de los Ministros de Hacienda o Economía de los Estados Americanos* de Petrópolis (Quintandinha), celebrada en Brasil del 22 de noviembre al 2 de diciembre de 1954, la postura de la mayoría de los países latinoamericanos representados fue que las instituciones financieras

mundiales (Llámesese el *Banco de Exportaciones e Importaciones estadounidense* y el *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*) eran insuficientes para servir las necesidades latinoamericanas¹¹. De tal manera, las diversas delegaciones presentaron propuestas para la formación de un banco interamericano (Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Haití).

La posición chilena resultó la más interesante y fue la más debatida en tanto que planteo que el capital inicial del banco interamericano podía ser suscrito a través de la cesión, por parte de los diversos países latinoamericanos, de sus reservas internacionales en divisas y/o en oro. (La delegación de Chile presentó un estudio donde se decía que en conjunto, las reservas de Latinoamérica eran equivalentes a casi 3,475 millones de dólares, pudiendo constituirse el Banco Interamericano con un capital de 1,000 millones, a cederse por estos países latinoamericanos).¹² El acta final de la reunión estipuló la creación de *una Comisión de Expertos* para que estudiara un plan para la creación de una *Organización Financiera Internacional Americana*.

¹¹ Sólo EUA y Perú se mostraron contrarios a esta tesis, aduciendo que dichos organismos eran suficientes. Concordantemente, estos países se abstuvieron de firmar el acta final de la reunión.

¹² La delegación mexicana, presidida por el Lic, Carrillo Flores, se mostró favorable a la idea de crear un banco interamericano, pero se opuso a que el capital de dicho organismo fuera suscrito a través de la cesión de las reservas monetarias. A su vez, el autor del texto "Julio Broide" señala que la posición mexicana fue más bien de escepticismo ante la posibilidad de establecer el dichoso banco.

Tal *Comisión de Expertos* se reunió en Santiago de Chile del 17 de febrero al 15 de abril de 1955. En ella se discutió favorablemente la tesis de la necesidad de un nuevo organismo financiero latinoamericano. La resolución de dicho comité fue favorable a la creación de un nuevo organismo financiero interamericano, que complementaría las instituciones internacionales existentes, y que serviría para dar a los países latinoamericanas una adecuada representación en el sistema financiero mundial.¹³ Se planteó que el objetivo principal de dicha institución tendría que ser la promoción del desarrollo económico de la región a través de una labor de facilitación de inversión de capitales.¹⁴ A su vez, se indicó que el capital inicial del banco tendría que ser de 200 millones de dólares, dividido en 4,000 acciones de un valor nominal de 50,000 dólares cada una. Con una cuota mínima de suscripción, para los países latinoamericanos del 20% de su cuota inicial asignada por y para el *FMI*¹⁵, y para EUA del 50% del capital suscrito por los países latinoamericanos

¹³ Se partía de la base que Latinoamérica estaba subrepresentada en todos los organismos de crédito internacional existentes hasta esa época.

¹⁴ Cabe destacar que el carácter de operaciones del banco contemplaba no solo el financiamiento retributivo, sino también el crédito a obras de tipo social.

¹⁵ De tal manera que Argentina [la cual aun no estaba adherida al FMI, y se le asignó la misma cuota que a Brasil] y Brasil tendrían una cuota de 30 millones dólares, México 18 millones, Colombia, Cuba y Chile 10 millones, Perú 5 millones, Uruguay y Venezuela 3 millones, Bolivia 2 millones, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y República Dominicana 1 millón, Paraguay 0.7 millones, El Salvador y Honduras 0.5 millones, Haití y Nicaragua 0.4 millones y Panamá 0.1 millones.

(De tal manera que se pretendía que los países latinoamericanos tuvieran dos tercios del capital, y EUA uno). Para poner en vigor dicho convenio se indicó que era necesaria la ratificación del acta final de por lo menos catorce países, que hubieran suscrito, en conjunto, al menos el 50% del capital autorizado.

Dicha acta resolutive fue presentada al *Consejo Interamericano Económico y Social* el día 2 de junio de 1955, e inmediatamente fue turnada a las naciones integrantes de la *OEA* para que la consideraran. Sin embargo, el proyecto resultó un fracaso en tanto que sólo catorce países votaron, y de esos sólo nueve lo hicieron a favor¹⁶.

Un año después, en el marco de la *Reunión de Presidentes de las Repúblicas Americanas* celebrado en Panamá en julio de 1956, se volvió a discutir el tema. Chile, Cuba y Venezuela presentaron proyectos para el establecimiento de un organismo financiero americano. La propuesta chilena planteó la creación de un “*Instituto de Crédito Panamericano*” con la finalidad de promover los planes económicos, educativos y de salubridad

¹⁶ En orden de respuesta, las naciones que respondieron a favor del proyecto fueron: Chile, República Dominicana, Colombia, México, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Panamá y Ecuador. Brasil y Bolivia contestaron condicionalmente y de manera no definitiva, mientras que EUA, Cuba y Perú contestaron su negativa.

de la región. La sugestión cubana apuntó la necesidad de crear una comisión de economistas que estudiara las necesidades económicas de la región, y que analizara la necesidad de una agencia financiera interamericana. Por último, la propuesta venezolana bosquejó la creación de un “*Fondo Interamericano para el Desarrollo Económico y Social*” para solucionar los problemas económicos de Latinoamérica. Sin embargo, ninguna propuesta tuvo el eco necesario para prosperar.¹⁷

Posteriormente, en la *Conferencia Económica de la OEA* , celebrada en Buenos Aires del 15 de agosto al 15 de septiembre de 1957, se dialogó nuevamente sobre el tema. Las posturas siguieron siendo inamovibles: EUA argumentó que era innecesaria la creación de un banco regional, en tanto ya existían organismos financieros internacionales, mientras los países latinoamericanos objetaron que dichas instituciones no cubrían las necesidades financieras de la región. En el acta final, se encomendó al *Consejo Interamericano Económico y Social* tanto la realización de mayores estudios, para constatar la necesidad de un banco interamericano, como la gestión ante el *Banco de Reconstrucción y Fomento* para que éste concediera más créditos a Latinoamérica.

¹⁷ La proposición venezolana fue la que llegó más lejos. Siendo que se discutió hasta mediados de 1957, y que incluso tuvo respuestas favorables de Costa Rica y Colombia.

El año de 1958 marca un giro de 180 grados en la posición norteamericana, respecto a la necesidad de crear un banco regional. El catalizador de este cambio fue más que nada, dice el texto, la labor del presidente brasileño Juscelino Kubitschek: Primero, a raíz de la infructuosa visita del entonces vicepresidente estadounidense Richard Nixon a diversos países latinoamericanos, Kubitschek mandó una carta, fechada el 28 de mayo de 1958, al presidente de EUA, Eisenhower, en la que le informó de la urgente necesidad de renovar el dialogo entre EUA y Latinoamérica. Eisenhower respondió el 5 de junio de 1958, indicando la mayor disponibilidad de su gobierno para fomentar mejores relaciones¹⁸. Es así como Kubitschek dio inicio a la llamada “*Operación Panamericana*”, un documento formal que fue turnado el 9 de agosto de 1958 a las misiones diplomáticas en Rio de Janeiro, y en el que solicitó el apoyo del resto de los países latinoamericanos para la creación de un comité conjunto que discutiera los objetivos de desarrollo económico de la región, y que evaluara los medios para alcanzarlos.

¹⁸ El cambio de posición del gobierno norteamericano llegó a ser tal, que un informe fechado el 27 de diciembre de 1958, preparado por el hermano del presidente (Milton Eisenhower) recomendó la creación de un banco interamericano de desarrollo, y bosquejó la manera en que este podría organizarse.

