

VEINTE AÑOS DEL PLAN DE COLOMBO

El 1 de julio del pasado año se han cumplido veinte del comienzo del Plan de Colombo, uno de los programas de ayuda internacional más ambiciosos y eficaces, emprendido en una de las zonas del mundo donde coexisten culturas milenarias con los problemas derivados de una flamante independencia obtenida tras el ocaso del colonialismo en Asia y naciones cuyo alto nivel cultural está completamente desfasado de su desarrollo y bajo índice industrial.

El Plan de Colombo va a convertirse en el curso de los años en un auténtico «Plan Marshall» asiático, pero en sus orígenes comienza como un proyecto surgido de y para la Comunidad Británica de Naciones¹.

La idea nació en la reunión periódica de ministros de la Commonwealth celebrada en Colombo en enero de 1950, donde se propuso como un programa de ayuda a los países asiáticos de la Comunidad por los ministros de Relaciones Exteriores de Australia, sir Percy Spender, y de Ceilán, Mr. J. R. Jayawardena, idea que fue aprobada por los demás, cancilleres asistentes².

Se creó un Comité Consultivo a nivel ministerial, antecedente del actual órgano supremo del Plan, al que se asignaron las siguientes funciones: Estudiar las necesidades de los países de la zona; calcular los recursos de capital y técnicos necesarios y disponibles; crear conciencia entre los demás países de los problemas del sur y sudeste asiático y lanzar un programa que integrase los esfuerzos internacionales realizados con carácter cooperativo para ayudar a las naciones de aquella región a elevar el nivel de vida de sus habitantes.

¹ De este origen todavía se conservan, como veremos, no pocas resonancias. Así, en 1967 la región beneficiaria del Plan de Colombo recibió el 44 por 100 de toda la ayuda bilateral proporcionada al exterior por la Gran Bretaña, más que cualquier otra zona geográfica.

² Estuvieron presentes los ministros de Relaciones Exteriores de Australia, Canadá, Ceilán, Gran Bretaña, India, Nueva Zelanda y Pakistán.

Este Comité tuvo su primera reunión en Sidney en mayo del mismo año, y en el mismo estuvieron representados, además de los países asistentes a la reunión de Colombo, Malaya y Borneo Británico, en aquella época miembros asociados de la Commonwealth.

En la reunión de Sidney se acordó que los países asiáticos participantes preparasen sendos planes sexenales de desarrollo, a iniciarse el 1 de julio de 1951, fecha en que el Plan de Colombo comenzaría a funcionar. El Comité Consultivo estableció también un proyecto de cooperación técnica. Al final de 1950 se celebró una nueva reunión preparatoria en Londres, iniciándose el Plan en la fecha prevista.

Esta idea, surgida en el seno de la Comunidad Británica de Naciones como secuela del proceso de descolonización y posteriormente seguida en Africa al obtener su independencia en la década siguiente, ha evitado la repetición del fenómeno ocurrido en Hispanomérica, el primer continente que en la época moderna llega a la autodeterminación, en que se produce por una parte una ruptura, que dura largo tiempo, con el anterior poder central, mientras que por otra, una independencia obtenida con una mínima infraestructura técnico-económica produce unos avatares e inestabilidad política cuya consecuencia es una independencia económica, en gran parte nominal, que se prolonga por varias décadas.

El Plan de Colombo constituye desde el primer momento un éxito tanto político como económico, y al mismo se adhirieron nuevos países no pertenecientes a la Commonwealth pero interesados en el desarrollo de la zona, por lo cual son hoy veinticuatro las naciones participantes en el mismo, beneficiando sus programas a 1.200 millones de habitantes³.

El Plan Colombo, fiel al pragmatismo de su inspiración anglosajona, no es un plan en el sentido que se da a esta palabra por los economistas, ni existe un fondo central para su administración. Pudiendo definirlo como un programa de ayuda a los países del sur y sudeste de Asia por los participantes de mayor nivel de desarrollo técnico e industrial.

Son varios los principios que lo inspiran: En primer lugar, que la ayuda externa no es sino un suplemento necesario en el camino del desarrollo, pero que el esfuerzo principal tiene que provenir del país que reciba la ayuda.

³ En la actualidad las naciones que colaboran en el mismo son las siguientes:

En la región: Afganistán, Birmania, Bután, Camboya, Ceilán, Corea, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Laos, Malaysia, Maldivas, Nepal, Pakistán, Singapur, Tailandia y Vietnam del Sur. Fuera de ella: Australia, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y Nueva Zelanda.

