

EL PUNTO CUATRO DEL PRESIDENTE TRUMAN

I.—REGIONES ATRASADAS

CUANDO el 20 de enero de 1949, al jurar el cargo de presidente de los Estados Unidos, Mr. Harry Truman expuso un programa de desenvolvimiento mundial, llevando el número cuatro en el orden de sus objetivos políticos de mayor alcance para el porvenir, no pisaba en terreno nuevo e ignoto.

El tema de los países poco desarrollados o atrasados llenaba ya un montón de documentos, unas obras de economía y varios artículos de revistas. La práctica internacional también se había ocupado ya de la materia. Se clasificaban en la categoría a Hispanoamérica, Africa, el Oriente Medio, Asia del Sur, Oceanía y la Europa oriental. Esta parte del globo comprende el 75 por 100 de la población mundial, con menos del 8 por 100 de la producción manufacturada, y consume por persona siete dólares al año de mercancías manufacturadas, contra 104 dólares para los demás.

La F. A. O. (1) estima que para dar a todos los habitantes de

(1) *Abreviaturas:*

E. C. E.: *Economic Commission for Europe* (Comisión Económica para Europa).

E. C. O. S. O. C.: *The Economic and Social Council* (El Consejo Económico y Social de la O. N. U.).

F. A. O.: *Food and Agricultural Organization* (Organización Internacional de Alimentos y Agricultura).

F. D. I.: *Fair Deal International* (El Plan Truman para un justo reparto internacional).

I. B.: *International Bank for Reconstruction and Development* (Banco Internacional para la reconstrucción y el desarrollo).

I. C. A. O.: *International Civil Aviation Organization* (Organización Internacional de la Aviación Civil).

la tierra 2.600 calorías en el año 1960 es preciso acrecentar en un 90 por 100 la producción de preguerra de los alimentos (55 por 100 para mejorar la alimentación y 35 por 100 en razón del incremento de la población desde 1935-39). Por otra parte, las necesidades sociales de estos pueblos son tan grandes que una lista de las obras públicas que los Estados Unidos pudieron llevar a cabo en este sector comprende gastos por un total de miles de millones de dólares.

En estas partes los ingresos están en un nivel bajo, no tanto porque quedan inexploradas tierras vírgenes e ingentes recursos naturales, sino porque el activo limitado está desarrollado de manera insuficiente o ineficaz. Para desarrollar su potencial, los países deben acudir al patrimonio técnico e industrial de países más adelantados.

En el acto surge aquí el papel del Estado en la obra de transformación. Si el Estado atrasado reclama para sí la facultad de transformación, arrogándose las inversiones en la industria, así como en el control del comercio exterior, excluye casi *ipso facto* a los extranjeros por reglamentos discriminatorios o por vía de expropiación. Por lo tanto, hace falta plantear desde la incoación el dilema y solventarlo de manera casi antiintervencionista, si se quiere conferir a

I. L. O.: *International Labor Organization* (Organización Internacional del Trabajo).

I. M. F.: *International Monetary Fund* (Fondo Monetario Internacional).

I. T. O.: *International Trade Organization* (Organización Internacional del Comercio).

I. T. U.: *International Telecommunication Union* (Unión Internacional de Telecomunicación).

T. A. B.: *Technical Assistance Board* (La Junta de Asistencia Técnica).

T. A. C.: *Technical Assistance Committee* (Comisión de Asistencia Técnica).

U. N. E. S. C. O.: *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (Organización de la O. N. U. para la Educación, Ciencia y Cultura).

U. N. E. D. A.: *United Nations Economic Development Administration* (Administración de Desarrollo Económico de la O. N. U.).

U. N. O.: *United Nations Organization* (Organización de las Naciones Unidas).

U. N. R. R. A.: *United Nations Rehabilitation and Relief Administration* (Administración de la O. N. U. para la rehabilitación y el socorro).

W. H. O.: *World Health Organization* (Organización Mundial de Sanidad).

W. M. O.: *World Meteorological Organization* (Organización Mundial Meteorológica).

W. R. P.: *World Recovery Program* (Programa de Recuperación Mundial).

la empresa un carácter internacional, mejor dicho, si se le quiere dar la condición de su existencia y la de su éxito.

El plan de desenvolvimiento mundial debe impugnar, en primer lugar, la insuficiencia de alimentos. Pero no puede prescindir de los medios de transporte, de comunicación y del factor industrial.

En lo que se refiere más especialmente a la industrialización, ésta ha sido considerada a veces como la operación mágica que conduce al equilibrio de la perfecta salud. Aquí se enfrentan dos teorías: la primera ve en el desarrollo simultáneo de varias ramas de la industria la única solución (2); la segunda quiere concentrarse primeramente sobre la industria ligera (tejidos, zapatos, muebles, productos de consumo inmediato), limitando las otras ramas al sector de suministro de accesorios para la agricultura (3), o postula la concentración en la industria minera (4).

Pero en cualquier caso el mercado nacional de las distintas regiones será demasiado exiguo para absorber los productos. Por lo tanto, la industrialización no es la llave mágica, ya que una industrialización general es impracticable y tropieza, además, como expondremos a continuación, con objeciones por parte de los inversores americanos. Se sugiere una organización regional; por ejemplo, la industria de África del Sur podría suministrar a los territorios contiguos. Este método pretende también evitar la autarquía y el nacionalismo.

Un gran número de objetivos referentes a las regiones atrasadas había recibido ya un principio de realización. Los diversos órganos de la O. N. U., cada uno en su sector, se habían ocupado del tema y llevado a la práctica algunas ideas. El E. C. O. S. O. C., la F. A. O.,

(2) S. D. N.: *Industrialization and Foreign Trade*, 1945, II, A. 10, página 41; P. N. Rosenstein Rodan: *Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe*, «Economic Journal», junio-septiembre de 1943, páginas 202-211, y *The International Development of Economically Backward Areas*, «International Affairs», abril de 1949, págs. 157-165; K. Mandelbaum: *The Industrialization of Backward Areas*, Oxford, 1945; el delegado ruso señor Tsarapkin, ante el E. C. O. S. O. C., 25 de febrero de 1949.