Es así como el 23 y 24 de septiembre de 1958, en una reunión informal de ministros de relaciones exteriores de América celebrada en Washington, se acordó la creación del “*Comité de los 21*” (Tomó ese nombre en tanto estaba compuesto por un representante de cada uno de los 21 países de la OEA). El comité inició actividades el 17 de noviembre de 1958 y las clausuró el 12 de diciembre del mismo año, día en el cual se aprobó un proyecto de resolución para el establecimiento de una “*Institución de Fomento Económico*”. Consecuentemente, el 18 de diciembre de 1958, la OEA ratificó el proyecto y convocó una *Comisión Especializada de los Representantes Gubernamentales* para negociar y redactar la constitución de la nueva institución financiera interamericana.

Dicha Comisión Especializada inició actividades el 8 de enero de 1959 y las concluyó el 8 de abril del mismo año. El documento final, firmado por 18 países¹⁹, presentó el acta constitutiva del “Banco Interamericano de Desarrollo” con futura sede en la ciudad de Washington en EUA. En ella se comunicó que el objeto del banco sería el de “acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros”, mientras su función sería “promover la inversión de capitales públicos y

¹⁹ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

privados para fines de desarrollo... y de complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables”. Se determinó que el monto de capital del banco sería de 1,000 millones de dólares (con posibilidad de expandirlo a 1,500 millones, cuando ya se hubiera suscrito el capital inicial) integrado en un 50% por la moneda doméstica de los países miembros y el otro 50% por oro o dólares. El capital del banco sería reunido a través de tres pagos anuales: 20% del total el primer año, 40% el segundo y 40% el tercero. A su vez se resolvió crear una *Comisión Preparatoria*, cuyo fin sería establecer los prolegómenos de la nueva institución financiera²⁰.

Dicha comisión operó del 15 de septiembre de 1959 al 2 de febrero de 1960. En ella se discutieron las medidas necesarias para permitir que el nuevo banco iniciara operaciones lo más pronto posible, así como la organización de la *Primera Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano*.

Una vez que todos los gobiernos ratificaron el acta constitutiva, los últimos fueron Bolivia, Brasil, Costa Rica, México y Perú el 30 de diciembre de

²⁰ El autor afirma que, aún a falta de una ratificación del acta constitutiva por los países, ya existía un convencimiento general de que el Banco Interamericano era un hecho. Por eso se creó la Comisión Preparatoria.

1959²¹, se comunicó la entrada en vigor del convenio (que daba origen a banco). La *Primera Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo* se llevó a cabo del 3 al 16 de febrero de 1960, en ella se resolvió que el Dr. Felipe Herrera (Delegado por Chile en la Comisión Preparatoria) fuera nombrado Presidente del organismo por un periodo de cinco años.

²¹ Argentina ratificó el 14 de octubre de 1959, Bolivia el 30 de diciembre, Brasil el 30 de diciembre, Chile el 17 de diciembre, Colombia el 21 de diciembre, Costa Rica el 30 de diciembre, Ecuador el 22 de diciembre, El Salvador el 29 de diciembre, EUA el 14 de octubre, Guatemala el 16 de diciembre, Haití el 27 de octubre, Honduras el 29 de diciembre, [México el 30 de diciembre](#), Nicaragua el 29 de diciembre, Panamá el 29 de diciembre, Paraguay el 16 de diciembre, Perú el 30 de diciembre, República Dominicana el 16 de diciembre y Venezuela el 18 de noviembre.

Fuentes del “Fondo papeles de Eduardo Villaseñor”, que se resguarda en el acervo histórico de El Colegio de México:

Dentro de los archivos de Eduardo Villaseñor, que se encuentran en El Colegio de México, y que abarcan 80 volúmenes de documentos, se encuentra una caja (número 32) que da cuenta de los antecedentes del banco interamericano. Ésta contiene 64 fólderes con diferentes documentos fechados desde 1940 hasta 1948, entre los que se encuentran:

- Borradores suyos sobre ponencias, trabajos o artículos.
- Recortes de artículos de revistas y periódicos nacionales e internacionales en donde se describe y/o analiza las discusiones sobre la creación del banco interamericano. Los títulos más recurrentes son de los periódicos *Excelsior*, *El Nacional*, *El Universal*, *La Prensa* y *Novedades*.
- Actas del congreso estadounidense sobre la discusión del banco interamericano.

- Textos de las resoluciones de las conferencias interamericanas de Montevideo de 1933, de Buenos Aires de 1936, de Lima de 1938 y de Pasmamá de 1939.
- Trabajos publicados de otros autores, entre los que se cuentan estudios de José Silva Herzog (Profesor de la Escuela de Economía de la UNAM), Luís Eduardo Lazo (en representación del Banco Central del Ecuador) y José Canangla, de Cuba.
- Correspondencia entre Villaseñor y otros personajes. Destaca el fólder 67 en donde se encuentran las cartas entre él y Víctor Urquidi.

Bibliografía de Eduardo Villaseñor sobre temas financieros en los años de 1940

“Algunos aspectos de la economía de la post-guerra en México”, México, Asociación de Banqueros de México, 1944, 30 pags.

“América Latina en la economía mundial” en *Cuadernos Americanos*, 1944, 22 pags.

“El Banco Interamericano” en *Investigación Económica*, 1942, 27 pags.

Eduardo Villaseñor fue traductor del libro clásico de Michel Hendrik De Kock, *Banca Central*, con un apéndice sobre el Banco de México por Raúl Martínez Ostos y sobre el Banco Central de la República Argentina por Jesús Prados Arrarte, México, Fondo de Cultura Económica [1941].

Bibliografía Panamericana

Actas y documentos de la Segunda Conferencia Pan-Americana. Second Pan-American Conference; minutes and documents – México: Estampillas, 1902 lii, 892 p. 35 cm.

“Agreement establishing the Inter-American Development Bank, opened for signature at the Pan American Union on April 8, 1959—Washington: Pan American Union.” General Secretariat Organization of American States, 1959. 48 p.

Marichal, Carlos, comp., México y las Conferencias Panamericanas, 1889-1938, Antecedentes de la globalización, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2002, 233 p.

Conferencia Comercial Panamericana: Washington: 1931, Acta final: con un resumen de los trabajos de la Conferencia y con varios documentos anexos, Washington: Unión Panamericana, 1931, 154 p.

Martínez Sobral, Enrique La reforma monetaria: la sociedad anónima – México: Palacio Nacional, 1909 , 384 p.. (Se encuentra un ejemplara de este texto relativamente raro- que describe las primera propuestas para un Banco interamericano- en la Biblioteca de El Colegio de México, (ref bibliográfica Colección especial, CE/332 M3857r).

Transcripción del artículo clásico de 1942 Eduardo Villaseñor sobre el proyecto del Banco Interamericano.

El Banco Interamericano

Eduardo Villaseñor

Publicado en *Investigación Económica*, 1942, vol.2, no. 1, sobretiro.

BOSQUEJO DE FUNCIONES

I

Varios periodistas y hombres de negocios, especialmente banqueros, se han acercado a mí para preguntarme cuáles serían, en mi concepto, las operaciones que podría realizar el proyectado Banco Interamericano. Me han hecho notar que parece existir una falta de orientación, tanto entre los funcionarios del Departamento de Estado y de los banqueros norteamericanos, como entre los funcionarios y banqueros de los varios países de habla española de América.

