

NACIONES



UNIDAS

**SEGUNDO INFORME**  
**DE LA**  
**COMISION DE LAS NACIONES UNIDAS**  
**PARA ESTUDIAR LA SITUACION RACIAL**  
**EN LA UNION SUDAFRICANA**

**ASAMBLEA GENERAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES : NOVENO PERIODO DE SESIONES**  
**SUPLEMENTO No. 16 (A/2719)**

**NUEVA YORK, 1954**



**NACIONES UNIDAS**

# **SEGUNDO INFORME**

**DE LA**

## **COMISION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ESTUDIAR LA SITUACION RACIAL EN LA UNION SUDAFRICANA**



**ASAMBLEA GENERAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES : NOVENO PERIODO DE SESIONES  
SUPLEMENTO No. 16 (A/2719)**

***Nueva York, 1954***

#### NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.



## INDICE

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
CARTA DE TRANSMISIÓN .....		ix
CONCURSO PRESTADO A LA COMISIÓN .....		x
PREFACIO .....		xi

### *Primera parte. Continuación del examen de los datos del problema*

#### **A. 1.ª CUESTION ANTE LA ASAMBLEA GENERAL, EN SU OCTAVO PERIODO DE SESIONES, Y TRABAJOS DE LA COMISIÓN**

#### **Capítulo I. Examen del primer informe de la Comisión por la Asamblea General y el nuevo mandato de la Comisión**

##### *Sección*

I. DEBATES DURANTE EL OCTAVO PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL .....	1	1
II. ACTITUD DEL GOBIERNO DE LA UNIÓN SUDAFRICANA DURANTE LES DEBATES .....	11	2
III. NUEVO MANDATO DE LA COMISIÓN .....	12	3

#### **Capítulo II. Tercera y cuarta reuniones de la Comisión**

I. REUNIONES DE LA COMISIÓN .....	16	4
II. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA COMISIÓN .....	20	4
1. Solicitud de cooperación dirigida por la Comisión al Gobierno de la Unión Sudafricana .....	20	4
2. Decisiones adoptadas por la Comisión con el objeto de "seguir estudiando la evolución de la situación racial" .....	23	5
a) Reunión de la documentación e informaciones pertinentes sobre la evolución reciente de la situación racial .....	24	5
b) Análisis de los textos legislativos promulgados después de terminado el primer informe de la Comisión .....	25	5
c) Reunión de datos sobre el desarrollo de la economía de la Unión Sudafricana y petición dirigida a la Organización Internacional del Trabajo .....	26	5
3. Decisiones adoptadas por la Comisión con el objeto de "sugerir medidas capaces de contribuir a aliviar la situación y a facilitar un arreglo pacífico" .....	29	6
a) Informaciones concernientes a las medidas propuestas en la propia Unión Sudafricana para resolver el problema racial (habida cuenta de las consideraciones expuestas en el párrafo 14 precedente) .....	30	6
i) Solicitudes de información dirigidas al South African Bureau of Racial Affairs y al South African Institute of Race Relations .....	31	6
ii) Reunión de obras, artículos y trabajos científicos, actas de los debates parlamentarios y resoluciones de las organizaciones e instituciones competentes .....	32	6
iii) Estudio técnico de las consecuencias que pueden tener para la economía del país la tirantez interracial y la política de segregación .....	33	6

	Párrafo	Página
b) Informaciones relativas a las medidas adoptadas en otros países para hacer frente a situaciones análogas.....	34	7
i) Solicitudes de información dirigidas a los gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.....	34	7
ii) Petición concerniente a los antecedentes reunidos en virtud de la resolución 303 F (XI) del Consejo Económico y Social.....	47	8
iii) Solicitudes de información dirigidas a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.....	48	9
iv) Pedido de información dirigido al Instituto Indigenista Interamericano e informaciones obtenidas de los institutos nacionales.....	49	9
v) Informe de un experto sobre los métodos principales y más eficaces para eliminar los conflictos y las tiranteces raciales.....	50	9
4. Solicitud de información sobre los puntos 1 y 2, dirigida a algunas organizaciones no gubernamentales.....	51	9
5. Comunicaciones dirigidas voluntariamente a la Comisión.....	52	10

## B. INFORMACIONES COMPLEMENTARIAS RECOPIADAS POR LA COMISION

### Capítulo III. Nuevas leyes y reglamentos: análisis y apreciación

I. PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS QUE ESTABLECEN UN TRATO DIFERENCIAL PARA LOS DIVERSOS GRUPOS DE LA POBLACIÓN .....	54	10
Ley No. 47 de 1953 sobre la educación de los bantúes ( <i>The Bantu Education Act, No. 47, 1953</i> ).....	55	11
Ley No. 48 de 1953 sobre la mano de obra indígena (solución de conflictos del trabajo) ( <i>The Native Labour (Settlement of Disputes) Act, No. 48, 1953</i> ).....	64	12
Ley No. 49 de 1953, sobre la separación obligatoria en los servicios públicos ( <i>The Reservation of Separate Amenities Act, No. 49, 1953</i> ).....	69	12
Ley No. 18 de 1954 que modifica la ley sobre el establecimiento de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas ( <i>The Native Trust and Land Amendment Act, No. 18, 1954</i> ).....	73	13
Ley No. 19 de 1954 para el reasentamiento de los indígenas ( <i>The Natives Resettlement Act, No. 19, 1954</i> ).....	82	15
Ley No. 21 de 1954 que modifica la ley sobre procedimiento penal y los jurados ( <i>The Criminal Procedure and Jurors Amendment Act, No. 21, 1954</i> ).....	91	17
Reglamentos para el control de las reuniones, agrupamientos o asambleas en las zonas indígenas — Proclama No 97 de 1954 ( <i>Regulations for Control of Meetings, Gatherings or Assemblies in Native Areas—Proclamation No. 97, 1954</i> ).....	98	18
II. APRECIACIÓN DE LAS MEDIDAS DE TRATO DIFERENCIAL TENIENDO EN CUENTA LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.....	102	18
Confrontación de los textos analizados con las obligaciones que incumben a la Unión Sudafricana en virtud de las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos.....	102	18
Confrontación de los textos analizados con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos.....	103	18
a) Confrontación de los textos analizados con las disposiciones de la Declaración relativa a determinados derechos.....	103	18
Residencia y derecho de propiedad.....	103	18
Trabajo y ejercicio de las profesiones.....	106	19
Uso de los servicios públicos.....	108	19
Educación.....	110	19
Derecho penal.....	112	20
Libertad de reunión.....	114	20
b) Juicio sobre la conformidad entre la legislación analizada y de determinados artículos de la Declaración en los cuales se proclaman principios generales.....	116	20

# **Capítulo IV. Cambios recientes de la situación racial de la Unión Sudafricana (Un año de vida sudafricana bajo el régimen de la *apartheid*)**

I. La cuestión de los derechos de voto de las personas de origen étnico mixto y algunos otros debates parlamentarios de carácter político relativos al problema racial.....	119	21
a) La cuestión del derecho de voto de las personas de origen étnico mixto.....	119	21
b) Algunos otros debates parlamentarios de carácter político relativos al problema racial.....	132	23
II. NUEVOS PARTIDOS Y NUEVAS AGRUPACIONES POLÍTICAS.....	133	23
a) Partido Liberal de Sudáfrica.....	133	23
b) Partido Federalista Sudafricano.....	134	23
c) Partido Unionista Independiente.....	135	23
d) South African Congress of Democrats.....	136	24
e) Organización de las personas de origen étnico mixto en Sudáfrica....	137	24
III. ACTITUD DE LAS IGLESIAS.....	138	24
a) Declaración conjunta de los Obispos de la Iglesia Anglicana de Sudáfrica .....	138	24
b) Conferencia de las Iglesias Reformadas Holandesas sobre las relaciones interraciales.....	139	24
c) Reacciones de las iglesias ante diversas cuestiones relativas a la situación racial.....	141	25
IV. ACTIVIDADES DE LAS INSTITUCIONES CIENTÍFICAS QUE SE OCUPAN DE LOS PROBLEMAS RACIALES.....	142	25
a) South African Institute of Race Relations (Instituto Sudafricano de Relaciones Interraciales).....	142	25
b) South African Bureau of Racial Affairs (Oficina de Asuntos Raciales de Sudáfrica (SABRA)).....	145	28
V. PROPIEDAD, RESIDENCIA Y HABITACIÓN.....	146	28
a) Ley para el reasentamiento de los indígenas ( <i>Native Resettlement Act</i> ).....	147	29
b) Proyecto de ley para modificar la ley de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas).....	154	30
c) Ley que modifica la ley sobre el establecimiento de un Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas ( <i>Native Trust and Land Amendment Act</i> ).....	155	31
d) Aplicación de la ley sobre las zonas reservadas ( <i>Group Areas Act</i> ).....	156	32
e) Progreso de la construcción en los conglomerados urbanos de casas de habitación destinadas a los indígenas.....	158	33
VI. CIRCULACIÓN E INMIGRACIÓN.....	159	34
a) Los permisos de circulación.....	159	34
b) Enmiendas a la legislación relativa a la inmigración.....	160	34
VII. ENSEÑANZA.....	161	35
a) Reacciones a la ley sobre la educación de los bantúes.....	161	35
b) Financiamiento de la enseñanza de los indígenas.....	165	36
c) Cuestión de la <i>apartheid</i> en las universidades.....	166	37
d) Educación de las personas de origen étnico mixto en la provincia del Cabo.....	169	38
VIII. TRABAJO Y EJERCICIO DE LAS PROFESIONES.....	170	38
a) Reacciones a la ley No. 48 de 1953 sobre la mano de obra indígena (solución de los conflictos del trabajo) y al proyecto de ley para modificar la ley No. 36 de 1937 sobre la conciliación en la industria.....	170	38
b) Aplicación de la ley No. 27 de 1951 sobre los trabajadores indígenas de la construcción.....	176	40
c) Integración de la mano de obra no europea en la economía sudafricana..	177	40
d) Reforma del régimen de concesión de licencias a los comerciantes en el Transvaal.....	178	41
e) Oficinas de colocación para los indígenas.....	179	41
IX. <i>Apartheid</i> EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	180	41

X. VIDA EN LAS RESERVAS .....	181	42
a) Informe de la Comisión gubernamental de encuesta sobre el desarrollo económico y social de las regiones indígenas .....	181	42
b) Publicación de un estudio sobre las condiciones de vida en una reserva indígena .....	182	42
c) Jubileo del cincuentenario del <i>Transkeian Territories General Council</i> (Consejo General de Territorios Transkeyanos) .....	183	42
d) Opinión de un notable bantú sobre el desarrollo de las reservas y el futuro de la política de <i>apartheid</i> .....	184	42
e) Campaña destinada a convencer a los indígenas de la importancia que reviste la conservación del suelo .....	185	43
f) Actividades económicas de una autoridad bantú establecida en virtud de la ley de 1951 sobre las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes .....	186	43
g) Negativa de una tribu bantú a ser transferida .....	187	43
XI. TIRANTEZ Y MEDIDAS DE CARÁCTER REPRESIVO .....	188	44
A. Tirantez .....	189	44
B. Medidas de carácter represivo .....	192	47
a) Ley que modifica la ley de 1914 relativa a las reuniones sediciosas y a la ley de 1950 sobre la represión del comunismo ( <i>Act to amend the Riotous Assemblies and Criminal Law Amendment Act, 1914, and the Suppression of Communism Act, 1950</i> ) .....	192	47
b) Anulación, con arreglo a la ley sobre la represión del comunismo, de los representantes elegidos por los indígenas para formar parte de la Asamblea de la Unión .....	197	48
c) Prohibición a los jefes bantúes e indios de participar en las reuniones públicas .....	198	49
d) Incursión policial y descubrimiento de armas ilícitas .....	199	49
XII. COOPERACIÓN INTERRACIAL .....	200	49
a) Conferencia interracial organizada por el Consejo Misionero Federal de las Iglesias Reformadas Neerlandesas .....	200	49
b) Conferencia nacional poliétnica organizada por el Instituto Sudafricano de Relaciones Interraciales ( <i>South African Institute of Race Relations</i> ) ..	201	49
c) Asamblea interracial de rearme moral .....	202	50
d) Convocación de הו"ד "Congreso Popular" .....	203	50
e) Opiniones en pro de la cooperación emitidas por un distinguido bantú ..	204	51

## Capítulo V. Desarrollo económico de la Unión Sudafricana

I. Observaciones preliminares .....	205	51
II. Industria minera .....	215	54
III. Industrias manufactureras .....	222	55
IV. Agricultura .....	224	57
V. Mano de obra .....	236	62
VI. Comercio exterior .....	244	64
VII. Ingreso nacional, inversiones y hacienda pública .....	252	65

## C. SOLUCIONES PROPUESTAS EN LA UNIÓN SUDAFRICANA Y EXPERIENCIAS PERTINENTES DE OTROS PAÍSES

### Capítulo VI. Soluciones propuestas en la Unión Sudafricana

I. MEDIDAS VINCULADAS A LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS .....	265	68
1. Programas de asimilación total .....	265	68
a) Programa del African National Congress .....	265	68
b) Programa del South African Congress of Democrats .....	268	69

	Párrafo	Página
2. Programas de integración de las personas que pertenezcan a los grupos no europeos y que hayan alcanzado un cierto nivel de desarrollo cultural. . . . .	269	70
a) Concepciones del <i>South African Institute of Race Relations</i> . . . . .	270	70
b) Concepciones del <i>Christian Council of South Africa</i> . . . . .	271	71
c) Concepción de los preladados de la Iglesia Católica. . . . .	272	71
d) Programa del Partido Liberal Sudafricano. . . . .	273	72
3. Programas de integración económica que han de ponerse en práctica mediante la supresión de la barrera étnica, con reconocimiento inmediato o ulterior de ciertos derechos políticos. . . . .	275	72
a) Programa del Partido Laborista Sudafricano. . . . .	276	72
b) Programa del Partido Federalista. . . . .	277	73
4. Programas de incorporación económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de los no europeos y su ingreso en ciertos empleos o profesiones. . . . .	278	74
a) Informe de la Comisión Fagan. . . . .	279	74
b) Posición actual del <i>United Party</i> . . . . .	281	74
II. MEDIDAS RELATIVAS A LA TENDENCIA A SEPARAR LOS GRUPOS ÉTNICOS. . . . .	283	76
1. División de la Unión Sudafricana en Estados independientes, europeos y bantúes. . . . .	285	77
a) Programa del Consejo Federal de las Misiones de las Iglesias Reformadas Neerlandesas. . . . .	285	77
b) Conceptos del Profesor Hoernlé. . . . .	288	79
c) Plan de separación territorial de J. D. L. Kruger. . . . .	289	79
2. Desarrollo de las reservas con objeto de constituir unidades territoriales autónomas y reabsorber eventualmente los bantúes que se encuentran actualmente fuera de ellas. . . . .	292	80
Programa del <i>South African Bureau of Racial Affairs</i> (SABRA). . . . .	292	80
III. MEDIDAS QUE SE RELACIONAN CON LA IDEA DE TRANSFORMAR LA UNIÓN SUDAFRICANA EN UN ESTADO FEDERAL SOBRE LA BASE DE CREAR UNIDADES INDEPENDIENTES PARA CADA UNO DE LOS GRUPOS ÉTNICOS. . . . .	297	83
a) Plan federalista de L. M. Thompson que prevé la constitución de un Estado bantú. . . . .	299	83
b) Plan federal de A. Keppel-Jones, por el cual los diversos grupos se constituyen en Estados separados. . . . .	300	84
<b>Capítulo VII. Breve exposición de las experiencias pertinentes de otros países</b>		
I. SOLUCIONES MEDIANTE LA INTEGRACIÓN DE DISTINTOS GRUPOS. . . . .	312	87
<i>Países de la América Latina</i>		
a) Haití. . . . .	314	88
b) El Salvador. . . . .	315	89
c) Brasil. . . . .	317	90
<i>Países de la América del Norte</i>		
d) Estados Unidos de América. . . . .	322	91
II. SOLUCIONES POR MEDIO DE LA SEPARACIÓN. . . . .	330	94
a) India. . . . .	332	94
b) Palestina. . . . .	338	95
III. SOLUCIONES PARA LA ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL ESTADO. . . . .	344	96
Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. . . . .	345	96

**Segunda parte. Estudio sobre las posibilidades de un arreglo pacífico**

I. UNA LABOR DIFÍCIL. . . . .	351	99
II. CONCLUSIONES GENERALES. . . . .	357	100

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
III. HACIA UNA SOLUCIÓN PACÍFICA.....	368	102
SUGESTIÓN 1. RELACIONES INTERRACIALES: CONFERENCIA INTERRACIAL..	370	102
SUGESTIÓN 2. IDEAS FUNDAMENTALES PARA UNA SOLUCIÓN PACÍFICA....	372	102
SUGESTIÓN 3. POSIBLE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	384	104

### **Anexos**

I. ESTUDIO SOBRE LAS REPERCUSIONES DE LA POLÍTICA DE SEGREGACIÓN RACIAL EN LA ESTABILIDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS DE LA UNIÓN SUDAFRI- CANA (PREPARADO POR PAUL H. GUÉNAULT, DEL DEPARTAMENTO DE ECO- NOMÍA Y DE CIENCIAS POLÍTICAS DEL <i>University College of Wales,</i> <i>ABERYSTWYTH</i> ) .....	107
II. LISTA DE DOCUMENTOS UTILIZADOS POR LA COMISIÓN.....	133

## CARTA DE TRASMISION

Ginebra, 26 de agosto de 1954

Señor Presidente :

Tenemos el honor de dirigirnos a Ud. para remitirle, adjunto a la presente, el informe que, por unanimidad y sin reserva alguna, ha preparado la Comisión de las Naciones Unidas para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 721 (VIII) de la Asamblea General. Damos así cumplimiento a la petición formulada a la Comisión en el sentido de que informara a la Asamblea General en el noveno período de ésta.

Saludamos al señor Presidente con nuestra más alta y distinguida consideración.

(Firmado) Hernán SANTA CRUZ  
Dantes BELLEGARDE  
Henri LAUGIER

A Su Excelencia  
El señor Presidente de la Asamblea General  
(noveno período de sesiones),  
Naciones Unidas,  
Nueva York

## **CONCURSO PRESTADO A LA COMISION**

Cumple a la Comisión expresar su agradecimiento a los gobiernos de los Estados Miembros que, en respuesta a su petición, se mostraron dispuestos a comunicarle sus experiencias respecto a las relaciones entre los diversos grupos étnicos que componen la población de sus respectivos países, o le hicieran llegar datos al respecto.

La Comisión está asimismo agradecida a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por la ayuda que le prestó en la ejecución del encargo que le fuera confiado por la Asamblea General, y aprecia también el concurso de las organizaciones no gubernamentales que amablemente respondieron a su solicitud de datos.

Complace a la Comisión expresar su gratitud al Secretario General de las Naciones Unidas por las facilidades que le brindó y por la asistencia prestada a sus trabajos. Muy en especial la Comisión desea poner de relieve la valiosa colaboración técnica de los señores Jean A. Romanos, Secretario principal, y Ezekiel Gordon, Secretario de la Comisión, así como la de los expertos que fueron designados por el Secretario General y que ejecutaron trabajos indispensables para la Comisión.

A todos hacen llegar su profundo reconocimiento los miembros de la Comisión.



## **PREFACIO**

En su primer Informe (A/2505 y A/2505/Add.1), la Comisión de las Naciones Unidas para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana presentó a la Asamblea General la información que había podido recoger en el curso de sus trabajos durante el año pasado y que abarcaba ciertos datos de índole general sobre la Unión Sudafricana, así como otros, de carácter más especial sobre la situación racial existente en dicho país.

En nuevo mandato que le fué confiado por la Asamblea General, se señalaba a la Comisión la doble tarea de seguir estudiando la evolución de la situación racial en la Unión Sudafricana y de sugerir medidas capaces de facilitar un arreglo pacífico.

La Comisión estimó que la segunda de dichas tareas constituía el centro de gravedad de su nuevo mandato. Efectivamente, los datos reunidos el año pasado y los que en el presente informe los completan no constituyen, en su opinión, sino materiales indispensables para preparar las sugerencias tendientes a un arreglo pacífico. Entre tales materiales, la Comisión ha concedido especialísima importancia a las soluciones propuestas en la propia Unión Sudafricana para la solución del problema racial.

En consecuencia, el informe se encuentra dividido en dos partes:

La primera se titula "Continuación del examen de los datos del problema". En el índice podrá hallarse una descripción detallada de su contenido.

La segunda parte lleva por título "Ensayo sobre las posibilidades de un arreglo pacífico", y en ella se exponen las ideas fundamentales de la Comisión.



**SEGUNDO INFORME**  
**DE LA**  
**COMISION DE LAS NACIONES UNIDAS**  
**PARA ESTUDIAR LA SITUACION RACIAL**  
**EN LA UNION SUDAFRICANA**

•



## PRIMERA PARTE

### CONTINUACION DEL EXAMEN DE LOS DATOS DEL PROBLEMA

#### A. La cuestión ante la Asamblea General, en su octavo período de sesiones, y trabajos de la Comisión

##### Capítulo I

#### EXAMEN DEL PRIMER INFORME DE LA COMISION POR LA ASAMBLEA GENERAL Y NUEVO MANDATO DE LA COMISION

##### I. Debates durante el octavo período de sesiones de la Asamblea General

1. De conformidad con el párrafo 4 de la parte de dispositiva de la resolución 616 A (VII), "la cuestión del conflicto racial en el Africa del Sur, resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana" fué mantenida en el programa provisional del octavo período de sesiones de la Asamblea General.

2. En la sesión plenaria celebrada el 17 de septiembre de 1953, la Asamblea General aprobó en votación nominal, por 46 votos contra 7 y 7 abstenciones, la recomendación de la Mesa de incluir la cuestión en el programa y de remitirla a la Comisión Política *Ad Hoc*.

3. Cuando el 20 de noviembre de 1953 la Comisión Política *Ad Hoc* emprendió el examen de la cuestión, tuvo ante sí el Informe de la Comisión de las Naciones Unidas para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana (A/2505 y A/2505/Add.1), que ésta había remitido el 3 de octubre a la Presidenta de la Asamblea General.

4. El abrirse el debate sobre el tema, el Presidente de la Comisión Política *Ad Hoc* invitó al Presidente y Relator de la Comisión para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana a tomar asiento a la mesa de la Comisión.

El representante de la Unión Sudafricana indicó que si la Comisión de las Naciones Unidas estaba representada en las debates de la Comisión Política *Ad Hoc*, la presencia de la delegación de la Unión Sudafricana no debía interpretarse en el sentido de que su Gobierno reconociera a tal Comisión, a la cual seguía considerando inconstitucional.

En esa misma sesión, el Presidente y Relator de la Comisión de las Naciones Unidas hizo uso de la palabra para presentar el informe de la Comisión.

5. La Comisión se congratula por la acogida brindada a su primer informe y por las palabras con que apreciaron sus esfuerzos numerosas delegaciones. Es cierto que, en el curso del debate, se expresaron también críticas. Entre ellas, la Comisión destacará únicamente las observaciones del representante de la Unión Sudafricana, según las cuales el informe de la Comisión contenía graves errores.<sup>1</sup> La Comisión al solicitar de

nuevo al Gobierno de la Unión Sudafricana que le prestase su cooperación,<sup>2</sup> estimó oportuno rogarle que le comunicase cualquier rectificación de los hechos que juzgara conveniente. La Comisión manifiesta, con pesar, que no recibió ninguna respuesta del Gobierno de la Unión al respecto.

6. También este año se dedicó una parte importante de los debates al examen del problema de la competencia de la Asamblea General en la materia. La Comisión no cree que deba volver sobre este asunto, examinado en detalle en su primer informe.<sup>3</sup>

7. El 24 de noviembre de 1953, el representante de la India presentó un proyecto de resolución en nombre de las delegaciones de los 17 países siguientes: Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Bolivia, Egipto, Filipinas, Guatemala, Haití, India, Indonesia, Irak, Irán, Líbano, Liberia, Pakistán, Siria y Yemen.

En sus considerandos, el citado proyecto de resolución recordaba algunas de las conclusiones a que había llegado la Comisión y preveía una renovación del mandato de la Comisión, a la que se daban nuevas instrucciones. Dicho proyecto sirvió de base a los debates de la Comisión Política *Ad Hoc* y, con algunas adiciones, fué aprobado por la Asamblea General.<sup>4</sup>

8. Se propusieron dos enmiendas al mencionado proyecto de resolución. En una de ellas, presentada en la Comisión Política *Ad Hoc* por el representante de Chile, se proponía que se reafirmaran ciertos pasajes de algunas resoluciones ya aprobadas por la Asamblea General, en los que se declara el principio del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, especialmente el derecho a la igualdad de trato, sin distinciones de ningún tipo. El texto de dicha enmienda fué aprobado y figura en la resolución como párrafo 1 de su parte dispositiva.<sup>4</sup>

La otra enmienda, presentada conjuntamente en la sesión plenaria por los representantes del Uruguay y Chile, preveía la forma en que serían reemplazados los miembros de la Comisión que no pudieren continuar integrándola. Esa enmienda fué asimismo aprobada y su texto figura en la resolución como párrafo 3 de la parte dispositiva.<sup>4</sup>

9. En su 469a. sesión plenaria, celebrada el 8 de diciembre, la Asamblea General aprobó en votación

<sup>1</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 32a. sesión, párr. 18.*

<sup>2</sup> Véase párr. 21.

<sup>3</sup> Véase A/2505, cap. II, párrs. 68 y siguientes.

<sup>4</sup> Véase párr. 10.

nominal, por 38 votos contra 11 y 11 abstenciones,<sup>5</sup> el proyecto de resolución en su totalidad, con las enmiendas introducidas.

10. El texto de la resolución 721 (VIII) es el siguiente:

*"La Asamblea General,*

*"Habiendo examinado el informe de la Comisión de las Naciones Unidas para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana, establecida por la resolución 616 A (VII) del 5 de diciembre de 1952,*

*"Observando con preocupación que la Comisión, en su estudio de la política racial del Gobierno de la Unión Sudafricana, ha llegado a la conclusión de que esta política y sus consecuencias son contrarias a la Carta y a la Declaración Universal de Derechos Humanos,*

*"Observando que la Comisión también ha concluido:*

*"a) Que "es en extremo inverosímil e improbable que la política de segregación racial sea jamás aceptada de buen grado por las masas humanas sometidas a discriminaciones", y*

*"b) Que la continuación de esta política hará cada vez más difícil llegar a soluciones pacíficas y pondrá en peligro las relaciones amistosas entre las naciones,*

*"Observando asimismo que la Comisión considera deseable que las Naciones Unidas pidan al Gobierno de la Unión Sudafricana que vuelva a examinar los elementos de la política que sigue con respecto a varios grupos étnicos,*

*"Considerando que la propia Comisión opina que el tiempo de que dispuso fué insuficiente para estudiar a fondo todos los aspectos del problema,*

*"Considerando asimismo que la Comisión ha señalado que una de las dificultades con que tropezó fué la falta de cooperación del Gobierno de la Unión Sudafricana, y, en particular, el hecho de que ese Gobierno se negara a permitirle la entrada en su territorio,*

*"1. Reafirma sus resoluciones 103 (I) del 19 de noviembre de 1946, 377 A (V), sección E, del 3 de noviembre de 1950 y 616 B (VII) del 5 de diciembre de 1952, especialmente en cuanto declaran, respectivamente, "que es en el interés superior de la humanidad poner fin inmediatamente a las persecuciones y manifestaciones de prejuicio religioso y del que se ha dado en llamar racial"; "que una paz duradera no se obtendrá solamente mediante acuerdos de seguridad colectiva contra los quebrantamientos de la paz internacional y los actos de agresión, y que una paz verdadera y duradera depende también del cumplimiento de todos los Principios y Propósitos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, del cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y los demás órganos principales de las Naciones Unidas con objeto*

*de lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y especialmente del respeto y la observancia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales para todos, y del establecimiento y mantenimiento de condiciones de bienestar económico y social en todos los países"; y ". . . en una sociedad multirracial se consiguen mejor la armonía y el respeto a los derechos y a las libertades humanas y el desarrollo pacífico de una comunidad unificada cuando la legislación y la práctica tienden a garantizar la igualdad de todas las personas ante la ley, sin distinción de raza, credo o color, y cuando la participación de todos los grupos raciales en la vida económica, social, cultural y política se basa en la igualdad";*

*"2. Manifiesta apreciar la labor realizada por la Comisión de las Naciones Unidas para estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana;*

*"3. Decide que en caso de que alguno o algunos de los miembros de la Comisión no pudiese continuar integrándola, y no estuviese reunida la Asamblea General, dicho miembro o miembros serán reemplazados por la persona o las personas que designe la Presidenta actual de la Asamblea General en consulta con el Secretario General;*

*"4. Pide a la Comisión se sirva:*

*"a) Seguir estudiando la evolución de la situación racial en la Unión Sudafricana:*

*"i) Atendiendo a las distintas consecuencias que dicha situación entraña para las poblaciones afectadas;*

*"ii) En relación con las disposiciones de la Carta y, en particular, con las del Artículo 14;*

*"b) Sugerir medidas capaces de contribuir a aliviar la situación y a facilitar un arreglo pacífico;*

*"5. Invita al Gobierno de la Unión Sudafricana a que coopere plenamente con la Comisión;*

*"6. Pide a la Comisión que informe a la Asamblea General en su noveno período de sesiones."*

## **II. Actitud del Gobierno de la Unión Sudafricana durante los debates**

11. Durante el examen de la cuestión por la Asamblea General, el representante de la Unión Sudafricana mantuvo la misma actitud que había observado en el séptimo período de sesiones.