En segundo lugar esta ayuda es de carácter «cooperativo», manteniéndose la independencia e igualdad absoluta de los participantes, y en el referido carácter de «cooperativo» se ha insistido reiteradamente por los órganos del mismo.

Y por último, aunque inicialmente fuera concebido como multilateral, el sistema de funcionamiento del Plan ha sido con carácter bilateral, por acuerdos concertados entre dos Estados miembros para cada proyecto concreto.

El órgano supremo del Plan de Colombo es el Comité Consultivo, compuesto por ministros de los Estados miembros, que se reúne anualmente en alguna ciudad de los Estados participantes⁴.

El segundo de sus organismos es el Consejo del Plan de Colombo para la Cooperación Técnica, que se reúne regularmente en Colombo y en el que están representados todos los Estados miembros. Este organismo no trata de la ayuda económica, sino de promover y coordinar la asistencia técnica de la zona.

Y como tercer órgano básico, la Oficina del Plan de Colombo («Colombo Plan Bureau»), que realiza *de facto* las funciones de una Secretaría General del mismo⁵, ya que actúa como secretariado administrativo del Consejo, mantiene los archivos, redacta y distribuye la propaganda del Plan y lleva la estadística del mismo.

Dentro del Plan existen otros órganos con funciones específicas, entre los que cabe destacar la Conferencia de Información («Information Officers' Conference»), que se reunió por primera vez en Singapur en 1958 y lo hace actualmente con carácter periódico.

En todas las deliberaciones, tanto del Comité como del Consejo, no existe votación nominal, sino que en la práctica se sigue el principio de la unanimidad.

⁴ Hasta el presente ha celebrado las siguientes reuniones: I, Sidney (1950); II, Londres (1950) (ambas preparatorias); III, Colombo (1951); IV, Karachi (1952); V, Nueva Delhi (1953); VI, Ottawa (1954); VII, Singapur (1955); VIII, Wellington (1956); IX, Saigón (1957); X, Seattle (1958); XI, Jogjakarta (1959); XII, Tokio (1960); XIII, Kuala Lumpur (1961); XIV, Melbourne (1962); XV, Bangkok (1963); XVI, Londres (1964); XVII, Karachi (1966); XVIII, Rangún (1967); XIX, Seúl (1968); XX, Victoria (1969), y XXI, Manila (1971). Se ha acordado que la XXII se celebrará en Nueva Delhi en 1972 y Nueva Zelanda se ha ofrecido como sede de la XXIII.

⁵ Su director actual es el general A. B. Connelly, de Canadá, nombrado por el Comité Consultivo en 1969.

La asistencia en el marco del Plan se presta de Gobierno a Gobierno, aunque también puedan recibirla entidades no gubernamentales a propuesta del Gobierno de su respectivo país, y la misma reviste dos formas básicas:

1) Ayuda económica («Capital Aid»), que comprende tanto la aportación de capital para proyectos de desarrollo como la de equipo, maquinaria y bienes de consumo.

2) Cooperación técnica: Representada por los servicios de técnicos y expertos, las facilidades para especializarse en el exterior en tecnología avanzada y la aportación de material y equipo especializado para la formación técnica e investigación.

De las dos formas antes señaladas, tan sólo Australia, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y Nueva Zelanda, naciones de gran desarrollo industrial y alta renta *per capita*, han facilitado ambas; mientras que otros países participantes en el Plan: Birmania, Ceilán, Corea, Filipinas, India, Indonesia, Malaysia, Pakistán, Singapur y Thailandia han proporcionado asistencia técnica a otros Estados miembros.

Como es lógico, la gran mayoría de las inversiones del Plan lo han sido en ayuda económica.

* * *

Podemos ver, por todo lo anterior, cómo el Plan de Colombo, por una parte, tiene grandes afinidades con otros programas internacionales de cooperación técnica, como el IAESTE o el «Plan Fulbright», mientras que, por otra parte complementa o colabora en la labor de programas u organismos de ámbito asiático con los que mantiene estrecha coordinación; principalmente con el Banco Asiático de Desarrollo (ADB). Colabora también con el Grupo de Ayuda a Ceilán («Ceylon Aid Group»); la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Extremo Oriente (ECAFE); el Instituto Asiático de Tecnología; el Banco Mundial, etc. Aunque hasta el momento el Plan de Colombo sigue siendo el programa de ayuda internacional más importante en aquella parte del mundo, sin vinculaciones ni mediatizaciones de índole política.