(3) H. Hutcheson: *Problems of the Underdeveloped Countries*, «Foreign Policy Reports», 1.º de octubre de 1948, págs. 110-111.

(4) William Harvey Reeves y Paul D. Dickens: *Private Foreign Investments: A means of World Economic Development*, «Political Science Quarterly», 1949, pág. 224.

la I. B., la I. L. O., la W. H. O. y la proyectada I. T. O. tenían el papel más destacado en esta obra.

Los Estados Unidos han sido los principales banqueros en esta fase preliminar. Casi todos los fondos prestados por la I. B. en la prefijación del desenvolvimiento mundial lo han sido por los Estados Unidos. El Banco americano Export-Import ha suministrado créditos supletorios. El Gobierno norteamericano ha mandado al extranjero varias Comisiones técnicas. Las empresas americanas han participado tanto en la construcción como en el asesoramiento. El Gobierno norteamericano ha contribuido en los tres años de la postguerra, hasta el 30 de junio de 1948 (es decir, excluyendo al plan Marshall) con un importe de 16.500 millones de dólares, y fuentes extragubernamentales han prestado 3.600 millones. Se desprende de la evolución de los empréstitos americanos, que desde 1931 los empréstitos privados están en descenso, mientras que los préstamos del Gobierno han ascendido en proporciones enormes. La mayor parte de las inversiones privadas en los últimos años han sido dedicadas a la industria petrolífera y están, según los indicios más recientes, en trance de declive.

Por otra parte, los países atrasados ellos mismos habían intentado ya desde hace años alzarse a un nivel más elevado con sus propios esfuerzos. En lo que concierne a Africa y al Oriente Medio, que más especialmente nos interesa aquí, el Sudán había creado un programa de desarrollo de cinco años en el año 1945. Los Gobiernos coloniales de Africa tienen todos sus planes. Gran Bretaña, en primer lugar, promulgó el *Colonial Development and Welfare Act* de 1945 y el *Overseas Resources Development Act* de 1948. Para aprovecharse de esta ayuda cada colonia británica debe preparar un plan de diez años. Los planes han de referirse ante todo a la creación y expansión de sociedades de utilidad pública y otros servicios económicos y sociales. La política colonial francesa desde la terminación de la guerra se ha dirigido por el mismo sendero. Aquí existen también planes de diez años, fundados en el *Acta* de 30 de abril de 1946 y en la creación de un *Fonds d'Investissement d'Outremer*. Con arreglo especial se han considerado la reconstrucción y el desarrollo del Africa francesa del Norte (Argel, Marruecos, Túnez). Bélgica ha seguido con un plan de diez años para el Congo Belga en el año 1947. Finalmente, Liberia tiene redactado un plan de cinco años desde 1946.

Además en 1947 se organizó la Liberian Company, una Compañía mixta americanolíbera.

El 13 de enero de 1950 se constituyó en París la Organización de Cooperación Técnica para el Africa, cuya sede estará en Londres o en París, y en la cual participan Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Portugal, la Unión del Africa del Sur y la Rodesia del Sur. Liberia y Etiopía estarán eventualmente invitadas a adherirse. El objeto de la Organización es promover la cooperación entre las colonias africanas y el financiar los proyectos de construcción de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, fuerza motriz y comunicaciones. Estudiará también los dialectos de Africa y los medios para simplificarlos. Al parecer, la Organización tiende más bien a descartar la acción del punto cuatro que a incorporarse al mismo. Se barrunta la máquina de guerra. Sin embargo, la Organización cuenta con los fondos del plan Marshall para llevar a cabo el programa y se adivina que con el fin del plan Marshall no habrá más remedio que colocar la empresa dentro del marco del desarrollo mundial pregonado por el presidente Truman.

En el Oriente Medio, Turquía redactó su primer plan de cinco años para la industrialización en 1934. Además tiene planes a largo plazo que avanzan hasta veinte años; en 1940 inauguró su plan de Agricultura de cinco años. En 1946 creó un Consejo de desenvolvimiento, el cual elaboró un plan de siete años. Egipto luce un plan de cinco años, iniciado en 1945. Irak, Siria y el Líbano inspeccionan su potencial económico y preparan planes a largo plazo. Israel, desde su nacimiento, adoptó un plan de cinco años.

El punto cuatro constituye un tanteo para coordinar e intensificar todos estos ensayos y para concentrarlos en dos grandes movimientos: el flujo internacional de capital y el flujo internacional de tecnología.

II.—PRIMEROS ELEMENTOS.

El presidente Truman, en el discurso más arriba mencionado, unió los elementos dispersos de una gran política y los vertió en el molde de una doctrina provisional en su forma, como toda doctrina anglosajona, pero permanente en su sustancia, firme en su propósito

y de inigualado alcance (5). Volvió a hablar del tema en su *State of the Union Address* del 4 de enero de 1950 y en su mensaje económico dirigido al Congreso el 6 de enero de 1950 (6).

El programa Truman es conocido bajo el nombre «punto cuatro» o el W. R. P. o el F. D. I.

Sobre la base del punto cuatro, los Estados Unidos han edificado un programa en dos partes; la primera tiende a eliminar la incertidumbre en el flujo de inversiones; la segunda se refiere al intercambio cooperativo y al suministro de la asistencia técnica.

Un proyecto de ley, el H. R. 5615, está en discusión ante el Congreso sobre el tema de la asistencia técnica, del cual nos ocuparemos en primer lugar. La esencia del programa consiste en un esfuerzo cooperativo con todas las demás naciones con el fin de intercambiar los conocimientos técnicos y la habilidad técnica. Aunque de forma internacional, la parte descollante, desde luego, es la contribución propia de los Estados Unidos. Este programa no implicará gastos excesivos para el Estado, puesto que el intercambio de personas e ideas no trae consigo la necesidad de caudales requeridos en un programa de suministro de víveres. Además se opina que la habilidad técnica puede compartirse con otras naciones sin peligro, ya que los prestamistas pueden obtener beneficios de la adaptación de su técnica en otras partes del mundo.