Cuando la Mesa examinó el programa provisional del período de sesiones, protestó en nombre de su Gobierno contra la inclusión del tema.<sup>6</sup>

En sesión plenaria, al aprobarse el programa y después de exponer en detalle la tesis de su Gobierno, pidió nuevamente a la Asamblea General que no incluyera en aquél el tema.<sup>7</sup>

Ante la Comisión Política *Ad Hoc*, tras haber recordado que su presencia en el seno de la Comisión no prejulgaba en absoluto la posición jurídica de su Gobierno, el representante de la Unión Sudafricana presentó una propuesta encaminada a que la Comisión se pronunciase sobre la competencia de la Asamblea General para examinar la cuestión.<sup>8</sup> Al cerrarse el debate,

<sup>5</sup> *Votos a favor:* Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Yemen, Yugoslavia, Afganistán, Bolivia, Brasil, Rumania, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Chile, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Haití, Honduras, Islandia, India, Indonesia, Irán, Irak, Israel, Líbano, Liberia, México, Nicaragua, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Polonia, Arabia Saudita, Siria, Tailandia, República Socialista Soviética de Ucrania.

*Votos en contra:* Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Australia, Bélgica, Canadá, Colombia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Unión Sudafricana.

*Abstenciones:* Estados Unidos de América, Venezuela, Argentina, China, Dinamarca, República Dominicana, Noruega, Panamá, Perú, Suecia, Turquía.

<sup>6</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Mesa de la Asamblea, 87a. sesión.*

<sup>7</sup> *Ib., Sesiones Plenarias, 435a. sesión y documento A/2505, párrs. 126 y siguientes.*

<sup>8</sup> *Ib., Comisión Política Ad Hoc, 32a. sesión.*

dicha propuesta fué sometida a votación y quedó rechazada, en votación nominal, por 42 votos contra 7 y 7 abstenciones.<sup>9</sup>

Finalmente, en la sesión plenaria del 8 de diciembre de 1953, el representante de la Unión Sudafricana presentó, de conformidad con el artículo 80 del reglamento, un proyecto de resolución con arreglo al cual la Asamblea General había de decidir que, teniendo en cuenta el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, no era competente para aprobar el proyecto de resolución que le había recomendado la Comisión Política *Ad Hoc*. Ese proyecto de resolución quedó rechazado por la Asamblea General, en votación nominal, por 42 votos contra 8 y 10 abstenciones.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Ib.*, Comisión Política *Ad Hoc*, 42a. sesión. Texto del proyecto de resolución presentado por el representante de la Unión Sudafricana:

*"La Comisión Política Ad Hoc,*

"Advirtiendo que los asuntos a que se refiere el tema "La cuestión del conflicto racial en el África del Sur, resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana" y que se trata de los documentos A/2183 y A/2505, tales como las políticas y la legislación de un Estado Miembro en materia de tenencia de tierras, condiciones de empleo en los servicios públicos, reglamentación de los transportes, represión del comunismo, servicio de armas en las fuerzas militares, nacionalidad, derecho de sufragio, movimientos de la población, residencia, inmigración, trabajo y ejercicio de las profesiones liberales, seguridad social, enseñanza, sanidad pública, derecho penal, tributación, vivienda, reglamentación del tráfico de bebidas alcohólicas, reglamentación del empleo de la mano de obra y de los salarios, matrimonio, subsidios en productos alimenticios, gobierno local, pensiones e indemnización de accidentes de trabajo, son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado Miembro,

"Observando que, en virtud del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, ninguna disposición de la Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados,

"Se declara incompetente para intervenir en los asuntos arriba enumerados, a que dicho tema se refiere."

Resultado de la votación sobre dicho proyecto:

*Votos a favor:* Australia, Bélgica, Colombia, Francia, Grecia, Unión Sudafricana, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

*Votos en contra:* Afganistán, Bolivia, Brasil, Birmania, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Chile, China, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Haití, Honduras, Islandia, India, Indonesia, Irán, Irak, Israel, Líbano, Liberia, México, Nicaragua, Noruega, Pakistán, Filipinas, Polonia, Arabia Saudita, Suecia, Siria, Tailandia, República Socialista Soviética de Ucrania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Estados Unidos de América, Uruguay, Yemen, Yugoslavia.

*Abstenciones:* Argentina, Canadá, Países Bajos, Nueva Zelanda, Perú, Turquía, Venezuela.

<sup>10</sup> *Ib.*, Sesiones Plenarias, 469a. sesión. Texto del proyecto de resolución presentado por el representante de la Unión Sudafricana:

*"La Asamblea General,*

"Considerando lo dispuesto en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta,

"Decide que no es competente para aprobar el proyecto de resolución contenido en el documento A/2610."

Resultado de la votación sobre dicho proyecto:

*Votos a favor:* Francia, Grecia, Luxemburgo, Unión Sudafricana, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Australia, Bélgica, Colombia.

*Votos en contra:* Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Haití, Honduras, Islandia, India, Indonesia, Irán, Irak, Israel, Líbano, Liberia, México, Nicaragua, Noruega, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Polonia, Arabia Saudita, Suecia, Siria, Tailandia, República Socialista Soviética de Ucrania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Yemen, Yugoslavia, Afganistán, Bolivia, Brasil, Birmania, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Chile, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, China.

*Abstenciones:* República Dominicana, Países Bajos, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Turquía, Estados Unidos de América, Venezuela, Argentina, Canadá.

### III. Nuevo mandato de la Comisión

12. Con arreglo al párrafo 4 de la parte dispositiva de su resolución 721 (VIII), la Asamblea General encomendó una doble tarea a la Comisión. En efecto, le encargó, por una parte, que prosiguiera su estudio de la evolución racial en la Unión Sudafricana y, por otra, que sugiriera las medidas capaces de contribuir a aliviar la situación y a facilitar un arreglo pacífico.

13. La primera parte del párrafo que define el mandato de la Comisión prevé que ésta se sirva:

"a) Seguir estudiando la evolución de la situación racial en la Unión Sudafricana:

"i) Atendiendo a las distintas consecuencias que dicha situación entraña para las poblaciones afectadas;

"ii) En relación con las disposiciones de la Carta y, en particular, con las del Artículo 14;"

En cumplimiento de su mandato, la Comisión decidió, en virtud del punto a), presentar una exposición de los hechos recientes que caracterizan la evolución de la situación racial, y poner al día el análisis de los textos legislativos y reglamentarios más pertinentes que establecen un trato diferencial para un grupo de la población.

La Comisión estimó, asimismo, que su mandato la instaba a completar una laguna que ella había sido la primera en señalar en el párrafo 4 del prefacio de su primer informe, y proceder a un estudio detallado de la economía de la Unión Sudafricana, mostrando cómo el desarrollo económico del país podría contribuir a mejorar las relaciones entre los diversos grupos de la población.

14. A diferencia de la resolución 616 A (VII), que contenía el mandato primitivo de la Comisión, la nueva resolución de la Asamblea General menciona expresamente el Artículo 14 de la Carta como una de las disposiciones que deben guiar sus actividades. Dice el Artículo 14:

"La Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas."

Esta nueva orientación dió a la Comisión una razón más para perseverar en el método que había adoptado en la redacción de su primer informe, esto es, el de orientar sus labores hacia la compilación y la clarificación de todos los elementos de juicio capaces de permitir a la Asamblea General "recomendar medidas para el arreglo pacífico" de una "situación" que la Comisión había juzgado ya "una situación resultante de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas" y que "puede perjudicar las relaciones amistosas entre naciones".

15. La segunda tarea confiada a la Comisión por la resolución 721 (VIII) consiste en "sugerir medidas capaces de contribuir a aliviar la situación y a facilitar un arreglo pacífico".

Este texto por sí solo es suficientemente claro y no requiere comentario alguno.

**TERCERA Y CUARTA REUNIONES DE LA COMISION**

**I. Reuniones de la Comisión**

16. Con el objeto de desempeñar la tarea a ella confiada por la Asamblea General, la Comisión celebró dos reuniones en el año 1954: su tercera reunión en febrero-marzo, y la cuarta desde mediados de junio hasta fines de agosto.

La tercera reunión de la Comisión se realizó en Nueva York, en la Sede de las Naciones Unidas, del 17 de febrero al 3 de marzo de 1954. En esta reunión la Comisión celebró seis sesiones; reeligió como Presidente al Sr. Hernán Santa Cruz y decidió igualmente asignarle las funciones de Relator. Organizó su trabajo y adoptó diversas decisiones relativas a los informes que estimó necesario recoger y a los estudios que deseaba preparar. Esas decisiones y las respuestas recibidas por la Comisión serán examinadas más adelante.<sup>11</sup>

17. De conformidad con la decisión adoptada, la Comisión inauguró su cuarta reunión en Ginebra, en el Palacio de las Naciones, el 23 de junio de 1954.

En el curso de esta cuarta reunión la Comisión celebró 10 sesiones.

18. Todas las sesiones de la Comisión, tanto durante su tercera reunión como en la cuarta, han sido celebradas a puerta cerrada.

La Comisión decidió no recibir testimonio, y en realidad ningún testigo depuso oralmente ante ella. Sin embargo, además de las respuestas recibidas a raíz de sus peticiones, la Comisión recibió comunicaciones enviadas espontáneamente por algunas organizaciones privadas y por particulares.

19. La Comisión terminó sus trabajos el 26 de agosto de 1954. En su última sesión, aprobó por unanimidad y sin reserva alguna el presente informe, que eleva a la consideración de la Asamblea General en su noveno período de sesiones, con arreglo a las disposiciones de la resolución 721 (VIII).

**II. Actividades desarrolladas por la Comisión**

**1. SOLICITUD DE COOPERACIÓN DIRIGIDA POR LA COMISIÓN AL GOBIERNO DE LA UNIÓN SUDAFRICANA**

20. En su informe anterior, la Comisión no omitió señalar a la atención de la Asamblea General las dificultades encontradas en el desempeño de su cometido como consecuencia de la negativa del Gobierno de la Unión Sudafricana a prestar su cooperación.

Una vez reiniciados sus trabajos en Nueva York, la Comisión decidió que era su deber dirigir sin tardanza una carta al Gobierno de la Unión Sudafricana para solicitarle nuevamente su cooperación. La Asamblea General, en su resolución 721 (VIII), párrafo 5, había ya "invitado al Gobierno de la Unión Sudafricana a que coopere plenamente con la Comisión".

21. El 25 de febrero de 1954, el Presidente de la Comisión dirigió la siguiente carta al Ministro de Relaciones Exteriores de la Unión Sudafricana:

"La Comisión de las Naciones Unidas para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana se ha reunido nuevamente en Nueva York el 16 de febrero de 1954 y ha reanudado los trabajos que le

fueron encomendados por la resolución 721 (VIII) de la Asamblea General.

"Ya durante sus anteriores actividades, en el texto mismo de su informe y oralmente por medio de su Presidente-Relator en los debates de la Asamblea, la Comisión expresó el profundo pesar que experimenta al no poder obtener, en forma alguna, la cooperación activa del Gobierno de la Unión Sudafricana. A los miembros de la Comisión no les cabe ninguna duda de que esa cooperación, de ser acordada, contribuiría grandemente a mejorar el alcance, la eficacia y la calidad de su informe.

"De ahí que, al reanudar la Comisión sus actividades para desempeñar el cometido que la Asamblea le confiara, sus miembros no puedan pasar por alto que, una vez más, la Asamblea invitó al Gobierno de la Unión Sudafricana a prestar a la Comisión su total cooperación. Esa cooperación que la Asamblea recomienda es anhelada fervientemente y sin reservas por la propia Comisión.

"Con tal motivo, en cumplimiento de su deber y en plena concordancia con su íntimo deseo, dirige ella un caluroso llamamiento al Gobierno de la Unión Sudafricana para que preste a sus trabajos la cooperación más amplia y cabal que sea posible. La Comisión advierte claramente todas las ventajas que podría aportar esta cooperación a la causa de la pacificación de los espíritus y la elaboración de políticas constructivas destinadas a aliviar la situación; no divisa un solo peligro que esa cooperación pueda engendrar.

"La Comisión recuerda que, al igual que en la ocasión de su anterior llamamiento, desea la cooperación más estrecha y amplia posible, y acepta cualquier forma de colaboración que pueda ser sugerida (visita de los miembros de la Comisión a la Unión Sudafricana, rodeada de todas las precauciones que se desee; declaraciones ante la Comisión de personalidades gubernamentales o de personalidades políticas que deseen exponer la posición del Gobierno y la situación general; comunicación escrita de cualquier texto que el Gobierno considere pertinente y útil. Acepta por anticipado cualesquiera formas de cooperación imaginables, en su profundo deseo de información, de objetividad y de imparcialidad; anhelaría poder utilizarlas todas simultáneamente. Insta al Gobierno de la Unión Sudafricana a reconsiderar su posición y a responder al llamamiento que, de conformidad con la recomendación de la Asamblea, le dirige nuevamente la Comisión con el mayor encarecimiento.

"Por otra parte ha interesado a la Comisión la declaración formulada en la Asamblea por el representante del Gobierno de la Unión Sudafricana y según la cual se podían observar numerosos errores en el informe. Animada de un deseo ilimitado de probidad intelectual y de una preocupación absoluta por la verdad científica, la Comisión expresa la esperanza de que al Gobierno de la Unión Sudafricana le sea posible remitirle cualquiera rectificación de hecho que considere útil. La Comisión se compromete formalmente a examinar, con toda la consideración que merece la investigación de la verdad, cualquiera rectificación que sobre el texto del informe pueda dirigirse al Gobierno de la Unión Sudafricana."

<sup>11</sup> Véase párrs. 20 y siguientes.



22. A esta carta, el representante permanente (a.i.) de la Unión Sudafricana ante las Naciones Unidas, respondió el 21 de junio de 1954 en los términos siguientes:

"En respuesta a su carta del 25 de febrero de 1954, tengo el honor de poner en su conocimiento que se me ha encargado señalar a su atención el hecho de que el Gobierno de la Unión Sudafricana ha considerado siempre que la Organización de las Naciones Unidas traspasó los límites de su competencia al examinar la cuestión de la política racial en la Unión Sudafricana. Por lo demás, el Gobierno de la Unión considera inconstitucionales las resoluciones de la Asamblea General relativas a esta cuestión y mantiene su actitud con respecto a la Comisión para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana, que se constituyó a raíz de un acto que constituye una extralimitación con respecto a la competencia asignada por la Carta a la Asamblea General.

"En tales condiciones, el Gobierno de la Unión no puede, infortunadamente, participar en los trabajos de la Comisión."

## 2. DECISIONES ADOPTADAS POR LA COMISIÓN CON EL OBJETO DE "SEGUIR ESTUDIANDO LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN RACIAL"

23. Al examinar el mandato otorgado a la Comisión, ya se expresó que ésta debía realizar una doble tarea. En primer término, tenía que "seguir estudiando la evolución de la situación racial". La Comisión entendió que con ello la Asamblea General expresó el deseo de que completara, reseñando los acontecimientos más importantes ocurridos en la Unión desde la aparición de su primer informe, las secciones de ese documento en que la Comisión había procurado exponer, para informar a la Asamblea General, los antecedentes que pudo recoger sobre el problema racial.

### a) *Reunión de la documentación e informaciones pertinentes sobre la evolución reciente de la situación racial*

24. Su primer cuidado fué, pues, solicitar a la Secretaría que, en todo lo referente a la evolución de la situación racial en la Unión Sudafricana, reuniera la documentación y los antecedentes necesarios sobre los hechos acaecidos en la Unión, los debates del Parlamento de la Unión y las opiniones expresadas.

En respuesta a esta solicitud, la Secretaría reunió numerosos extractos de debates parlamentarios, boletines de información, diarios, semanarios, etc.

En los antecedentes así recopilados se basó la Comisión para redactar el capítulo IV de la primera parte de su informe.

### b) *Análisis de los textos legislativos promulgados después de terminado el primer informe de la Comisión*

25. La Comisión, en su anterior informe, había analizado con cierto detalle los principales textos legislativos y reglamentarios que estaban en vigor en la Unión y establecían un trato diferencial para los diversos grupos. Igualmente había emitido una apreciación de estas medidas teniendo en cuenta las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos y la Declaración Universal.<sup>12</sup>

Decidía, pues, recopilar una documentación sobre los textos legislativos análogos aprobados y puestos en vigor después de la presentación de su primer informe.

El análisis de estos textos y su confrontación con las disposiciones pertinentes de la Carta y de la Declaración Universal constituyen el objeto del capítulo III de la primera parte de su informe.

### c) *Reunión de datos sobre el desarrollo de la economía de la Unión Sudafricana y petición dirigida a la Organización Internacional del Trabajo.*

26. La Comisión estimó que era de su deber completar su primer informe respecto de otro punto. Cuando estudió la presentación de aquel informe, decidió incluir en él una sección relativa a "Datos generales sobre la Unión Sudafricana", con el objeto de facilitar el análisis del problema cuyo estudio le había encomendado la Asamblea General. Parecióle conveniente que la Asamblea General pudiera estimar la situación racial existente en la Unión en función de los antecedentes históricos, geográficos, económicos y sociales del país, por creer que existe una relación íntima entre la realidad económica de un país, las condiciones de vida de su población y las relaciones entre los diferentes grupos sociales.

El Presidente-Relator, al hacer una declaración sobre el informe ante la Comisión Política *Ad Hoc*,<sup>13</sup> señaló que faltaba en el informe un estudio detallado de la economía de la Unión Sudafricana. La Comisión consideró que debía examinar igualmente este aspecto del problema.

27. Con tal objeto, decidió solicitar al Secretario General que le suministrara los antecedentes y la documentación de que se dispusiera sobre la materia. Las informaciones así reunidas fueron aprovechadas por la Comisión y constituyen el capítulo V de la primera parte del presente informe.

28. La Comisión estimó que el concurso de la Organización Internacional del Trabajo podía ser valiosísimo para la realización de esta parte de su labor. Estimó que este organismo especializado podía proporcionarle antecedentes al respecto.

En consecuencia, la Comisión decidió solicitar al Secretario General que pidiera a la Organización Internacional del Trabajo todos los antecedentes disponibles sobre el desarrollo económico de la Unión Sudafricana, al igual que todas las informaciones relativas a los efectos de la política de segregación sobre una política general de empleo que deba valerse de utilizar diversos grupos étnicos para el desarrollo industrial y agrícola del país.

La respuesta del Director General de la Organización Internacional del Trabajo, que el Secretario General de las Naciones Unidas comunicó a la Comisión, expresaba lo siguiente:

"Tengo el honor de acusar recibo de su carta del 8 de marzo de 1954, que transmite el texto de una resolución aprobada el 23 de febrero de 1954 por la Comisión de las Naciones Unidas para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana.

"No se dispone en la actualidad de ningún antecedente relativo a las cuestiones mencionadas en el párrafo b) de esta resolución.

"Para reunir tales antecedentes, sería menester distraer recursos destinados a trabajos económicos y sociales de carácter general a fin de destinarlos a la ejecución de una labor especial en un contexto político particular. Ello sólo podría hacerse con la autorización expresa del Consejo de Administración de

<sup>12</sup> Véase A/2505, cap. VI y VIII.

<sup>13</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 38a. sesión.*

la Oficina Internacional del Trabajo, el cual, al adoptar una decisión al respecto, querría seguramente tomar en consideración los criterios generales formulados por el Consejo Económico y Social sobre la concentración de los esfuerzos. Asimismo, debería consultarse previamente al Gobierno de la Unión Sudafricana, cuya activa cooperación sería indispensable para que la Organización Internacional del Trabajo pudiera acometer una investigación provechosa en ese campo.

"En tales circunstancias, no parece oportuno que yo me adelante, al tomar en la actualidad una iniciativa particular sobre la materia, al nuevo examen que la Asamblea General pueda hacer de la cuestión."

La Comisión no está calificada para emitir un juicio sobre esta respuesta; cree que debe reproducir en una llamada el texto del párrafo 2, b) del artículo V del Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo para que la Asamblea General y los órganos de coordinación de las Naciones Unidas dispongan de todos los elementos necesarios para apreciar la situación.<sup>14</sup>

### 3. DECISIONES ADOPTADAS POR LA COMISIÓN CON EL OBJETO DE "SUGERIR MEDIDAS CAPACES DE CONTRIBUIR A ALIVIAR LA SITUACIÓN Y A FACILITAR UN ARREGLO PACÍFICO"

29. La resolución 721 (VIII) de la Asamblea General encomendaba asimismo a la Comisión "sugerir medidas capaces de contribuir a aliviar la situación y a facilitar un arreglo pacífico".

La Comisión, con el objeto de cumplir esta parte de su mandato, decidió dar los pasos siguientes:

#### a) INFORMACIONES CONCERNIENTES A LAS MEDIDAS PROPUESTAS EN LA PROPIA UNIÓN SUDAFRICANA PARA RESOLVER EL PROBLEMA RACIAL (HABIDA CUENTA DE LAS CONSIDERACIONES EXPUESTAS EN EL PÁRRAFO 14 PRECEDENTE)

30. La Comisión procuró enterarse de las disposiciones para resolver el problema racial propuestas en la propia Unión por las organizaciones políticas y las instituciones científicas y sociales más importantes, y por los escritores, hombres de ciencia y otras eminentes personalidades; basada en estos antecedentes, completó la exposición de las medidas preconizadas por el Gobierno de la Unión Sudafricana y sus personalidades más representativas, que ya había expuesto en su primer informe.<sup>15</sup> No estimó conveniente, sin embargo, hacer una nueva exposición de la doctrina de *apartheid*, tal como la concibe el Gobierno actual.

#### i) Solicitudes de información dirigidas al South African Bureau of Racial Affairs y al South African Institute of Race Relations

31. La Comisión, en primer término se dirigió a las dos instituciones principales que se ocupan de las relaciones interraciales en la Unión Sudafricana, a saber, el South African Bureau of Racial Affairs (SABRA) y el South African Institute of Race Relations y les

solicitó su opinión sobre las medidas que se podrían adoptar para aliviar la situación y facilitar un arreglo pacífico, especialmente en cuanto a la manera como la cooperación internacional y la acción de la Organización de las Naciones Unidas en particular podrían contribuir en tal sentido.

Muy a su pesar, la Comisión no recibió respuesta alguna de parte del South Africa Bureau of Racial Affairs (SABRA), pese a lo cual no dejó de tener en cuenta en su estudio algunos materiales publicados bajo la dirección del Bureau<sup>16</sup> y que ella pudo obtener.

Por otra parte, en respuesta a la comunicación dirigida por el Presidente al South African Institute of Race Relations, el Director del Instituto le informó que el Comité Ejecutivo del mismo había decidido que, dado el hecho de que el Gobierno de la Unión Sudafricana no reconocía oficialmente la competencia de la Comisión, difícil le era al Instituto hacerlo, y que, en consecuencia, no le era posible preparar un testimonio especial para ella. Con todo, señalaba a la atención de la Comisión las publicaciones y memorandums del Instituto que se hallaban a la disposición de quienquiera se interesara por el problema.

La Comisión recogió un importante número de estas publicaciones e hizo uso de ellas al preparar su informe.<sup>17</sup>

#### ii) Reunión de obras, artículos y trabajos científicos, actas de los debates parlamentarios y resoluciones de las organizaciones e instituciones competentes

32. Al mismo tiempo, la Comisión solicitó al Secretario General que le suministrara toda la documentación que pudiera obtener sobre las medidas propuestas en la Unión Sudafricana para la solución del problema, en especial obras, artículos, trabajos científicos, actas de los debates parlamentarios, resoluciones aprobadas por organizaciones e instituciones calificadas, etc.

La lista de las principales publicaciones puestas a disposición de la Comisión y de que ella ha hecho uso figura en el Anexo II del presente informe.

#### iii) Estudio técnico de las consecuencias que pueden tener para la economía del país la tirantez interracial y la política de segregación

33. Por otra parte, de los documentos o declaraciones ya consultados por la Comisión al preparar su primer informe parecía deducirse que la política de segregación y la tirantez interracial habían repercutido y repercuten sobre la estabilidad y el desarrollo económico de la Unión. La Comisión estimó que le sería útil saber hasta qué punto y en qué medida o en qué sentido se producen esos efectos.

En consecuencia, la Comisión decidió solicitar al Secretario General la preparación de un estudio de orden técnico sobre tal aspecto del problema.

El Secretario General comisionó al Sr. Paul H. Guénault, M.A., del Departamento de Economía y Ciencias Políticas del University College of Wales, en Aberystwyth, persona eminentemente calificada para esta tarea, para que preparara dicho estudio. El trabajo presentado por el Sr. Paul H. Guénault se reproduce como anexo al presente informe.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Artículo V: Intercambio de información y documentos.

<sup>15</sup> "2. Sin perjuicio del carácter general de las disposiciones del párrafo 1:

"b) La Organización Internacional del Trabajo conviene en dar cumplimiento, en la más amplia medida factible, a toda solicitud que puedan hacerle las Naciones Unidas para proporcionar informes, estudios o informaciones especiales, de acuerdo con las condiciones del artículo XV".

<sup>16</sup> Véase A/2505, cap. V.

<sup>16</sup> Véase Anexo II.

<sup>17</sup> Ib.

<sup>18</sup> Véase Anexo I.

b) INFORMACIONES RELATIVAS A LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN OTROS PAISES PARA HACER FRENTE A SITUACIONES ANALOGAS

i) *Solicitudes de información dirigidas a los gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas*

34. La Comisión estimó que, para resolver su propio problema, la Unión Sudafricana podría sacar provecho de la experiencia realizada por algunos países que, a raíz de la composición heterogénea de su población o de la de sus posesiones exteriores, han afrontado dificultades análogas y han podido resolverlas o atenuar sus consecuencias.

Por tal razón, resolvió dirigir a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas una comunicación para pedirles, en caso que estimaran que habían realizado alguna experiencia útil en lo que respecta a la eliminación de la tirantez entre las razas y la desaparición progresiva de las prácticas de discriminación racial, que hicieran conocer esta experiencia a la Comisión, indicándole los métodos empleados para obtener el fin perseguido.

35. El Presidente de la Comisión dirigió a los gobiernos de todos los Estados Miembros (con excepción del de la Unión Sudafricana), el 2 de marzo de 1954, una carta circular por la cual, después de recordar los términos de la resolución 721 (VIII) de la Asamblea General, y de recalcar que la Comisión tenía plena conciencia de la importancia de su cometido, así como de la responsabilidad que asumiría al sugerir medidas apropiadas para aliviar la situación en la Unión Sudafricana, agregaba que la Comisión creía poder hallar antecedentes capaces de ilustrar su criterio en el examen de las medidas adoptadas por algunos gobiernos para aliviar la tirantez existente entre los grupos étnicos, especialmente en los casos en que esas medidas parecieran haber efectuado una desaparición progresiva de las prácticas de discriminación racial. Además, la Comisión se dirigía a los gobiernos para que la ayudaran en su tarea comunicando los resultados de sus eventuales experiencias en este dominio. Por último, expresábase en la carta que la Comisión dirigía un caluroso llamamiento a los Gobiernos y les instaba a que la ayudaran en el desempeño de su mandato en toda la medida que considerasen posible.<sup>19</sup>

36. El mismo día, el Presidente hizo llegar una copia de la comunicación antedicha al representante permanente de la Unión Sudafricana en las Naciones Unidas, a fin de que informara a su Gobierno.

A esta carta, respondió éste el 29 de marzo de 1954 en los siguientes términos:

"Tengo el honor de acusar recibo de la carta del 2 de marzo de 1954, mediante la cual me comunicó usted el texto de una carta dirigida a todos los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Accediendo a su pedido, transmito esta última carta a mi Gobierno.

"Huelga decir que ello no implica en absoluto un cambio de actitud del Gobierno de la Unión Sudafricana respecto a la Comisión que usted preside."

37. Hasta el momento de firmarse el presente informe, la Comisión había recibido respuestas de los siguientes gobiernos de Estados Miembros:

Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Chile, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Haití, Honduras, India, Irak, Irán, Islandia, Israel, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Nueva Zelandia,

Países Bajos, Pakistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Dominicana, Suecia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Venezuela.

El contenido de estas respuestas se analiza en el documento de la Comisión A/AC.70/2.

38. Algunos gobiernos, aun cuando manifestaron que los problemas de discriminación racial eran desconocidos en sus países, proporcionaron datos sobre su legislación en la materia.

Tal es el caso de los Gobiernos de la Argentina, Costa Rica, Ecuador, Egipto, Haití, Irak, Israel, Liberia y El Salvador.<sup>20</sup>

39. Otros gobiernos, que también desearon proporcionar antecedentes sobre sus experiencias en la materia, se refirieron a comunicaciones por ellos transmitidas con anterioridad a las Naciones Unidas.

Así, el Gobierno de los Estados Unidos de América informó a la Comisión que transmitía regularmente informes que se publicaban en el Anuario de Derechos Humanos.