Los miembros fundadores del Plan de Colombo acordaron que la duración del mismo fuese inicialmente de seis años, que fue sucesivamente prorrogada por períodos de igual duración por el Comité Consultivo. La última

ampliación se acordó en la XX reunión del mismo, celebrada en 1969 en Victoria (Canadá), por la que se prorrogó para el período 1971-1976.

Por su parte, y como se indicó al principio, el Plan de Colombo, que había nacido dentro del marco de la Comunidad Británica de Naciones evolucionó muy pronto con su ampliación y la incorporación de nuevos miembros, lo que desdibujó su primitiva vinculación con la Commonwealth⁶.

Ya en 1951 ingresó Estados Unidos en el programa, siendo hasta la actualidad, y por gran diferencia, el principal financiador del mismo; en 1954 lo hicieron Japón y Filipinas, y así hasta comprender las veinticuatro naciones que hoy lo integran, varias de las cuales han accedido a la independencia después de iniciado el Plan⁷. Cuenta éste con bandera, boletín y realizaciones ampliamente conocidas, mientras que la inexistencia de mediatización política en sus actividades lo ha alejado de cualquier acusación de imperialismo o intervención en los asuntos internos de los Estados miembros.

* * *

Para calibrar la importancia de la ayuda proporcionada por el Plan de Colombo a los países asiáticos en los últimos veinte años baste indicar que el volumen total de la misma asciende a 30.000 millones de dólares, cantidad en la cual los Estados Unidos han participado con cerca del 85 por 100 del total⁸.

La cifra anterior está distribuida en partes aproximadamente iguales entre donativos (*grants*) y préstamos. Más del 80 por 100 de las aportaciones de Canadá y la totalidad de las de Australia y Nueva Zelanda han sido donativos; los préstamos generalmente han sido hechos en términos muy favorables para el país prestatario (*soft loans*)⁹.

⁶ La ayuda facilitada por los cuatro miembros «ricos» de la «Commonwealth» representa menos del 10 por 100 de la ayuda total proporcionada en el marco del Plan.

⁷ Con independencia del Plan de Colombo, existen por parte de algunos países del mismo programas de ayuda específicos de mayor volumen que su respectiva aportación al Plan, pero, a diferencia de las actividades de éste, con evidente orientación política. Así, por ejemplo, la casi totalidad de la ayuda exterior ofrecida por la India se canaliza a Nepal y Bután y la mayor parte de la australiana al territorio de Papua y Nueva Guinea.

⁸ Las aportaciones de los «seis» han sido las siguientes: Estados Unidos, 25.000 millones de dólares; Japón, 2.500 millones; Gran Bretaña, 1.767 millones; Canadá, 919 millones; Australia, 319 millones, y Nueva Zelanda, 37 millones.

⁹ Así, por ejemplo, en 1967, el 62 por 100 de los préstamos hechos por Gran Bretaña a los países del Plan de Colombo lo fueron sin interés.

Las principales naciones beneficiarias han sido: Corea, India, Indonesia Pakistán y Vietnam.

Por diversos motivos la ayuda de los «seis» se ha dirigido con preferencia a determinadas naciones. Así la del Canadá se ha canalizado en un 90 por 100 a la India y Pakistán, y una gran proporción de la australiana a estos dos países y a Indonesia.

La mayor parte del valor de las ayudas —el 96 por 100— se ha utilizado, como antes se indicó, en la económica principalmente, para crear la infraestructura básica en el desarrollo y, en menor proporción, en la donación de alimentos, que alcanzó sus mayores cifras con motivo de la gran sequía sufrida por el subcontinente índico al principio de la pasada década.

El resto se ha invertido en la cooperación técnica, que, iniciada modestamente en marzo de 1951 con el envío de seis enfermeras de Ceilán que marcharon a especializarse en Nueva Zelanda, no obstante la relativa modestía de sus inversiones —1.368 millones de dólares hasta la actualidad— ha obtenido resultados espectaculares: 65.544 estudiantes y graduados han seguido cursos de especialización en otro de los países del Plan, y a su vez se habían enviado un total de 12.989 expertos dentro del mismo. Siendo de destacar que, dentro de la primera cifra, 5.618 estudiantes han seguido sus cursos de especialización en otro de los países beneficiarios de la zona, principalmente la India. El nivel actual de intercambio técnico es algo superior a las 6.000 plazas anuales.