La mayor parte de los capitales estarán dedicados a mejorar las condiciones de sanidad y la técnica de la agricultura. Algunos expertos serán enviados a los países atrasados como consejeros en materias de finanzas, de forma que el propio capital se organice de manera adecuada para la financiación.

El 27 de septiembre, el presidente Truman envió a la Comisión de Asuntos Extranjeros de la Cámara su proyecto de legislación en materia de asistencia técnica, instando su rapidez. Preveía unos gastos de 85.620.000 dólares para el año siguiente para la obra conjunta de los Estados Unidos, las agencias internacionales y los países receptores; 35.000.000 debían venir de los Estados Unidos, 28.540.000 de los países receptores y el resto de las agencias internacionales. Hispanoamérica recibiría 32.317.000 dólares, el Oriente Medio y

(5) Véase el texto completo del Discurso en el anexo I.

(6) Véanse extractos en los anexos II y III.

Africa 27.029.000 y Asia, con el Extremo Oriente, 26.272.400 dólares.

Sin embargo, la Comisión de la Cámara se negó a tratar el proyecto con urgencia, posponiéndolo a la sesión de enero de 1950. El proyecto tropezó con la oposición de los republicanos, quienes consideran que la legislación es demasiado amplia y expresan dudas sobre si el Congreso es competente para una acción que empeña el futuro. No obstante, algunos republicanos elogiaron el proyecto de ley como *top flight American Policy thinking*.

Entre los dos objetivos actuales del punto cuatro, la ayuda técnica y la financiera, no cabe duda, aunque la una no se pueda concebir sin la otra, que la segunda tiene mayor importancia.

Pues bien, los capitalistas americanos no están dispuestos a invertir en el extranjero. Muchas naciones limitan las inversiones extranjeras basándose en que estas inversiones son de naturaleza imperialista y restringen la soberanía del prestatario; además, los problemas de balanza de pagos inducen frecuentemente a los Gobiernos beneficiarios a imponer limitaciones sobre la transferencia de capital y rentas; por otro lado, la experiencia de los defectos de los deudores después de la primera guerra mundial aconseja cautela; finalmente, algunos teóricos de la economía se yerguen contra el exceso de inversiones en el extranjero y abogan a favor de mayores inversiones en la industria nacional, manteniendo un sistema de equilibrio entre ambos. *Last not least*, no hay que olvidarse el peligro de la guerra, sobre todo en Europa y en el Extremo Oriente.

En ciertos casos, como en materia de utilidades públicas, de transportes, de comunicaciones, se precisarán empréstitos públicos con carácter estatal y político. El B. I. y el Import-Export Bank son los órganos indicados para estas inversiones. Pero el propósito de los creadores del plan es confiar su realización ante todo a las inversiones privadas de capital americano. Aquí tropieza el plan con su mayor obstáculo. Es éste el dilema crucial del punto cuatro. Los inversionistas piden garantías. La doctrina de Calvin Coolidge, según la cual la bandera americana sigue a cada inversionista americano y le protegerá en todas partes, está anticuada. Se buscan medios de protección menos vistosos. Dos líneas generales de acción se están ahora tramitando para proteger a los capitalistas.

En primer lugar, los Estados Unidos están preparando una serie

de Tratados para asegurar un trato no discriminatorio, razonable, justo y equitativo de los invertidores americanos en los países extranjeros. En 1947 se firmó un Tratado con China, pero se le silenció ante el triunfo de Mao Tse Tung. En 1948, otro Tratado de inversión fué concluído con Italia y está aún considerado como modelo. Uruguay, Brasil y la India podrían ser los próximos partícipes de Tratados análogos. Se proponen estos Tratados colocar al capitalista americano en la misma situación que al capitalista nacional, dándole libertad para operar, controlar y administrar sus empresas y otorgándole una compensación rápida y adecuada en caso de expropiación. Prevén los Tratados la posibilidad para los invertidores de retirar sus capitales y beneficios.

También se proyectan Tratados sobre la doble imposición fiscal, pero aquí la ley americana, que afirma el derecho de impuesto sobre firmas americanas dondequiera que trabajen, enreda los esfuerzos. Por eso el presidente Truman ha pedido la modificación de la legislación vigente.

En segundo término, la administración Truman ha depositado un proyecto de ley, el S. 2157, para descartar algunos peligros que no pueden eliminarse mediante Tratados de inversión. Así, puede ser que falten los dólares para la transferencia a los Estados Unidos de capitales y ganancias, lo mismo que para la indemnización en caso de expropiación. Tampoco pueden los Tratados asegurar contra la confiscación o destrucción en caso de revoluciones o de guerra. El proyecto de ley propone que se autorice a la Import-Export Bank a garantizar al capital privado americano recién invertido en empresas productivas en el extranjero contra riesgos particulares. El proyecto ya está aprobado por la Comisión de Asuntos Extranjeros del Senado. Las garantías podrían cubrir hasta el 200 por 100 de las inversiones originales sobre un período de veinte años o un 100 por 100 sobre un período de cinco años. Estas garantías serán concedidas sólo a las Compañías que inviertan capital en países que tengan un Tratado de inversión con los Estados Unidos. Esta restricción acaso retrase la aplicación de la ley por varios años, ya que pueden transcurrir muchos antes de que se firmen estos Tratados, en la hipótesis más favorable, pero poco probable, de que este tipo de convenio pueda mantenerse en el futuro.