El Gobierno de la URSS, a la vez de declarar que quedaba excluida toda posibilidad de que en la URSS se manifestara, bajo cualquier forma, una discriminación por motivos de raza, color, nacionalidad, sexo, idioma o religión, recordó que para examinar informaciones más completas que contienen la legislación fundamental de la URSS en la materia se podía recurrir a una comunicación de su delegación a la Secretaría de las Naciones Unidas, de fecha 10 de febrero de 1951, publicada en un documento de la Organización.<sup>21</sup>

El Gobierno de Francia, en su respuesta, recordó a la Comisión que mantiene una tradición desde hace mucho consagrada por los principios generales del derecho francés y recientemente confirmada por el preámbulo de la Constitución de 1946; ella tiende a asegurar la igualdad de todos ante la ley, sin consideraciones de raza, de creencia o de color, y a velar por que todos los grupos étnicos participen en pie de igualdad en la vida económica, social y cultural de la Unión Francesa. Sugirió asimismo a la Comisión que consultara la suma de antecedentes de orden legal y administrativo que el Gobierno de Francia transmitió en diversas oportunidades a la Organización de las Naciones Unidas y, especialmente, los textos publicados en el Anuario de Derechos Humanos.

40. Otros gobiernos se refirieron en sus respuestas a las declaraciones formuladas por sus representantes durante los debates que sobre la cuestión se desarrollaron en el octavo período de sesiones de la Asamblea General.

Tal fué el caso del Gobierno de Cuba y del de Checoslovaquia.<sup>22</sup>

41. Los siguientes gobiernos han comunicado a la Comisión que carecían de experiencia en los dominios indicados por su solicitud, agregando, en algunos casos, que no se planteaban en sus países problemas de discriminación racial:

Colombia, Chile, Grecia, Honduras, India, Irán, Islandia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Países Bajos, Pakistán, República Dominicana, Suecia, Venezuela.

Sin embargo, el Gobierno de la India sometió a la Comisión un memorándum detallado sobre la situación racial en Africa del Sur.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Véase A/AC.70/2.

<sup>21</sup> Véase E/CN.4/Sub.2/122/Add.15.

<sup>22</sup> Véase A/AC.70/2.

<sup>23</sup> Véase A/AC.70/2, anexo A/II.

<sup>19</sup> Véase A/AC.70/2.

42. El Gobierno de Canadá informó a la Comisión que estimaba no hallarse en condiciones de satisfacer su petición, no sólo por las razones indicadas en las declaraciones formuladas por su representante durante el octavo período de sesiones de la Asamblea General,<sup>24</sup> sino también porque no creía poder suministrar a la Comisión antecedentes extraídos de su experiencia y útiles para el estudio de los problemas que ella analizaba. No obstante, subrayó que la actitud del Canadá no significaba que su Gobierno se desinteresara por el asunto; reflejaba el deseo del Canadá de ver que las Naciones Unidas conciliaban por una parte el principio de la competencia de los Estados soberanos, y, por otra, la importancia que muy justamente atribuían a los derechos y libertades humanos en lo que respecta a todos los pueblos, sin distinción de raza, creencias o color.

De esta respuesta, la Comisión concluye con satisfacción que el Gobierno de Canadá no descuida el grave problema internacional creado por la política de *apartheid* practicada en la Unión Sudafricana y comprende la importancia que a justo título atribuyen las Naciones Unidas a los derechos y libertades humanos para todos los pueblos.

La Comisión estima que estudios y trabajos como el actual informe y sus recomendaciones, importan un esfuerzo para conciliar el principio de la competencia de los Estados soberanos, por una parte, y, por otra, la importancia que las Naciones Unidas conceden a los derechos y libertades humanos para todos los pueblos, sin distinción de raza, de creencias o de color, de conformidad con el deseo expresado por el Gobierno de Canadá.

43. Dos gobiernos, el Gobierno del Reino Unido y el Gobierno de Nueva Zelandia, al contestar a la solicitud que les dirigió la Comisión, le hicieron saber que declinaban suministrarle información.

La Comisión examinó estas respuestas en su sesión del 7 de julio de 1954. Consideró que debía señalar a la atención de la Asamblea General el contenido de tales respuestas y decidió insertar su texto en el informe. El mismo día informó al respecto a los gobiernos de que se trata.

44. La carta dirigida el 30 de abril de 1954 al Presidente de la Comisión por el delegado permanente del Reino Unido, dice lo siguiente:

"Por carta de 2 de marzo de 1954 y en nombre de la Comisión para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana, solicité Vd. al Gobierno de su Majestad en el Reino Unido que suministrara algunos antecedentes a la Comisión y la asistiese en el desempeño de su mandato.

"Tengo el honor de informarle que, a juicio del Gobierno de Su Majestad en el Reino Unido, las conclusiones generales que es posible extraer de su dilatada y variada experiencia en la administración de comunidades compuestas de razas diferentes podrían ser de utilidad a otras autoridades que afronten problemas resultantes de conflictos y tiranteces entre razas y de la discriminación racial. Sin embargo, tal como el Marqués de Salisbury escribiérame ya al Sr. Bellegarde, en carta del 27 de julio de 1953,<sup>25</sup> el Gobierno de Su Majestad no reconoce la validez de los actos de la Comisión y considera ilegal a la propia Comisión, ya que su creación constituye una intervención flagrante en los asuntos internos de

un Estado Miembro y una flagrante violación del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. El Gobierno de Su Majestad declina, pues, suministrar datos a la Comisión y prestarle asistencia.

"Para su información, figura adjunta una copia de la carta que sobre este particular dirigió al Secretario General."<sup>26</sup>

45. He aquí los términos de la carta dirigida el 2 de junio de 1954 al Presidente de la Comisión por el delegado permanente de Nueva Zelandia:

"En respuesta a su carta del 2 de marzo de 1954, a la que acompaña el texto de una resolución aprobada por la Comisión de las Naciones Unidas para Estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana el 23 de febrero, encárgame mi Gobierno le haga saber que, como Nueva Zelandia no ha votado en favor de la creación de esta Comisión ni de la prórroga de su mandato, el Gobierno de Nueva Zelandia no considera oportuno proporcionar a la Comisión informaciones relativas a la experiencia de Nueva Zelandia en lo que concierne a la eliminación de las tiranteces entre las razas, tal como lo pide la resolución de la Comisión."

46. La Comisión estima que no le corresponde pronunciarse sobre la actitud adoptada por gobiernos de Estados Miembros respecto de una resolución de la Asamblea General, pero comprueba con pesar que esa actitud la priva de la experiencia de la administración de comunidades, compuestas de múltiples razas, dependientes del Reino Unido, experiencia que dicho Gobierno afirma en su carta ser vasta y variada, así como de datos relativos a la experiencia de Nueva Zelandia en lo concerniente a la eliminación de tiranteces interraciales.

ii) *Petición concerniente a los antecedentes reunidos en virtud de la resolución 303 F (XI) del Consejo Económico y Social*

47. La Comisión sabía que, de conformidad con la resolución 303 F (XI) del Consejo Económico y Social, la Secretaría de las Naciones Unidas había recopilado, para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, entre los gobiernos de Estados Miembros y no miembros, una documentación relativa a las cuestiones de la competencia de esa Subcomisión. En efecto, con arreglo a la resolución 303 F (XI), adoptada el 9 de agosto de 1950 por el Consejo Económico y Social, el Secretario General de las Naciones Unidas invitó a los gobiernos, tanto de los Estados Miembros como de los Estados no miembros de las Naciones Unidas, a proporcionarle antecedentes sobre la lucha contra las medidas discriminatorias y sobre la protección de las minorías dependientes de su autoridad.

<sup>26</sup> Carta dirigida por el representante permanente del Reino Unido al Secretario General de las Naciones Unidas:

"Tengo el honor de comunicaros copia de la carta que dirijo al Presidente de la Comisión de las Naciones Unidas para estudiar la Situación Racial en la Unión Sudafricana y por la que le hago saber que el Gobierno de Su Majestad en el Reino Unido declina proporcionar antecedentes a esa Comisión y prestarle ayuda.

"También se me ha encargado informar a Vuestra Excelencia que el Gobierno de Su Majestad estima que sería incorrecto transmitir a una Comisión por él considerada ilegal cualesquiera informaciones que os hayan transmitido o hayan transmitido a cualquiera de los organismos especializados las autoridades del Reino Unido o de los territorios dependientes del Reino Unido, sea en cumplimiento de obligaciones asumidas con respecto a la Organización de las Naciones Unidas o de cualquiera de los organismos especializados, sea voluntariamente para fines relacionados con el trabajo de la Comisión."

<sup>24</sup> Véase A/AC.70/2.

<sup>25</sup> Véase A/2505, párrafos 57 y 76.

La Comisión creyó que estudiando la documentación respectiva podía encontrar elementos de interés sobre las medidas adoptadas por los distintos países.

Para responder al pedido de la Comisión, el Secretario General puso a su disposición los documentos E/CN.4/Sub.2/122 y E/CN.4/Sub.2/122/Add.1 a 41, en los que se habían publicado las respuestas de los distintos gobiernos.

La Comisión utilizó las informaciones contenidas en algunos de estos documentos, así como otros documentos publicados en los Anuarios de Derechos Humanos, para preparar la breve exposición sobre las experiencias pertinentes de otros países que constituye el capítulo VII de la primera parte de su informe.

iii) *Solicitudes de información dirigidas a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*

48. La Comisión tenía presente que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura había recopilado, como resultado de distintos trabajos emprendidos por ella, una importante documentación sobre el problema de eliminar, en los distintos países, la tirantez existente entre las distintas razas. La Comisión sabía también que la Conferencia General de la UNESCO había autorizado a su Director General, por resolución 3.21, "a realizar un examen general de las investigaciones emprendidas sobre los estados de tirantez entre grupos, a fin de utilizar los resultados y definir los métodos que puedan emplearse en un estudio científico de los estados internacionales de tirantez y de su solución por medios pacíficos".

Por ello resolvió pedir al Secretario General de las Naciones Unidas que solicitase de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura que, por una parte, le transmitiese la información que poseyera sobre los métodos empleados en los distintos países para eliminar las tirantezas entre las razas y abolir progresivamente toda práctica de discriminación racial, y que, por otra parte, le comunicase los elementos del estudio por ella emprendido capaces de contribuir a la ejecución de la labor de la Comisión.

El Consejo Ejecutivo de la UNESCO examinó esas solicitudes en su 37a. sesión y aprobó la sugestión del Director General de poner a disposición del Secretario General de las Naciones Unidas todos los elementos poseídos por la UNESCO, que desde hacía muchos años se interesaba en los métodos positivos que pueden seguirse para reducir la tirantez entre las distintas razas.<sup>27</sup>

La lista de las publicaciones transmitidas a la Comisión por la UNESCO figura en el documento A/AC.70/2.<sup>28</sup>

iv) *Pedido de información dirigido al Instituto Indigenista Interamericano e informaciones obtenidas de los institutos nacionales*

49. En su deseo de completar la información que podía obtener dirigiéndose a todas las fuentes capaces de colaborar con ella, la Comisión decidió pedir al Secretario General que solicitase del Instituto Indigenista Interamericano tuviese a bien transmitirle la información que poseyera sobre los métodos empleados en los distintos países de América para eliminar las tirantezas entre las razas y abolir progresivamente toda práctica de discriminación racial.

Al mismo tiempo pidió al Secretario General que obtuviera ese mismo tipo de información de los institutos nacionales de diversos países que se ocupan de los problemas relativos a las poblaciones indígenas.

El Director del Instituto Indigenista Interamericano informó al Presidente de la Comisión que no le era posible al Instituto transmitir informaciones sobre la situación en que se encuentran, desde el punto de vista racial, los numerosos grupos aborígenes de América, pues para ello sería previamente indispensable emprender detenidas investigaciones que estarían fuera de la acción del Instituto, que en general se ocupa de satisfacer directa o indirectamente las aspiraciones de dichos grupos y en modo particular las económicas, culturales, psicológicas, etc.

En su comunicación, el Director se refirió también a las actividades de la UNESCO y de la OIT que, en su opinión, podían tal vez proporcionar algunos datos de interés.<sup>29</sup>

Además, para satisfacer el deseo de la Comisión de obtener de los Institutos Nacionales información sobre los problemas relativos a las poblaciones indígenas, el Secretario recopiló y puso a disposición de la Comisión documentos relativos a esos problemas en los distintos países del continente americano, bajo la forma de artículos o informaciones publicadas en "América Indígena" o en el "Boletín Indigenista", ambos publicados bajo los auspicios del Instituto Indigenista Interamericano. En los anexos se incluye la lista de las publicaciones que la Comisión ha podido consultar.<sup>30</sup>

v) *Informe de un experto sobre los métodos principales y más eficaces para eliminar los conflictos y las tirantezas raciales*

50. Con el objeto de completar sus informaciones, la Comisión decidió que convenía pedir a un experto, especializado en cuestiones raciales, que emprendiese un estudio a fin de hacerle saber cuáles eran los métodos principales y más eficaces para eliminar los conflictos y las tirantezas raciales, así como las prácticas discriminatorias que países situados en regiones geográficas diferentes han empleado para alcanzar resultados positivos, especialmente los países cuyas condiciones se asemejan más a la situación de la Unión Sudafricana.

El Secretario General encargó al profesor brasileño Gilberto Freyre, renombrado sociólogo y antropólogo, que preparase el estudio pedido por la Comisión.<sup>31</sup>

4. SOLICITUD DE INFORMACIÓN SOBRE LOS PUNTOS 1 Y 2, DIRIGIDA A ALGUNAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

51. La Comisión tuvo presente que el Consejo Económico y Social, en su resolución 502 C (XVI), del 3 de agosto de 1953, había advertido que "cierto número de organizaciones no gubernamentales, entre ellas algunas organizaciones reconocidas por el Consejo como entidades consultivas, se dedican intensamente a actividades encaminadas a eliminar los prejuicios y las discriminaciones".

En el deseo de reunir la mayor cantidad posible de material, la Comisión pidió al Secretario General que

<sup>29</sup> A título personal, el Director agregó que en la América indioibérica casi no existen o son muy débiles los prejuicios propiamente raciales. En cambio se hacen sentir allí las discriminaciones en materia económica, cultural, política, etc., y en los países del continente donde la población indígena sólo representa una minoría, si se observan prejuicios raciales además de las discriminaciones mencionadas.

<sup>30</sup> Véase el Anexo II.

<sup>31</sup> Véase A/AC.70/3.

<sup>27</sup> Véase A/AC.70/2.

<sup>28</sup> Estas publicaciones aparecen también mencionadas en el Anexo II del presente informe.

informase a las organizaciones no gubernamentales a que se refería dicha resolución del Consejo Económico y Social, que la Comisión recibiría con satisfacción por su intermedio todos los datos que pudieran facilitarle el cumplimiento de su labor, y especialmente toda sugerencia relativa a las medidas, compatibles con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, que pudiesen recomendar para "aliviar" esta situación y favorecer una "solución pacífica".

Como resultado del pedido de la Comisión al Secretario General, se obtuvieron respuestas de las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Alianza Cooperativa Internacional  
 Alianza Internacional de Mujeres  
 Asociación Cristiana Mundial de Juventudes Femeninas  
 Ejército de Salvación  
 Asociación Internacional de Derecho Penal  
 Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos  
 Federación Internacional de Sindicatos Cristianos  
 Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres  
 Conferencia Internacional de Obras Católicas de Caridad  
 Federación Abolicionista Internacional  
 Federación Internacional de Amigas de la Joven  
 Federación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesiones Liberales  
 Federación Internacional de Mujeres Universitarias  
 Federación Internacional de Abogadas  
 Federación Mundial de la Juventud Democrática  
 Consejo Indio de Asuntos Mundiales  
 Asociación de Derecho Internacional  
 Open Door International  
 Liga Internacional de los Derechos del Hombre  
 Liga Internacional de Mujeres pro Paz y Libertad  
 Movimiento Internacional pro Unión Fraternal de Razas y Pueblos  
 Organización Internacional de Empleadores  
 Servicio Social Internacional  
 Sociedad Internacional de Criminología  
 Sociedad Internacional de Defensa Social  
 Unión Católica Internacional de Servicios Sociales  
 Unión Internacional de Organizaciones Familiares

Unión Internacional de Protección a la Infancia  
 Unión Mundial de Mujeres Cristianas contra el Alcoholismo

Asociación de Campesinas

Unión Mundial de Organizaciones Católicas Femeninas

Estas respuestas son analizadas en el documento publicado por la Comisión (A/AC.70/2).

## 5. COMUNICACIONES DIRIGIDAS VOLUNTARIAMENTE A LA COMISIÓN

52. La Comisión recibió también algunas comunicaciones dirigidas voluntariamente por las siguientes organizaciones o personas:

Sr. O. Molandi, Bloemfontein;

Sr. U. K. Oza, Nueva Delhi;

Californian Junior Statesmen of America, Southern Region, San Gabriel, California;

Partido Liberal de la Unión Sudafricana (The Liberal Party of South Africa);

Memorándum conjunto del Congreso Nacional Africano (African National Congress) y del Congreso Indio de la Unión Sudafricana (South African Indian Congress), Johannesburgo.

Algunas informaciones proporcionadas por el Partido Liberal de la Unión Sudafricana, así como el memorándum presentado conjuntamente por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana, se reproducen en el documento publicado por la Comisión.<sup>32</sup>

\* \* \*

53. La Comisión utilizó las informaciones así obtenidas al redactar la primera parte de su informe, en la que, al examinar los elementos de la cuestión, procuró dar cumplimiento a aquella parte de su mandato por la que se le encargaba siguiera estudiando la evolución de la situación racial en la Unión Sudafricana. Sobre la base de esos elementos, la Comisión presentó, en la segunda parte de su informe, su opinión sobre la posibilidad de lograr una solución pacífica de esta cuestión.

<sup>32</sup> Véase A/AC.70/2, Anexos D/I y D/II.

## B. Informaciones complementarias recopiladas por la Comisión

### Capítulo III

#### NUEVAS LEYES Y REGLAMENTOS: ANALISIS Y APRECIACION

#### I. Principales leyes y reglamentos que establecen un trato diferencial para los diversos grupos de la población

54. Desde la publicación del primer informe de la Comisión han entrado en vigor varias leyes y reglamentos que establecen un trato diferencial para los diversos grupos de la población. Estos textos se refieren a las materias analizadas en las siguientes secciones del capítulo VI del primer informe:

III y IV: *Circulación y residencia y derecho de propiedad*:

a) Ley No. 18 de 1954 que modifica la ley sobre el establecimiento de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (*The Native Trust and Land Amendment Act, No. 18, 1954*) y

b) Ley No. 19 de 1954 sobre el establecimiento de los indígenas (*The Natives Resettlement Act, No. 19, 1954*).

V: *Trabajo y ejercicio de las profesiones*:

Ley No. 48 de 1953 sobre la mano de obra indígena (solución de los conflictos del trabajo) (*The Native Labour (Settlement of Disputes) Act, No. 48, 1953*).

VI: *Uso de los servicios públicos*:

Ley No. 49 de 1953 sobre la separación obligatoria en los servicios públicos (*The Reservation of Separate Amenities Act, No. 49, 1953*).

IX: *Educación y sanidad pública*:

Ley No. 47 de 1953 sobre la educación de los bantúes (*The Bantu Education Act, No. 47, 1953*).



X: *Derecho penal:*

Ley No. 21 de 1954 que modifica la ley de procedimiento criminal y los jurados (*The Criminal Procedure and Jurors Amendment Act, No. 21, 1954*).

XII: *Otras medidas que entrañan un trato diferencial:*

Reglamentación de reuniones, asambleas o mítines en las zonas indígenas, Proclama No. 97 de 1954 (*Regulations for Control of Meetings, Gatherings or Assemblies in Native Areas—Proclamation No. 97, 1954*).

Se analizarán todas estas medidas en el orden cronológico de su adopción.

*Ley No. 47 de 1953 sobre la educación de los bantúes*  
The Bantu Education Act No. 47, 1953).

55. Como se señaló en el primer informe de la Comisión,<sup>33</sup> en virtud del *South Africa Act*, de 1909, la educación es de la competencia de las provincias. En consecuencia, hasta la promulgación de la ley sobre la educación de los bantúes la enseñanza de los indígenas se rigió por ordenanzas provinciales, disposiciones administrativas u otros reglamentos aprobados por las provincias.

La ley se basa esencialmente en las recomendaciones formuladas por una Comisión constituida en 1949, bajo la presidencia del Sr. Eiselen, para hacer una investigación sobre la enseñanza impartida a los indígenas.

56. Al presentar el proyecto de ley, que se convirtió luego en la ley sobre la educación de los bantúes, el Ministro de Asuntos Indígenas formuló en especial las siguientes declaraciones:

"La enseñanza debe servir para formar y educar a la población, teniendo en cuenta las posibilidades que se le brindarán en la vida y el ambiente en que vive . . . No pueden existir buenas relaciones raciales si la enseñanza es impartida bajo la dirección de personas que despiertan en los indígenas vanas esperanzas . . . La enseñanza de los indígenas debe estar orientada de modo tal que se ajuste a la política del Estado . . . No se pueden mejorar las relaciones raciales si la enseñanza que se imparte a los indígenas provoca un sentimiento de frustración entre la población."<sup>34</sup>

57. Uno de los miembros del Partido de la Oposición declaró, refiriéndose a la transmisión de poderes en materia de educación de la población indígena, que se consideraba esa cuestión "como si se tratara simplemente de 8 millones de unidades de cálculo, de 8 millones de objetos situados en el África del Sur, de trebejos que el Ministro cree tener derecho a mover a su capricho, a substraerlos a una autoridad para someterlos a otra, sin pensar en ningún momento que se trata de seres humanos y teniendo únicamente en cuenta las cifras."<sup>35</sup>

58. La Sra. Ballinger, representante de los indígenas, después de observar que casi todos los africanos, y especialmente los miembros del personal docente, se han pronunciado contra esa transmisión, formuló la declaración siguiente:

"Esto se debe . . . a que la población indígena ha llegado a estimar que la dirección de la enseñanza indígena por el Ministerio de Asuntos Indígenas es una manera de organizar la sociedad autóctona con fines predeterminados, y de dar a la existencia de

los indígenas una orientación bien definida. Inevitablemente, los indígenas no aceptarán ni esos fines ni esa orientación . . . trataríase de una política destinada a formarlos para un cierto tipo de sociedad, y además a prepararlos exclusivamente para el tipo de trabajo que se les permitirá realizar."<sup>36</sup>

59. En lo que hace a las consecuencias de la ley sobre las escuelas creadas y dirigidas hasta hoy por los propios bantúes, uno de los miembros de la Oposición calificó en los siguientes términos el papel asignado al Ministro de Asuntos Indígenas:

" . . . Su función será inmiscuirse en ese mecanismo que tan bien funciona, crearle obstáculos, detener todo movimiento. Hasta hoy contábamos con una creación del pueblo que respondía exactamente a nuestros deseos. El Ministro quiere someterla, quiere transformarla en un instrumento que dependa del Ministro de Asuntos Indígenas. Actualmente, esas escuelas son creadas a pedido de los padres, pero cuando se haya aprobado el proyecto de ley no se podrá abrir ninguna escuela sin la autorización del Ministro."<sup>37</sup>

60. Las principales disposiciones de la ley son las siguientes: los poderes en materia de dirección e inspección de la enseñanza indígena son cedidos por las provincias al Gobierno de la Unión, y se asignan al Ministro de Asuntos Indígenas (artículo 2).

61. La ley no se refiere a la enseñanza superior y profesional, pero sí afecta a las escuelas normales de maestros (artículo 1).

La ley establece tres categorías de escuelas:

a) Escuelas de la comunidad bantú, de los consejos indígenas, de las tribus, o de la comunidad propiamente dicha (artículo 6). Esas escuelas serán subvencionadas por el Gobierno, pero el Ministro de Asuntos Indígenas tiene plenos poderes para anular, suspender o reducir la asistencia financiera del Gobierno;

b) Escuelas oficiales bantúes creadas por el Gobierno, que se compromete a sostenerlas (artículo 7). Las actuales escuelas bantúes provinciales pasan a depender del Ministerio de Asuntos Indígenas;

c) Escuelas dirigidas por las distintas misiones (artículo 8); previa consulta con la propia comunidad bantú, por intermedio de una autoridad bantú, de un consejo indígena, de la tribu o de la propia comunidad, el Ministro podrá otorgar asistencia financiera a estas escuelas, y tendrá plenos poderes para anular, suspender o reducir esa asistencia.

De conformidad con el artículo 9 de esta ley, se hace pasible de sanciones penales toda persona que abra, dirija o administre una escuela que no sea una escuela oficial bantú, a menos que dicha escuela esté registrada; corresponde al Ministro de Asuntos Indígenas autorizar el registro de las escuelas, siguiendo los dictámenes y recomendaciones de la Comisión de Asuntos Indígenas.

62. Varias otras disposiciones de la ley tratan de las medidas que resultan necesarias como consecuencia de traspasarse al Gobierno de la Unión la enseñanza indígena antes confiada a las provincias, especialmente en lo que se refiere a los nombramientos, condiciones de empleo y jubilaciones del personal docente de las escuelas oficiales bantúes.

En cumplimiento de la ley se han adoptado reglamentos detallados que se ocupan de los siguientes problemas: inspección y dirección de la enseñanza indí-

<sup>33</sup> Véase A/2505, párr. 650.

<sup>34</sup> *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 1953, págs. 3575 y sig.

<sup>35</sup> *Ib.*, intervención del Sr. Mitchell, pág. 3599.

<sup>36</sup> *Ib.*, 1953, pág. 3619.

<sup>37</sup> *Ib.*, 1953, págs. 3625 y 3626.

gena, facultades y obligaciones del Ministro de Asuntos Indígenas y de los funcionarios que actúan en su nombre, nombramiento de los miembros del personal docente, reglas que éste debe observar, cursos de formación profesional, métodos de enseñanza, disposiciones relativas a la admisión de los alumnos, despido temporal o definitivo de ellos, condiciones en que las escuelas de la comunidad bantú y las escuelas indígenas subvencionadas reciben las subvenciones del Gobierno.

63. En virtud de una disposición de alcance general, el Ministro de Asuntos Indígenas tiene plenos poderes en todo lo relativo a las escuelas oficiales bantús (artículo 15).

*Ley No. 48 de 1953 sobre la mano de obra indígena (solución de conflictos del trabajo)* (The Native Labour (Settlement of Disputes) Act, No. 48, 1953)

64. En el primer Informe de la Comisión se indica la situación existente en materia de conflictos del trabajo hasta comienzos de 1953.<sup>38</sup> Indicóse entonces que el Ministro del Trabajo había presentado a la Asamblea un proyecto especial de ley sobre la conciliación en las industrias, pero referente tan sólo a los trabajadores indígenas.<sup>39</sup>

Este proyecto de ley fué preparado sobre la base de los trabajos de la Comisión de Investigación de la Legislación Industrial creada por el Gobierno en 1948 para estudiar todo el problema de las relaciones industriales en la Unión y formular recomendaciones al respecto. Entre otras cosas, la Comisión recomendó especialmente que los sindicatos africanos existentes fueran reconocidos legalmente, con la condición de que dependieran del Ministerio de Trabajo de común acuerdo con el Ministerio de Asuntos Indígenas.<sup>41</sup>

65. Al presentar a la Asamblea el proyecto de ley, que se convirtió luego en la ley sobre la mano de obra indígena (solución de los conflictos de trabajo), el Ministro del Trabajo declaró entre otras cosas lo siguiente: "Deseo que los sindicatos indígenas desaparezcan".<sup>42</sup> Dijo también que "la gran mayoría de los miembros del Parlamento y la inmensa mayoría de la población no permitirán que se ponga en manos de los indígenas el arma de la huelga. Trátase de una cuestión de principio en la que no admite transacción alguna".<sup>42</sup>

66. La ley da una nueva definición del término "asalariado" en el sentido que asigna al vocablo la ley de 1937 sobre la conciliación en la industria:<sup>43</sup> la nueva definición excluye a toda persona reconocida como miembro de una raza o tribu indígena del África. A raíz de este cambio se excluye de los beneficios de la ley de 1937 a ciertas categorías de indígenas anteriormente comprendidos por la misma.<sup>44</sup>

La nueva ley se aplica únicamente a los asalariados africanos que no sean los empleados en la agricultura, el servicio doméstico, los servicios gubernamentales y de enseñanza, y en la industria del oro y de la extrac-

ción del carbón;<sup>45</sup> se prevén mecanismos especiales para esos grupos de africanos.

67. La ley prohíbe las huelgas, los cierres y también las huelgas de solidaridad por parte de trabajadores pertenecientes a otros grupos raciales (artículo 18).

68. La ley prevé la creación de comités regionales de trabajadores indígenas, compuestos de miembros africanos nombrados por el Ministro del Trabajo y presididos por un europeo (el inspector del trabajo para los indígenas), los cuales estarán encargados de atender a los representantes de los sindicatos obreros y de las asociaciones de empleadores y de facilitar la solución de los conflictos del trabajo (artículo 4); crea además un Consejo Central de Trabajadores Indígenas compuesto exclusivamente de miembros europeos nombrados por el Ministro, previa consulta con los comités regionales (artículo 3). Cuando se plantee un conflicto del trabajo, el comité regional tratará ante todo de intervenir como único mediador (artículo 6). Si el conflicto no pudiere solucionarse con la intervención del comité regional, será remitido al Consejo Central; si este último tampoco lograra solucionarlo, informará de ello al Ministro, indicando si el Comité de Salarios presentará una recomendación al respecto. Cada vez que un consejo industrial (compuesto exclusivamente de europeos) estudie un convenio que afecte a oficios ejercidos por africanos, los representantes del Consejo Central y el presidente europeo del comité regional podrán asistir a sus sesiones y participar en los debates, sin derecho a voto (artículo 9). Si el Consejo Central no estuviese satisfecho con la decisión adoptada por el consejo industrial, podrá aconsejar al Ministro que pida una recomendación sobre el caso al Comité de Salarios (artículo 11).