En resumen, las impresiones recogidas de esas fuentes podrían concretarse así:

- a) El proyectado Banco Interamericano no tiene un programa definido;
- b) los banqueros norteamericanos con intereses en la América Latina lo consideran en principio simplemente como un posible competidor; y
- c) los funcionarios de varios países de América lo considerando como un instrumento más de penetración económica del imperialismo norteamericano o como una fuente de donde derivar empréstitos para apoyar las finanzas de estos varios países.

II

Creo que el proyectado Banco Interamericano puede encontrar un programa a desarrollar perfectamente claro y que irá siendo cada vez más definido en cuanto inicie sus operaciones. No creo que deba convertirse en un competidor de los bancos americanos con intereses en la América Latina, pues siendo el campo de operaciones de

banca tan amplio, hay numerosos campos de crédito que no están siendo provistos por las actuales fuentes bancarias. Tampoco creo que la existencia del Banco Interamericano sea el final de la independencia económica de los varios países de América y el principio de un encadenamiento de las diversas economías regionales al poder del capitalismo norteamericano; y tampoco creo, finalmente, que se deba concebir al Banco Interamericano exclusivamente como una nueva fuente de donde derivar empréstitos públicos, lo que lo convertiría rápidamente, eso sí, en un verdadero instrumento del Departamento de Estado para ejercer su influencia en la América española.

La idea de la creación de un organismo financiero interamericano fue propuesta por México desde la Conferencia Panamericana de Montevideo celebrada en diciembre de 1933 y recibida con tal desconfianza por los otros países latinos que rápidamente la refirieron a una Conferencia Económica y Financiera que debería reunirse en Santiago de Chile dos años después, que finalmente no se efectuó, con lo cual la idea original de México había sido prácticamente enterrada, como se dice en el lenguaje de las conferencias internacionales.

Al celebrarse en Guatemala la primera reunión de Ministros de Hacienda del Continente Americano, la Delegación de México que tuvo la honra de presidir creyó conveniente insistir en esta vieja propuesta de México, considerando que era el lugar más propicio para que fuera bien entendida, en primer lugar, y bien aceptada, después de entendida.

No fue, sin numerosos incidentes dentro de la Conferencia, como la idea de la Delegación de México fue finalmente aprobada como recomendación a los Gobiernos de América para que el Comité de Expertos reunido en Washington, aquilatara las posibilidades y propusiera la forma que el instituto financiero interamericano debería asumir. La Delegación de los Estados Unidos mantenía una actitud expectante. Las Delegaciones de varios países de América Latina la recibieron nuevamente como un gran peligro y la combatieron en el seno de la Conferencia; pero el convencimiento que la Delegación Mexicana pudo llevar a la mayoría de los países ahí reunidos, logró obtener una calurosa acogida y un firme apoyo de la mayoría de los Delegados, hasta ser finalmente aprobada por unanimidad de votos en la última sesión plenaria.

III

Con estos antecedentes creo, pues, estar en aptitud de apuntar algunas de las actividades que el Banco Interamericano puede tomar a su cargo, sin que esto implique, ni competencia ruinosa para los bancos americanos, ni una nueva arma en manos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ni un simple expediente para empréstitos a Gobiernos en crisis financiera.

Como ya lo he expresado a varios banqueros y periodistas, considero que el Banco Interamericano debe concebirse, fundamentalmente, como un banco de inversiones para el desarrollo de los recursos naturales de la América Latina; como una institución capaz de poner en actividad recursos naturales ahora desperdiciados, mejorando así las condiciones de vida de los habitantes todos del Continente, pues no hay posibilidades de una verdadera y auténtica solidaridad panamericana sino cuando los intereses económicos hagan coincidir, en forma espontánea, las aspiraciones de sus pueblos.

Con frecuencia se examinan los numerosos intocados proyectos de desarrollo de obras en los varios países de América. Podría decirse que cada país tiene sus proyectos que considera de primera importancia, que podrían desarrollarse, sí hubiera una inversión de capital; pero ¿cuál es actualmente el organismo o la institución capaz de resolver el problema de cuál o cuáles de los varios proyectos nacionales de la misma clase son los mejores, desde el punto de vista de la economía general del Continente? Entre el desarrollo de cinco caídas de agua en el Continente, por ejemplo, ¿cuál es la que debería recomendarse en primer lugar para una inversión y para un mejoramiento de los recursos naturales de América? ¿Cuál de los proyectos para comunicaciones entre los dos océanos es mejor, como complemento del Canal de Panamá, desde el punto de vista del desarrollo de América, y —podíamos agregar, ahora que es asunto de importancia inmediata— desde el punto de vista de la defensa continental? ¿En dónde es preferible llevar a cabo el desarrollo de un producto tropical, de preferencia a otros lugares?

Ya sabemos que, en términos generales, la mayor parte de los países de América dicen tener la posibilidad de producir prácticamente toda la variedad de productos que requieran las necesidades de la vida moderna; pero forzosamente habrá unos lugares en que es económicamente más provechoso producir un artículo que en otros, y sería antieconómico, desde el punto de vista del Continente todo, empeñarse en producir azúcar donde las condiciones de sueldo, clima etc., permitan producirlo, pero con una pobreza de rendimiento respecto a otros sitios, que deberían aconsejar su abandono.

Señalo, pues, aquí, e insisto en ello, que el papel fundamental que el Banco Interamericano debe venir a llenar en la economía del Continente, es el de un banco de inversiones para el estudio de las mejores inversiones en América, combinando los intereses del Continente con los intereses de cada país, y señalo, además, que mientras los recursos del Continente Americano no hayan adquirido su valor por el capital y el trabajo del hombre, seguirá el Continente manteniendo, en contraste a su unidad geográfica, una separación absoluta entre economías cerradas y casi primitivas y economías cada vez no sólo más intercontinentales sino cada vez más internacionales.

Este papel en el desarrollo de las inversiones puede ser por empréstitos directos a las empresas organizadas en cada país para el desarrollo de los proyectos que se juzguen mejores, empréstitos que pueden tener las necesarias garantías, que incluirán, en la mayoría de los casos, hasta la garantía hipotecaria. Formaría así entonces el Banco una cartera de créditos a largo plazo con garantía hipotecaria, contra la cual podría hacer una emisión de valores que podría ofrecer a los capitales que se encontraran ociosos, especialmente en los Estados Unidos. Este sistema tendría la ventaja sobre el de los créditos directos de un inversionista particular a un proyecto particular, la de tener, además de la garantía de la empresa, la garantía del Banco, de una solidez que estaría prácticamente garantizada, a su vez, por los países accionistas.

Otro procedimiento para ayudar al desarrollo de estas inversiones sería el de otorgar su garantía adicional a la emisión de bonos que una empresa particular de un país hiciera para el desarrollo de sus respectivos proyectos. De esta manera los inversores en esos posibles valores sabrían que, además de la garantía específica del proyecto, empresa, fábrica, etc. que se tratara de desarrollar, tendría la garantía adicional del Banco Interamericano.

No creo necesario extenderme más en los varios aspectos que estas operaciones podrían tener, porque sería ya entrar a detallar operaciones que para los banqueros son bien conocidas y que el público en general no tiene por ahora gran interés en conocer. Aparte de este papel principal en el desarrollo de las inversiones en los varios países de América, considero como otra posibilidad de operación del Banco la realización del crédito intermedio que vendría a hacer posible no sólo la inversión de capital que se recupera en largo plazo, sino la inversión del capital que se recupera en un plazo relativamente corto, de tres a cinco años, por ejemplo, y que permitiría obtener una refacción adecuada para continuar el desarrollo de industrias y empresas ya existentes, o que se fundaran en lo futuro.

En este capítulo del crédito intermedio podrían quedar incluidos —y esto interesa especialmente a los vendedores norteamericanos— el financiamiento de las compras que los varios países de América hicieran de maquinaria de todas clases, que no siempre puede ser liquidada al riguroso contado, y para el pago de la cual otros varios países europeos han acostumbrado conceder plazos razonables que hacen posible compras que de otra manera difícilmente se efectuarían.