Disto mucho de existir unanimidad sobre la dualidad de legisla-

ción respecto al punto cuatro. Hay quienes quieren restringir la legislación a la circulación de la ayuda técnica a la agricultura, la sanidad y otros terrenos, salvo el industrial, pero se oponen a una ley de garantías. Atacan principalmente la disposición del proyecto que prevé una garantía contra la «pérdida» resultante de expropiaciones, confiscaciones o secuestros por acción de la autoridad pública. No ponen en tela de juicio que los riesgos de inversiones en el extranjero sean grandes y formen el mayor obstáculo al flujo libre de capitales, pero sostienen que la garantía contra estos riesgos debe buscarse en Tratados bilaterales, o sea que pregonan que la organización de las garantías de las inversiones públicas tendría que formar un cuerpo independiente del punto cuatro, el cual corre el peligro de hundirse bajo la acusación de imperialismo y discriminación si se adopta el artículo más arriba indicado. Además hay una corriente opuesta a la intervención del Estado, que puede favorecer a unos capitalistas americanos contra otros.

Claro está que las garantías no tienden a suprimir los riesgos normales de los asuntos. No se proponen conferir la seguridad de utilización de caudales supletorios o la seguridad de beneficios. Tampoco se esfuerzan en imponer capital extranjero a países renuentes. Sólo se garantizan las inversiones aceptables y aceptadas por los países receptores. Según la fórmula del secretario de Estado adjunto, mister Sidney Webb, el punto cuatro «trata de promover un matrimonio de la empresa económica con las oportunidades económicas en beneficio mutuo del invertidor privado y del país en el cual se hacen las inversiones».

Por otro lado, los países receptores tienen el derecho de fomento. Las empresas extranjeras también deben soportar su parte justa en los impuestos locales, dar sueldos y condiciones de trabajo adecuados a los obreros y no gastar los recursos naturales. El trabajo de la Standard Oil Company of New Jersey, en Venezuela, se cita corrientemente como un modelo en este terreno.

La resistencia contra la intrusión financiera forma un capítulo ardiendo de los empréstitos internacionales. Decía el señor Willard L. Thorp, secretario de Estado adjunto, el 18 de septiembre de 1947: «Algunas veces sentimos que al mismo tiempo que se solicita nuestro capital se ponen obstáculos de toda clase en el camino de su uso sobre una base justa y equitativa.»

El Derecho internacional conoce varias doctrinas y fases de la resistencia a las inversiones extranjeras: la doctrina de Calvo proclama que los extranjeros no tienen derecho a mejor trato que el de los propios súbditos, y no pueden apelar a su Gobierno sin haber apelado previamente a las autoridades y tribunales locales y sufrido una «denegación de justicia». Sin embargo, si un Gobierno puede tratar los derechos y propiedades de sus súbditos como quiera, salvo las limitaciones constitucionales, parece normal que la pauta internacional del trato se distinga de la pauta nacional: las condiciones no son las mismas.

La doctrina Drago se propone prohibir el uso de la fuerza armada para recuperar deudas contractuales debidas a súbditos extranjeros y reclamadas en su nombre por sus Gobiernos. Sin embargo, esta doctrina, más o menos aceptada, no ha impedido que, contrariamente a la opinión dominante en los internacionalistas, los Estados se hayan apoderado durante las últimas contiendas internacionales de todas las posesiones enemigas en su territorio, y que los Tratados de paz hayan autorizado la liquidación de estos bienes.

El problema de la responsabilidad de los Estados por daños causados a extranjeros dentro de su territorio fué llevado ante la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de La Haya en 1930. Pero todo el mundo sabe que esta Conferencia fué un fracaso, y que, sobre todo, lo fué completo en cuanto al tema se refiere.

Finalmente, la discusión de la carta del I. T. O. en La Habana se terminó con la adopción de varias disposiciones, pero no se puede afirmar que estas proposiciones hayan dado completa satisfacción a todos. Según ellas, el país receptor tendría derecho a denegar la intervención en sus asuntos internos, y en la política nacional en materia de inversiones, a determinar la extensión y los términos de las inversiones extranjeras y a prescribir las condiciones de propiedad de las inversiones existentes o futuras. Si esta disposición, en la cual se nota la influencia de los delegados hispanoamericanos, puede colmar las aspiraciones de los países beneficiarios, no es del todo tranquilizadora para los capitalistas americanos.

III.—ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA POR LA O. N. U.

Al revés del plan Marshall, que funcionaba fuera del marco de la O. N. U.—lo que fué criticado por Rusia—, el punto cuatro tiende a utilizar las organizaciones internacionales. Esto significa que los Estados Unidos actúan por medio de la O. N. U.

El 25 de febrero de 1949 el secretario de Estado adjunto, m^{ster} Willard Thorp, encargado de la elaboración del punto cuatro, entregó a la O. N. U. las líneas generales del plan. En aquellos tiempos no mencionaba el importe de las inversiones, bien públicas o bien privadas, de los Estados Unidos; apuntaba que ningún país debía soportar toda o la mayor parte de los gastos, delineó un programa general en tres puntos y subrayó que la base del programa era tanto un flujo de conocimientos técnicos como un flujo del capital, principalmente del privado.

El E. C. O. S. O. C., en su sesión del 4 de marzo de 1949, recomendó en tres resoluciones la proposición del señor Thorp: Primero, preparar los documentos relativos al desarrollo y a la elevación del nivel de vida de las regiones atrasadas; segundo, preparar un informe para la novena sesión del Consejo sobre los métodos de financiación, incluso los presupuestos especiales, y tercero, los medios de coordinar el plan y la ejecución del programa.

La novena sesión del E. C. O. S. O. C. en Ginebra examinó en su programa de verano dos informes del secretario general de la O. N. U., un programa de expansión cooperativa y un informe sobre los métodos de financiación. En perfecto paralelismo con la acción de los Estados Unidos, el Consejo planteó dos aspectos del programa: la asistencia técnica y la financiación del desarrollo económico, estimando que el primero no se consigue sin el segundo.