*Ley No. 49 de 1953, sobre la separación obligatoria en los servicios públicos* (The Reservation of Separate Amenities Act, No. 49, 1953)

69. En el primer informe de la Comisión se expone la situación que existía hasta comienzos de 1953 en lo relativo al uso de los servicios públicos por los miembros de los distintos grupos raciales.<sup>46</sup> Como lo indicara la Comisión,<sup>47</sup> en 1953 el Gobierno presentó un proyecto de ley que se convirtió más tarde en la ley de 1953 sobre la separación obligatoria en los servicios públicos.

70. Al presentar el proyecto de ley a la Asamblea, el Ministro de Justicia, después de observar que la decisión de la *Appellate Division* de la Suprema Corte en la causa "*Couonne versus Lusu*"<sup>48</sup> no había dejado al Gobierno otra alternativa que la de promulgar una ley destinada a hacer respetar la segregación en el plano social, declaró a continuación:

"Tenemos y tendremos siempre por principio proporcionar a todos los sectores de la población, de acuerdo con las posibilidades y en la medida en que el Estado pueda hacerlo razonablemente, los servicios públicos considerados indispensables según las circunstancias, el grado de civilización de cada sector, sus necesidades y su naturaleza. Es inadmisibles que la decisión de la Corte, que tiene hoy fuerza de ley, sienta jurisprudencia. No podemos aceptar que la

<sup>38</sup> Según las cifras proporcionadas por el Ministro de Asuntos Indígenas, esta disposición excluye de los beneficios de la ley a 1.670.000 trabajadores africanos, sobre un total de 2.220.000.

<sup>46</sup> Véase A/2505, párrafos 621 a 625.

<sup>47</sup> *Ib.*, nota 306.

<sup>48</sup> *Ib.*, párrafo 623.

<sup>38</sup> Véase A/2505, párrafos 598 a 602.

<sup>39</sup> *Ib.*, llamada 283.

<sup>40</sup> La Comisión recomendó además que se dividiese en varios grupos (uno por cada grupo racial) a los sindicatos obreros mixtos que existen en la actualidad y que no se autorizase la formación de nuevos sindicatos mixtos. El Gobierno ha presentado a la Asamblea un proyecto de ley destinado a poner en efecto dicha recomendación. Véase el capítulo IV, párrafos 172 y siguientes.

<sup>41</sup> *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 1953, pág. 1899.

<sup>42</sup> *Ib.*, pág. 1922.

<sup>43</sup> Véase A/2505, párrafo 599.

<sup>44</sup> Véase A/2505, capítulo citado y llamada 163.



decisión del Tribunal de Apelaciones se convierta en ley nacional y sea aplicada como tal.”<sup>40</sup>

71. El Sr. Lawrence, jefe interino de la Oposición, sostuvo que la ley tenía por objeto “objetivar en el derecho escrito la política tradicional de segregación social en el África del Sur”.<sup>50</sup> Sostuvo también que tal como estaba redactado, el proyecto autorizaba “a toda persona a asumir por sí misma, la función de juez para determinar en qué circunstancias se deben prever instalaciones separadas”.<sup>51</sup> Presentó, pues, una enmienda con arreglo a la cual las facultades conferidas por la ley hubieran estado reservadas exclusivamente a las autoridades públicas, incluyendo la administración de ferrocarriles y puertos, las administraciones provinciales y las autoridades locales. Esa enmienda, sin embargo, fué rechazada.

72. De conformidad con los términos de la ley, toda persona encargada de la dirección o conducción de un local o vehículo públicos puede, toda vez que lo juzgue conveniente, dedicar o reservar dicho local o vehículo o parte de los mismos para uso exclusivo de personas pertenecientes a una raza o categoría social determinada (párrafo 1 del artículo 2).

La contravención premeditada de las medidas que se adopten para proporcionar servicios separados será penada con una multa de 15 libras o tres meses de prisión, o con ambas penas a la vez (artículos 2 y 3).

*Ley No. 18 de 1954 que modifica la ley sobre el establecimiento de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas* (The Native Trust and Land Amendment Act, No. 18, 1954)

73. Para comprender en todo su valor el alcance y las posibles consecuencias de esta ley, es indispensable examinarla teniendo en cuenta el conjunto de la legislación anterior en materia de propiedad y ocupación de tierras por parte de los indígenas.

Como ya lo manifestara la Comisión en su primer informe,<sup>52</sup> en virtud de la ley de 1913 relativa a la compra y arrendamiento de bienes inmuebles por los indígenas (*Native Land Act*, 1913) los indígenas de la Unión Sudafricana quedaron privados del derecho de comprar tierras, fuera de las zonas reservadas para ellos (*reserved areas*), o transferidas (*released areas*) para ser ocupadas por los indígenas con arreglo a la ley de 1936 sobre el establecimiento de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (*Native Trust and Land Act*, 1936). En virtud de esas disposiciones los indígenas, que representan 8.537.375 habitantes en una población total de 12.650.057,<sup>53</sup> podrían comprar tierras en zonas que cubren aproximadamente el 10% de la superficie del país (14.500.000 *morgens* de un total de 143.000.000 de *morgens*). Las zonas indígenas estaban superpobladas y las nuevas compras de tierras que se realizaron en favor de los indígenas, han debido absorber el excedente de la población de las tierras reservadas a los indígenas, hasta el punto de que ha sido imposible, por así decirlo, utilizar tierras para instalar en ellas a los indígenas desplazados de las zonas europeas.<sup>54</sup>

Fuera de las medidas destinadas a separar los establecimientos agrícolas europeos e indígenas, la ley de

1936 sobre el establecimiento de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas imponía restricciones a los lugares de residencia de los indígenas en las tierras situadas fuera de las zonas reservadas a ellos y de las zonas transferidas, y también en las tierras situadas en estas últimas pero no pertenecientes al fondo o a un particular indígena (capítulo 4 de la ley de 1936). Se podía impedir a cualquier indígena la residencia en esas tierras, a menos que fuera su propietario titular, empleado del propietario, *labour tenant* registrado o *squatter* registrado,<sup>55</sup> y siempre que no perteneciera a otras categorías enumeradas por la ley. Todo *labour tenant* y *squatter* que habitase legalmente en un establecimiento agrícola en el momento de entrar en vigor las disposiciones del capítulo IV, tenía el derecho de ser registrado. No obstante, podía anularse el registro de los *labour tenants* si la oficina encargada del control (*Labour Tenant Board*) consideraba, previa investigación, que el propietario empleaba un número excesivo de *labour tenants* en relación con la importancia y el tipo de su establecimiento; por otra parte, el registro de los *squatters* debía renovarse todos los años y por no más de 30 años. Además, una de las disposiciones establecía el aumento progresivo de la tasa que el propietario debía abonar cada vez que se renovase el registro de cada *squatter* habitante de sus tierras. El objeto de esta disposición era eliminar progresivamente la condición de *squatters*, imponiendo al propietario una carga financiera cada vez más pesada y capaz de anular a la larga los beneficios por él obtenidos del sistema.

En virtud del capítulo IV de la ley de 1936, el Gobierno debía reinstalar en las zonas reservadas o transferidas para ser ocupadas por los indígenas, a todo indígena desplazado en virtud de las disposiciones de ese mismo capítulo de la ley de 1923 relativa a los indígenas (zonas urbanas) (*Natives (Urban Areas) Act*, 1923).

Por otra parte, las disposiciones del capítulo IV sólo debían aplicarse a algunas circunscripciones de las que se ocuparía una proclama del Gobernador General. En definitiva, esas disposiciones sólo fueron aplicadas en una sola circunscripción y durante un período muy breve. Ese fracaso de la aplicación del capítulo IV de la ley de 1936 sobre el establecimiento de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas de los indígenas se atribuye al hecho de que las zonas reservadas o transferidas se encontraban superpobladas, hasta el punto de que el Gobierno ya no podía instalar en ellas a los indígenas desplazados, en virtud de las disposiciones del capítulo IV, de los establecimientos agrícolas ubicados en las zonas no indígenas o de los establecimientos no indígenas situados en las zonas transferidas.<sup>56</sup>

74. Cuando presentó el proyecto de ley encaminado a modificar la ley de 1936 sobre la creación de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (*Native Trust and Land Act Amendment*

<sup>50</sup> Con el término *labour tenants* se designa en África del Sur a los trabajadores agrícolas indígenas que, a cambio del derecho de residencia en un establecimiento agrícola o de utilizar una parte de las tierras para cultivo o pastoreo (o ambas cosas), trabajan para el agricultor por un período mínimo de seis meses al año. Los *squatters* son indígenas que residen en una explotación agrícola o que utilizan parte de ella y que no están obligados a trabajar para el agricultor más de 180 días al año. El término *squatter tenants* se aplica a veces a indígenas obligados a trabajar para el propietario de las tierras durante un período determinado no mayor de 180 días.

<sup>56</sup> Declaración formulada por el Ministro de Asuntos Indígenas, *Union of South Africa, Senate Debates*, 1951, pág. 3096.

<sup>40</sup> *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 1953, pág. 1055.

<sup>50</sup> *Ib.*, pag. 2019.

<sup>51</sup> *Ib.*, pag. 2035.

<sup>52</sup> Véase A/2505, párrafos 548-549.

<sup>53</sup> Censo de 1951.

<sup>54</sup> Declaración formulada por el Ministro de Asuntos Indígenas, *Union of South Africa, Senate Debates*, 1951, pág. 3096.

Bill), el Ministro de Asuntos Indígenas declaró que el objetivo del proyecto de ley era efectuar una distribución equitativa de la mano de obra indígena, desalojando a los indígenas de las tierras donde se habían instalado como *squatters* improductivos y poniendo esa mano de obra a disposición de los agricultores que la necesitaran. En el periodo de transición, cierto número de *squatters* podrían permanecer donde estaban instalados, pero el aumento del impuesto para el registro de los *squatters*, obligaría a los agricultores a exigir que éstos trabajaran más para compensar el privilegio que se les concedía. La ley pondría término a una política censurable de los grandes terratenientes, consistente en permitir que muchos *squatters* ocuparan algunas partes de sus tierras a fin de constituir una reserva de mano de obra, como resultado de lo cual no sólo se producía escasez de mano de obra, sino que también se echaban a perder las tierras y se comprometían el orden y la seguridad públicas. La ley propuesta también permitiría hacer desaparecer las comunidades de *squatters* establecidas en algunos dominios agrícolas en las inmediaciones de las ciudades, donde los indígenas que trabajan en las ciudades instalaban a sus familias. Estas familias serían transferidas a las ciudades situadas dentro de las reservas indígenas, donde podrían llevar una vida mucho más satisfactoria. Por último, la ley contribuiría a impedir que se malogren las explotaciones agrícolas poseídas por indígenas que permiten a un número excesivo de *labour tenants squatters* abusar de las tierras de pastoreo y de cultivo, que por esa razón sufren una erosión excesiva.

En respuestas a las preguntas relativas a la suerte reservada a los indígenas desalojados en virtud de las disposiciones de la ley, el Ministro declaró que a los indígenas pertenecientes a grupos tribales y a los *labour tenants* asignados a explotaciones indígenas se les reasentaría en zonas transferidas; a los *labour tenants* desalojados de las explotaciones agrícolas europeas se les daría ayuda para que encuentren un empleo análogo en explotaciones agrícolas situadas en otros distritos donde la demanda de mano de obra es más apremiante; los *squatters* que no trabajan o que sólo hacen jornada parcial para el propietario de la tierra en que viven, podrían encontrar empleos remunerados como sirvientes de explotaciones agrícolas; por último las familias de los indígenas que trabajan en la industria, y que han establecido su residencia en tierras situadas cerca de las ciudades, serían instaladas en barrios urbanos reservados (*locations*), o, si la ciudad sólo puede ofrecer alojamiento a los hombres, con exclusión de sus familias, éstas serían enviadas a reservas indígenas. El Ministro ha prometido que procuraría ayudar a todo indígena desalojado a encontrar trabajo o, a falta de éste, encontrar alojamiento; sin embargo, no se comprometió a reasentar a todos los indígenas desalojados, en particular a los que, practicaban ilegalmente el *squatting* o aquellos no dispuestos a trabajar.<sup>57</sup>

75. La oposición no negó la conveniencia de abolir la clase de los *squatters*, víctimas de muchos abusos, pero luchó contra el proyecto de ley porque no creyó que se pudiera encontrar una fórmula satisfactoria para indemnizar a los indígenas que habrían de ser desalojados. Señaló que probablemente había más de 1.000.000 de *squatters* indígenas y de *labour tenants* instalados en las zonas europeas que están profundamente apegados

a la tierra, acostumbrados a cultivar una parcela sobre la cual poseen algunas cabezas de ganado y herramientas de labranza. Estas personas, una vez desalojadas, carecerían de lugar donde instalarse: las zonas indígenas están superpobladas, los indígenas no pueden vivir en las ciudades y el Ministro no tiene tierras para darles.<sup>58</sup>

La intención de la ley de 1936 era proporcionar un hogar, situado en las zonas clasificadas o transferidas, a todo africano a la sazón instalado fuera de las reservas indígenas, o que debiera ser desalojado de su lugar de residencia en cumplimiento de la política de segregación. Conforme a la naturaleza de las cosas, se hubiera constituido así una suerte de patria para la población africana. No obstante, en virtud de la nueva ley, los indígenas serán desalojados de sus casas; tendrán que ambular por las carreteras de las zonas europeas, multiplicando enormemente así en el país el número de desamparados que llevan una vida precaria. Quedarán desarraigados, privados de la poca seguridad de que disfrutaban y lanzados a la deriva para ir a formar un contingente de mano de obra barata a disposición de los agricultores europeos.<sup>59</sup>

76. El portavoz del Partido Laborista dijo de la proyectada ley que era un "plan indisimulado para expulsar de sus tierras a los indígenas y despojarlos de la propiedad de los medios de producción". En tanto que la ley de 1936 permitía que los indígenas constreñidos a abandonar el lugar donde se habían instalado como *squatters* regresaran a sus reservas, donde podían seguir viviendo como arrendatarios, la nueva ley no deja a la mayoría de ellos otra posibilidad que la de vender su ganado y sus bienes y ofrecer sus servicios, en condiciones en que sus jornales podrían resultar depreciados, a los empleadores que les sean designados.<sup>60</sup>

77. En el curso de los debates varios oradores señalaron la indiferencia ante los sentimientos humanos, ante los lazos de familia y las tradiciones indígenas, así como la forma en que el proyecto de ley está destinado a disponer de los indígenas.

Se ha censurado, entre otras cosas, que se corten los lazos comunales de los indígenas así desalojados y que, en muchos casos, se separe a los indígenas de sus familias. Se verán obligados a dirigirse a distritos que les son extranjeros o a dedicarse a trabajos que no responden a sus inclinaciones. Las condiciones de servidumbre virtual resultantes harán que la productividad del indígena, en vez de aumentar, disminuya seguramente: no puede esperarse que los indígenas cumplan de buen grado tareas que les son más o menos impuestas.<sup>61</sup>

78. Por lo demás, los partidarios del proyecto de ley sostuvieron que se imponía una revisión de las disposiciones del capítulo IV de la ley de 1936 sobre la creación de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas en vista de la escasez de mano de obra, que si bien no existía en 1936, se había desarrollado recientemente y obligaba a hacer el mejor uso posible de la mano de obra indígena. Alcanzariase tal resultado si se obligara a los indígenas que se entregan indolentemente al *squatting* o que no trabajan sino dos

<sup>58</sup> *Ib.*, págs. 929-937.

<sup>59</sup> Discurso del representante de los indígenas (Cabo Oriental) *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), 1954, págs. 949-954.

<sup>60</sup> *Ib.*, págs. 982-983.

<sup>61</sup> Declaración del miembro-representante, Sr. Pinetown, *Ib.*, págs. 1097 a 1099.

<sup>57</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard), 1954, págs. 910-914 y 1139-1142.

o tres meses al año, a emplearse en forma productiva. Los europeos tienen el deber de inculcar a los indígenas hábitos de trabajo regular; cuando los indígenas hayan adquirido esos hábitos su prosperidad aumentará y cuando formen una fuerza de trabajo formada y experimentada, su valor social se verá realzado. Los partidarios del proyecto de ley sostuvieron igualmente que no era contrario al principio de la *apartheid* forzar a los indígenas a emplearse en las explotaciones agrícolas de las zonas europeas. En efecto, los europeos y los no europeos jamás han estado en pie de igualdad en las explotaciones agrícolas, y sólo allí donde la mano de obra indígena compite o puede llegar a competir con la mano de obra europea en una misma rama de actividad, o cuando hay peligro de igualdad social, exigen los principios de la *apartheid* la exclusión de los trabajadores indígenas.<sup>62</sup>

79. La ley de 1954 que modifica la ley sobre la creación del fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas fué aprobada, con algunas modificaciones de detalle, tomando como base el texto que había propuesto el Gobierno. Contiene disposiciones que prohíben la parcelación o el reparto de las tierras en las zonas indígenas sin el consentimiento del Ministro, así como la enajenación o la locación a un indígena, sin el consentimiento del Ministro, de las tierras parceladas o repartidas a partir del mes de julio de 1949. El Ministro puede prescribir ciertas condiciones en lo relativo a la utilización y la ocupación de estas tierras (artículo 1). La ley contiene asimismo disposiciones detalladas sobre los poderes de que está investido el Gobernador General para promulgar reglamentos con miras a la buena administración y la conservación de las tierras poseídas por indígenas o en nombre de ellos (artículo 13).

80. Las principales disposiciones de la ley introducen modificaciones al capítulo IV de la ley de 1936. Las disposiciones de este capítulo se hacen extensivas a las tierras poseídas por indígenas en las zonas transferidas, con miras a su ocupación por ellos (artículo 4). El artículo 6 dispone que los *labour tenants* que no residían en una explotación agrícola en la fecha en que entraron en vigor las disposiciones pertinentes de la ley, sólo podrán ser registrados con la aprobación de la oficina competente (*Labour Tenant Board*) del distrito donde esté situada la explotación agrícola. La ley da mayor amplitud a la representación y a las prerrogativas electorales de los agricultores (europeos) en tales oficinas (artículo 7), y éstas quedan facultadas para emprender indagaciones y determinar si el número de *labour tenants* empleados en una explotación agrícola es excesivo y si se le debería reducir (artículo 8). Los agricultores que deseen emplear *labour tenants* deben obtener una licencia para cada uno de éstos y renovarla cada año.

Sólo pueden ser registrados los *squatters* que hayan residido ininterrumpidamente en las mismas tierras desde el 31 de agosto de 1936 y cuya presencia en esas tierras haya sido notificada conforme a la ley de 1952 sobre la supresión de los permisos de circulación y la uniformación de la documentación de los indígenas (*Natives (Abolition of Passes and Coordination of Documents) Act, 1952*). Los *squatters* que no cumplan este requisito sólo pueden ser registrados mediante expreso consentimiento del Ministro; este consentimiento puede ser supeditado a ciertas condiciones que el Minis-

tro podrá determinar, inclusive la limitación del período durante el cual el indígena quedará autorizado a residir sobre las tierras (artículo 10). El impuesto de registro ha sido aumentado, hasta 16 libras anuales por *squatters*, y el período durante el cual podrá renovarse el registro ha sido reducido a 15 años (artículo 11).

81. El Ministro adoptará las medidas que considere necesarias y adecuadas para reasentar, en una zona reservada o transferida, a los indígenas expulsados de tierras situadas en una zona transferida o de tierras situadas fuera de una zona transferida pero que el indígena expulsado hubiera ocupado durante un período o en circunstancias tales que, a juicio del Ministro, pudiera razonablemente aspirar a continuar ocupando. Respecto de los demás indígenas desalojados en virtud de las disposiciones de la ley de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas) (*Natives (Urban Areas) Consolidation Act, 1945*), la única obligación que asume el Ministro es la de hacer lo posible o prestar su ayuda para encontrarles empleo o asentarlos.

*Ley No. 19 de 1954 para el reasentamiento de los indígenas* (The Natives Resettlement Act. No. 19, 1954).

82. En el primer informe de la Comisión se describe el trato diferencial en materia de propiedad inmueble y las disposiciones concernientes al establecimiento y a la residencia aplicadas en la Unión Sudafricana, hasta principios de 1953, con arreglo a la legislación en vigor.<sup>63</sup> Se hacía observar que, conforme a las disposiciones de la ley No. 25 de 1945, que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas) (*Natives (Urban Areas) Consolidation Act, No. 25, 1945*) y de la ley No. 41 de 1950 que establece zonas reservadas (*Group Areas Act, 41, 1950*), con las enmiendas introducidas en 1952, los indígenas no podían adquirir predios urbanos que pertenecieran a una persona no indígena; por otra parte, los derechos de ocupación o de propiedad (o de ambas cosas) podían ser reservados a ciertos grupos raciales, con exclusión de otros, en las zonas que se declaraban "especificadas".

En 1949, el Gobernador General declaró que cuatro sectores urbanos de la ciudad de Johannesburgo (Sophiatown, Martindale, Newclare y Pageview) estaban habitados sobre todo por indígenas.<sup>64</sup> En esos barrios residían casi 58.000 indígenas, que habían adquirido derechos de dominio pleno sobre unas 600 parcelas; otras parcelas pertenecían a europeos, a personas de origen étnico mixto o a asiáticos. Como esos barrios estaban superpoblados, el concejo municipal de Johannesburgo estudiaba desde 1939 la posibilidad de hacer desaparecer los tugurios que en ellos se habían multiplicado. El Concejo Municipal de Johannesburgo y el Ministro de Asuntos Indígenas celebraron varias consultas y efectuaron varias encuestas a partir de 1950, a fin de estudiar las medidas que habrían de adoptarse para hacer desaparecer los tugurios y reasentar la población indígena sobrante, pero nada se emprendió.

83. A principios de 1954, el Ministro de Asuntos Indígenas presentó un proyecto de ley tendiente a "desalojar a los indígenas de todas las zonas del distrito judicial (*magisterial district*) de Johannesburgo o de los distritos adyacentes y a reasentarlos en otra parte, y

<sup>62</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), 1954, págs. 975 a 977 y 999.

<sup>63</sup> Véase A/2505, párrs. 548-550 y 555 a 590.

<sup>64</sup> Gaceta Oficial del Gobierno de la Unión Sudafricana, 1949, *Government Notices*, Nos. 192, 193 y 194.

a crear con ese fin una dependencia y fijarle atribuciones, así como a tomar disposiciones respecto a las demás cuestiones anejas y pertinentes”.

84. Al presentar este proyecto de ley, el Ministro de Asuntos Indígenas, declaró que su intención era ante todo hacer desaparecer los tugurios en forma efectiva y ayudar a los indígenas a librarse de las malas condiciones higiénicas de los suburbios superpoblados desplazándolos hacia barrios reservados (*native locations*) en que disfrutarían de condiciones de vida más decentes.

85. Sin embargo, la oposición sostuvo que el Ministro habría podido alcanzar estos objetivos mediante el ejercicio de los poderes que le otorga la ley relativa a los indígenas (zonas urbanas), y que el verdadero propósito del proyecto de ley era despojar a los indígenas de sus derechos de propiedad y privarlos del derecho de adquirir y conservar bienes inmuebles. La oposición propuso que la Asamblea rechazara el proyecto de ley invocando, entre otros, los siguientes motivos:

“a) Este proyecto usurpa los poderes y los derechos que la ley otorga a las autoridades locales; es anti-democrático y dictatorial;

b) A las personas cuyo desplazamiento se propone, el proyecto las priva de los títulos de plena propiedad que han adquirido, sin darles como compensación la posibilidad de adquirir dichos títulos en las zonas que les son destinadas;

c) El proyecto prevé el desplazamiento forzoso de personas que residen legalmente en una zona, sin tratar de obtener su cooperación;

d) Otorga al Ministro el poder de desplazar a personas sin imponerle una obligación correspondiente de proporcionar nuevo alojamiento a las personas así desalojadas; y

e) El plan de desalojo que prevé esta ley pondrá en peligro la seguridad y la estabilidad, que constituyen la base de las relaciones armoniosas entre las razas y de la seguridad del África del Sur.”<sup>65</sup>

La oposición present. asimismo los argumentos siguientes: según el inciso h) del artículo 9 de la ley sobre las zonas urbanas, la municipalidad de Johannesburgo habría podido declarar, con el consentimiento del Ministro, que la zona donde se reasentaría a los indígenas desalojados no estaría sometida a las medidas de control aplicadas a los barrios reservados (*native locations*) y que, en esa forma, los indígenas habrían podido conservar allí los derechos de dominio pleno que poseían en los sectores urbanos de donde se les habría desalojado. Ahora bien, de conformidad con el proyecto de ley, los propietarios indígenas serían reasentados en un barrio reservado (*native location*) sometido a control y en el cual carecerían de los derechos de los propietarios de bienes inmuebles. Privar así a los indígenas de sus derechos es contrario al inciso c) del artículo 7 de la ley No. 17 de 1939 que modifica la ley sobre la creación del fondo fiduciario indígena y las tierras reservadas a los indígenas (*Native Trust and Land Amendment Act No. 17, 1939*), que enunciaba el principio de que cuando se expropiaba la tierra de un indígena, éste tiene el derecho de obtener un título de propiedad equivalente en la zona en que establezca su futura residencia.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), segundo período de sesiones, 11a. Legislatura, págs. 2541 a 2542.

<sup>66</sup> *Ib.*, págs. 3191, 3207-3209, 3224, 3304 y 3305.

86. Los miembros que representan a los indígenas (la Sra. Ballinger y el Sr. Stuart) sostuvieron que la intención de la ley sobre las zonas urbanas era conceder, dentro de las ciudades, emplazamientos donde los miembros de la comunidad indígena que habían pasado a ser residentes urbanos, pudieran vivir como residentes ordinarios con toda seguridad, disfrutando del derecho del alquiler y de comprar. No era excesivo, pues, pedir que el trabajador indígena, cuya presencia en las ciudades se considere deseable, estuviera autorizado para conservar, en los raros casos en que pudiese adquirirlo, el derecho fundamental de ser propietario del bien raíz en que viviera; como tampoco era excesivo satisfacer su profunda necesidad, de una situación en que no esté regimentado y en la que pueda vivir como hombre libre”. Los indígenas no se oponen en absoluto a vivir separados de los europeos y hasta lo prefieren, pero se oponen a que se les instale en una zona y se les diga que por más que se esfuercen, lo más que pueden alcanzar es un nivel de vida subeconómica.<sup>67</sup>

87. En respuesta a estas objeciones, el Ministro de Asuntos Indígenas, declaró que en todos los sitios de África del Sur sin excepción, donde los indígenas tienen derecho de propiedad, se han formado tugurios, y que los suburbios indígenas situados en las zonas urbanas europeas no podrían ser vigilados como es debido y mantenidos a un nivel decente si se concediera a los indígenas el derecho de propiedad plena. Le era imposible convenir con quienes pretenden que a los indígenas de las ciudades que hayan recibido una formación profesional en la industria y que formen parte de la población permanente de la ciudad, se les debiera acordar el derecho de ser propietarios y que a los indígenas más evolucionados habría que darles garantías por los bienes que poseen en algunas partes de los sectores indígenas de las ciudades. Es principio de la política del Gobierno que “en lo que debe ser el África del Sur blanca, un indígena no debe poseer tierras”; al Gobierno del Partido Nacionalista no le es posible apartarse de ese principio. Añadió que desearía poder quitar a los indígenas todos los derechos de dominio pleno que poseen fuera de las reservas. Sin embargo, durante un período de transición no se privará a los indígenas, en ciertos sitios, de sus derechos de dominio pleno, a menos que origine ello problemas graves.

88. En respuesta al argumento formulado por la oposición contra la expropiación de los bienes inmuebles que poseen los indígenas sin darles como compensación otro título de propiedad, el Ministro de Asuntos Indígenas propuso una enmienda al proyecto de ley, para que los indígenas cuyas tierras hubieran sido expropiadas con arreglo a la ley propuesta, pudieran adquirir terrenos pertenecientes al Fondo Indígena del África del Sur (*South African Native Trust*) o para que se les ayudara a comprar tierras en una “zona transferida” (*released area*). La oposición no considera que esta medida constituye compensación suficiente por la privación del derecho de pleno dominio. La oposición hizo observar que el Fondo Indígena no tiene casi tierras, en las reservas y que hay pocas tierras disponibles en las zonas transferidas, y que en la práctica los indígenas no tienen ninguna esperanza de poder adquirirlas. Además, estas tierras se encuentran en zonas agrícolas alejadas de los centros urbanos y los indígenas de las ciudades tendrían que abandonar el tipo de vida al cual se han acostumbrado para establecerse en esas

<sup>67</sup> *Ib.*, 11a. Legislatura, págs. 3098, 3230 y 3231.

tierras. Muchos de los indígenas que serían desposeídos por la proyectada ley son obreros especializados, ejercen profesiones liberales o se dedican al comercio, y si tuvieran que establecerse en reservas indígenas o en zonas transferidas, no podrían ganarse la vida utilizando las calificaciones que han adquirido.<sup>68</sup>

89. La ley sobre el reasentamiento de los indígenas, tal como fué aprobada, crea una oficina para el reasentamiento de los indígenas (*Native Resettlement Board*) dotada de amplios poderes que priman de hecho sobre los del concejo municipal de Johannesburgo. Esta oficina está facultada para adquirir, mediante compras o expropiaciones, las tierras que juzgue necesarias para efectuar el desplazamiento de los indígenas que residen en las zonas especificadas y su reinstalación en otros lugares; está autorizada para construir casas y otras instalaciones sobre las tierras que le pertenecen y para alquilar esas tierras o casas o ponerlas a disposición de indígenas desalojados de las zonas especificadas. Las facultades de la oficina no la autorizan, empero, a vender los terrenos que haya adquirido y que haya habilitado con el fin de transferir su propiedad a indígenas. La oficina puede, mediante autorización escrita del Ministro, expropiar terrenos situados en los barrios de Sophiatown, Martindale, Newclare y Pageview, o en cualquier otra zona de Johannesburgo o de las inmediaciones, que el Gobernador General proclame "zona especificada". La ley prevé las condiciones en que dicha expropiación podrá efectuarse y las indemnizaciones que se pagarán.