Deliberadamente he señalado, como actividades preferentes del Banco Interamericano, operaciones de negocios particulares o privados del tipo bancario, que esta vez asumirían el aspecto de operaciones internacionales, y aunque los estatutos previstos para el Banco le han asignado la facultad de llevar a cabo empréstitos a los países mismos, para el desarrollo de programas de obras públicas, por ejemplo, y aunque es posible que éstos sean los negocios que primero se ofrezcan al Banco, en cuanto se funde, considero que el éxito depende en gran parte de que los negocios del primer tipo formen la mayoría de las operaciones o la casi totalidad de su cartera, y que las operaciones de créditos a Gobiernos sean siempre en minoría respecto a las primeras.

No pierdo de vista, además, que los países de América Latina que deseen y aspiren a obtener empréstitos para fines de presupuesto o para desarrollo de obras públicas planeadas por el Estado, tienen la posibilidad de lograrlos directamente del Gobierno de los Estados Unidos o del mercado americano, si son recomendados por las instituciones financieras oficiales ya existentes en aquel país.

Creo, por último, que si los directores responsables del desarrollo de la política del Banco logran orientar ésta en un sentido cada vez más bancario y menos oficial, habrán evitado hasta los pequeños problemas administrativos de Complicados Consejos Directivos internacionales, y habrán logrado que en vez de una oficina burocrática internacional, con muchos delegados oficiales, exista un organismo financiero verdaderamente internacional, con ningunos aspectos burocráticos y con un programa de desarrollo y de beneficio de los verdaderos intereses del Continente Americano.

ANTECEDENTES

Desde 1890, la Primera Conferencia Panamericana recomendó se otorgaran concesiones favorables al desarrollo de las operaciones bancarias interamericanas y muy

especialmente a las que condujeran al establecimiento de un Banco Internacional Americano, con sucursales o agencias en los países representados.

Once años después, la Segunda Conferencia Panamericana considerando que una institución bancaria con sucursales en las principales ciudades del Continente, fomentaría las relaciones comerciales y proporcionaría ventajas a la industria, recomendó se estableciera en Nueva York, Chicago, San Francisco, Buenos Aires, Nueva Orleans u otro centro mercantil importante, una institución bancaria que llenaría esas funciones y que sería auxiliada por las Repúblicas de América en todas las formas compatibles con la Legislación de cada país.

Por 22 años no se volvió a hablar de un Banco Interamericano hasta que la Séptima Conferencia Panamericana recomendó, en diciembre de 1933, la creación de un organismo interamericano de cooperación económica y financiera, que estaría compuesto de un Consejo Directivo, una Comisión Económica Consultiva y un Banco Interamericano.

Según esa recomendación —que se hizo para que la tomara en cuenta la Tercera Conferencia Financiera Panamericana, que debía efectuarse en Santiago de Chile— el Banco Interamericano, dentro de las funciones de un Banco Central Continental, regulador del crédito y la moneda, tendría como fines principales: a) establecer y fomentar el crédito interamericano y el intercambio de capitales; b) colaborar en la reconstrucción de las economías monetarias nacionales; y, c) las demás que le asignara la Conferencia Financiera.

La Conferencia Panamericana, llamada de la Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en diciembre de 1936, resolvió que la Unión Panamericana debería incluir en el programa de la siguiente Conferencia Panamericana, de Lima, el proyecto aprobado en la Séptima Conferencia, en Montevideo, para la creación del Instituto Interamericano Económico y Financiero, y recomendó igualmente que la misma Unión, a la mayor brevedad posible y previa consulta a los Gobiernos de América, determinara la fecha en que debía celebrarse una reunión de los Ministros de Hacienda y de los Bancos Centrales de los países americanos para estudiar y procurar la estabilización y la libertad monetaria.

Dos años después la Octava Conferencia, efectuada en Lima en 1938, tomando en cuenta recomendaciones anteriores, resolvió que la Unión Panamericana diera curso a las recomendaciones de las Conferencias precedentes sobre la creación del Instituto Económico y Financiero Interamericano y recomendaba a los Ministros de Hacienda de

los Estados americanos que realizaran reuniones periódicas por lo menos cada año, debiendo efectuarse la primera reunión en Guatemala en fecha no posterior al 1° de junio de 1939.

Por su parte, la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, celebrada en Panamá en 1939, resolvió crear un Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano, compuesto de 21 expertos en cuestiones económicas que funcionaría en la ciudad de Washington, a partir de noviembre de 1939, y que debería estudiar, entre otras cosas, los problemas de relaciones monetarias, de regulación de cambios, de balanza de pagos. Este mismo Comité debería estudiar la necesidad de crear una institución interamericana que hiciera posible obtener la cooperación financiera permanente de las Tesorerías de los Bancos Centrales y de otras instituciones análogas de los países de América.

Con tales antecedentes, al celebrarse la Primera Reunión de Ministros de Hacienda del Continente Americano en Guatemala, en noviembre de 1939, el Delegado Mexicano presentó nuevamente la propuesta que México había presentado en anteriores Conferencias para la creación de una Institución Financiera Interamericana que tendría por objeto:

- a) Actuar como cámara interamericana de compensaciones y así reducir al mínimo el movimiento internacional de metales;
- b) Actuar como agente financiero de los Bancos Centrales asociados, en el mercado internacional de capitales;
- c) Auxiliar a los Bancos Centrales asociados para estabilizar el valor, tanto interno como externo, de sus respectivas monedas;
- d) Estudiar sistemáticamente los problemas comerciales, cambiarlos, etc., que atañen e interesen al conjunto de Bancos asociados;
- e) Que en pago de los saldos internacionales a cargo de cualquier país, la institución financiera que organicen los Bancos Centrales, previo contrato que celebre al respecto con el Gobierno de los Estados Unidos, se comprometa a recibir no sólo oro, sino también plata, en las proporciones y a los precios que juzgue conveniente.

Todas estas funciones estaban implícitas en las anteriores propuestas mexicanas, pero, en esta ocasión, la Delegación de México agregó lo siguiente:

f) Actuar como agente canalizador de las inversiones de capital destinadas a fomentar el desarrollo económico de los diferentes países de América.

Después de largas discusiones en el seno de las comisiones y en la Sesión Plenaria Final, la Primera Conferencia de los Ministros de Hacienda de las Repúblicas Americanas y sus Representantes declaró que:

"como medio de promover el sólido desarrollo de la economía de las Repúblicas Americanas y crear condiciones que hagan posible la estabilización tanto interna como externa de las respectivas monedas, es conveniente la inversión de capitales esenciales para el fomento del desenvolvimiento agrícola e industrial de los varios países del hemisferio";

y resolvió:

"solicitar del Comité Consultivo Económico y Financiero Interamericano que, tomando en cuenta las condiciones comunes o peculiares de los diferentes países de América, estudie la conveniencia y posibilidad de crear dicho instituto, y rinda su dictamen, en lo posible, a más tardar dos meses antes de la próxima Reunión de Ministros de Hacienda".

En cumplimiento de tales resoluciones, el Comité Económico Consultivo y Financiero Interamericano que al mismo tiempo venía funcionando en Washington, se avocó al problema señalado por la Conferencia de Ministros de Hacienda y, con la iniciativa y constante esfuerzo del delegado de México, elaboró los proyectos de convenio y estatutos que fueron sometidos por el Comité a todos los países del Continente.