Casi todos los delegados opinaron que el segundo aspecto estaba descuidado y lamentaron la insuficiencia de fondos iniciales. En un informe de 328 páginas, el secretario general proponía dedicar treinta y cinco millones novecientos mil dólares a la aplicación del punto cuatro. El 21 de julio, Mr. Thorp declaró ante el Consejo que ya se había gastado demasiado tiempo en discusiones y que se esperaba una acción del Consejo sobre el punto cuatro, y comunicó que los Estados Unidos consideraban exagerado el importe propuesto para

el primer año y proponían reducirlo hasta quince a veinticinco millones de dólares. La decisión final se limitó a 20 millones. Mr. James Thorn, de Nueva Zelanda, presidente del Consejo, llamó al proyecto «el problema más importante examinado en la historia del Consejo».

El 13 de agosto el Consejo llegó a un acuerdo para convocar una conferencia de asistencia técnica durante la próxima sesión de la Asamblea general, con el fin de averiguar el importe de las contribuciones de los países partícipes. Los tres miembros del bloque soviético se abstuvieron de votar, afirmando que el plan de los Estados Unidos no era más que un intento de colonizar países atrasados.

No había países especificados en el plan. Tan sólo se refería éste a las grandes regiones geográficas mencionadas, dejando a los distintos países comprendidos en estas regiones el hacer pedidos concretos.

El 17 de octubre de 1949 el presidente de la O. N. U., señor Rómulo, llamó al plan «un gran paso adelante hacia la genuina libertad y una vida mejor para todos los pueblos del mundo, el primer objetivo de la carta de la O. N. U.», y dijo a continuación: «No hay muchos artículos en nuestra orden del día que sean tan importantes como la asistencia técnica en sus amplias implicaciones económicas y sociales», y añadió, finalmente: «Ejecutado de modo adecuado, podría convertirse en uno de los más fuertes estribos de una paz justa y estable que nosotros nos esforzamos en establecer.»

El día 16 de noviembre de 1949 la Asamblea general, en sesión plenaria, aprobó unánimemente las resoluciones propuestas por el E. C. O. S. O. C., dando al presidente Rómulo la ocasión de celebrar la unanimidad alcanzada, «a pesar de amargas diferencias políticas», sobre un programa que consideraba «uno de los más constructivos actos de política internacional emprendidos en cualquier tiempo bajo los auspicios de la O. N. U.».

La propuesta Conferencia de asistencia técnica se reunirá probablemente en el mes de marzo o abril del corriente para examinar las contribuciones individuales de los Estados en la obra común. Esta primera atribución anual, que alcanzará de 20 a 23 millones de dólares, será distribuida por las distintas organizaciones en las siguientes proporciones: U. N. O., 23 por 100; T. L. O., 11 por 100; F. A. O., 29 por 100; U. N. E. S. C. O., 14 por 100; I. C. A. O., 1 por 100; W. H. O., 22 por 100.

IV.—BENEFICIARIOS Y BENEFICIOS

Como ya hemos indicado, los planes no están lo bastante adelantados como para sugerir precisiones o enumerar los países que podrían beneficiarse del plan de desenvolvimiento mundial. Pertenece a los mismos países el pedir ayuda.

La primera reacción ante el punto cuarto en los círculos de la E. C. E. en Ginebra señalaba el desarrollo de la Europa oriental como el primer experimento. Puesto que el mayor problema económico en Europa es la reanudación del comercio Este-Oeste, se comprende el deseo de la E. C. E., deseo alentado tanto por una secreta alegría de que el sepelio del plan Marshall haya reventado las increíbles ilusiones de los pueblos del Occidente europeo como por el intento de colocar el dilema económico europeo dentro de su verdadero marco. Por motivos políticos esta previsión de la E. C. E. no se encamina hacia la realidad.

Al principio se podía dudar si el punto cuatro se aplicaría sólo a las colonias o también a dominios o países independientes. En la hora presente no parece dudoso que el plan abarque prácticamente el mundo entero, salvo las regiones bajo tutela comunista, que por motivos políticos están excluidas. Mr. Johnson, consejero político volante del E. R. P., dijo recientemente en Roma que los Estados Unidos debían continuar su ayuda a Europa después del fin del plan Marshall en 1952, y recomendó que el punto cuatro para la ayuda a regiones poco desarrolladas se extendiese a los antiguos países del E. R. P., incluyendo así a Europa en el ámbito del plan de desarrollo mundial.

Con el fin de eliminar a los países comunistas, el proyecto de Mr. Thorp exige de los países beneficiarios un acuerdo escrito por el cual éstos se comprometan a pagar una parte equitativa de los costos, entregar informes a las Naciones Unidas sobre el desarrollo y los resultados del programa y tomar en consideración, rotunda y rápidamente, y con simpatía, los consejos que les sean dados.

Hasta la fecha sólo hay escasas indicaciones acerca de las primeras realizaciones.

El primer grupo dimana de la O. N. U. Se pueden incorporar en ese grupo los trabajos llevados a cabo a petición del Gobierno de

Haití en este país. Esta experiencia es anterior al punto cuatro y sólo tiene valor como modelo o ejemplo.

Otro proyecto se propone dar trabajo a 752.000 refugiados árabes mediante la realización de las obras públicas que costarían seis millones de dólares. Sin embargo, los primeros fondos, ya que el punto cuatro está todavía en estado de gestación, serían tomados de los cincuenta millones de dólares previstos por la O. N. U. a favor de sus miembros, con el fin de emplearlos en trabajos de socorros para refugiados. Una Comisión de inspección fué nombrada el 23 de agosto de 1949, y después de una investigación sometió su informe el 17 de noviembre de 1949 (7). El informe contiene proposiciones específicas para la asistencia técnica a los gobiernos de Líbano, Jordania y Syria, con el fin de planear y ejecutar los siguientes proyectos: 1.º, trabajos preparatorios al desarrollo del río Litani (Líbano); 2.º, trabajos en el corriente de agua y lecho de los ríos de Wadi Zerqa y de Wadi Qilt (Jordania hashemita), y 3.º, trabajos sobre el río Grontes, en los pantanos de Shab (Siria).