90. Todo indígena que resida en uno de los cuatro barrios mencionados por la ley o en cualquier otra zona a la cual una proclama del Gobernador General haga extensivas las disposiciones de la ley, puede ser obligado por la oficina a evacuar el lugar donde reside con su familia, y esto en un plazo mínimo de un mes. Se prevé, sin embargo, que a ningún indígena autorizado de conformidad con las normas existentes, a residir en los barrios de Sophiatown, Martindale, Newclare y Pageview, y a ningún individuo que sea el único ocupante legal de una casa situada en una zona distinta de las que son objeto de la ley, se le puede dar la orden de que evacúe el lugar, a menos que se le ofrezca una casa u otro lugar de residencia para él y su familia o, si lo prefriere, el derecho de ocupar un terreno en el cual, él mismo subvendra a las necesidades de alojamiento. Los indígenas de zonas que no sean los cuatro barrios mencionados y que no ocupen una casa por sí solos, pueden recibir la orden de irse aunque no se les ofrezca sino el derecho de ocupar un terreno desprovisto de toda construcción.

*Ley No. 21 de 1954 que modifica la ley sobre procedimiento penal y los jurados (The Criminal Procedure and Jurors Amendment Act, No. 21, 1954)*

91. La ley de 1917 sobre el procedimiento penal y la administración de las pruebas (*The Criminal Procedure and Evidence Act, 1917*), tal como fuera enmendada antes de aprobarse la Ley No. 21 de 1954, disponía que en toda causa penal llevada ante una instancia superior (*Superior Court*), con excepción de la Alta Corte Indígena de Natal (*Native High Court of Natal*) y de algunos tribunales represivos especialmente constituidos, el proceso fuera incoado ante un juez y un jurado, a menos que el acusado deseara que ello se hiciera sin jurado.<sup>69</sup> La ley anterior disponía asimismo que toda

persona de sexo masculino, de 25 a 60 años de edad, inscrita en el padrón electoral parlamentario y que reuniera ciertas condiciones en materia de patrimonio o de renta, pudiera servir de jurado en un proceso penal.<sup>70</sup>

92. El proyecto de ley de 1954, tendiente a modificar la ley sobre el procedimiento penal y los jurados (*The Criminal Procedure and Jurors Amendment Bill, 1954*) fué presentado con el fin de introducir muchas modificaciones al procedimiento penal y, en particular, para reconocer la práctica corriente conforme a la cual la mayoría de los procesos se celebraban sin jurado.

93. Durante los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación de la ley, se hizo observar que en la mayoría de los casos, la desaparición del jurado se debía a la impresión de que un proceso desarrollado ante un jurado no sería juzgado con toda equidad en los muchos casos en que se acusaba a un indígena de haber atacado a un blanco o viceversa;<sup>71</sup> según las palabras del senador Jackson (de la oposición), "en un país en que pueden estallar incidentes entre razas y donde los jurados sólo están integrados por miembros de una sola raza, existe el peligro de que puedan prevalecer prejuicios".<sup>72</sup>

94. Después de la segunda lectura del proyecto de ley, el Ministro de Justicia presentó una enmienda cuyo objeto era que solamente los europeos estuvieran calificados para ser miembros de un jurado; declaró que si bien conforme a la ley anterior algunos no europeos tenían, en principio, el derecho de que se les nombrase jurados, en la práctica únicamente los europeos habían sido llamados a esa función.

95. Algunos miembros de la oposición pusieron reparos a esta enmienda haciendo notar que, conforme a la política de *apartheid*, los indígenas debieran tener el derecho de pedir que sus causas fueran juzgadas ante un jurado de indígenas o por asesores indígenas, en tanto que, conforme a los términos de la enmienda, todos, tanto blancos como indígenas y personas de origen étnico mixto, debían ser juzgados por un jurado de europeos, de haberlo; semejante discriminación iba más allá del principio de la *apartheid*.

Se ha mencionado otro proyecto de ley que había sido presentado a la Asamblea y que preveía la abolición de la Corte Suprema Indígena de Natal; se ha expresado también la opinión de que, en ciertos casos que antes correspondían a la jurisdicción de esa Corte (por ejemplo, aquellos en que entran en juego las costumbres indígenas) podría estimarse oportuno permitir que los indígenas participen en la administración de justicia.

96. El Ministro de Justicia hizo observar que si no se modificaba la ley de suerte que se prohibiera la inscripción de los no europeos en las listas de los jurados, existía el peligro de que se nombrasen jurados mixtos, situación considerada en general indeseable. Formuló también objeciones contra toda disposición que pudiera autorizar la existencia de jurados compuestos exclusivamente por indígenas o por personas de origen étnico mixto, y declaró que hasta ese momento los no europeos

<sup>70</sup> *Ib.*, Vol. 3, pág. 184.

<sup>71</sup> Declaración del Honorable B. Salomon (oposición); *Union of South Africa, House of Assembly Debates*, (Hansard) segundo período de sesiones, 11a. Legislatura, pág. 2353.

<sup>72</sup> *Union of South Africa Senate Debates*, segundo período de sesiones, 11a. Legislatura, pág. 2325.

<sup>68</sup> *Ib.*, 11a. Legislatura, págs. 3228 a 3244.

<sup>69</sup> *The Revised Statutes of the Union of South Africa*, Vol. 3, págs. 184 y 206 a 208.

no habían progresado lo suficiente para poder actuar como miembros de los jurados.<sup>73</sup>

97. La ley de 1954 que modifica la ley de procedimiento penal y de los jurados, en la forma en que fué aprobada, establece, entre otras disposiciones, que todo europeo de sexo masculino, de 25 a 60 años de edad, que figure inscrito como elector en las listas electorales parlamentarias de la Unión, estará facultado para actuar como miembro de cualquier jurado designado para una causa penal. La causa penal sólo se vería ante un juez y un jurado cuando el acusado lo solicitare expresamente, ya al darle por concluida la instrucción, en el término de las tres semanas siguientes a la fecha en que quedare formulada la acusación, ya a los siete días de la fecha en que el acusado recibiere el acta de acusación. En todo caso, el Ministro de Justicia puede ordenar que se siga un proceso sin jurado si el acusado es un europeo y si la infracción fué cometida contra un no europeo o afecta a éste, o viceversa.

*Reglamentos para el control de las reuniones, agrupamientos o asambleas en las zonas indígenas — Proclama No. 97 de 1954 (Regulations for Control of Meetings, Gatherings or Assemblies in Native Areas — Proclamation No. 97, 1954)*

98. El memorándum que el Gobierno de la India dirigió el año pasado a la Comisión mencionaba reglamentos que publicó el Gobernador General de la Unión en virtud de los poderes que le confiere la ley No. 38 de 1927 sobre la administración de los asuntos indígenas (*Native Administration Act No. 38, 1927*) y que prohíben cualquier reunión, o agrupamiento de más de diez indígenas.<sup>74</sup>

99. Estos reglamentos fueron substituídos por los que puso en vigor la proclama No. 198 de 1953, con arreglo a la cual era culpable de delito penado con multa o prisión máxima de tres años toda persona que participase, presidiere o hiciese uso de la palabra en una reunión de más de diez indígenas o que autorizase dicha reunión en su *kraal* o en locales o terrenos colocados bajo su control, a menos que la expresada reunión hubiera sido autorizada por escrito por el Comisario de Asuntos indígenas o por el Magistrado de la zona que se tratare. No estaban comprendidas en esta prohibición determinadas clases de reuniones particulares, como son las de carácter religioso, administrativo o educativo, las relacionadas con fiestas y celebraciones de familia y las reuniones celebradas por los titulares de ciertos cargos electivos.

100. En un discurso pronunciado para presentar una moción por la que se pedía al Gobierno "la restitución y el mantenimiento de los derechos y las libertades del pueblo" y "la revocación de toda ley o reglamento que lesione esos derechos o esas libertades", el Sr. A. Hepplé (laborista) afirmó que la proclama No. 198 de 1953 constituye un ataque del Gobierno contra el derecho de libre reunión pública. Declaró que esos reglamentos convierten en delito el solo hecho de que el pueblo

realice las actividades normales de una democracia y ha señalado a la atención de la Asamblea las disposiciones del artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.<sup>75</sup> Sin embargo, su propuesta no obtuvo apoyo alguno fuera de su partido.

101. Las disposiciones puestas en vigor por la proclamación No. 198 de 1953 han sido modificadas a su vez, el 17 de mayo de 1954, por la proclamación No. 97, según cuyos términos la autorización para celebrar reuniones en las que tomaran parte más de 10 indígenas podría proceder del secretario para asuntos indígenas o de un comisario principal para los indígenas. Por otra parte, además de las excepciones mencionadas ya, no sería necesario obtener autorización para reuniones celebradas por un candidato nombrado normalmente, que se presentara a las elecciones para el Senado, la Asamblea o para un Consejo provincial.

## II. Apreciación de las medidas de trato diferencial teniendo en cuenta las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos

CONFRONTACIÓN DE LOS TEXTOS ANALIZADOS CON LAS OBLIGACIONES QUE INCUMBEN A LA UNIÓN SUDAFRICANA EN VIRTUD DE LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS

102. Las medidas legislativas y reglamentarias analizadas anteriormente forman parte de la política de *apartheid* seguida por el Gobierno de la Unión Sudafricana. Indiscutiblemente, aumentan y agravan la discriminación que existía antes en lo relativo a la residencia, al derecho de propiedad, al trabajo y al ejercicio de profesiones, al uso de servicios públicos, a la educación, a la aplicación del derecho penal y a la libertad de reunión. Por lo tanto, la Comisión no puede sino comprobar que todo lo que dijo en el párrafo 869 de su primer informe se aplica también, *mutatis mutandis*, a esas nuevas medidas y que, al adoptarlas, el Gobierno de la Unión Sudafricana ha faltado a las obligaciones que contrajo en virtud del Artículo 56 de la Carta; asimismo, esas medidas están en contradicción con el propósito enunciado en el inciso 3 del Artículo 1 de la Carta.

CONFRONTACIÓN DE LOS TEXTOS ANALIZADOS CON LAS DISPOSICIONES DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

a) *Confrontación de los textos analizados con las disposiciones de la Declaración relativa a determinados derechos*

*Residencia y derecho de propiedad*

*Ley No. 18 de 1954 para modificar la ley sobre la creación del Fondo Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (Act to amend the Native Trust and Land Act 1936, No. 18, 1954).*

*Ley No. 19 de 1954 sobre el reasentamiento de los indígenas (The Native Resettlement Act, No. 19, 1954)*

103. El principal objeto de la ley No. 18 de 1954 es el de reducir el número de indígenas que ocupan tierras en los predios en calidad de *squatters* o con un contrato de *labour tenancy*. El Gobierno no asume la obligación

<sup>73</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates, (Hansard), segundo período de sesiones, 11a. Legislatura, 3760 a 3768.* Conviene observar también que, en la respuesta que dió a una pregunta similar sobre el derecho de los indígenas a actuar como jurados o como asesores, pregunta formulada durante el debate sobre el proyecto de ley relativo a la abolición de la Suprema Corte Indígena, el Ministro de Justicia manifestó que "no estaba dispuesto en ese momento a proporcionar indicaciones de ningún género con respecto al empleo de jurados indígenas" o de asesores indígenas.

<sup>74</sup> Véase A/2505, Anexo II, pág. 139.

<sup>75</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates, (Hansard), segundo período de sesiones, 11a. Legislatura, págs. 625, 639 y 640.*



de asegurar un lugar equivalente en otras tierras ni tampoco un empleo cualquiera a algunos indígenas que pueden, de este modo, ser desposeídos de las tierras que ocupan a menudo desde hace varias generaciones. Esta ley contiene además, restricciones en lo que se refiere a la división, parcelación, enajenación y al arrendamiento de algunas tierras que pertenecen a los indígenas.

104. La ley No. 19 de 1954 tiene también por objeto desposeer a los indígenas establecidos desde hace mucho en ciertos barrios de Johannesburgo. Aunque dicha ley prevé que esa evicción sólo podrá realizarse con la condición de que se reinstale a las personas desposeídas en otro barrio, no ofrece la posibilidad a los que poseían en plena propiedad bienes inmuebles en sus antiguas zonas de residencia, de adquirir derechos equivalentes en el lugar a que sean trasladados.

105. La Comisión opina que tanto las disposiciones de la ley No. 18 de 1954 como las de la ley No. 19 de 1954, no se ajustan a las del párrafo 1 del artículo 13 de la Declaración. Además, la Comisión, con relación a la disposición de la ley No. 19 de 1954, que no permite a los indígenas despojados, que poseían bienes inmuebles en plena propiedad en sus antiguas residencias, que adquieran derechos equivalentes en el lugar al que serán trasladados, estima que no se ajusta a las disposiciones del artículo 17 de la Declaración. El párrafo 1 del artículo 13 y el artículo 17 de la Declaración están redactados de la manera siguiente:

#### "Artículo 13

"1) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado."

#### "Artículo 17

"Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

"Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad."

#### *Trabajo y ejercicio de las profesiones*

*Ley No. 48 de 1953 sobre la mano de obra indígena (Arreglo de los conflictos del trabajo)* (The Native Labour (Settlement of Disputes) Act, No. 48, 1953)

106. La ley No. 48 de 1953 ha privado a algunos asalariados indígenas del derecho a ser miembros de sindicatos obreros reconocidos, derecho que poseían antes,<sup>70</sup> asimismo ha prohibido a los asalariados indígenas que se declaren en huelga; finalmente ha instituido un sistema para resolver los conflictos del trabajo, relativo a los asalariados indígenas, por el que prohíbe a los interesados o a sus representantes toda participación en la estructura superior de este sistema.

107. La Comisión opina que las disposiciones de la ley No. 48 de 1953, mencionadas anteriormente, están en desacuerdo con las del párrafo 1 del artículo 20 y del artículo 23 de la Declaración, y sobre todo, con el párrafo 4 del artículo 23. El párrafo 1 del artículo 20 y el artículo 23 de la Declaración están redactados de la siguiente manera:

#### "Artículo 20

"1) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas."

<sup>70</sup> La situación de los sindicatos obreros indígenas no se ha modificado: no están prohibidos, pero no serán reconocidos oficialmente (*A Survey of Race Relations in South Africa, 1952-1953*, publicado por el *South African Institute of Race Relations*).

#### "Artículo 23

"1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

"2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

"3) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

"4) Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses."

#### *Uso de los servicios públicos*

*Ley No. 49 de 1953 sobre la separación obligatoria en los servicios públicos* (Reservation of Separate Amenities Act, No. 49, 1953)

108. La ley No. 49 de 1953 ha sancionado el principio de la segregación de los individuos que pertenecen a diversos grupos en lo que se refiere al acceso y al uso de los servicios públicos. Ha autorizado, además, tanto a las autoridades como a las personas privadas encargadas de la administración de un servicio público, a instalar dependencias separadas para esos individuos sin tener siempre en cuenta el principio efectivo de la igualdad de éstas, que se aplicaba con el sistema anterior.

109. Sin embargo, en la Declaración no figura una disposición específica relativa a la igualdad en el uso de los servicios públicos.

#### *Educación*

*Ley No. 47 de 1953 sobre la educación de los bantúes* (The Bantu Education Act, No. 47, 1953)

110. La ley No. 47 de 1953 presenta, sobre todo, un aspecto administrativo, y su finalidad inmediata es la de transferir la educación de los bantúes, que depende de las provincias, al Departamento de Asuntos Indígenas de la Unión. Sin embargo, las declaraciones hechas por el Ministro de Asuntos Indígenas ante la Asamblea y reproducidas en el párrafo 56 de este documento, no dejan lugar a dudas sobre el objetivo que se persigue realmente, a saber, el de crear para la población bantú un sistema de educación diferente del que existe para el resto de la población "teniendo en cuenta las posibilidades que se le brindarán en la vida y el ambiente en que vive . . .". Además, se priva a los padres de los alumnos la iniciativa que poseían para el establecimiento de escuelas y, por consiguiente, de la posibilidad de elegir el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

111. La Comisión opina que la ley No. 47 de 1953 no está en conformidad, sobre todo por su espíritu, con las disposiciones del artículo 26 de la Declaración, cuyo texto es el siguiente:

#### "Artículo 26

"1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generali-

zada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

"2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

"3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de dar a sus hijos."

#### *Derecho penal*

*Ley No. 21 de 1954 que modifica la ley sobre el procedimiento penal y los jurados* (The Criminal Procedure and Jurors Amendment Act, No. 21, 1954)

112. La ley No. 21 de 1954 ha previsto que únicamente los europeos puedan ser miembros de un jurado en los juicios penales, incluso cuando el acusado o la víctima pertenece al grupo no blanco. Esta medida parece ser de extrema gravedad, teniendo en cuenta la situación racial y las tiranteces, resentimientos y temores que engendra. Ciertamente es que se juzga al acusado sin jurado, siempre que éste no lo pida; sin embargo, en este caso, se le priva de una garantía que el derecho general del país considera esencial para el acusado.

113. La Comisión opina que las disposiciones de la ley No. 21 de 1954 no están en conformidad con las disposiciones de los artículos 3 y 10 de la Declaración. Estas disposiciones están redactadas de la manera siguiente:

#### *"Artículo 3*

"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona."

#### *"Artículo 10*

"Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal."

#### *Libertad de reunión*

*Reglamentos para la fiscalización de mítines, reuniones, o celebración de asambleas en las zonas indígenas — Proclamación No. 97 de 1954* (Regulations for Control of Meetings, Gatherings or Assemblies in Native Areas — Proclamation No. 97, 1954)

114. Las disposiciones publicadas en 1953 y 1954 modifican las disposiciones que estaban anteriormente en vigor; las nuevas disposiciones prohíben, bajo pena de sanciones penales, los mítines, las reuniones, celebración de asambleas, etc. no autorizados, en las zonas indígenas, en las que participen más de 10 indígenas, con excepción de algunas reuniones enumeradas en las disposiciones. Aunque conservan el sistema anterior, las nuevas disposiciones refuerzan las medidas de fiscalización de las reuniones, mítines, etc., así como las medidas de represión.

115. La Comisión opina que el conjunto de esta reglamentación, especialmente con las disposiciones aun más graves que han sido introducidas en el transcurso de

los últimos meses, no están en conformidad con la disposición del artículo 2 de la Declaración, según la cual "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición". En consecuencia, debido a esta reglamentación, por el hecho de pertenecer a un grupo étnico, los individuos se ven restringidos en el ejercicio del derecho fundamental reconocido a "toda persona" en virtud del párrafo 1 del artículo 20 de la Declaración. Esta disposición está redactada de la manera siguiente:

b) *Juicio sobre la conformidad entre la legislación analizada y de determinados artículos de la Declaración en los cuales se proclaman principios generales*

116. Lo mismo que respecto de las medidas legislativas anteriores que corresponden a la política de *apartheid*, basada en la idea de la desigualdad de las razas humanas, la Comisión opina que las nuevas medidas, analizadas anteriormente, son contrarias a las disposiciones de los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, redactados de la siguiente manera:

#### *"Artículo 1*

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

#### *"Artículo 2*

"Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."

"Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."

#### *"Artículo 7*

"Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

La Comisión opina, asimismo, que la situación general, agravada por las recientes medidas, no permite la aplicación total de los principios enunciados en el párrafo 2 del artículo 29 de la Declaración, redactado de la siguiente manera:

#### *"Artículo 29*

"2) En el ejercicio de sus derechos y el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática."



# CAMBIOS RECIENTES DE LA SITUACION RACIAL EN LA UNION SUDAFRICANA

(Un año de vida sudafricana bajo el régimen de la *apartheid*)

117. En el presente capítulo, la Comisión ofrece cierto número de informaciones sobre la situación racial en la Unión Sudafricana, así como sobre los hechos ocurridos, particularmente desde que se publicó su primer informe. Las informaciones no se exponen en orden cronológico, sino que se agrupan bajo cierto número de títulos. Siempre que ha parecido útil, se han hecho referencias de un título a otro.

118. La Comisión se ha abstenido de opinar sobre las informaciones que reproduce. Siempre consigna su origen y no asume la responsabilidad de las mismas.<sup>77</sup>

## I. La cuestión de los derechos de voto de las personas de origen étnico mixto y algunos otros debates parlamentarios de carácter político relativos al problema racial

### a) La cuestión del derecho de voto de las personas de origen étnico mixto

119. En el primer informe de la Comisión se encuentran observaciones sobre la crisis constitucional provocada por la cuestión de la exclusión de los electores de origen étnico mixto de la Provincia del Cabo del padrón electoral común a fin de inscribirlos en un padrón separado y darles una representación parlamentaria distinta.<sup>78</sup> Durante los últimos meses esta cuestión ha constituido uno de los puntos principales de la vida política y parlamentaria de la Unión.

120. En septiembre de 1953, según lo prescribe la *South Africa Act, 1909*, sobre esta materia,<sup>79</sup> las dos Cámaras del Parlamento reunidas en sesión conjunta procedieron a la tercera lectura del proyecto de ley tendiente a modificar la ley relativa a la organización de Sudáfrica (*South Africa Act, Amendment Bill*).

(Extracto del *South Africa*)

"Cuando se efectuó la votación en tercera lectura, se emitieron 122 votos en favor del proyecto de ley y 78 en contra. Para lograr la aprobación conforme a lo previsto en la Constitución, el Gobierno tenía que obtener un mínimo de 138 votos o sea los dos tercios del número total de los miembros de ambas asambleas."<sup>80</sup>

121. En el curso de este debate, el Sr. Strauss, Jefe del Partido Unionista y de la oposición en la Asamblea, formuló entre otras cosas la siguiente declaración:

(Extracto del *South Africa*)

"Es tiempo que el Gobierno comprenda que no ha recibido el mandato constitucional para intervenir en las disposiciones de la *South Africa Act* y de que la Oposición ha recibido el mandato de impedirle que ataque la Constitución, así como de que pueda atender contra sus disposiciones fundamentales.

"El Sr. Strauss invitó al Gobierno a aceptar la situación tal como existe y a no arrastrar al país a

nuevas divisiones. Los derechos políticos de las personas de origen étnico mixto no constituyen un peligro, mas si se trata de menoscabar estos derechos, nos veremos arrastrados a dificultades incalculables y los daños causados serán enormes."<sup>81</sup>

122. Un miembro del Partido Laborista propuso que se suspendiese el debate sin votación y pidió al Primer Ministro que presentase nuevamente la ley encaminada a dar una representación separada a ciertas categorías de electores y que la enviara a un comité especial antes de la segunda lectura. Esto permitiría que las personas de origen étnico mixto presentaran sus propias opiniones al respecto, pues los partidos han expuesto tesis contradictorias sobre lo que piensan del proyecto de ley las personas de origen étnico mixto.<sup>81</sup>

123. Si bien oficialmente otro orador repudió esta sugerencia en nombre del Partido Laborista,<sup>81</sup> el Gobierno recurrió a este procedimiento después de que las dos Cámaras en sesión conjunta rechazaron el proyecto de ley encaminado a modificar la ley relativa a la organización de Sudáfrica (*South Africa Amendment Bill*).<sup>82</sup> El 2 de octubre de 1953, la Asamblea y el Senado procedieron, en sesión conjunta, a la primera lectura del proyecto de ley de 1953 encaminado a modificar y dar validez a la ley sobre la representación separada de ciertas categorías de electores (*Separate Representation of Voters Act Validation and Amendment Bill, 1953*) presentado por el Gobierno, y decidieron designar una comisión presidida por el Dr. T. E. Dönges, Ministro del Interior, a fin de efectuar una investigación sobre el proyecto de ley de 1953 encaminado a modificar y dar validez a la ley sobre la representación separada de ciertas categorías de electores.

124. La citada Comisión, en su informe al Gobernador General,<sup>83</sup> indica que celebró algunas sesiones a fin de oír las declaraciones testimoniales y que se produjeron abundantes declaraciones testimoniales para completar las observaciones por escrito presentadas por las partes interesadas a las que la Comisión estimó que debería invitar a comparecer ante ella para declarar personalmente. No obstante la Comisión consideró que no podría terminar su investigación durante las vacaciones parlamentarias. Así pues, estimó que sería realizada más adecuadamente por un organismo directamente responsable ante el Parlamento y se abstuvo de formular ninguna recomendación.

<sup>81</sup> *Ib.*, 26 de septiembre de 1953.

<sup>82</sup> Parece que se realizó otra tentativa para lograr el objetivo que se propone alcanzar el Gobierno en virtud de la creación de una nueva *Court of Constitutional Appeal*; no obstante, esta vez, dentro del marco de la Corte Suprema de la Unión Sudafricana. La Corte de Apelación Constitucional constituiría una sala separada de la Corte Suprema; estaría compuesta de magistrados de esta Corte designados por el Gobernador General. Véase *South Africa*, 30 de octubre de 1953. No obstante, algunos miembros influyentes del Partido Nacionalista se opusieron a la reforma judicial. Véanse declaraciones del Sr. O. Pirow, Q.C., ex Ministro de Justicia, *Ib.*

<sup>83</sup> *Report of the Commission to enquire into the subject matter of the separate representation of voters act validation and amendment bill, 1953*, Parte I y Parte II, *The Government Printer*, Pretoria, N.G., Nos. 20 y 21, 1954.

<sup>77</sup> Los pasajes sangrados son citas de la fuente indicada.

<sup>78</sup> Véase A/2505, párr. 478 a 482 y párr. 722 a 728.

<sup>79</sup> A/2505, nota 208.

<sup>80</sup> *South Africa*, 19 de septiembre de 1953.

125. El 1° de febrero de 1954, en virtud de resoluciones separadas, la Asamblea y el Senado decidieron crear un comité mixto encargado de examinar el proyecto de ley encaminado a modificar y dar validez a la ley sobre la representación separada de ciertas categorías de electores (*Joint Committee on the subject of the separate representation of voters act validation and amendment bill*), presidido igualmente por el Dr. Dönges, Ministro del Interior. Este Comité presentó su informe el 17 de marzo de 1954,<sup>84</sup> y recomendó aprobar el proyecto de ley con ciertas modificaciones de detalle.

126. El Primer Ministro, al presentar el proyecto de ley ante la sesión conjunta de las dos Cámaras, hizo una exposición de los antecedentes históricos del problema. Además, formuló ciertas declaraciones que se resumen a continuación:

(Extracto del *South Africa*)

"Si el Gobierno no logra la aprobación de su proyecto de ley, se esforzará por obtener un mandato al efectuarse las elecciones de los Consejos provinciales, elecciones que deben verificarse en junio. La investigación del Comité Especial creado para examinar el proyecto de ley durante las vacaciones de Pascua, permitió consultar a las personas de origen étnico mixto. Se desprende de sus memorándum y declaraciones orales que éstos se encuentran igualmente divididos en cuanto a la cuestión y que, agregó el Sr. Malan, si efectivamente se hubiesen inscrito en las listas todos los electores calificados de origen étnico mixto, habría 150.000 de éstos en vez de 36.000 como en la actualidad.

"Han perdido todo su sentido las condiciones exigidas a los electores mestizos, continuó diciendo el Primer Ministro. Todas las personas de origen étnico mixto saben leer, todas poseen bienes inmuebles por valor de 75 libras cuando menos y todas ganan como mínimo 50 libras anuales. Dentro de 50 años, si se ha de dar crédito a las estadísticas serias, el número de personas de origen étnico mixto en el Cabo superarán al de los blancos en unos 2.000.000. Actualmente, en las escuelas del Cabo, el número de niños mestizos excede en 22.000 al de los europeos. Si esto no constituye un grave problema que merece que se le preste atención entonces, pregunto a Uds., ¿qué constituye un problema grave? agregó el Ministro.