Suscribieron, al efecto, el convenio el 10 de mayo de 1940 los siguientes países: Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, México, Nicaragua y Paraguay, y el 13 suscribió el convenio además el Brasil. Para que entre en pleno vigor se necesita que quede ratificado por los países firmantes del convenio suscrito, y en el caso de los Estados Unidos la expedición de la concesión para que el Banco pueda comenzar sus operaciones.

ORGANIZACIÓN Y FINES

Conforme a sus estatutos el Banco será una sociedad anónima integrada por los países que firmen y ratifiquen el convenio, los que harán una suscripción de acciones de

\$ 100.000.00 cada una, en proporción a la importancia de su comercio exterior. Al efecto, los países se clasifican en 8 grupos que deberán suscribir un mínimo de acciones, a saber:

- 5 acciones, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay;
- 10 acciones, Guatemala, Panamá y la República Dominicana;
- 15 acciones, Bolivia;
- 20 acciones, Uruguay;
- 25 acciones, Perú;
- 30 acciones, Chile, Colombia y Cuba;
- 35 acciones, México y Venezuela;
- 50 acciones, Argentina, Brasil y los Estados Unidos.

El banco tendrá sus oficinas principales en los Estados Unidos y establecerá sucursales o agencias en cada una de los países participantes. El Banco será administrado por una Junta Directiva formada por un Director por cada país participante, nombramiento válido por 2 años, pero que puede ser revocado temporal o definitivamente, y a través del cual ejerce el país su derecho de voto.

La Junta debe reunirse cuando menos cuatro veces al año y designará un Presidente y uno o varios Vice-Presidentes, que lo serán del Banco y de la Junta, los cuales durarán también en su encargo dos años y podrán ser reelectos, o removidos por causa justificada. La Junta designará un Comité Ejecutivo y por mayoría de las cuatro quintas partes de los votos emitidos puede delegar sus facultades en este Comité o en cualquier otro o en sus funcionarios.

Entre los numerosos propósitos que el Banco tiene respecto a la moneda, el comercio, las transacciones, el desarrollo económico y la cooperación de los países del Continente, pueden señalarse concretamente los siguientes:

1° —Facilitar la inversión de fondos y estimular el uso más productivo posible del capital y del crédito.

2° —Ayudar en la estabilización de las monedas de las Repúblicas Americanas, procurar la generalización del cambio directo de esas monedas, estimular el mantenimiento de reservas monetarias adecuadas, promover el uso y distribución del oro y de la plata y facilitar el equilibrio monetario.

3° —Actuar como centro de liquidaciones y facilitar por todos los medios posibles el traspaso de los pagos internacionales.

4° —Aumentar el comercio internacional, los viajes y el canje de servicios en el hemisferio occidental.

5° —Promover el desarrollo de la industria, los servicios públicos, la minería, la agricultura, el comercio y las finanzas del hemisferio occidental.

6° —Fomentar la cooperación entre las Repúblicas Americanas en la agricultura, la industria, los servicios públicos, la minería, los mercados, el comercio, los transportes y los asuntos económicos y financieros relacionados con ellos.

7° —Estimular y promover las investigaciones en la tecnología de la agricultura, la industria, los servicios públicos, la minería, y el comercio y ocuparse en investigaciones y colaborar con su consejo técnico en los problemas de finanzas públicas, de cambio, de banca y de moneda, según se relacionen específicamente con los problemas de las Repúblicas Americanas y promover la publicación de datos e informes relativos a los fines del Banco.

Al efecto, entre las facultades de operación del Banco deben citarse las siguientes:

1) —Hacer préstamos y conceder créditos a plazo corto, mediano y largo, en cualquier moneda y en metales preciosos a los gobiernos participantes y a sus agentes fiscales, bancos centrales, gobiernos locales o municipales o a sus nacionales, siempre que todos los préstamos o créditos que venzan a un plazo mayor de dos años que se hagan a tales agencias, bancos centrales, subdivisiones políticas o sus nacionales, sean garantizados por el respectivo gobierno.

2) —Comprar, vender o poseer y negociar obligaciones o valores de cualquier gobierno participante o de sus agencias fiscales, bancos centrales, sub-divisiones políticas o sus nacionales, siempre que tales valores sean a plazo mayor de dos años, estén al corriente en sus pagos y sean obligaciones directas del gobierno o sean garantizados por éste.

3) —Garantizar en todo o en parte créditos y préstamos hechos a cualquier gobierno participante o sus dependencias o nacionales antes mencionados; pero, si tales créditos o préstamos vencen a un plazo mayor de dos años y no son obligaciones directas contra el gobierno, estarán garantizadas por éste.

4) —Actuar como centro de liquidaciones para fondos, saldos, cheques, giros y aceptaciones.

5) —Comprar, vender, poseer y negociar metales preciosos, monedas y cambio exterior por su propia cuenta y por cuenta de otros, y garantizar la disponibilidad y los tipos de cambio de las monedas de los gobiernos participantes.

6) —Emitir o vender cédulas u otros valores u obligaciones del Banco para obtener recursos destinados para llenar sus fines.

7) —Podrá también solicitar préstamos de cualquier otra manera a los gobiernos participantes, nacionales o sub-divisiones políticas o instituciones bancarias.

8) —Aceptar depósitos a la vista, a plazo y en custodia, pero el Banco sólo pagará intereses sobre depósitos de los gobiernos, agencias fiscales, sub-divisiones políticas y bancos centrales.

9) —Descontar y redescantar pagarés, aceptaciones y otras obligaciones e instrumentos de crédito de los gobiernos participantes, sus agencias fiscales, bancos centrales, sub-divisiones políticas o sus nacionales, pero si los documentos vencen a un plazo mayor de dos años y no implican obligaciones directas del gobierno, deberán estar garantizados por éste.

10) —Redescantar a cualquier gobierno o institución bancaria, pagarés, aceptaciones e instrumentos de crédito tomados de la cartera del Banco.

11) —Abrir y mantener cuentas y depósitos a la vista, a plazo y en custodia con gobiernos e instituciones bancarias y hacer arreglos con unos y otros para que actúen como agentes o corresponsales del Banco.

12) —Actuar como agente o corresponsal de cualquier gobierno participante y de sus agencias fiscales, bancos centrales o subdivisiones políticas.

13) —Hacer estudios económicos y financieros y publicar informes sobre ellos.

14) —Comprar, vender y negociar en transferencias por cable, aceptar pagarés y giros librados contra el Banco y emitir cartas de crédito con sujeción a los límites establecidos por los Estatutos; adquirir y poseer bienes muebles y los inmuebles necesarios para su objeto y celebrar todo género de contratos que permitan sus Estatutos.

POLÍTICA DE CRÉDITO.

Como se ve, este campo de operaciones es amplísimo y dentro de él la Junta Directiva o el Presidente y demás funcionarios que ésta elija pueden marcar a esta institución una política de ayuda preferente a gobiernos o una política de inversiones

con empresas individuales, aunque en este caso, si el crédito es a más de dos años, los estatutos obligan a que el gobierno del país a que la empresa pertenece otorgue su garantía. ¿Cuál sería entonces la política más conveniente que debiera seguir el Banco Interamericano?

Desde el punto de vista del período de vencimientos, los estatutos prevén tres clases de créditos: a corto plazo con vencimiento máximo de un año a plazo mediano con vencimiento máximo de cinco años y a plazo largo con vencimiento a más de cinco años. Esquematizando las operaciones podríamos dividirlos en dos grupos:

Los créditos a plazo corto y mediano con vencimiento máximo de cinco años y los créditos a largo plazo o sea con vencimiento a un plazo mayor de cinco años.