El Gobierno boliviano, por otra parte, había pedido la asistencia técnica de la O. N. U., y una Comisión preparatoria, dirigida por el profesor Carter Goodrich, llegó a La Paz el 15 de noviembre de 1949.

El segundo indicio concreto viene de los Estados Unidos y resulta de los viajes de Mr. George Kennan, el *chief Policy planner* del Departamento de Estado. Antes de retirarse para enseñar durante dos años en Harvard o en Princetown, o en ambos, George Kennan ha visitado detenidamente el Extremo Oriente y ha comunicado sus experiencias tanto en el terreno económico como en el de la lucha contra el comunismo, a su jefe, Dean Acheson. Ahora saldrá para América del Sur y después visitará el Africa, pasando por Libia, el Sudán angloegipcio, Africa del Sur y otras regiones africanas. Así habrá explorado los tres grandes complejos geográficos que principalmente interesan al punto cuatro. Sería temerario deducir que el orden de sus viajes establece un orden de preferencia, ya que éste puede variar según las circunstancias.

El 27 de diciembre de 1949 el Departamento de Estado en Washington publicó, en vísperas de la reunión del Congreso que debe decidir sobre el punto cuatro, un plan resumido de 145 páginas. El

(7) U. N.: *Document. A. 1.106.*

plan menciona ocho puntos básicos para la selección de los proyectos y subraya que se aplicará en primer término a las regiones menos desarrolladas, que son al mismo tiempo regiones claves en la lucha entre las ideologías totalitarias y democráticas. El presidente Truman, en su mensaje sobre el Estado de la Unión, ha precisado el sitio que reúne actualmente estas dos condiciones: el Lejano Oriente.

El Departamento de Estado afirma de manera general que se necesita del capital americano para la manufactura, la industria minera, la distribución y los servicios. Desde luego, las empresas privadas americanas están dispuestas a dedicarse a la industria minera en todas las partes del mundo si la producción puede venderse en el mercado de los Estados Unidos de modo que sea asegurado el pago en moneda auténtica. Pero para suministrar al mercado nacional del país donde se encuentran las materias primas ya son más cautos, sobre todo porque no existe la posibilidad de crear allí un mercado. ¿Por qué construir flamantes altos hornos en Guinea, que no tiene mercado para los productos siderúrgicos?

En regiones muy atrasadas el primer paso sería el mejoramiento de la sanidad, la instrucción, la habilidad técnica, la agricultura, la pequeña industria y los transportes, mientras que en regiones más desarrolladas las funciones del Gobierno y el aumento de productividad industrial ocuparán el primer plano (8).

V.—EL PROCEDIMIENTO

El principio es que ninguna ayuda será conferida *sua sponte ex officio* por la O. N. U. o por los Estados Unidos. Los Estados candidatos a la ayuda deberán dirigir una instancia. Los Estados independientes, según el Derecho internacional, lo harán personalmente. Los Estados dependientes lo harán por medio de sus Estados protectores o administradores. El principio estriba en la razón de que los Estados Unidos quieren evitar la acusación por parte de Rusia de colonizar los países atrasados, de seguir una política imperialista contra la voluntad y contra los intereses de los beneficiarios. Con la misma intención se hace constar que más tarde el capital local debe tener

(8) Véase, con más detalle: Declaración por Willard L. Thorp ante el R. C. O. S. O. C., el 26 de febrero de 1949.

un papel predominante. El señor Thorp afirmó asimismo que el 80 por 100 del capital debía venir de las regiones atrasadas mismas. Con el mismo motivo igualmente se excluye la intervención política. Los peritos encargados de misiones se comprometerán a no mezclarse en las actividades políticas, comerciales u otras distintas de las que forman el objeto de su misión. Es por esto por lo que ningún plan concreto ha sido aún redactado, ya que las autoridades del plan sólo podrán actuar después de recibir una instancia.

En cuanto a la parte que incumbe a los Estados Unidos, que será la más importante, la responsabilidad corresponderá al Departamento de Estado. Este se encargará de la administración del programa y de la eliminación de los proyectos después de consultar con otros Departamentos, principalmente con el de Agricultura. Este encargo ha sido discutido en los Estados Unidos, donde algunos estiman que cada Departamento interesado debería actuar independientemente en colaboración con las organizaciones internacionales. Para obviar las objeciones se ha creado una Comisión interdepartamental, agrupando, bajo la dirección de Mr. Thorp, representantes de ocho Departamentos; esta oficina será responsable tanto para el programa en forma bilateral de los Estados Unidos como para las relaciones de los Estados Unidos con el programa de expansión de la U. N. O.

¿Cómo se harán las inversiones?

En los primeros tiempos de la expansión financiera de los Estados Unidos, la mitad, al menos, del capital invertido en el extranjero lo fué en títulos. En la crisis del 30, los tenedores de obligaciones fueron severamente afectados, y este modo de inversión parece descartado, debido a una experiencia que, por lo visto, rebasa la coyuntura que dió el golpe mortal.

Por tanto, el modo directo de inversión privada es ahora más adecuado, sobre todo porque entraña además un flujo de experiencia y conocimientos técnicos que encaja perfectamente con el punto cuatro.

En cuanto a la organización del programa de la O. N. U., el delegado indio ante la Subcomisión del desarrollo económico de la E. C. O. S. O. C. proponía el 12 de abril de 1949 la creación dentro de la O. N. U. de una nueva agencia internacional, la U. N. E. D. A., formada sobre el modelo de la U. N. R. R. A., para coordinar la actividad. La proposición no tuvo éxito, por ser el punto cuatro esencialmente diferente de la U. N. R. R. A., plan Marshall y demás.