"No es una idea nueva la de proteger el derecho de voto de los blancos en Sudáfrica, y no es ni injusto ni inmoral hacerlo. El mismo problema se ha planteado en otros países del *Commonwealth*: en el Canadá y en Australia, en donde a los grupos no europeos, que ni siquiera constituyen una amenaza para la autoridad de los europeos, no se les ha concedido el derecho de voto. En Nueva Zelanda, se ha dado a los maoríes una representación separada."<sup>85</sup>

127. (Extracto del *South Africa*)

"El Sr. Strauss, jefe del Partido Unionista y de la oposición, ... ha dicho que este proyecto de ley constituiría una medida indeseable cuyo solo efecto sería el de mantener al país en la agitación y empeorar las relaciones raciales. Disminuye el presti-

gio del país a los ojos del mundo. Debe ser rechazado el proyecto de ley, pues haría que las personas de origen étnico mixto perdieran la confianza en la palabra del hombre blanco, pondría en peligro la autoridad del blanco y podría ocasionar la formación de un sólido frente antiblanco. En contradicción con lo expuesto por el Sr. Malan, el Sr. Strauss declaró que la gran mayoría de las declaraciones testimoniales ante el Comité Especial demostraron que las personas de origen étnico mixto se oponían al proyecto de ley. También negó que dichas personas constituyesen una amenaza para la autoridad de los europeos, puesto que no representan sino el 3% del total de los electores en Sudáfrica."<sup>86</sup>

128. La aceptación por el Gobierno de una enmienda presentada por el nuevo grupo disidente que se separó del Partido Unionista constituyó uno de los hechos salientes de este debate.<sup>86</sup>

(Extracto del *Rand Daily Mail*)

"La enmienda preveía la creación de un padrón electoral separado para los electores mestizos, de la Provincia del Cabo; pero estos electores, cuyos nombres figuraban en el padrón común el 30 de junio de 1954, tendrían la opción de permanecer en el padrón común o de pedir su inscripción en el padrón de electores mestizos del Cabo. Por lo demás, la lista de electores mestizos del Cabo comprendería a los electores mestizos que solicitaron su inscripción después del 30 de junio, así como a los eliminados del padrón común por no reunir ya las condiciones exigidas y que, por haber cumplido nuevamente esas condiciones, pidieron su reinscripción después del 9 de marzo de 1954."<sup>87</sup>

129. Después de la aceptación de esta enmienda, seis miembros del *Independent United Party* votaron con la mayoría en favor del proyecto modificado. No obstante, el proyecto no fué aceptado en tercera lectura por no haberse reunido la mayoría necesaria de los dos tercios de los votos de los miembros de ambas Cámaras en sesión conjunta: faltaban todavía nueve votos para alcanzar esta mayoría.<sup>88</sup>

130. (Extracto del *Rand Daily Mail*)

"Después de fracasar la quinta tentativa del Gobierno para hacer aprobar una representación separada para los electores mestizos del Cabo, el Primer Ministro salió de la Cámara dispuesto a hacer una sexta tentativa, tal como lo había anunciado a la Cámara. Según los Nacionalistas, el Primer Ministro tiene la intención de modificar la composición del Senado después de las elecciones provinciales."<sup>88</sup> Este plan se describe del modo siguiente:

(Extracto del *Rand Daily Mail*)

"Después de disolverse el Senado, los Nacionalistas harían elegir otro, no conforme a la representación proporcional como se ha hecho desde que se creó la Unión, sino por votación mayoritaria.

"Lo que facilita la tarea de los Nacionalistas es que, como descubrieron ellos mismos con sorpresa, la forma de sufragio puede ser modificada por el Gobernador General previa consulta al Consejo, esto es, de hecho, por el Gabinete; no es necesario que se haga aprobar un nuevo proyecto de ley.

<sup>84</sup> *Report, Proceedings and evidence of the Joint Committee on the subject of separate representation of voters act validation and amendment bill*, impreso por orden de la Asamblea, abril de 1954.

<sup>85</sup> *South Africa*, 22 de mayo de 1954.

<sup>86</sup> *Ib.*

<sup>86</sup> Véase el párr. 135.

<sup>87</sup> *Rand Daily Mail*, 9 de junio de 1954.

<sup>88</sup> *Ib.*, 15 de junio de 1954.

"Sus consejeros jurídicos les dicen que el plan no puede fracasar. Los 32 miembros electivos del Senado son escogidos en cada provincia por colegios electorales compuestos por todos los miembros del Parlamento y del Consejo Provincial de la provincia.

"Hasta ahora los miembros del Senado han sido elegidos conforme a la representación proporcional . . . Pero, según el nuevo sistema que se ha proyectado, un partido que tenga la simple mayoría en una provincia podría apoderarse de los ocho asientos senatoriales.

"Así, sería posible que en el Cabo, en el Estado Libre y en Transvaal, donde los nacionalistas cuentan con mayorías variables, éstos obtuviesen 24 asientos, ocho en cada provincia, en vez de los cuatro, siete y cinco que poseen en el actual sistema.

"En Natal perderían el único asiento que poseen, pues la mayoría de los miembros del colegio electoral apoyan a la oposición. Así, pues, ganarían ocho asientos y no perderían sino uno de ellos.

"Sería necesario que los Nacionalistas se aseguren de que, después de las elecciones provinciales, contarán con una mayoría en el Cabo y en el Transvaal, pues el Estado Libre es sólidamente nacionalista. Así, una simple enmienda a la *South Africa Act* durante el próximo período de sesiones, en la que se declare disuelto el Senado, permitiría implantar el nuevo régimen."<sup>89</sup>

131. En junio de 1954 se efectuaron las elecciones para renovar el Consejo Provincial Natal, las que terminaron con la victoria de la oposición (*United Party*)<sup>90</sup> En el mes de agosto de 1954 se efectuaron las elecciones para renovar los consejos provinciales de las otras tres provincias que forman la Unión. (Extracto de *The New York Times*)

"Los resultados de las elecciones efectuadas en los 147 distritos electorales que forman las tres provincias votantes arrojaron la distribución siguiente de los diferentes partidos (todavía no se conocen los resultados de un distrito electoral de la Provincia del Cabo):

Transvaal . .	Nacionalistas	45	Partido Unionista	23
Estado Libre . . . .	"	25	"	0
Provincia del Cabo . .	"	29	"	24

"Ulteriormente serán elegidos en la Provincia del Cabo dos representantes especiales de los indígenas."<sup>91</sup>

#### b) Algunos otros debates parlamentarios de carácter político relativos al problema racial

132. En el curso del período de sesiones del Parlamento que terminó el 15 de junio de 1954, se realizaron algunos debates en los cuales se trataron los diversos aspectos de la cuestión racial. Entre estos debates se destacan muy especialmente aquéllos que se desarrollaron en la Asamblea del 3 al 8 de febrero de 1954 sobre una moción de censura al Gobierno, presentada por el Sr. Strauss (Partido Unionista),<sup>92</sup> jefe de la Oposición, así como los efectuados igualmente en la Asamblea del 15 al 16 de febrero de 1954 sobre

el *Part Appropriation Bill*.<sup>93</sup> En el capítulo VI del presente Informe, en el que se exponen las diversas soluciones del problema racial propuestas en la misma Unión sudafricana, se encontrarán extractos de algunos discursos pronunciados en el curso de estos dos debates.

## II. Nuevos partidos y nuevas agrupaciones políticas

### a) Partido Liberal de Sudáfrica

133. En 1953, la Asociación Liberal Sudafricana (*South African Liberal Association*) aprobó la decisión de transformarse en partido político con la denominación del Partido Liberal Sudafricano. Este Partido celebró su primer congreso en julio de 1953 y su segundo en julio de 1954. En el Capítulo VI del presente informe, en el que se exponen las diversas soluciones del problema racial propuestas en la misma Unión Sudafricana se encontrarán datos relativos al programa del Partido Liberal.

### b) Partido Federalista Sudafricano

134. En 1953 se fundó igualmente otro partido político, el Partido Federalista Sudafricano. El programa de este partido comprende una reforma de la actual constitución de la Unión que aumentaría la autonomía de las provincias y que transformaría a la Unión en Estado federal. Igualmente en el Capítulo VI de este informe se exponen las partes del programa relativas al trato de las poblaciones no europeas.

### c) Partido Unionista Independiente

135. (Extracto de *The New York Times*)

"Actualmente existe en el Parlamento un nuevo grupo de siete importantes y respetados miembros del Partido Unionista, que representan a las diversas regiones del país, y se designan con el nombre de Partido Unionista Independiente, y consideran que el problema principal es el de asegurar la supremacía de los blancos. El Sr. Bailey Bekker, ex Jefe del Partido Unionista en el Transvaal, la más importante de las cuatro provincias de la Unión Sudafricana, es el dirigente de este grupo en el Parlamento. Los independientes no son descontentos ni están aislados. Es sabido que dentro del Partido Unionista hay muchos hombres que un día podrían repudiar la dirección de Strauss y pasarse al Partido Unionista Independiente si se convencieran de que este paso es necesario para fortalecer la supremacía de los blancos en el país".<sup>94</sup>

(Extracto del *Rand Daily Mail*)

"El Sr. P. B. Bekker, jefe del Partido Unionista Independiente, anunció a la Asamblea que su grupo tenía la intención de celebrar una conferencia después de las elecciones provinciales, con objeto de formar un partido conservador. Este partido se esforzaría por agrupar a todos los elementos moderados.

"El Sr. Bekker declaró:

"Ahora es completamente evidente que el Partido Unionista, por estar en manos de una facción, se ha apartado de sus principios tradicionales para dejarse arrastrar irremediabilmente hacia la izquierda, en una dirección liberal.

<sup>89</sup> *Ib.*, 16 de junio de 1954.

<sup>90</sup> *Ib.*, 18 de junio de 1954.

<sup>91</sup> *The New York Times*, 20 de agosto de 1954.

<sup>92</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), Nos. 1 y 2, 1954.

<sup>93</sup> (Hansard) *Ib.*, No. 3, 1954.

<sup>94</sup> *The New York Times*, 14 de febrero de 1954.

"El grupo del Partido Unionista Independiente se distingue del Partido Nacionalista por su posición en lo concerniente a la Constitución, los tribunales y el republicanismo, así como por la aplicación práctica de la *apartheid*, por lo menos tal como la entienden ciertos dirigentes más extremistas de ese Partido."

"Sostendremos al Primer Ministro cuando, en nuestra opinión, defienda los intereses de Sudáfrica, y nos opondremos a él, animados del mismo espíritu, por las mismas razones."

#### d) *South African Congress of Democrats*

136. Esta nueva organización se propone como objetivo alcanzar la igualdad completa, y en todos los órdenes, de todos los habitantes de la Unión, sin ninguna discriminación por motivo de raza o color. En el Capítulo VI del presente informe, se encontrarán informaciones más detalladas acerca de su programa.

#### e) *Organización de las personas de origen étnico mixto en Sudáfrica*

137. (Extracto del *South Africa*)

"Con motivo de un Congreso en el que se reunieron 60 delegados, celebrado en Salt River, se formó una nueva organización, la Organización de Personas de Origen Étnico Mixto de Sudáfrica.

"El propósito principal de esta Organización es que se reconozca la totalidad de los derechos democráticos a todas las poblaciones de Sudáfrica en materia política, social y cultural.

"Esta Organización se dedica a organizar a las personas de origen étnico mixto, a hacer comprender mejor sus problemas y a constituir una fuerza más poderosa para la conquista de la igualdad de derechos.

"El Sr. E. A. Deane, que la presidía, en la apertura de la Convención, declaró que deploraba que las otras organizaciones de las poblaciones de origen étnico mixto no hubiesen considerado útil asistir a esa reunión".

### III. Actitud de las iglesias

138. Entre las numerosas manifestaciones de los miembros del clero de las diversas iglesias, la Comisión ha expuesto las siguientes por considerarlas especialmente típicas.

#### a) *Declaración conjunta de los Obispos de la Iglesia Anglicana de Sudáfrica*

(Extracto del *South Africa*)

"Ertimamos que la única política nacional moralmente defendible debe ser la de ofrecer las mayores posibilidades de desarrollo a los miembros de todos los grupos raciales. Consideramos que es moralmente injustificado el desarrollo de una política cuya finalidad sea mantener a un grupo racial determinado en una situación permanente de inferioridad; y consideramos que tiende a este fin la discrimina-

ción racial, tal como se practica en este país. En cada grupo racial hay grandes diferencias de capacidad entre los hombres y es injusto que las posibilidades ofrecidas a un hombre estén determinadas por el grupo racial al que pertenece y no por sus propias cualidades y capacidades. Una política tal parece conducirnos hacia uno de esos regímenes de castas que la Iglesia ha desaprobado siempre".

En la Declaración se condena también la política de la *apartheid*, en nombre del principio de igualdad, en los siguientes términos:

(Extracto del *South Africa*)

"Desde que se aprobó la ley que releva al Estado de la obligación de ofrecer oportunidades iguales a los diferentes grupos raciales, no es lícito ya defender la segregación racial aduciendo que no lesiona el principio de igualdad."

En la Declaración se indica que si efectivamente los europeos y los africanos asisten a los cultos en edificios religiosos separados, nada impide que un miembro africano de la Iglesia vaya a orar en cualquier iglesia de su elección, y que el Gobierno no ha intentado intervenir en esta materia.

En lo concerniente a la enseñanza, aunque se admite que es razonable que en las actuales circunstancias existan escuelas separadas para los diversos grupos raciales, en la Declaración se expresa el deseo de que un cambio en la opinión pública permita recibir una educación común a algunos niños de todos los grupos raciales, lo que no haría correr graves peligros a los espíritus, y añade:

(Extracto del *South Africa*)

"Consideramos que moralmente es injustificado educar a un grupo racial determinado de tal modo que sus miembros no puedan ocupar sino puestos subordinados o inferiores."

#### b) *Conferencia de las Iglesias Reformadas Holandesas sobre las relaciones interracial*

139. El Consejo Misionero Federal de las Iglesias Reformadas Holandesas de la Unión Sudafricana durante estos últimos años, ha auspiciado no menos de cinco conferencias consagradas a la situación racial en Sudáfrica. Sólo la primera de estas cinco conferencias era exclusivamente europea y el idioma utilizado casi exclusivamente el afrikaans. En las otras cuatro los delegados de los bantúes o africanos se encontraban en mayoría. Del 17 al 19 de noviembre de 1953 se celebró en Pretoria una nueva conferencia en la que se reunieron los dirigentes blancos de las Iglesias Reformadas Holandesas. El tema general de esta conferencia era: Los Principios Cristianos en la Sudáfrica Multirracial (*Christian Principles in Multi-racial South Africa*) y en ella se presentaron 13 informes. Al concluir esta conferencia, se publicó una declaración de la que se señalan los siguientes pasajes:

(Extracto del libro *Christian Principles in Multi-Racial South Africa*)

"5) Animaba a todos los participantes el vivo deseo de lograr soluciones y de ponerse de acuerdo sobre ciertos puntos. Igualmente hemos sentido la urgencia del problema conscientes de que es grave la tirantez racial en nuestro país y de que las discrepancias entre los cristianos europeos ejercen un efecto desfavorable sobre los no europeos.

<sup>95</sup> *Pand Daily Mail*, 16 de junio de 1954.

<sup>96</sup> *South Africa*, 3 de octubre de 1953.

<sup>97</sup> Igualmente la Comisión tomó nota de la declaración sobre las relaciones interracial publicada en junio de 1952 por los Arzobispos y Obispos de la Iglesia Católica de la Unión Sudafricana y los protectorados, que le fué comunicada por la Unión Católica Internacional de Servicio Social, la Conferencia Internacional de Obras Católicas de Caridad y por la Unión Mundial de Organizaciones Católicas Femeninas. Véase el documento A/AC.102 Anexo C/V, capítulo VI, párr. 272.

<sup>98</sup> *South Africa*, 31 de octubre de 1953.

<sup>99</sup> *Ib.*

"6) Los cambios de impresiones no modificaron las posiciones adoptadas y no era ésta la finalidad buscada. Pero se emitió constantemente la siguiente opinión: Nos es imposible compartir vuestras creencias y convicciones, mas de buen grado reconocemos vuestra honradez y vuestro derecho a profesar esas convicciones.

"7) Hemos confirmado que, como cristianos, tenemos mucho en común. Tenemos nuestra fe común en Cristo, Nuestro Señor y Salvador, al que debemos suprema obediencia. Nuevamente hemos comprendido que la primera tarea de todos nosotros es la de llevar el Evangelio a los no europeos y edificar entre ellos la Iglesia de Cristo. Es posible decir aún que, en gran parte, nuestras conversaciones no consistieron en una discusión sino que en ellas nos hemos consultado mutuamente acerca de los medios que permitirían organizarnos y proseguir más eficazmente nuestra misión evangélica. Es notable el que, pese a las profundas discrepancias referentes a la política misionera, la labor del misionero de las diversas iglesias sea prácticamente muy parecida.

"Por esta razón, invitamos a cada uno a luchar por que desaparezca entre las iglesias toda competencia contraria al cristianismo, a fin de dar un ejemplo a los no europeos.

"8) Hemos estimado que los no europeos pueden desear el derecho y la justicia en todos los órdenes, importantes o menos importantes, pero que es menester no hablar de derechos si al mismo tiempo no se aceptan los deberes fundamentales.

"10) El Consejo Misionero Federal anunció que había decidido celebrar en fecha ulterior una conferencia más amplia a la que se invitaría a los representantes blancos y no blancos de las otras iglesias y sociedades misioneras de nuestro país. El Consejo Misionero Federal decidirá la fecha, el lugar y el programa de esta nueva conferencia. La presente conferencia formuló sugerencias, tal como se le pidió, referentes a esta próxima conferencia."

140. La Comisión señala la información siguiente, que recibió en el momento de concluir su Informe: (Extracto de *La Suisse*)

"Abanson, 22 de agosto de 1954 (AFP) — El Dr. Ben Marais, de Pretoria, Consejero de la delegación de la Iglesia Reformada de Holanda en Sudáfrica, al hablar el sábado en la mañana en la Asamblea del Consejo Ecuménico de Iglesias, exhortó a las Iglesias a dar prueba de calma y espíritu cristiano al tratar el problema de la segregación racial.

"Otro orador, el rector Mays, del College Morehouse de Georgia, delegado negro de la Iglesia Bautista, había declarado anteriormente que la existencia de la segregación racial "constituía el más grande escándalo de la Iglesia", sobre todo en los "Estados Unidos y en Sudáfrica". Agregó que "los futuros historiadores escribirían una triste página si al estudiar nuestra época y nuestra manera de vivir, tuvieran que señalar que el último baluarte de una segregación basada en principios de raza había sido en los Estados Unidos y en Sudáfrica, la Iglesia de Dios".

<sup>100</sup> *Christian Principles in Multi-Racial South Africa—A Report of the Dutch Reformed Conference of Church Leaders*, Pretoria, 17-19 de noviembre, págs. 176 y 177.

"El Dr. Marais subrayó que son frecuentes los antagonismos entre los grupos raciales y que, en numerosos países, "los cristianos" esperan que la Iglesia los guíe en esta materia. "Así, pues, concluyó, conviene que nos enfrentemos a este problema con un espíritu sereno y cristiano."

c) *Reacciones de las Iglesias ante diversas cuestiones relativas a la situación racial*

141. En las secciones del presente capítulo que van a continuación se encontrarán algunas indicaciones sobre la actitud que las Iglesias o los miembros del clero adoptan frente a problemas tales como la propiedad, la residencia, la vivienda, la educación, la enseñanza, la legislación del trabajo, etc.

**IV. Actividades de las instituciones científicas que se ocupan de los problemas raciales**

a) *South African Institute of Race Relations (Instituto Sudafricano de Relaciones Interraciales)*

142. En otras secciones del presente capítulo se encontrarán algunas informaciones sobre las actividades desarrolladas por el South African Institute of Race Relations con motivo de la adopción de ciertas medidas que se relacionan con la política de la *apartheid*, tales como el "Plan de Evacuación de los Barrios Occidentales de Johannesburg" (Ley sobre la reinstalación de los indígenas)<sup>102</sup> o en relación con ellas, el proyecto de ley encaminado a modificar la ley de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas),<sup>103</sup> el proyecto de ley que ulteriormente se convirtió en la ley que modifica la ley sobre el establecimiento de un Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas,<sup>104</sup> la ley sobre la educación de los bantúes,<sup>105</sup> los proyectos encaminados a instituir la *apartheid* en las universidades,<sup>106</sup> etc.

143. Este año el Instituto conmemoró el 25° aniversario de su fundación. Como en el pasado, continuó publicando *Race Relations News* (mensual) y *Race Relations* (trimestral), y ha publicado cierto número de obras y folletos sobre diversos aspectos del problema racial. Igualmente publicó el *Survey of Race Relations 1952-1953*.

Del 11 al 14 de enero de 1954, el Consejo del Instituto celebró su período de sesiones anual en Port Elizabeth.<sup>107</sup> Durante este período de sesiones, se presentaron y discutieron informes acerca de los siguientes temas:

"Reseña de la legislación reciente" (*Review of Recent Legislation*), por el Sr. Quintin Whyte, Director del Instituto.

"Actitud de los africanos frente al trabajo industrial" (*Response of Africans to industrial employment*), por el Sr. S. B. Ngcobo, Director del Departamento de Economía Política, *University College of Fort Hare*.

"A trabajo igual, salario igual" (*Equal pay for equal work*), por la Dra. Sheila van der Horst, a cargo del curso en el Departamento de Economía Política, en la Universidad de El Cabo.

<sup>101</sup> *La Suisse*, 22 de agosto de 1954.

<sup>102</sup> Véase párr. 147.

<sup>103</sup> Véase párr. 154.

<sup>104</sup> Véase párr. 155.

<sup>105</sup> Véase párr. 161.

<sup>106</sup> Véase párr. 166.

<sup>107</sup> *Race Relations News*, No. 2, febrero de 1954.

"Estudio sobre la situación existente en el Ciskei" (*Survey of Conditions on the Ciskei*), por la profesora Mónica Wilson, Escuela de Estudios Africanos de la Universidad de El Cabo.

"La salud de los no europeos" (*The Health of non-Europeans*), por el Dr. H. W. Craib y el Dr. D. L. Ferguson, médico del Servicio de Sanidad Pública de Port Elizabeth.

Las conclusiones aprobadas por el Consejo del Instituto en su periodo de sesiones de 1954 son las siguientes:

(Extracto del *Race Relations News*)

*"Legislación reciente"*<sup>108</sup>

"I. El Consejo tomó nota de la exposición de las leyes aprobadas en 1953 y, al aprobar en general las decisiones y actitudes adoptadas por su Comité Ejecutivo, formula en particular las siguientes observaciones sobre algunas de las leyes analizadas:

"a) Si ha de acogerse con favor el procedimiento más satisfactorio previsto por la ley sobre la mano de obra indígena (arreglo de los conflictos), hubiese sido preferible, en principio, más sencillo en la práctica y más favorable para el mejoramiento de las relaciones interraciales que se hubiese ampliado la definición de la palabra "asalariado" en la ley sobre la conciliación en la industria, a fin de incluir a todos los africanos.

"b) Cabe lamentar como retrógrada, injusta y no conforme a los principios democráticos reconocidos, la introducción explícita del principio de desigualdad en los medios puestos a disposición de las diversas razas por la ley que instituye la separación obligatoria en los servicios públicos.

"c) Es injusta en principio e inoportuna en la práctica, la transferencia de la educación de los africanos al Departamento de Asuntos Indígenas, en virtud de la ley sobre la educación de los ban-túes.

"d) Es injusta, retrógrada y, de acuerdo con la experiencia adquirida en otros países en materia de libertades locales, susceptible de aumentar más bien que de disminuir las tensiones raciales, la ley encaminada a dar una representación separada a algunas categorías de electores a la que actualmente existe el propósito de dar validez.

"e) El Consejo reconoce que deben mantenerse el derecho y el orden, pero considera que la ley sobre la seguridad pública es criticable porque se funda en el peligroso principio de reemplazar el imperio del derecho por la supremacía prácticamente ilimitada del poder ejecutivo.

"f) El amplio alcance de la ley que modifica la legislación penal, así como las severas sanciones que impone, restringen los derechos democráticos de crítica libre y completa de la legislación.

"II. El Consejo estima que, por su carácter, la legislación analizada no tiende a mejorar las relaciones ni a favorecer la prosperidad presente y futura de la Unión.

"III. a) Estimando que en la democracia es esencial que haya un libre intercambio de ideas y opiniones entre los gobernantes y los gobernados, el Consejo considera que uno de los primeros deberes de los ciudadanos de un país consiste en vi-

gilar constantemente la legislación y las actividades del Gobierno que se encuentra en el poder. Con gran inquietud ha comprobado una tendencia a considerar que los derechos de los ciudadanos a una libre y completa discusión y crítica de las proposiciones legislativas y administrativas presentadas por el Gobierno, dejan de ser válidos cuando los proyectos se convierten en leyes y cuando las proposiciones administrativas han sido aprobadas por el Gobierno.

"b) El Instituto estima que es su deber dar a conocer los principios que ha aprobado después de detenidas deliberaciones. Si un proyecto o las medidas propuestas es contrario a estos principios, el Instituto ha de esforzarse por llevar al conocimiento del público las objeciones que formula contra tal proyecto o medidas subrayando, en particular, el aspecto en que vulneran los derechos fundamentales del hombre.

"c) Por otra parte, el Instituto está obligado a observar con el mayor cuidado la aplicación de las leyes y, en particular, el ejercicio de los poderes discrecionales ilimitados que se conceden cada vez más a menudo al Gobierno, a los diferentes ministros y, a otras personas, en el caso de la ley, sobre la separación obligatoria de los servicios públicos.

"d) El Consejo recomienda a su Consejo Ejecutivo que se constituya un subcomité encargado de vigilar la aplicación administrativa de la legislación, especialmente en la medida en que ésta vulnera los derechos fundamentales del hombre.

*"Estudio de la situación existente en el Ciskei"*

"a) Desde hace mucho tiempo, el Instituto ha subrayado la necesidad de abandonar progresivamente el régimen de la mano de obra migratoria y de constituir un grupo de agricultores africanos que dediquen todo su tiempo a sus tareas, así como otro de trabajadores industriales. Las investigaciones de Keiskammahoe<sup>109</sup> ponen a la vista la urgencia de esta medida por razones tanto de orden social como económico; es indudable que la exigua productividad en las reservas, la ineficacia del gobierno local, el índice elevadísimo de la natalidad ilegítima y la falta de disciplina entre los jóvenes están vinculados directamente al régimen de la mano de obra migratoria.

"b) Los problemas rurales y urbanos van a la par unos de otros, pues es imposible que se valore la tierra si no se dirige a una crecida parte de la población hacia la industria. Una de las condiciones para la estabilización consiste en una de estas dos seguridades: la posibilidad de invertir los ahorros en casas situadas en tierras libres dentro de las zonas urbanas y el derecho para el agricultor capaz de adquirir nuevas tierras. Insistentemente se invita al Gobierno a poner más tierras a disposición de los trabajadores africanos.

"c) Otra condición para el desarrollo de las reservas es la concesión de préstamos más numerosos a los agricultores africanos a fin de permitirles que lleven a cabo mejoras tales como el arreglo de cercas, la compra de equipo, etc.

"d) Se invita al Ejecutivo a investigar si en Fort Cox se podrían implantar servicios veterinarios y la venta de semillas y ganado.

<sup>108</sup> Véase el cap. III del presente informe.

<sup>109</sup> Véase el párr. 182.

## *"Actitud de los africanos frente al trabajo industrial"*

"I. Complace al Consejo del Instituto comprobar que los africanos encuentran más a menudo empleos en las ocupaciones industriales semicalificadas, mas estima que convendría darles más amplio acceso a las ocupaciones calificadas así como a los empleos de dirección.

"II. El Consejo expresa su reconocimiento por las investigaciones realizadas sobre la estructura de la mano de obra y las capacidades de los trabajadores africanos en la industria manufacturera, el interés que sienten por esta clase de trabajo, su formación y su movilidad. Considera que deberían iniciarse nuevas investigaciones, de preferencia por equipos de especialistas, sobre temas como:

"a) La reacción de los africanos frente a las condiciones del trabajo industrial;

"b) La eficacia de los trabajadores africanos;

"c) Los problemas del personal, los estímulos y los programas de formación profesional;

"d) La movilidad de la mano de obra africana;

"e) La creación de empleos para absorber a los jóvenes en la industria;

"f) La posibilidad de emplear a la mujer africana;

"g) La relación entre los salarios de los trabajadores no calificados y el costo de la vida.

### *"A trabajo igual, salario igual"*

"El Consejo del Instituto estima:

"I. Que la política de los salarios y del empleo debería tender a asegurar un salario igual por un trabajo igual, esto es, por un trabajo que exija las mismas dotes naturales, el mismo grado de educación, formación, experiencia y responsabilidad, y que tenga el mismo valor para el empleador;

II. Que aún dentro de la actual estructura jurídica, los empleadores y la mano de obra calificada podrían hacer mucho por acercarse a este objetivo: los empleadores al esforzarse por utilizar mejor su mano de obra y prestar particular atención a la organización, las necesidades y las aspiraciones de sus empleados no europeos; al permitir y favorecer la reclasificación de los empleos para adoptar mejor las clasificaciones a la evolución técnica, así como a las nuevas aportaciones de mano de obra. Esto permitiría a los trabajadores con menor retribución ganar salarios más elevados;

"III. Que las leyes y los reglamentos deberían contribuir, y no constituir un obstáculo, para la utilización más productiva de la mano de obra haciendo así más fácil la adaptación a las transformaciones fundamentales;

"IV. Que tal adaptación resultaría ventajosa para todos los elementos de la población, pues sólo aumentando la productividad es posible acrecentar el ingreso nacional en forma paralela al aumento de la población;

"V. Que es admisible el principio del salario correspondiente a un empleo a condición de que no sirva para restringir las ocasiones de efectuar un trabajo igual y de obtener un salario igual;

"VI. Partiendo de las comprobaciones realizadas el Consejo del Instituto llegó a la conclusión de que es esencial establecer relaciones mucho más estre-

chas con los industriales y la mano de obra organizada a fin de obtener su cooperación y su ayuda para:

"a) Obtener una mano de obra más eficaz, más estable y más satisfecha con su suerte, con un mayor poder adquisitivo y un nivel de vida más elevado;

"b) Aumentar el ingreso nacional, lo que permitiría a todos los elementos de la población pagar al Estado mayores contribuciones; esto sería extremadamente útil porque permitiría al país hacer frente a sus necesidades vitales en materia de viviendas, educación, servicios sanitarios y conservación de los suelos y el agua.