I. —Préstamos a corto plazo y mediano.

Aparte de los préstamos directos a los Gobiernos —que en realidad lo mismo pueden ser por su vencimiento a plazo corto, mediano o largo, aunque generalmente tenderán a convertirse en créditos a largo plazo— y los préstamos a los bancos centrales, los créditos a plazo corto y mediano pueden ser de dos clases: créditos de refacción para cierto tipo de refacción agrícola e industrial con recuperación máxima de dos años, y créditos de refacción para la compra a plazo de maquinaria e instrumentos de trabajo que puede pagarse en plazos de uno a cinco años con los productos o utilidades de la empresa a que se destinen.

Pueden también agregarse aquí los créditos comerciales a empresas o individuos de los diversos países que con frecuencia se renuevan y que constituyen en realidad una especie refacción para capital en giro; aunque estos créditos pueden no renovarse en cualquier momento, si se acostumbra a los sujetos de crédito a contar con ellos, se convierten en créditos de un carácter especial por su permanencia acostumbrada y su posible suspensión o revocabilidad.

II. —Préstamos a largo plazo.

Los préstamos a largo plazo pueden tener distintos orígenes y asumir varias formas que en seguida procuraremos examinar:

a) créditos a los gobiernos de los países latino-americanos para cubrir déficit de presupuesto;

A todo lo largo de la historia, pero acaso más agudamente en los tiempos modernos, hay numerosos gobiernos que se encuentran en apuros presupuestales. Estas dificultades son de un orden muy variado, desde el caso de los países extremadamente pobres que apenas pueden cubrir los más elementales gastos de un servicio de Estado raquíto, hasta el déficit de los Estados más ricos y más desarrollados, con obligaciones de gobierno muy crecidas.

En unos casos será el cierre repentino de mercados y sus productos principales de exportación por la apertura de nuevos centros de producción en otra región del globo, (el caso del henequén mexicano que durante años enseñoreó el mercado mundial y que ha sido batido en mercados europeos y americanos con la producción de Colonias en las que, entre otras características, se pagan salarios que acercan el trabajo a la característica de esclavo, es un ejemplo típico de este caso); en otros casos, la disminución general de exportaciones motivada por una depresión mundial, que será el caso probablemente más frecuente; o bien, el cierre de mercados por la guerra; o las pérdidas de cosechas; o, finalmente, los trastornos interiores, militares, políticos o de trabajo, etc.

En otros casos los gobiernos se encontrarán en apuros, por simples despilfarros de los fondos públicos por inmoralidad de los grupos políticos en el poder, o bien, finalmente, porque, con ingresos muy escasos, se empeñan en hacer frente a sus obligaciones de deuda exterior, lo que puede dejar al erario en condiciones de no pagar servicios importantes interiores.

Desde cualquier punto que se considere, acaso con la salvedad única de los períodos de depresión mundial para los que puede encontrarse remedio por otros procedimientos, los créditos para llenar déficit de presupuesto, no parecen en modo alguno aconsejables para el Banco Interamericano.

La simple lectura de las causas que pueden motivar un déficit de presupuesto hacen pensar que, una vez que el Banco hubiese concedido un crédito de ese tipo, sería una canal por donde se irían los escasos fondos de su capital y todos los que pudiera obtener con su firma. En pocos años el capital se habría evaporado y el Banco habría prácticamente desaparecido.

b) Créditos a los Bancos Centrales para ayudarlos a sostener un tipo de cambio.

Esta es una de las operaciones que más llaman la atención de muchos funcionarios, lo mismo en Estados Unidos que en los países de habla española, porque tienen todo el aspecto de ser una medida de orden técnico, sólida, que permite salvar a

una institución central de los azares de un peligro pasajero, hasta lograr una recuperación que se prevé. Esto parece ser, además, una de las formas de acción que esperan del Banco muchos de los consejeros que pueden ayudar a crear su política o a influir en inspirarla a sus futuros directores.

Mr. A. A. Berle, Jr. Ayudante del Secretario de Estado de los Estados Unidos, parece expresarlo así, cuando dice:

It is interesting to note that the Inter-American Bank, proposed fifty years ago, is now at length nearing reality. Such a bank has many uses; but its most important use would be to free the exchange between the American countries from the necessity of balancing up every few days, or every few months, or even every year or so. When it is fully developed, as I hope it will be, the Inter-American Bank should be a means by which dollars may be made available to, let us say, Brazil or Chile; and by which Brazil or Chile may repay the debt not in dollars, but in milreis or pesos, which can be converted into dollars, if, as, and when there is a suitable opportunity, but which need not be converted into American dollars unless it is convenient and sensible for both countries to do so. It should be the beginning of a system in which finance is the servant of exchange and development, and is adjusted to that commerce and that building which serves the various countries — in direct contrast to the older system, which insisted that the development and the commerce must serve finance, or it could not go forward"²².

Sin embargo, a mi modo de ver, esto es uno de los grandes peligros que pueden presentarse, en primer lugar, para el Banco Interamericano si se decide a hacer esta clase de préstamos; pero no dejaría de serlo para los países cuyos bancos centrales hubieran recurrido a este expediente para sostener un tipo de cambio cuando el análisis de las condiciones de su comercio no lo aconsejaran.

En efecto, la ayuda que el señor Berle, Jr., parece esperar que el Banco otorgue a un banco central de cualquier país participante parece que sería para sostener un tipo de cambio.

Sabido es que, en cuanto a estabilidad, las preferencias económicas se agrupan, en términos generales, en tres grandes criterios:

1) —Quienes prefieren mantener el tipo de cambio, aun a costa de una pérdida de reservas y un empobrecimiento del país, al facilitar una compra de artículos exteriores que el país no puede pagar con el producto de sus propias ventas. Esto trae

²² Peace Without Empire, *Survey Graphic*, March 1941, p. 107.

como consecuencia una especie de depresión interior, o empobrecimiento general por sobre-compra, tanto de los negocios como de la producción interior, ingresos públicos, etc.

2) —Quienes prefieren mantener los precios interiores y abandonan el cambio a su suerte, porque consideran que cualquier inconveniencia que traiga la caída del cambio es menor que el empobrecimiento y la crisis que se tendría, de adherirse a un cambio rígido. En este caso, el crédito al banco central sería inútil y no tendríamos para qué examinarlo.

3) —Quienes están dispuestos a sacrificar el nivel de cambio exterior y aun el nivel de precios, con tal de mantener un coeficiente de crecimiento económico interior del país, ininterrumpido. En este último caso sería a veces posible que un crédito concedido a un banco central durante este período pudiera no ser desperdiciado ni perjudicial, si el desarrollo económico del país permite a éste realizar exportaciones que vengan a acrecentar su reserva, en cuyo caso el banco central podría pagar el crédito sin dificultades. Pero probablemente en este caso, la relativa prosperidad del país haría que los capitales afluyeran y que el crédito original fuese, en realidad, sólo un anticipo a la inversión subsiguiente.

Pero en el primer caso, si el crédito se concede para sostener un tipo de cambio conveniente para los otros países, pero inconveniente para el que recibe crédito, todo hace creer que el crédito concedido a un banco central para sostener un tipo de cambio no aconsejable, permanecería probablemente sin ser cubierto por un período indefinido. Me parece conveniente transcribir aquí lo manifestado por el Delegado de México en el seno de la Comisión Cambiaría de la Primera Reunión de Ministros de Hacienda, de Guatemala, cuando el Ministro de Hacienda de Honduras solicitaba un remedio para resolver su falta de divisas:

"Creo que será muy difícil encontrar un sistema que por métodos puramente cambiarios pueda transformar la naturaleza misma de una balanza de cuentas. A mi modo de ver, los problemas de la balanza de cuentas sólo tienen solución, aplicando procedimientos más profundos, que los procedimientos aparentes de créditos destinados momentáneamente a nivelarla.