El E. C. O. S. O. C. propuso la creación del T. A. B. para la coordinación de la obra. Este Consejo se compone de los jefes ejecutivos o de sus representantes en todas las agencias especializadas partícipes en el programa de asistencia técnica. Esta Junta debe coordinar los pedidos de ayuda, someter al T. A. C. informes sobre las actividades, declaraciones sobre los fondos recibidos o prometidos y encomendaciones sobre los programas propuestos. Además se constituye una nueva Comisión permanente del Consejo, el T. A. C. Este T. A. C. se compone de los miembros del Consejo y se reunirá cuando el Consejo no esté en sesión. Informará al Consejo sobre los programas de la Junta, decidirá en los conflictos y pasará revista a las relaciones de trabajo entre las organizaciones partícipes.

La cooperación técnica puede ser recíproca y mutua. Una región poco desarrollada puede ayudar a otra menos desarrollada. También puede la ayuda ser multilateral o bilateral, pero siempre cooperativa.

VI.—RASGOS DEL FUTURO

El punto cuatro es el más grandioso proyecto de construcción de una nueva era que el mundo ha presenciado. No hace falta aquí examinar a quién hay que acreditar con esta obra gigantesca. En otro lugar hemos apuntado que los elementos de construcción yacen en el pasado y que los padres verdaderos del plan son los «pioneros», los creadores de la potencia de los Estados Unidos, *The Lords of Creation*. El punto cuatro no es nada más que la unión de todos estos elementos en una coyuntura dada. Tampoco es menester preguntarse si el proyecto será llevado a cabo con este nombre o con otro, con tal o cual enmienda, con tal o cual modificación. Lo que importa es la idea, no su forma de realización; la creación, y no los modos de creación; la realidad, y no las ficciones o los disfraces de sus aspectos transeúntes.

Se desprende de lo expuesto que las características del plan de desenvolvimiento mundial son:

1.º *Fondo*.—El plan abarca prácticamente al mundo entero. Sin embargo, hasta la fecha no hay una delineación de los primeros pasos de realización, aunque, desde luego, *rebus sic stantibus*, Rusia con sus satélites está excluida.

2.º *Forma*.—La organización está en manos de la O. N. U. Ella

coincide con la extensión del plan, que es verdaderamente internacional. Tanto el plan como la organización, se colocan en el ámbito internacional. Sin embargo, esta organización internacional interviene sólo a instancia del país interesado.

3.º *Tiempo*.—El plan es una contestación a largo plazo a la amenaza del comunismo. Ningún resultado espectacular se puede esperar en el primer año, ni aun en los primeros años. El plan se calcula en décadas y no en años. El año 1950 verá el comienzo de su realización.

4.º *Carácter*.—Desde el punto de vista interno el programa acentúa el carácter privado, tanto en la ayuda técnica como en las inversiones. Esto no quiere decir que no haya control del Gobierno de los Estados Unidos ni que, en ciertos terrenos, no habrá inversión directa del Gobierno de los Estados Unidos. Sólo cabe subrayar que dentro de la organización se dejará la máxima libertad a la iniciativa privada, siguiendo la pauta fijada por los «caballeros de la creación» en los mismos Estados Unidos.

Dijo el presidente Truman el 8 de noviembre de 1949 ante el Women's National Democratic Club, que si el plan se aplicaba de manera adecuada habría paz en el mundo, «porque la mayoría de las guerras se hacen por motivos económicos o porque algún país está superpoblado o porque algún país quiere la riqueza de otro». Este diagnóstico de la guerra es más justo y menos hipócrita que el acostumbrado en torno a la locura de las opiniones.

Sin embargo, se puede preguntar si el remedio propuesto por Truman será eficaz. Nos parece más justo colocar el programa en el plano de la paz, en el marco de la postguerra, y no como un causante de la paz. En otros términos, no evitará la guerra, pero sí edificará la paz. Aun en este aspecto *a posteriori*, quedan muchos problemas técnicos por solventar.

Los beneficiarios no tienen la misma concepción que los Estados Unidos. Muchos piensan en términos de acero y de desarrollo de su potencial nacional y militar; quizá no comprenderán que de aquí en adelante es preciso edificar las fábricas de conformidad con la situación de los recursos naturales y no según los imperativos de una política nacionalista; tal vez no se percatan de que la ayuda técnica no significa donativos desde la cuna hasta la tumba o que la sanidad y los abastecimientos vienen lógicamente antes que la expansión industrial.

Por lo demás, es menester destacar otra vez el aspecto crucial de las garantías. Al fin y al cabo, todas las fórmulas propuestas de garantías son insuficientes o vergonzosas: la *última ratio*, la única garantía residirá en la fuerza militar de los Estados Unidos. Apresurémonos a puntualizar también que la garantía nunca se aplica a los beneficios. No hay garantía de beneficios, y, por lo tanto, todos los proyectos, como son los de irrigación, de construcción de carreteras y de abastecimiento de aguas, no atraerán al capital privado, porque no dan beneficios inmediatos y suficientes. Aquí interviene el factor público, político. El hecho de que la autoridad de control del programa resida en el Departamento de Asuntos Exteriores indica tanto la conciencia del factor político en los creadores del punto cuatro como el verdadero alcance y el carácter auténtico que tomarán sus proyectos en el porvenir. Si no se puede prescindir de la iniciativa privada, que fué el motor y la esencia misma del genio norteamericano, tampoco deben los capitanes de la industria americana ilusionarse, como lo quieren a veces, sobre la necesidad de la coordinación imperial. El que navega no ve su barco.

JULIÁN G. VERPLAETSE

ANEXO I

TEXTO DEL PUNTO CUATRO

(20 de enero de 1949)

«En los años venideros nuestro programa de paz y libertad dará relieve a cuatro principales direcciones de acción:

.....

4.º Tenemos que lanzarnos a un audaz programa nuevo para poner a disposición del mejoramiento y desarrollo de las regiones atrasadas los beneficios de nuestros adelantos científicos y de nuestro progreso industrial. Más de la mitad de las personas del mundo viven en condiciones que se acercan a la miseria; sus alimentos son insuficientes, son víctimas de enfermedades, su vida económica es primitiva y está estancada, su pobreza es un *handicap* y una amenaza tanto para ellos como para regiones más prósperas. Por primera vez en la Historia, la Humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar los sufrimientos de estos pueblos. Los Estados Unidos son preminentes entre las naciones en el desenvolvimiento de la técnica industrial y científica. Los recursos materiales que podemos poner a disposición para

la asistencia de otros pueblos son limitados, pero nuestros recursos, imponderables en materia de conocimiento técnico, crecen constantemente y son exhaustivos.