### *"Sanidad"*

"I. Es posible definir la salud como el estado que todos tratamos de alcanzar, hacia el cual tienden los esfuerzos privados y públicos, y cuyo alejamiento nos causa inquietud.

"II. Una persona que goza de buena salud es una persona física, química, psicológicamente completa, equilibrada, serena, dichosa, cuyas reacciones y reservas de energía son normales, que vive en acuerdo perfecto con el prójimo, que evoluciona en su medio social con equilibrio y dignidad, capaz de realizar la clase de trabajo para la que está calificada, con peso casi normal y en la que la observación clínica y la auscultación no revelan ninguna anomalía, ni ningún signo manifiesto de enfermedad.

"III. Esencialmente, el progreso de la sanidad pública es materia de economía y de educación en un sentido amplio.

"IV. Los beneficios de la sanidad deben llevarse a todos los elementos de la población según sus necesidades, pues los problemas de la salud que se plantean a todos los elementos de la comunidad son interdependientes. Debería hacerse todo lo posible para difundir entre las masas el conocimiento de los principios de la higiene.

"V. El Consejo considera que los centros sanitarios y las policlínicas son especialmente útiles para difundir la educación sanitaria en las regiones primitivas y rurales, y estima que sería conveniente apoyar su desarrollo.

"VI. La propaganda en favor de la higiene debería tender a dar un sentido personal de su responsabilidad al individuo frente a sí mismo y a sus hijos.

"VII. Es necesario y urgente mejorar la organización del tiempo libre principalmente en las regiones con una fuerte densidad de población. A este respecto, sería conveniente conceder especial atención a las necesidades de los servidores domésticos.

"VIII. El Consejo desea expresar su gratitud al Gobierno, así como a las administraciones provinciales, por los importantes créditos que han asignado a los servicios sanitarios y, en particular, por la generosa ayuda que han prestado a los hospitales de las misiones."<sup>110</sup>

144. (Extracto de *Race Relations News*)

"El Instituto ha adoptado disposiciones preliminares para convocar una conferencia multirracial nacional en la Unión Sudafricana "a fin de estudiar y analizar la situación de la población no europea de nuestro país", y "hacer todo lo que esté a su alcance

<sup>110</sup> *Race Relations News*, No. 2, febrero de 1954.



para elaborar métodos que permitan trabajar juntos y en armonía a sus integrantes”.

“La decisión de preparar la reunión de esta conferencia se adoptó durante el período anual de sesiones del Consejo del Instituto en enero de 1953, en Ciudad de El Cabo, en donde numerosos miembros del Instituto invitaron al Consejo a convocar una conferencia en la que estén representadas todas las poblaciones de Sudáfrica, con objeto de elaborar un método que permita lograr el entendimiento y la armonía entre las razas. Después de la reunión del Consejo, el Instituto recibió solicitudes análogas de otros organismos y de otras personas.

“El Instituto se ha puesto en contacto con más de 250 organizaciones y personas para preguntarles si estimaban que era oportuna una conferencia de este orden, si era conveniente que se organizara una conferencia preliminar para preparar el programa de la conferencia y si aceptarían (tratándose de organizaciones) enviar dos delegados a tal conferencia sobre el programa; o si aceptarían asistir a la conferencia sobre el programa y sugerir fecha y lugar para la celebración de esta conferencia.

“La conferencia preliminar sobre el programa permitirá que los representantes regresen al seno de sus organizaciones respectivas a fin de estudiar los temas del programa antes de que se celebre la conferencia nacional. En la Conferencia Preliminar se examinarán las siguientes cuestiones: el procedimiento que se seguirá en la conferencia nacional; las organizaciones y personas que se han de invitar; el programa y el nombramiento de un comité independiente que auspicie la conferencia nacional, pues es posible que la conferencia sobre el programa estime que una organización distinta al Instituto estaría en mejor situación que éste para convocar a la gran conferencia nacional.”<sup>111</sup>

b) *South African Bureau of Racial Affairs* (Oficina de Asuntos Raciales de Sudáfrica) (SABRA)

145. El *South African Bureau of Racial Affairs* (SABRA) continúa publicando el *Journal of Racial Affairs* (publicación mensual) que contiene artículos en inglés. Esta Oficina publicó también algunos folletos y libros sobre las relaciones entre las razas.

El Consejo de esta Oficina celebró su reunión anual en Bloemfontein, en enero de 1954. El Sr. J. F. J. Fouché, Administrador del Estado Libre de Orange declaró abierta esta reunión pronunciando un discurso sobre “Las dos clases de *apartheid*”.

(Extracto del *South Africa*)

“Conviene recordar que, debido a su inferior desarrollo, se había colocado a los no europeos de Sudáfrica en una situación en la que no desearía encontrarse ninguna persona civilizada . . . declaró . . . el Sr. J. F. J. Fouché . . .

“En particular, esto ha hecho nacer entre los no europeos evolucionados un sentimiento de injusticia que debe comprender el europeo y el que ha de tener en cuenta.

“La situación menos privilegiada del no europeo es consecuencia de su atraso y no de una opresión impuesta por los europeos. Esta es una consecuencia natural, pero es este tipo de *apartheid* el que hiere

naturalmente a los no europeos en lo más íntimo de su corazón y los transforma en agitadores.

“Esta clase de *apartheid*, que es también contraria a los sentimientos cristianos y humanos de los europeos, hace pesar una carga intolerable en los hombros de los europeos y desacredita en algunas partes del mundo a la Unión Sudafricana.

“Una forma civilizada de fraude

“Sería posible desarrollar esta política de *apartheid* durante muchos años utilizando una especie de diplomacia degenerada que no es más que una forma civilizada de fraude y haciendo aquí y allá concesiones y promesas disfrazadas.

“Mas esto no puede satisfacer a ningún ciudadano honrado de la Unión Sudafricana. Debemos permitir la sobrevivencia de los europeos y dar a los no europeos una oportunidad de desarrollarse.

“Los no europeos son atrasados porque la exigua población europea no puede participar más ampliamente en el desarrollo de los no europeos. Los no europeos no se prestan suficientemente a la cooperación y los europeos temen en cierto grado que el desarrollo del indígena dentro del marco del viejo sistema de integración conduzca a la ruina del europeo.

“Actualmente numerosos europeos comprenden que la solución se encuentra en el desarrollo separado de los no europeos y es alentador ver que también los no europeos comienzan a comprender las grandes ventajas que ofrece tal política.

“Una sincera tentativa

“Una política de integración progresiva no significa sólo la destrucción de la raza europea, sino que sería combatida hasta el fin por el elemento blanco.

“Así, pues, el no europeo permanecería en una situación de inferioridad durante generaciones y se prolongarían en el país el descontento y las divisiones.

“Por el contrario, el desarrollo separado constituye una sincera tentativa por implantar una cooperación verdadera y durable. Pero los europeos han de comprender lo más rápidamente posible que deberán hacer sacrificios y los no europeos deben contribuir a su propio desarrollo y prestar una mejor cooperación.

“La administración del Estado Libre está resuelta a asegurar el porvenir de los europeos y ayudar a la creación de una nación en la que los diferentes grupos raciales europeos podrán preservarse, pero tratará al no europeo con justicia y le permitirá llevar una vida mejor.”<sup>112</sup>

## V. Propiedad, residencia y habitación

146. Después de la aparición del primer Informe de la Comisión (A/2505 y A/2505/Add.1), se han adoptado o proyectado algunas medidas importantes relacionadas con la política de la *apartheid* en materia de propiedad y residencia. Como en este caso se trata de un sector especialmente sensible para los grupos y los individuos en cuestión, estas medidas, o aun simplemente el anuncio de ellas, provocaron reacciones y estados de tirantez.

<sup>111</sup> *Race Relations News*, No. 11, noviembre de 1953.

<sup>112</sup> *South Africa*, 30 de enero de 1954.



a) *Ley para el reasentamiento de los indígenas*  
(*Native Resettlement Act*)

147. De todas las recientes medidas de este grupo ninguna ha tenido mayor resonancia que la ley No. 19 de 1954 para el reasentamiento de los indígenas,<sup>113</sup> más comúnmente denominada "Plan para la evacuación de los barrios occidentales de Johannesburgo".

Desde que se tuvo conocimiento de que el Gobierno preveía esta medida y preparaba un proyecto de ley a este efecto, se multiplicaron las manifestaciones tanto de los medios indígenas como de numerosas organizaciones y personalidades europeas. En el memorándum dirigido a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre<sup>114</sup> figura un anexo especial (Anexo "B") dedicado al proyecto de ley para el reasentamiento de los indígenas y al plan de evacuación de los barrios occidentales. Además, en el anexo al mismo memorándum en que se tratan las nuevas leyes (Anexo "A") figuran numerosas explicaciones sobre el mismo tema. Igualmente se encuentran informaciones y comentarios relativos a esta ley en el memorándum dirigido a la Comisión por el Gobierno de la India,<sup>115</sup> así como en el memorándum que conjuntamente le dirigieran el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana.<sup>116</sup>

148. Las primeras medidas tendientes a la ejecución del plan se adoptaron antes de que el Parlamento aprobara la ley, según lo atestigua la siguiente información: (Extracto del *South Africa*)

"La semana pasada las autoridades adoptaron las primeras medidas para la aplicación del programa que prevé la evacuación de 70.000 indígenas que habitan las barriadas miserables al occidente de Johannesburgo y para su reinstalación en una zona única, separada de las zonas residenciales de los blancos. Efectivamente, se ha emprendido la construcción de un primer grupo de 300 casas en Meadowlands en donde se levantará la nueva ciudad bantú. La noticia fué anunciada por el Sr. L. V. Hurd, Presidente del Comité de Asuntos no Europeos del Concejo Municipal de Johannesburgo y miembro del Comité Consultivo designado por el Gobierno para estudiar el problema de la evacuación de los barrios residenciales occidentales.

"La construcción de las casas de Meadowlands se efectuará bajo la dirección del jefe de los servicios de vivienda de la ciudad, Sr. A. J. Archibald, quien precedentemente dirigió con éxito el programa de viviendas para los indígenas en Springs. El Sr. Archibald elaboró los métodos para la rápida construcción de viviendas en serie, utilizando exclusivamente mano de obra indígena.

"El programa para la evacuación de los barrios occidentales elaborado por el Departamento de Asuntos Indígenas está encaminado a dotar de nuevas viviendas a 70.000 indígenas que serán evacuados de Sophiatown, Martindale, Newclare y Pageview, arrabales miserables situados al occidente de Johannesburgo que colindan con barrios blancos bastante pobres, a unas cuatro o cinco millas del centro de la ciudad. Meadowlands, lugar en donde se levantará la nueva ciudad bantú, está ubicado a unas

nueve millas al occidente de Johannesburgo, cerca de la localidad bantú de Orlando Occidental. Numerosas líneas ferroviarias darán servicio especial a los nuevos conglomerados.<sup>117</sup>

149. En el memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India se indica que el programa de evacuación afectará también a los indios y a los chinos que habitan en los barrios de Martindale, Sophiatown y Newclare. Suman unos 5.000 y en su mayoría son comerciantes. Igualmente se expropiarán sus bienes, pues hay el propósito de instalar en la región industrias europeas. En su mayoría, los indios y los chinos son comerciantes y la mayor parte de sus clientes son africanos. Así, pues, al mismo tiempo perderán sus medios de vida.<sup>118</sup>

150. (Extracto del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre)

"Según el Gobierno de la Unión Sudafricana se trata de una medida de lucha contra los tugurios y en la nueva comunidad las condiciones de vida serán mucho mejores que en la antigua. El Sr. H. F. Verwoerd, Ministro de Asuntos Indígenas, declaró ante el Senado el 24 de julio de 1953 que los indígenas de los barrios occidentales "pagarán (en Meadowlands) por una casa y una parcela de tierra casi la misma renta que la que actualmente pagan por una sola pieza. También pondremos a su disposición terrenos dotados de agua, gas y electricidad en donde podrán construir. Llegado el caso, les prestaremos materiales. Construiremos casas que podrán comprar a plazos. Pero habrá que respetar un principio fundamental: los indígenas no tendrán derecho a poseer tierras."<sup>119</sup>

Para justificar este principio, el Ministro de Asuntos Indígenas declaró también que actualmente en los barrios occidentales los africanos no poseían en propiedad absoluta sino 350 parcelas.<sup>119</sup>

151. Esta tesis de lucha contra los tugurios ha sido impugnada:

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre)

"... durante una conferencia reunida en agosto de 1953 por el Instituto Sudafricano de Relaciones Interraciales, el Sr. A. B. Xuma, residente de Sophiatown y africano de renombre mundial, declaró:

"No, no se trata de un programa contra los tugurios; para hacer desaparecer los tugurios no es menester condenar lo bueno y lo malo, no es necesario despojar de su derecho de propiedad a la gente... Se nos pide que abandonemos todo cuanto poseemos aquí a cambio de lo que se nos promete en Meadowlands. Se nos asegura que nadie tendrá que irse si no tiene asegurada una vivienda, que se nos darán medios de transporte, que se nos dotará de agua, gas y electricidad. ¿Por qué no sentimos confianza?... Pero recordemos a Pinville y los aljibes que provisionalmente se instalaron allí en 1904. Todavía existen hoy algunos de ellos. Recordemos también los galpones de Orlando contruidos

<sup>117</sup> *South Africa*, 20 de febrero de 1954.

<sup>118</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>119</sup> Anexo "B" del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre, obra citada, A/AC.70/2, Anexo C/IV.

<sup>113</sup> Véase en los párrafos 82 a 90 el análisis de esta ley.

<sup>114</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo C/IV.

<sup>115</sup> *Ib.*, Anexo A/II.

<sup>116</sup> *Ib.*, Anexo D/II.

en 1946 para servir de refugio "temporal" a los ocupantes sin título. Es probable que hoy no haya nada sanitario en los tugurios de Orlando. Las condiciones sanitarias constituyen un escándalo público. Recordemos también Moroka, campo de socorro para los ocupantes sin título creado en 1947 por cinco años. Todavía viven allí más de 50.000 africanos en cuchitriles "provisionales" de 20 pies cuadrados.

"Se nos pide que abandonemos los barrios occidentales en donde hay nueve escuelas oficiales y mentales establecidas desde hace mucho tiempo, en donde tenemos nuestras iglesias, salas cinematográficas, tiendas y la única piscina para niños africanos, y se nos pide también que tengamos confianza y creamos que encontraremos todo ésto en Meadowlands. Mas, ¿cómo sentir confianza cuando vemos que en Moroka se carece de todo, que aun en Orlando, que es el barrio indígena que se dice modelo en Johannesburgo, cuenta con menos facilidades y servicios que nosotros? ¿Cómo podríamos contar, al alejarnos siete millas más del centro de la ciudad, con que tendremos suficientes medios de transporte, cuando bien sabemos que el actual servicio ferroviario resulta peligrosamente insuficiente y que las reiteradas reclamaciones no han recibido respuestas?"<sup>120</sup>

152. En el memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre<sup>120</sup> figuran numerosas informaciones acerca de las protestas que suscitó en los medios europeos (diarios, protestas políticas, clero de las diversas iglesias, *South African Institute of Race Relations*,<sup>121</sup> miembros del cuerpo docente, etc.) el proyecto de ley para el reasentamiento de los indígenas.

153. Por otra parte, este proyecto de ley provocó una fuerte emoción no sólo entre los indígenas directamente afectados, sino entre los no blancos de toda la Unión. He aquí algunas informaciones típicas a este respecto:

"El Comité de protesta de los barrios occidentales se constituyó bajo la dirección del Reverendo Trevor Harddleston, C.R., y los Congresos Africanos e Indio se pronunciaron también contra este plan. Durante una reciente reunión, 2.000 africanos de Sophiatown decidieron oponerse a la ejecución del programa del Gobierno."<sup>122</sup>

"Los representantes de la población no europea de los barrios occidentales dirigieron a la Asamblea de la Unión Sudafricana una petición en cuya virtud piden que se les oiga; en una segunda petición, ya firmada por 25.000 residentes, se declara que el proyecto de evacuación es "una inhumana e injusta medida de deportación forzada en masa, que sigue la

tradición hitleriana, exclusivamente inspirada en el racismo y la discriminación."<sup>123</sup>

La oposición de los no blancos asumió formas más concretas después de aprobada la ley por el Parlamento. He aquí una información que lo atestigua:

(Extracto de *The New York Times*)

"El Congreso Nacional Africano movilizó 50.000 voluntarios para desatar una nueva campaña no violenta contra la política de la *apartheid* del Sr. Malan. Esta campaña será dirigida contra el proyecto del Gobierno para evacuar a 58.000 negros de los arrabales occidentales de Johannesburgo y trasladarlos a barrios nuevos más alejados de la ciudad. Se agrega que en una declaración conjunta del Congreso Nacional Africano, del Congreso Indio de la Unión Sudafricana y de otras organizaciones no blancas, se hace un llamamiento a 50.000 "voluntarios" para que hagan propaganda en favor del proyecto de reunión de un Congreso del Pueblo que ha de celebrarse a principios del próximo año para elaborar una "carta de la libertad."<sup>124</sup>

b) *Proyecto de ley para modificar la ley de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas)*

154. En el primer informe de la Comisión (A/2505 y A/2505/Add.1) figuran numerosas referencias a la ley No. 25 de 1945,<sup>125</sup> así como a las reformas efectuadas a esta ley.<sup>126</sup> El Gobierno preparó un nuevo proyecto de ley para modificar algunas disposiciones de la ley No. 25 de 1945.

(Extracto del *South Africa*)

"Actualmente la ley dispone que los indígenas de las zonas urbanas no pueden residir sino en las *locations* (barrios reservados) de las aldeas indígenas o en los *hostels* indígenas. Esta disposición no se aplica a algunos indígenas como los servidores domésticos, los propietarios, los indígenas que residan en hogares misioneros, o los de la Provincia del Cabo que son electores registrados con derecho de voto en las elecciones nacionales. En lo que se refiere a los servidores domésticos, la situación en la actualidad es la siguiente: los indígenas que actualmente están empleados como en el servicio doméstico y disponen de lugares de reposo e instalaciones sanitarias que la autoridad local considera satisfactorias están exentos de la disposición que les prohíbe residir en otros lugares que no sean los barrios reservados, aldeas o *hostels*.

"El proyecto de enmienda prevé que un empleador sólo podrá alojar a su servidor doméstico en el lugar en donde habita cuando este lugar está destinado a fines residenciales exclusivamente o si pertenece a las categorías que definirá el Ministro, o si tal alojamiento se ha puesto a su disposición con el acuerdo del Ministro y la autoridad local.

"Además, en el proyecto de ley se prohíbe a todo empleado alojar a más de cinco indígenas en el lugar de su habitación, o, cuando el Ministro aprueba el

<sup>120</sup> *Ib.*

<sup>121</sup> El Instituto publicó un folleto con el título: "*The Western Areas Mass Removal?*" Convocó igualmente a una conferencia especial con más de 100 miembros, en la que los delegados de las 51 principales organizaciones sociales, iglesias, sindicatos, organizaciones de estudiantes, organizaciones culturales y femininas adoptaron decisiones de protesta contra el proyecto gubernamental. Consúltese el Anexo "B" al memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre, A/AC.70/2, Anexo C/IV.

<sup>122</sup> Anexo "B" del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre (A/AC.70/2, Anexo IV). Véase el memorándum presentado por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana (A/AC.70/2, Anexo D/II).

<sup>123</sup> Anexo "A" del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre, *Ib.*, anexo C/IV.

<sup>124</sup> *The New York Times*, 29 de junio de 1954.

<sup>125</sup> Véanse especialmente los párrafos 502 a 506, 524 a 529, 550, 603 y 604 del documento A/2505.

<sup>126</sup> *Ib.*, párr. 531 y 532.

alojamiento de más indígenas, se prohíbe al empleador alojar a un número de indígenas superior al número fijado. Evidentemente, todo esto tiene por fin reglamentar lo que vulgarmente se denomina hoy "la ocupación de los graneros", esto es, el que un gran número de indígenas sean alojados en cuartos situados en el último piso de los inmuebles o de los hoteles.

"Por otra parte, en el proyecto de ley se haría algunas concesiones a los indígenas que prestan sus servicios en las zonas urbanas. En la actualidad, los indígenas que salen de una zona urbana, si desean regresar a ella, han de llenar nuevas formalidades ante los servicios de control de la inmigración. El proyecto de ley modificaría la ley de modo que los indígenas que vuelven a ponerse al servicio del mismo empleador en un plazo de 12 meses, pueden hacerlo sin tener que obtener previamente un permiso para buscar empleo en la zona de que se trate. Otro punto importante del proyecto: el indígena que entra a una zona urbana no podrá buscar sino la categoría de empleo que se indica en su permiso para buscar empleo.

"El proyecto de ley hará importantes modificaciones a las disposiciones relativas a la entrada en las zonas urbanas por parte de los indígenas provenientes de otros territorios africanos. Mientras que en la ley actual se prohíbe la entrada de los indígenas provenientes de territorios tales como Rhodesia, Nyasalandia y el Africa Oriental Portuguesa, el proyecto de ley tiende a ampliar la prohibición a los indígenas de Basutolandia, Swazilandia y Bechuanalandia. Esta disposición no se aplicaría a los indígenas que ya prestan sus servicios en las zonas urbanas, pero cuando éstos cambian de empleo tendrían que solicitar un permiso para residir dentro de la zona urbana. El fin de esta disposición es proteger a los indígenas nacidos en Sudáfrica".<sup>127</sup>

El South African Institute of Race Relations publicó un análisis detallado del proyecto de ley, en el que se presentaba al mismo tiempo sus aspectos criticables y sus aspectos positivos.<sup>128</sup>

- c) *Ley que modifica la ley sobre el establecimiento de un Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas* (Native Trust and Land Amendment Act)

155. En el primer informe de la Comisión<sup>129</sup> se han analizado las disposiciones fundamentales de la ley No. 18 de 1936 sobre el establecimiento del Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas. Como se ha visto,<sup>130</sup> la ley No. 18 de 1954 modificó la ley No. 18 de 1930 en algunos puntos.

(Extracto del memorándum presentado conjuntamente a la Comisión por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana)

"Se estima que esta ley afectará a 1.000.000 de africanos: hombres, mujeres y niños. Se trata, ya sea de arrendatarios que pagan con su trabajo (*labour tenants*) que habitan en granjas que son propiedad de europeos, o de *squatters* que alquilan parcelas a

agricultores europeos mediante el pago de una suma en efectivo o la entrega de una parte de la cosecha.

"Como existe una extrema escasez de mano de obra barata en las explotaciones agrícolas europeas, el objeto de la ley es limitar el número de arrendatarios que pagan con su trabajo que cada agricultor blanco puede tener en sus tierras y desalojar a los *squatters* sin que de ello se origine para el Gobierno la obligación de poner otra parcela a su disposición.

"Los africanos desarraigados no podrán volverse a instalar en otras zonas africanas ya superpobladas; les está prohibido trasladarse a las regiones urbanas para encontrar en ellas empleo, lo que les obligará a ir a trabajar prácticamente como esclavos en las explotaciones agrícolas europeas."<sup>131</sup>

El South African Institute of Race Relations ha descrito los objetivos del proyecto de ley que ulteriormente se convirtió en la ley No. 18 de 1954, criticándolos de la manera siguiente:

(Extracto del *Race Relations News*)

"Inquietan al South African Institute of Race Relations las disposiciones del *Native Trust and Land Amendment Bill* debido a las penalidades que su aplicación puede imponer a los *squatters* y a los *labour tenants* (trabajadores que firman un contrato de arrendamiento). El proyecto de ley exonera al Gobierno de la obligación que le imponía la ley principal de suministrar tierras a los *squatters* y a los *labour tenants* desalojados en aplicación del capítulo IV, y reemplaza esta disposición por otra mucho menos precisa.

"Cuando en 1938 se intentó aplicar el capítulo IV del *Native Trust and Land Act* en un distrito del Transvaal (Lydenburg), el movimiento de población y la dispersión que sobrevinieron como consecuencia de ello, aunados a la necesidad de dotar de tierras a los africanos desalojados, obligaron a las autoridades a suspender la experiencia.

"Este capítulo de la ley tiene por objeto reducir el número de los *squatters* y de los *labour tenants* y aumentar así el número de los africanos regularmente empleados. Si se intenta lograr este fin mediante el aumento de los impuestos que han de pagar los propietarios y la limitación directa del número de africanos autorizados para ocupar las tierras, como lo hace este proyecto de ley, se crearán dificultades entre la población africana y se engendrarán grandes injusticias. Si este capítulo de la *Trust and Land Act* se aplica en la forma actualmente propuesta, las familias podrán ser arrancadas de la tierra que han ocupado durante muchas generaciones e irán a aumentar la multitud de ocupantes ilícitos de las ciudades y los barrios. Por haber alcanzado allí cierto grado de seguridad e independencia, numerosos africanos de los campos han echado raíces en las tierras y constituyen una fuente de mano de obra agrícola, pese a las miserables condiciones que les rodean en otros sentidos. Su desalojo tendrá graves consecuencias para toda la población africana. Aumentará la inseguridad, el temor y la agitación. Los africanos, expulsados de lugares donde han estado instalados desde hace mucho tiempo, tienen pocas oportunidades de llegar a ser en otras explotaciones buenos

<sup>127</sup> South Africa, 29 de febrero de 1954.

<sup>128</sup> *Race Relations News*, marzo de 1954, págs. 29 y 30.

<sup>129</sup> Véase A/2505, párr. 548 y 549.

<sup>130</sup> En los párr. 73 a 81 puede verse un análisis de esta ley.

<sup>131</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo D/II.

trabajadores agrícolas, contentos con su suerte, e inevitablemente, muchos se sentirán atraídos hacia la ciudad. Tampoco será posible evitar este movimiento haciendo más estrictos los reglamentos urbanos que constantemente han demostrado ser impotentes para contener el movimiento hacia la ciudad provocado por condiciones económicas.

"No ignora el Instituto las desventajas del régimen de *squatting* y del "contrato de arrendamiento de tierras", mas considera que las medidas constructivas que, por ejemplo, consistan en aumentar las posibilidades del desarrollo económico y en mejorar las condiciones de trabajo alentarán más provechosamente al agricultor europeo y africano a tratar la tierra y la mano de obra de modo más racional. A medida que se extiende la explotación intensiva, el sistema se hace antieconómico y en las regiones más desarrolladas ha llegado a desaparecer. En los lugares donde subsiste el régimen de *squatting* y de *labour tenancy*, éste responde a una necesidad y toda tentativa tendiente a abolir la costumbre por decreto puede tener gravísimas repercusiones.

"No se dispone de informaciones precisas sobre el número de africanos que sería desalojado si se aplicase en todas partes este capítulo de la *Trust and Land Act*. Parece que antes de comenzar a despojar a los *squatters* y a los *labour tenants* sería indispensable que, mediante investigaciones en los distritos en los que rige el sistema de *squatting* y de *labour tenancy* se suministraran informaciones más exactas sobre la magnitud del problema de la migración que vendría a plantearse.

"En el caso de los africanos desalojados en virtud de la aplicación del capítulo IV, el proyecto de ley prevé que "si lo desea el indígena interesado", cuando las tierras de donde es expulsado se encuentran dentro de una zona "cedida" (*released*), el Gobierno tiene el deber de adoptar las disposiciones que el Ministro considere necesarias y procedentes para reasentar a este indígena en una zona indígena oficialmente clasificada o en una zona "cedida"; si la tierra está ubicada fuera de una zona "cedida" y si, en opinión del Ministro, el indígena podía esperar razonablemente que se le autorizara a permanecer en esta tierra, el Gobierno tiene el deber de adoptar todas las disposiciones que el Ministro estime necesarias y procedentes a fin de establecer a dicho indígena en una zona indígena oficialmente clasificada, o en una zona "cedida", en las condiciones que el Ministro fije por decreto; en caso de cualquier otro indígena expulsado de tierras situadas fuera de una región "cedida", el Gobierno tiene el deber de esforzarse por adoptar, o por ayudar a adoptar, cualquiera otra disposición tendiente a encontrar empleo a este indígena o establecerlo en otras tierras, ya sea dentro o fuera de una zona indígena oficialmente clasificada o de una zona "cedida".

"En el caso de cualquier otro indígena, el Gobierno ha de "esforzarse por adoptar o ayudar a adoptar todas las demás disposiciones tendientes a encontrar a este indígena un empleo o a establecerlo en otra tierra".

"Como las tentativas precedentes para limitar el *squatting* o el *labour tenancy* fracasaron debido a la necesidad de suministrar otras tierras, es poco probable que tengan más éxito los esfuerzos del Gobierno, pues ya existen demasiados indígenas en las

tierras disponibles. Nada modifica la forma en que los deseos de una población africana rural, en gran parte analfabeta, serán dados a conocer por el Ministro. Además, cuando se trata de lo que el africano "puede esperar razonablemente" la evaluación de estas esperanzas razonables, así como de las medidas por adoptar se deja enteramente a discreción del Ministro.