En México llamamos a los créditos que pueden presentarse en un instante dado al Banco Central, con objeto de resolver desniveles que al principio parecen transitorios, pero que en un examen más profundo mirase que son duraderos, llamamos a los créditos que intentan resolver estos problemas, *créditos fantasmas*. Créditos fantasmas, porque

no vienen a crear una capacidad económica en el país; porque el crédito que se otorga a un Banco Central para pagar un saldo desfavorable de la balanza, lo único que significa es que se está gravando con la carga de una deuda el futuro del país; que se va a hacer un sobrepago que está por encima de la capacidad de compra neta de ese país.

Si se tiene, por una parte, la capacidad de compra del país, y si tiene, por otra parte, las compras que en un instante dado hace el país, superiores a la capacidad de sus exportaciones le permiten, en realidad, el país no tiene sino dos recursos: o disminuye los motivos que aumentan el saldo en su contra, es decir, las importaciones, o aumenta los renglones que le sean favorables, para aumentar su poder de compra, es decir, sus exportaciones.

De este punto se derivan, o el control de cambios, o la desvalorización de la moneda. El control de cambios limita la importación en la medida en que el Banco Central permite al país comprar al extranjero, mediante parte de las divisas que posea.

La desvalorización es un medio de limitar la capacidad de compra del país y un medio de aumentar las posibilidades que el país tiene de exportación, para lo que la desvalorización significa una prima reconocida. Pero si se supone que para los países no es deseable ni el control de cambios, que es poco alentador, ni la desvalorización de la moneda, entonces no hay otra solución a estos problemas que una organización clara, definitiva y profunda, que permita a cada país tener una capacidad de compra mayor, y esta capacidad de compra mayor, clara y orgánica, no puede obtenerse de otra manera que con un excelente desarrollo económico interno. Este desarrollo no puede lograrse con capital propio en los países que son deudores y no acreedores.

Dije en algunas otras Comisiones, que el ejemplo más claro, es el de los Estados Unidos. Los Estados Unidos ha sido un país deudor durante la mayor parte de su vida; pero aprovechando los momentos desfavorables de la economía mundial, durante la guerra de Europa, que la empobreció y la obligó a comprar, se provocó en la economía interna de los Estados Unidos una capitalización más rápida que le ha permitido convertirse de país deudor en acreedor.

Si no se tiene un desarrollo económico profundo en el país, todos los medios que quieran lograrlo, quedarán como aspirinas que se recetan para aliviar una fiebre tifoidea. El dolor de cabeza puede aliviarse, pero la enfermedad subsiste.

Si un país lo considera necesario, será inútil recomendarle, en un instante dado, que no recurra al control de cambios, o que no desvalore, porque no tiene otro remedio.. Recuerdo ahora un artículo del economista inglés Keynes, que hablando de la

forma en que los países resolvían los problemas del comercio mundial, decía, más o menos: "Los países están resolviendo sus problemas por la desvalorización. Así alivian la tensión interna; ¿pero qué viene después? El siguiente país desvaloriza para que no le quite el primero la parte de mercado que tiene, y así sucesivamente, el asunto no viene más que a ser una pelota que pasa de país a país". Por esto, me permití sugerir el tema de que ya tienen conocimiento los Señores Delegados, y que a nuestro modo de ver, aplica una solución profunda, aplica una solución a la raíz misma del problema. Mientras no nos avoquemos, a mi modo de ver, a este problema fundamental de la economía de los países, me parece que todas las discusiones superficiales tendrán un magnífico aspecto y muy poca realidad."

c) Créditos a los gobiernos para realizar un plan de obras públicas durante períodos de depresión, con objeto de provocar la recuperación:

Este tipo de créditos son ya, a mi modo de ver, de los que sería deseable que el Banco realizara, con seguridad de recuperación, por una parte, y con beneficio para el país de destino, por la otra.

Efectivamente, dentro del gran atraso económico en que puede señalarse al Continente Americano, que todavía se enfoca con frecuencia como un territorio productor de materias primas solamente.

Me parece muy importante subrayar aquí que en el artículo que el señor Nelson A. Rockefeller, publicó en el Survey Graphic, de Marzo de 1941, bajo el título "Hemisphere Solidarity", se apunta como uno de los objetivos de la Office for Coordination of Commercial and Cultural Relations between the American Republics, el de disminuir la dependencia de la América Latina respecto a Europa para la venta de sus materias primas y la integración de individuos y empresas de Norte América en proyectos de interés mutuo para los países de América.

Son innumerables los casos de fuentes o recursos naturales intocados que pueden proporcionar grandes beneficios de orden público, un incremento de la actividad económica en general y de los negocios del Estado y cuyos proyectos de desarrollo no se realizan por falta de un capital de inversión disponible. La tendencia moderna ha ido definiendo cada vez más aquel tipo de empresas que debe tomar a su cargo el Estado y aquel otro tipo que corresponde desarrollar a los inversionistas particulares. Así, pueden señalarse, para el primer caso, la construcción de caminos, la construcción de presas para la irrigación de grandes áreas y para la producción de energía eléctrica, las obras de adaptación o modernización de puertos, etc. Todos estos planes exigen inversiones

importantes que no pueden esperarse que las emprendan los inversionistas particulares y que con frecuencia los países de la América Latina se ven imposibilitados de realizar, porque carecen de fondos que pudieran obtener a largo plazo con intereses relativamente moderados, — aunque probablemente superiores a los del país que los proporcionara. Si los planes que se someten son objeto de estudio cuidadoso y se toma en cuenta la capacidad de pago del país en función de su futuro desarrollo económico en general y de las obras que se emprendan en particular, es casi seguro que el Banco encontrará aseguradas las operaciones de su capital y habrá realizado una función importante en el desarrollo económico del Continente.

Una encuesta entre los gobiernos de los países de habla española en América y un estudio más cuidadoso de las posibilidades de desarrollo con apoyo oficial en el Continente, estoy seguro que proporcionará una lista inicial y una gran enumeración completa de las obras que podrían emprenderse por este medio.

Cuando estas obras se emprenden durante períodos de depresión tienen la ventaja, que ya han señalado con frecuencia importantes economistas y han adoptado como programa varios países, especialmente los escandinavos, de evitar que la depresión se acentúe con caracteres de gravedad suma y pueden lograr vencer el período más agudo de una depresión e iniciar a veces en forma sorprendente el principio de una firme recuperación. Esto tiene interés no solamente para el país afectado, sino para todos los países con quienes aquél tiene su principal comercio, pues es claro que las ventas a un país en período de crisis son muy escasas y muy notable su aumento y el beneficio de los exportadores de otros países, cuando se inicia su recuperación.

Podría decirse, entonces, que en los casos de empréstitos para obras públicas destinadas a combatir la depresión, los préstamos deberían ser más encarecidamente recomendados al Banco Interamericano. Pero no tienen por qué no serlo también aún en períodos en que el país no esté en crisis, aunque es verdad que en estos casos los negocios aparecen, por sí mismos, a todos, inclusive a los inversionistas, con más optimistas perspectivas. Aquí es donde me parece que el Banco debe tener su función más importante y desempeñar un papel que puede hacerlo pasar a la historia como un elemento de enorme significación en el desarrollo del Continente Americano.

Los banqueros profesionales pueden dudar de la seguridad de las inversiones que el Banco hiciera en forma de créditos a los bancos centrales, pues apenas considerarían aconsejable el otorgar los que en el pasado se han concedido mutuamente los Bancos de

Inglaterra y de Francia y el de la Reserva Federal de Nueva York, aunque pensando que, a veces, en lo más seguro hay riesgo.