Los resultados y empleo de ambos tipos de cooperación han sido tan variados como efectivos. Dentro del Plan de Colombo se ha contribuido a la mejora de los ferrocarriles de la India; se ha colaborado en los gigantes proyectos de desarrollo de las cuencas del Indo y del Mekong; se ha construido el aeropuerto internacional de Katunayake en Ceilán; han recibido cursos de especialización en Australia más de 10.000 estudiantes asiáticos, etc

Los resultados han sido desiguales, según los países; Malaysia y Singapur, por ejemplo, han registrado avances espectaculares en los últimos años, y la tasa de crecimiento medio del producto nacional bruto en la zona, según se informó en la XX Conferencia del Comité, ha sido de un 5 por 100 anual.

En la primera década de funcionamiento del Plan el elemento dinámico fue la industria, muy elemental en la mayoría de los beneficiarios del mismo, mientras que en la segunda se acusó un desplazamiento al progreso en el

campo agrícola; realizándose en algunas de aquellas naciones, históricamente azotadas por el hambre, una auténtica «revolución verde», gracias al empleo de nuevos métodos de cultivo y nuevas calidades de semilla.

* * *

Para examinar las perspectivas del Plan se celebró en Manila en febrero de 1971 la XXI Reunión del Comité Consultivo, prevista para el año anterior y aplazada unos meses para que coincidiese con el cuarto centenario de la fundación de Manila por España como uno de los actos de que ha sido márcó la capital filipina con motivo de dicha efemérides.

Participaron en la reunión representantes de todos los Estados miembros y de diversas organizaciones internacionales vinculadas a las actividades del Plan, así como, por primera vez, observadores de Holanda y de la República Federal Alemana.

Se trató en la referida conferencia de inspirar el desarrollo en la justicia social; del mejoramiento de la Educación —ya que éste, paralelamente a lo acordado por la UNESCO, iba a ser su *leitmotiv* en el año 1970—, de la posibilidad de suministro de equipo a los países beneficiarios de los programas de ayuda sin necesidad de que participasen técnicos extranjeros, dado el creciente desarrollo de la tecnología nacional y el estudio de la política demográfica en relación con la ayuda exterior.

En la conferencia de Manila, al igual que en la anterior de Victoria, se pasó revista a las principales dificultades que encuentra el desarrollo en la zona.

1) El gran crecimiento de la población debido al alto índice de natalidad, unido a una drástica reducción en los históricamente elevados índices de mortalidad. Aunque existen planes de control de la natalidad en varios de los Estados miembros, el crecimiento de su población en la última década ha sido del orden del 2,5 por 100 anual, lo que anula la mitad del progreso obtenido en el aumento del producto nacional bruto¹⁰.

2) La «fuga de cerebros», especialmente acusada en aquella región del mundo, y que constituirá precisamente el tema fundamental de estudio por la XXII conferencia.

¹⁰ El índice de natalidad, ya muy reducido en los últimos años, es en la India del 38 por 1.000; en Filipinas y Pakistán, del 45 por 1.000. A título comparativo, merece señalarse que el español es del 19 por 1.000.

3) El déficit en la balanza de pagos, debido a la inestabilidad en los precios de las materias primas producidas por la zona, a un crónico déficit comercial de la misma¹¹ y por el próximo vencimiento de importantes partidas en la deuda externa, a la que ciertos Estados miembros no pueden hacer frente sin graves dificultades.

Este balance positivo y la realización de gran parte de sus objetivos iniciales han hecho que el Plan se encuentre ahora en un momento en que debe replantearse su organización y objetivos ante las nuevas perspectivas mundiales y a la luz de los resultados obtenidos, y en este sentido en la conferencia de Manila se adoptó una constitución revisada para el Consejo de Cooperación Técnica.

Por otra parte se observa en los últimos años una disminución, pequeña pero sostenida, en las cifras de ayuda económica, encontrándose hoy todo el programa en una etapa de replanteamiento y transición.

LUIS MARIÑAS OTERO

¹¹ Este fue para el conjunto de los Estados beneficiarios del mismo de 3.135 millones de dólares en 1968.