Yo creo que debemos poner a disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestros conocimientos para ayudarlos a realizar sus aspiraciones hacia una vida mejor. Y en cooperación con otras naciones, debemos favorecer las inversiones de capitales en regiones que necesitan un desenvolvimiento. Nuestro propósito debía ser ayudar a los pueblos libres del mundo mediante sus propios esfuerzos, a producir más comestibles, más vestidos, más materiales para el alojamiento, más fuerza mecánica para facilitar sus tareas. Invitamos a los otros países a poner en un *pool* sus recursos tecnológicos en esta empresa. Sus contribuciones serán acogidas muy calurosamente. Esto debe ser una empresa cooperativa, en la cual todas las naciones trabajen juntas mediante la O. N. U. y sus organismos dependientes dondequiera que sea practicable. Esto debe ser un esfuerzo mundial para alcanzar la paz, la abundancia y la libertad. Con la cooperación de los negocios, de los caudales privados, de la agricultura y del trabajo de este país, este programa debe incrementar en grandes proporciones la actividad industrial en otras naciones y realzar sustancialmente su nivel de vida.

El viejo imperialismo --la explotación para el beneficio extranjero-- no tiene lugar en nuestros planes. Lo que intentamos es un programa de desarrollo basado sobre los conceptos de un justo reparto democrático. Todos los países, incluyendo el nuestro propio, se beneficiarán de manera considerable de un programa constructivo para el mejor uso de los recursos humanos y naturales del mundo. La experiencia muestra que nuestro comercio con otros países se expande en la medida en que ellos progresan en el terreno industrial y económico. Una producción más grande es la llave de la prosperidad y de la paz. Y la llave de una producción más grande es la aplicación más amplia y más vigorosa del conocimiento científico y técnico. Sólo ayudando a los menos dichosos de sus miembros para que se ayuden ellos mismos puede la familia humana alcanzar una vida decente y satisfactoria, que es el derecho de todos los pueblos. Sólo la democracia puede suplir la fuerza vitalizante para mover los pueblos del mundo en una acción triunfal no sólo contra sus opresores humanos, sino también contra sus viejos enemigos: el hambre, la miseria y la desesperación.»

ANEXO II

STATE OF THE UNION ADDRESS DEL PRESIDENTE TRUMAN

(4 de enero de 1950)

Insto para que el Congreso adopte la legislación ahora en discusión para proveer un aumento en el flujo de asistencia técnica y de inversiones de capitales hacia regiones poco desarrolladas.

«En el mundo hoy día nos enfrentamos con el peligro de que la demanda

creciente de los pueblos en todas partes para lograr la libertad y una vida mejor puede ser corrompida y engañada por las promesas falsas del comunismo. En su lucha despiadada por el poder, el comunismo se aprovecha de nuestras imperfecciones y toma ventaja de las demoras y reveses que experimentan las naciones democráticas en sus esfuerzos para conseguir una vida mejor para sus súbditos. Este reto a nosotros es más que un desafío militar.

Es el reto a la honestidad de nuestra profesión de fe democrática. Lo es también a la eficacia y a la estabilidad de nuestro sistema económico. Es un reto a nuestra buena voluntad de trabajar con otros pueblos para la paz y la prosperidad del mundo.

En cuanto a mí, yo doy la bienvenida al reto. Yo creo que nuestro país en este momento crucial de la historia mundial, enfrentará con éxito dicho reto.»

ANEXO III

MENSAJE ECONOMICO DEL PRESIDENTE TRUMAN DIRIGIDO AL CONGRESO

(6 de enero de 1950)

«El objetivo del programa del punto cuatro para la asistencia de países atrasados es ayudar a enfrentar estas necesidades. Para hacer el uso más efectivo de capital invertido, los países atrasados necesitan asistencia técnica. El Congreso ha deliberado ya sobre la legislación que se encomienda para fomentar el intercambio de asistencia técnica.

Urge una acción lo antes posible sobre esta proposición.

Los Estados Unidos tienen bastante fuerza productiva para proveer capital para inversiones en empresas productivas en el extranjero, para estimular la inversión privada de fondos de los Estados Unidos.

Insto a que el Congreso actúe sobre la legislación sometida para autorizar al Banco de Importación y Exportación para garantizar tales inversiones extranjeras.

Mediante la negociación de Tratados, el Gobierno actúa para mejorar las condiciones para la inversión en el extranjero y para asegurar la protección de los intereses legítimos de los inversionistas de los Estados Unidos. También seguirá siendo la política del Gobierno el alentar la inversión americana en el extranjero sólo cuando esté llevada a cabo de una manera que proteja los intereses del pueblo en los países extranjeros interesados.

Encomiendo también que sean modificadas ciertas disposiciones de la ley de impuestos relativos a las contribuciones sobre los ingresos de inversiones extranjeras, para estimular el flujo de capital americano en el extranjero...

Es inverosímil que los fondos privados, incluso los invertidos por medio del Banco Internacional, y los presentes recursos del Banco de Importación y Exportación sean suficientes para satisfacer la necesidad de inversión en el extranjero.

Es probable que sea necesario más tarde incrementar la autoridad de préstamo del Banco de Importación y Exportación.

Resumo a continuación las recomendaciones legislativas contenidas en este informe económico e insto para que el Congreso las apruebe en forma de ley.

... ..

Undécimo. Autorizar un programa para la asistencia técnica de regiones atrasadas, dar garantías por el Banco de Importación y Exportación contra los riesgos peculiares de inversiones privadas en el extranjero y revisar ciertas disposiciones de la ley de impuestos relativos a los impuestos de ingresos de inversiones extranjeras.»