Probablemente también duden de la seguridad de los empréstitos destinados al fomento de obras públicas planeadas para contrarrestar la depresión de un país, pero creo que en este caso no se rehusarían a considerarlos cuando se tienen a la vista la experiencia de los países escandinavos, especialmente de Suecia, la de los Estados Unidos que han salido de la más terrible depresión aplicando, entre otros medios, un gran programa de obras públicas, y aun la de México donde, gracias a la política desarrollada en ese sentido, se ha hecho frente a un grave período de falta de nuevas inversiones extranjeras y nacionales, agravado por la guerra económica que las compañías petroleras expropiadas declararon desde 1938. Es de notar que en el caso de México el programa de obras públicas no sólo mantuvo en actividad su economía, sino que permitió continuara su crecimiento.

Creo que estas experiencias pueden ser motivo de pensamiento serio para no considerar que los empréstitos que pudieran eventualmente dedicarse a obras públicas son de difícil recuperación; y también creo que el Banco Interamericano podría ir dando pasos firmes por una "senda de larga vida, si inicia sus operaciones tomando seriamente en cuenta todas las posibilidades de empréstitos a empresas de desarrollo económico en el Continente Americano.

Toda nueva empresa exige un cierto espíritu de aventura que no todo inversionista está dispuesto a correr, sobre todo cuando tiene a mano canales bien conocidos, agentes o intermediarios de su confianza que están siempre ofreciéndole perspectivas ya recorridas por otros inversionistas para su propio capital. Estas inversiones lo mismo cuando se trata de obras de mejoramiento de la tierra, que en algunos casos puede estar indicado que las emprendan los dueños de la tierra, que cuando se trata del establecimiento de una fábrica ya existente, pueden representar inversiones más seguras y de rendimiento más alto, que cualquiera de las ya conocidas en los mercados ordinarios. Los créditos en este caso pueden ser o créditos directos que el Banco conceda cuando el monto es relativamente pequeño o una emisión que la empresa nacional hiciera y que el Banco Interamericano tomara para colocar en el público y, en caso necesario, para colocarla con su garantía.

Una encuesta casual entre los bancos neoyorquinos que tienen sucursales o agencias o negocios activos con los varios países de la América Latina proporcionaría al Banco una lista muy importante de inversiones que pudieran hacerse y que

eventualmente los bancos no han hecho cuando se trata sobre todo de inversiones a largo plazo.

En este capítulo pueden entrar, en términos generales, las siguientes operaciones:

a) obras de mejoramiento de la tierra para la producción de un artículo de consumo de venta asegurada en el interior y en el mercado mundial, sobre todo cuando la inversión en la tierra significa una disminución del costo de producción, por el mayor rendimiento o mejoría de la calidad del producto. De los ejemplos que más seguramente pueden llamar la atención americana sería necesario poner en primer lugar el fomento de la producción de hule en regiones que ahora no lo producen — y como éste, de otros productos necesarios a la economía continental.

En este grupo quedarían incluidas las obras de colonización, lo mismo para reajustes internos de población que para dar cabida a nuevos elementos humanos para los que Europa no ofrece ya posibilidades humanas de vida. El señor George L. Warren, del Comité de Ayuda a Refugiados Políticos, al examinar las posibilidades de colonización señala que los proyectos deben reunir dos condiciones esenciales:

"Specific projects of settlement must be carefully planned and documented on the basis of reasonably exhaustive scientific inquiry. A cycle of investment and eventual return over a period of years must be convincingly worked out. Such a cycle might include an original contribution of land by the receiving government; other benefits and advantages special to the area to be settled; the issuance of bonds; the guarantee of interest by the receiving government; plans for the distribution of the increment in the value of the land to the government, the settler, and the private investor through the settlement Corporation; definite plans for specific crops; information about internal and export markets; the selection of competent settlers; the methods of allocating land; the settler's prospects of repayment in time; and the distribution of income to the different parties at interest. This is a difficult but not necessarily and impossible condition to meet.

The *second* condition is that private investors must have some reasonable assurance of government cooperation to warrant the hope that if private funds are invested initially the greater share of the investment burden and risk will be assumed by government to carry on what has been started. Furthermore, private funds must come in

the first instance from general public subscription. It is too large and undertaking for any specially interested group to undertake alone"²³.

Creo que estas observaciones se aplican también en caso de colonización interna.

b) establecimiento, mejoramiento o modernización de fábricas de productos de mercado interior asegurado y de posible mercado exterior, con costo de producción más bajo por mano de obra o por materia prima más barata;

c) el establecimiento y desarrollo de plantas de energía eléctrica para usos preferentemente industriales, con objeto de proporcionar, a costo bajo o más bajo del que se tiene en la actualidad, la fuerza necesaria para el trabajo de la industria;

d) el establecimiento y desarrollo de hoteles, preferentemente del tipo de recreo, en puertos y ciudades de atractivos para los turistas;

e) el establecimiento y desarrollo de líneas de transporte por mar. En este capítulo la ayuda del Banco Interamericano puede ser de importancia suma para dar valor a regiones hoy no visitadas o escasamente visitadas por líneas de navegación. No es necesario pensar forzosamente que las empresas de transporte que se establecieran con este objeto sean del tipo de las grandes empresas navieras internacionales. Bastaría con pequeños barcos, en parte de carga y en parte de pasajeros, que harían servicio entre los puntos cercanos de ambos litorales de América.

No hay, por ejemplo, o es difícil obtener transporte directo, entre los numerosos países de América; casi todos los transportes son entre Estados Unidos y los principales puertos del Continente; pero casi no existen líneas directas de los varios puertos del Continente de habla española;

f) el establecimiento y desarrollo de líneas aéreas para transporte de pasajeros a las ciudades en donde hasta ahora no llegan las grandes empresas norteamericanas o subsidiarias de las norteamericanas. En México existen innumerables líneas que podrían establecerse con servicio rápido que entroncaran con las grandes líneas internacionales y que podrían obtener utilidades apreciables.

PERSPECTIVAS Y PELIGROS

Hemos creído haber presentado en el análisis que hemos hecho de las posibles operaciones del Banco, lo que a nuestro juicio deberían ser las operaciones preferentes

²³ The Prospects for New Settlers.—Survey Graphic. Marzo, 1941. p. 167.

de esa institución. Aunque el aliciente para la fundación del Banco y la experiencia de muchos países es la de poder obtener prontamente empréstitos destinados a aliviar las situaciones de los gobiernos, y aunque sea difícil que al iniciar sus operaciones el Banco se abstenga de llevar a cabo algunas de estas operaciones, creo haber señalado los peligros que entraña el seguir por esta senda de fácil desahogo, que puede consumir rápidamente, con dudosas perspectivas de recuperación, todos los recursos iniciales del Banco y los que pudiera obtener en lo futuro.

Si en cambio el Banco logra ir estableciendo desde sus primeros meses de existencia una firme política de préstamos destinados a aquellas inversiones que representen una mejoría y un paso más en el desarrollo económico de los varios pueblos de América, no sólo habrá logrado asegurarse su propia vida en forma que le permitirá ampliar, en una perspectiva indefinida, sus recursos, sino que habrá sido un elemento fecundo para poner en valor recursos hoy desaprovechados y para haber contribuido a la prosperidad económica de los varios países del Continente, creando así las bases de una comunidad de intereses que ahora no existe en forma evidente.

Estamos convencidos de que mientras los recursos del Continente Americano no hayan adquirido su valor por el capital y el trabajo del hombre, el Continente seguirá manteniendo, en contraste a su unidad geográfica, una separación absoluta entre economías cerradas y casi primitivas, por una parte, y economías cada vez más desarrolladas e internacionales.