"El *Native Trust and Land Amendment Bill*, que restringe la obligación de dotar de tierras a los africanos desalojados, infringe las disposiciones adoptadas en 1936. Pues la *Native Trust and Land Act* constituía una parte importante de la indemnización ofrecida a los africanos a cambio de que renunciaran a su derecho de hacerse inscribir en los padrones electorales comunes; además, constituía la indemnización bastante exigua prevista en la *Native Land Act* de 1913, a cambio del derecho que antes tenían los africanos de comprar o de arrendar libremente la tierra en tres de las cuatro provincias."<sup>132</sup>

d) *Aplicación de la ley sobre las zonas reservadas*  
(Group Areas Act)

156. Las autoridades siguen adoptando las medidas necesarias para aplicar la ley No. 41 de 1950 que establece zonas reservadas,<sup>133</sup> modificada por la ley No. 65 de 1952.<sup>134</sup>

(Extracto de *South Africa Reports*)

"Se han hecho considerables progresos a este respecto", declaró el Sr. Dönges, Ministro del Interior. Durante el año pasado, se otorgaron 2.444 permisos para fiscalizar la venta de bienes inmuebles a fin de impedir que ciertos grupos raciales se infiltren en las zonas reservadas. En la actualidad, la *Land Tenure Advisory Board* (Junta Consultiva en materia de tenencia de tierras) estudia planes de división en zonas por grupos de 15 vastas regiones, y ha elaborado también 14 anteproyectos de planificación. El Ministro declaró que uno de los inconvenientes de la ley era ofrecer posibilidades de especulación en caso en que tengan que abandonar-se tierras. El Gobierno, a fin de resolver este problema, preveía la creación de un organismo financiero que velaría por que una persona obligada a vender recibiera un precio equitativo."<sup>135</sup>

157. He aquí también las informaciones y los comentarios relativos a la aplicación de la ley sobre las zonas reservadas que figuran en el memorándum presentado conjuntamente a la Comisión por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana:

(Extracto del memorándum presentado conjuntamente a la Comisión por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana)

"La Comisión Consultiva en materia de tenencia de tierras, creada en aplicación de las disposiciones de esta ley, se vale de este texto para imponer a los indios y a la población no blanca vejámenes intolerables.

"a) Se han considerado como afectados por la ley sobre las zonas reservadas a millares de bienes raíces que estaban ocupados por propietarios no europeos,

<sup>132</sup> *Race Relations News*, marzo de 1954, páginas 31 y 32.

<sup>133</sup> Véase A/2505, párrafos 555 a 586.

<sup>134</sup> *Ib.*, párr. 587 a 590.

<sup>135</sup> *South Africa Reports*, 3 de diciembre de 1953.

de modo que se ha prohibido a los propietarios construir nuevos edificios, así como construir en los terrenos baldíos.

"b) Se ha ordenado a varios centenares de indios y de sociedades indias que vendan los bienes de su propiedad, avaluadas en varios centenares de miles de libras, por la única razón de que los propietarios indios habían cometido leves errores de orden técnico, ya sea durante las operaciones de adquisición de estos bienes o en el tiempo durante el cual fueron sus propietarios.

"c) Se obliga a los indios a vender sus bienes, pagando el producto de esta venta al *Consolidated Revenue Fund* del Estado.

"d) Se obliga a vender sus bienes a las instituciones indias de beneficencia, culturales y religiosas sin exceptuar los lugares dedicados a la práctica de un culto.

"e) La Comisión Consultiva en materia de tenencia de tierras examina desde hace algún tiempo planes encaminados a constituir grupos raciales en 15 centros diferentes. Este órgano ha presentado ya al Ministerio del Interior sus recomendaciones para establecer zonas reservadas en Durban. Si se llegan a poner en práctica estas recomendaciones su efecto sería el de desarraigar a millares de ciudadanos no blancos de Durban para obligarlos a vivir en *ghettos*.

"f) Durante las sesiones públicas dedicadas a estudiar estos planes, la Comisión Consultiva se excedió en sus poderes al decidir que el Congreso Indio del Transvaal, el Congreso Indio de Natal, el Congreso de Demócratas y las Asociaciones de Contribuyentes Indios, no tenían competencia para presentar reclamaciones, so pretexto especioso de que únicamente los individuos que tienen un interés pecuniario directo y no las organizaciones aun si los intereses de sus miembros son afectados, tienen derecho de presentar objeciones ante la Comisión.

"La aplicación de la ley sobre las zonas reservadas no es otra cosa que robo legalizado y, si se permite que continúe su ejecución, el resultado será una fuente de miserias, privaciones y ruinas para la población no blanca."<sup>136</sup>

En el memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India<sup>137</sup> figuran también numerosas informaciones concernientes a las consecuencias que para la comunidad india tendría la aplicación de la ley sobre las zonas reservadas.

e) *Progreso de la construcción en los conglomerados urbanos de casas de habitación destinadas a los indígenas*

158. Parece que uno de los aspectos positivos de la entrada en vigor de la ley No. 27 de 1951 sobre los trabajadores indígenas de la construcción<sup>138</sup> ha sido una cierta intensificación de la construcción de casas de habitación destinadas a los indígenas en los conglomerados urbanos. Esto lo atestiguan algunas informaciones que se transcriben a continuación:

(Extracto del *South Africa Reports*)

"Unas 5.500 familias indígenas que vivían en situación miserable en la vieja zona residencial indígena

de Vereeniging (lo que se denominaba la "*top location*"), están a punto de ser trasladadas a lo que se ha descrito como una de las más modernas municipalidades indígenas de la Unión, o sea la Municipalidad indígena Sharpe, a unas dos millas de distancia al este de Vereeniging. Durante los dos últimos años, se ha construido en la municipalidad Sharpe dos grupos de tiendas, un jardín infantil, una biblioteca, una sala de la comunidad con un costo de 13.000 libras y una escuela, con el concurso de trabajadores indígenas. Además, se ha llevado a cabo un programa subvencionado de distribución de leche destinado a los residentes: se venden 700 galones de leche a razón de cuatro peniques y medio la pinta".

.....  
"Desde que el Consejo Municipal de Pretoria empezó a aplicar su programa de viviendas indígenas en Vlaktefontein, a principios de 1952, se han construido 624 casas que pueden alojar a unos 3.500 indígenas y otras 600 serán terminadas en un plazo más o menos corto. Cada casa tiene cuatro piezas de unos 12 pies por 12, siendo la superficie total de la casa de 514 pies cuadrados y se considera que el primer grupo que comprenderá la construcción de 1.350 casas, quedará terminado alrededor del 31 de marzo."

.....  
"El Sr. A. J. Archibald, director de viviendas de la ciudad de Johannesburgo expuso recientemente un plan encaminado a resolver el problema de la vivienda de los indígenas en la ciudad, mediante la construcción de 5.000 casas por año destinadas a los indígenas. El Sr. Archibald declaró que se proponía comenzar con un equipo de 550 trabajadores indígenas de la construcción, bajo la vigilancia europea y construir según los métodos de producción en serie. Cada obrero indígena de la construcción enseñará cuando menos a otros dos indígenas a llegar a ser obrero calificado. El Sr. Archibald indicó que durante la ejecución de la obra se formaría una clase de empresarios indígenas bastante poderosa para emprender la construcción de viviendas sobre una base científica y familiarizada con los métodos científicos y económicos de construcción."<sup>139</sup>

"Las experiencias realizadas por los urbanistas, los administradores indígenas y el National Building Research Institute en los centros industriales de Vereeniging, Saselburgo y Vanderkūlpark, han demostrado que los indígenas pueden construirse mejores casas, a mejor precio y con más celeridad que si siguen los métodos anteriormente utilizados. En Salesburgo, los indígenas construyen dos casas por día, con un costo de ocho chelines, seis peniques y medio por pie cuadrado comprendiendo el agua, la luz y otros gastos. Las casas, con superficie de 596 pies cuadrados, que cubren una superficie de 3.000 pies cuadrados, comprenden una sala, dos dormitorios, un baño y una cocina y tienen electricidad, servicio de alcantarillado y una caldera que alimenta de agua caliente a la cocina y al baño. "En un período de tres meses, se han construido en Salesburgo 80 casas y se estima que se terminará en tres meses el proyecto de construcción de 190 casas. Ulteriormente, los hombres construirán

<sup>136</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo D/II.

<sup>137</sup> *Ib.*, Anexo A/II.

<sup>138</sup> Véase párr. 607 a 613 y 740 de A/2505.

<sup>139</sup> *South Africa Reports*, 14 de enero de 1954. Igualmente véase el párrafo precedente sobre la construcción de casas en Meadowland para recibir a los habitantes de los barrios occidentales.

una sala de la comunidad, tiendas, una escuela y habitaciones para 480 hombres.”<sup>140</sup>

## VI. Circulación e inmigración

### a) Los permisos de circulación

159. La Comisión analizó en su primer informe la legislación sobre los permisos de circulación y las modificaciones a la misma.<sup>141</sup> En una serie de artículos, el *Rand Daily Mail* de Johannesburgo describe los efectos de esta legislación sobre la vida de los indígenas en las zonas urbanas. He aquí algunos extractos del primer artículo:

(Extracto del *Rand Daily Mail*)

“Para la aplicación de la legislación sobre los permisos de circulación, los indígenas del sexo masculino pueden dividirse en tres grupos principales: los indígenas extranjeros, los indígenas de la Unión nacidos fuera de Johannesburgo y que no hayan adquirido el “derecho de vecindad” en esta ciudad y los indígenas de Johannesburgo.

“Este último grupo constituye la *élite*. Los otros son en la actualidad prácticamente “intocables” y poseen muy escasa seguridad en sus vidas.

“El indígena nacido en el extranjero, que viene de Rhodesia o del Africa Oriental Portuguesa, puede encontrarse en la Unión en virtud de un certificado de inmigración válido; no obstante, cuando pierde su empleo, por ejemplo porque la firma que lo emplea para servir el té es declarada en quiebra, hecho en el cual no tiene responsabilidad alguna, se le obliga a abandonar Johannesburgo.

“Incluso puede ser deportado a su país de origen; sin embargo, si acepta trabajar en una granja se le autorizará permanecer, por ejemplo, en Bettal. En cambio él mismo debe resolver el problema creado por la permanencia de su familia en Johannesburgo.

“El Sr. Verwoerd declaró que los indígenas extranjeros deben abandonar la ciudad. La autorización para permanecer en ella sólo se les concede en casos excepcionales.

“El indígena de la Unión nacido fuera de Johannesburgo está también en una situación penosa, salvo que no puede ser deportado. La “repatriación” hacia otra región de la Unión es la medicina que se le reserva.

“El indígena de Johannesburgo tiene que probar que ha nacido en esa ciudad o que ha trabajado en esa ciudad durante 10 años para el mismo empleador o durante 15 años para varios empleadores diferentes y que posee un expediente limpio en lo que respecta a la policía.”<sup>142</sup>

El artículo describe luego las complejas formalidades administrativas que debe cumplir un indígena para obtener o renovar su permiso de trabajo y las graves sanciones que lo amenazan si, por negarse a aceptar el trabajo que se le ha ofrecido, se le declara “ocioso y disoluto”.

El segundo artículo describe los numerosos documentos de que todo indígena debe proveerse a pesar de haber entrado en vigor la ley de 1952 relativa a la supresión de los permisos de circulación y a la uniformación de la documentación de los indígenas. Una infracción a esas prescripciones expone al que las contraviene a penalidades. Pero una infracción de esta naturaleza puede tener otras consecuencias para los indígenas:

(Extracto del *Rand Daily Mail*)

“El procedimiento que se sigue normalmente después de arrestar a un indígena cuyo permiso de circulación no está en regla, garantiza que se pondrá a disposición de las granjas un máximo de mano de obra.

“El indígena podrá ser puesto en libertad si acepta trabajar en una granja; es posible que se le ofrezca uno de los empleos urbanos poco codiciados; incluso podrá ser puesto en libertad, o tendrá que hacer frente a un juicio ante un tribunal de magistrados.”<sup>143</sup>

El tercer artículo está dedicado a la situación especial de los habitantes de Alejandría, barrio de Johannesburgo, pero que no forma parte de la aglomeración desde el punto de vista administrativo. Normalmente, los indígenas de Alejandría se dirigen a Johannesburgo para desempeñar sus labores. No obstante, en virtud de la nueva legislación, los indígenas nacidos en Alejandría no son “ciudadanos” de Johannesburgo y no tienen derecho a trabajar allí, a menos que ya lo hayan hecho durante 15 años, o durante 10 años para el mismo patrono y hayan dado pruebas de buena conducta.<sup>144</sup>

### b) Enmiendas a la legislación relativa a la inmigración

160. Cierta número de disposiciones de la ley relativa al control de la inmigración fueron modificadas en 1953. Como la ley de 1953 que modifica la ley relativa al control de la inmigración no hace referencia a los diversos grupos técnicos, la Comisión no ha incluido un análisis de esta ley en el capítulo III del presente informe. Cree, no obstante, que debe reproducir el comentario siguiente sobre esta ley, que figura en el memorándum presentado conjuntamente a la Comisión por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana:

(Extracto del memorándum presentado conjuntamente a la Comisión por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana)

“Esta ley está dirigida únicamente contra los sudfricanos de origen indio o asiático, a los que priva de un derecho fundamental. Tiene por efecto pura y simplemente retirar a todo indio el derecho de hacer venir a su mujer a la Unión Sudafricana, si el matrimonio fué contraído fuera de las fronteras de la Unión después del 10 de febrero de 1953.

Entre otras disposiciones, la ley estipula igualmente lo que sigue:

“a) La mujer de un indio, ya domiciliada en la Unión Sudafricana, pero que no haya nacido allí, que se dirija al extranjero y permanezca allí más de tres años, pierde el derecho a regresar al país. Las mismas disposiciones se aplicarán a un niño ya domiciliado en la Unión Sudafricana que no haya nacido allí.

<sup>140</sup> *Ib.*, 31 de diciembre de 1953.

<sup>141</sup> Véase A/2505, párr. 487 a 518.

<sup>142</sup> *Rand Daily Mail*, 21 de julio de 1954.

<sup>143</sup> *Ib.*, 22 de julio de 1954.

<sup>144</sup> *Ib.*, 23 de julio de 1954.



“Los padres ya domiciliados en el Africa del Sur cuyo hijo haya nacido después del 10 de febrero de 1954 fuera de las fronteras de la Unión Sudafricana, no pueden hacerlo entrar en el Africa del Sur. Esa disposición se aplica a pesar de que si el nacimiento del niño se declara a las autoridades africanas competentes, se convierte automáticamente en ciudadano de la Unión Sudafricana, en virtud del artículo 6 de la ley de 1949 relativa a la ciudadanía sudafricana (*South African Citizenship Act*).”

“Dichas medidas no afectan los derechos de los no indios a este respecto.”<sup>145</sup>

## VII. Enseñanza

### a) *Reacciones a la ley sobre la educación de los bantúes*<sup>146</sup>

161. La ley No. 47 de 1953 sobre la educación de los bantúes ha creado una viva emoción, tanto entre muchos educadores europeos como entre las poblaciones afectadas por la ley.

En el memorándum presentado conjuntamente por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana se encuentra la apreciación siguiente sobre esta ley:

(*Extracto del memorándum presentado conjuntamente a la Comisión por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana*)

“Es evidente que el objeto de esta ley es dar al africano una educación de tipo inferior a fin de reducirlo para siempre al estado de trabajador de servicio doméstico. Como ha dicho el Sr. Verwoerd: “No hay lugar para él en la comunidad europea, aparte de ciertos empleos manuales.”<sup>147</sup>

En una publicación titulada *The Background to the Bantu Education Bill*, que apareció cuando el proyecto de ley fué presentado al Parlamento, la *Education League of South Africa* (Liga Sudafricana de la Enseñanza) hizo una crítica detallada del Informe Verwoerd que constituye la base del propio proyecto. La Liga concluye en estos términos:

(*Extracto del memorándum dirigido a la Comisión por la Liga Internacional de Derechos del Hombre*)

“Consideramos . . . el proyecto de ley como un acto legislativo desastroso y retrógrado e invitamos a los educadores de toda la Unión a unirse a nosotros para protestar categóricamente contra este texto y pedir simple y llanamente que sea retirado.”<sup>148</sup>

Numerosas reacciones siguieron a la adopción y a la promulgación de la ley. He aquí algunas de ellas:

(*Extracto del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de Derechos del Hombre*)

“La Asociación de Padres Africanos de El Cabo, reunida en conferencia, hizo un llamamiento a toda la población no europea, destacando que “debía unirse para luchar sin descanso, en nombre de los principios, contra el régimen de educación previsto por la ley sobre la educación de los bantúes, que no es sino una parte de todo el sistema de opre-

sión instituido por los blancos privilegiados”, y exhortó a “los padres, los maestros y a la población africana en general, a no hacerse instrumentos de su propia servidumbre.”<sup>149</sup>

(*Extracto del African World*)

“La Asociación de Educadores africana de El Cabo celebró el mes de diciembre, en Queenstown, una conferencia de todos los educadores indígenas del Africa del Sur para elaborar un plan de acción contra la aplicación de la ley.”<sup>150</sup>

(*Extracto del South Africa*)

“En una declaración pública en Pretoria, el Sr. W. W. M. Eiselen, Secretario de Asuntos Indígenas, dijo que en interés de los maestros indígenas, deseaba señalar a su atención el hecho de que, por su circular, el Comité Ejecutivo de la Asociación había invitado al cuerpo docente a oponerse a una ley del país. “Este es un acto muy grave por el que los maestros, que son pagados por el Estado, son invitados a actuar en contra de la ley del Estado”, dice la declaración. En un mensaje dirigido a los educadores africanos en respuesta a la declaración del Sr. Eiselen, el Sr. M. N. Monono, organizador de la conferencia, declaró: “La advertencia, o la amenaza, del Sr. Eiselen sin duda ha ofendido a todos los demócratas; esta tentativa, realizada por el más alto funcionario del Ministerio de Asuntos Indígenas, de amordazar a los educadores africanos da una idea de lo que se prepara. El mandato de silencio que los apóstoles y los promotores de la *apartheid* quisieran echar sobre la cuestión, el control y el contenido de la enseñanza africana nos asegura que se ocultan malos designios bajo la ley sobre la educación de los bantúes”. El Sr. Monono añadió que, aun después que la educación africana sea transferida al Departamento de Asuntos Indígenas, su organización no tolerará nada que sea contrario a los propósitos y principios universalmente aceptados de la enseñanza.”<sup>150</sup>

(*Extracto del African World*)

“Aunque el llamamiento fué dirigido a millares de maestros de toda la Unión, sólo 150 asistieron a la reunión”.

“Pocos días después el Congreso Nacional Africano aprobó una resolución pidiendo la abrogación de la ley.”<sup>151</sup>

162. La cuestión fué examinada también por el *United Transkeian General Council (The Bunga)* en Umtete:

(*Extracto del South Africa*)

“Todos pedimos que la enseñanza sea igual para todos los pueblos africanos porque todos queremos vivir juntos en este país”, declaró el Sr. M. Ndmase, al apoyar un proyecto de resolución en el que se deploraban las disposiciones de la ley sobre la educación de los bantúes, resolución que fué adoptada. En la resolución se afirmaba que la ley ofrecía a los bantúes una “enseñanza inferior a la que se da a los elementos blancos y mestizos de la población”. El Sr. Ndmase declaró que los indígenas experimentaban serios temores sobre la posibilidad de que se aplicara el sistema de educación previsto por la ley. Se ha sostenido que, porque los bantúes reci-

<sup>145</sup> A/AC.70/2, Anexo D/II.

<sup>146</sup> En el párrafo 55 y siguientes del capítulo III, se hace el análisis de esta ley.

<sup>147</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo D/II.

<sup>148</sup> *Ib.*, Anexo C/IV.

<sup>149</sup> *Ib.*, A/AC.70/2, anexo C/IV.

<sup>150</sup> *African World*, febrero de 1954.

<sup>150</sup> *South Africa*, 19 de diciembre de 1953.

<sup>151</sup> *African World*, febrero de 1954.

bían la misma educación que los mestizos y los europeos, acababan siempre por convertirse en censores y opositores del Gobierno. Aunque se modifique el sistema de educación los bantúes continuarán criticando al Gobierno cuando, según ellos, éste no satisfaga sus necesidades. "Si los indígenas reciben un género de educación diferente, ¿cómo vamos a ponernos de acuerdo con los europeos entre los cuales vivimos? Las gentes que han recibido educación diferente no pueden vivir en paz en la misma casa". Los indígenas temen que, en el porvenir, cuando hayan progresado aún más y deseen una parte mayor de los derechos y privilegios del país, se les responda que esto es imposible porque no están capacitados para disfrutar de ellos."<sup>152</sup>

163. Un aspecto particular de la nueva ley, o de las medidas adoptadas en virtud de ella, ha despertado emoción entre los círculos eclesiásticos. Se trata del tipo de escuela que tienen las misiones, con el curso financiero del Gobierno.

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre)

"Los directores de las escuelas de las misiones y los cuerpos eclesiásticos están preocupados por el ultimátum que les ha dirigido el Gobierno de la Unión Sudafricana para intimarlos ya sea a vender o a alquilar sus escuelas al Gobierno, o a continuar dirigiéndolas ellos mismos con subvenciones reducidas para sus maestros. El Obispo de Johannesburgo ha declarado: "Si se reduce la subvención —que sería de la mitad del monto actual— no tendremos medios para conservar las escuelas de misiones." Las escuelas a cargo de la diócesis de Johannesburgo dan enseñanza a 15.000 niñas y emplean a 320 maestros. "Estamos consternados ante la idea de perder nuestras escuelas", prosiguió el Obispo. "La educación de los niños indígenas ha sido una de las preocupaciones principales de la Iglesia Anglicana... No nos queda más remedio que vender o alquilar las escuelas."

"Los obispos de la Iglesia Católica se reúnen para discutir la cuestión y la Iglesia Metodista hace otro tanto. El *Christian Council*, que agrupa a los representantes de todas las iglesias protestantes de lengua inglesa, se reunirá en mayo para examinar la situación. El *Pretoria News* del 8 de abril de 1954, al anunciar esta noticia, declaraba saber de fuentes autorizadas que la compra o el arrendamiento de las escuelas de las misiones por el Gobierno, costaría 90.000.000 de libras por lo menos, pues había alrededor de 4.000 escuelas e instituciones misionales y el valor de algunas llegaba a 2.000.000 de libras.

"El Obispo de Pretoria, el Reverendo R. Seiby Taylor, declaró: "Es cierto, en mi opinión, que las medidas proyectadas constituyen una amenaza contra la libertad y el desarrollo de la población indígena. Estimo que sin las misiones no habría hoy enseñanza indígena." Fr. Huddleston ve en la medida "una de las amenazas más peligrosas que se hayan dirigido contra la población indígena".<sup>153</sup>

164. Por otra parte, el Gobierno ha considerado la posibilidad de enmendar ciertos aspectos de la ley so-

bre la educación de los bantúes. La ley enmendada permitiría a los indígenas participar en la dirección y la administración de las escuelas bantúes del Estado y de las escuelas bantúes de las comunidades. El proyecto de ley encaminado a modificar la ley sobre la enseñanza de los bantúes dispone que el Ministro de Asuntos Indígenas podrá crear consejos, oficinas u otros organismos regionales, locales o interiores a los cuales podrá confiar el control de las escuelas gubernamentales o locales, e incluso que podrá confiar estas escuelas a toda autoridad o *Bunga* bantú.<sup>154</sup>

b) *Financiamiento de la enseñanza de los indígenas*  
165. (Extracto del *South Africa Report*)

"El impuesto general indígena será elevado a fin de poder proveer mejor a la educación de los indígenas", declaró el Secretario de Asuntos Indígenas, Sr. W. W. M. Eiselen, al inaugurar, el 27 de abril, el 24º período de sesiones del Consejo General (*Bunga*) de los territorios del Transkei en Umtete. Manifestó que la contribución directa de la población indígena a la renta del Estado se había mantenido más o menos en el mismo nivel, mientras que la contribución del Tesoro a la enseñanza de los indígenas había aumentado mucho. El Gobierno invitará, pues, a los indígenas a hacer una contribución importante a los Fondos para la educación de los bantúes."<sup>155</sup>

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de Derechos del Hombre)

"Según el corresponsal político del *Rand Daily Mail* (marzo de 1954), se prevé para este período de sesiones una nueva ley que ponga en práctica la amenaza del Ministro de Hacienda, quien habló de fijar en el presupuesto "un máximo a los gastos que entraña la enseñanza de los indígenas, a menos que éstos no paguen un impuesto de capitación más elevado. Con arreglo a la ley, las cuatro quintas partes del producto del impuesto de capitación indígena, a las cuales hay que añadir 6.500.000 libras obtenidas de los ingresos generales, servirían para constituir un fondo especial." En otros términos, tan pronto como los gastos previstos para la educación de los indígenas excedan del límite, la nueva ley autorizaría al Ministro de Asuntos Indígenas a recomendar un impuesto de capitación más elevado. Como estos gastos deben aumentar en más de medio millón de libras en comparación con el pasado año, será necesario doblar el impuesto de capitación de aquí a cinco años si el aumento continúa al mismo ritmo."<sup>156</sup>

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India)

"El Ministro de Asuntos Indígenas, Sr. Verwoerd, declaró ante la Asamblea, el 3 de junio de 1954, que asumir "la completa responsabilidad" de no aumentar las subvenciones dedicadas a la enseñanza de los africanos. Explicó: "Todos deben comprender que el contribuyente europeo no podrá tolerar que los gastos dedicados a la educación de los bantúes aumenten en uno u otro grado si no se le garantiza

<sup>152</sup> *South African Reports*, 29 de abril de 1954.

<sup>153</sup> *Ib.*

<sup>154</sup> Anexo "A" al memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre (A/AC.70/2). Véase también el memorándum presentado conjuntamente por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana (A/AC.70/2, Anexo D/II).

<sup>152</sup> *South Africa*, 22 de mayo de 1954.

<sup>153</sup> Anexo "A" al memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre, A/AC.70/2, Anexo C/IV.



que sus sacrificios rindan frutos . . . El europeo se negará a continuar permitiendo gastos que aumenten regularmente si el resultado de esto fuera provocar más decepciones e insatisfacciones entre los bantúes de la Unión.”<sup>157</sup>

c) *Cuestión de la apartheid en las universidades*

166. Como se indicó en el primer informe de la Comisión,<sup>158</sup> las Universidades de Ciudad del Cabo y de Witwatersrand admiten a los estudiantes no europeos y europeos a los mismos cursos y conferencias.

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India)

“El Sr. Malan, Primer Ministro, quien es también Canciller de la Universidad de Stellenbosch, declaró con motivo de la conmemoración de su diploma universitario, el 11 de diciembre de 1953, que “la mezcla de los europeos y de los no europeos en las dos mayores universidades del Africa del Sur, debería eliminarse lo más rápidamente posible. Esta mezcla se encuentra en oposición directa con la política de *apartheid* aplicada tradicionalmente durante generaciones y mantenida enérgicamente en la instrucción primaria y secundaria”. Añadió el Sr. Malan: “Una anomalía tan chocante en nuestro sistema de enseñanza no puede evidentemente subsistir sin traer, a la larga, los resultados más lamentables. El Gobierno ha decidido terminar con esta situación lo más pronto posible.”<sup>159</sup>

(Extracto del *South Africa*)

“El Gobierno instituyó una Comisión bajo la presidencia del Dr. J. T. Holloway encargada de investigar el principio y las consecuencias financieras de la reforma tendiente a dar una educación separada a los no europeos en las universidades y de informar al respecto.”

“El Rector de la Universidad de El Cabo, Dr. T. B. Davie, al declarar ante la Comisión en nombre de la Universidad, dijo que su institución no reconocía la base sobre la cual se había creado la Comisión y se encontraba en la situación singular de tener que declarar únicamente sobre ciertos aspectos que no aprobaba. Indicó entre otras cosas: “Cuando estudiantes separados comienzan a darse cuenta de que son objeto de discriminación, experimentan un sentimiento de frustración o de animosidad. Esto puede comprobarse en Fort-Hare.”<sup>160</sup>

“La Universidad de Witwatersrand presenta, por su parte, una memoria en la cual enumera sus razones “para creer firmemente que la segregación en las universidades es inoportuna”, y declara: “Las relaciones y los intercambios de idea entre estudiantes fuera de las aulas tienen una importancia capital en una sociedad multirracial. Los estudiantes diplomados y los profesores han quedado impresionados por el progreso de la tolerancia, de la comprensión y de la buena voluntad dentro de los estudiantes de distintas razas en la Universidad. La experiencia enseña que la segregación en la categoría universitaria favorece actitudes políticas ex-

tremistas y que esta tendencia desaparece cuando los antiguos estudiantes de universidades separadas se hacen estudiantes de la Universidad de Witwatersrand. La asamblea académica ha declarado que sería poco prudente, poco práctico y demasiado costoso educar separadamente a los no europeos, ya sea aplicando una segregación completa en las universidades existentes o creando nuevas universidades.”<sup>161</sup>

(Extracto del *South Africa*)

“Un grupo integrado por los Obispos de Johannesburgo y de Pretoria; el Sr. J. B. Webb, Presidente Metodista; el Sr. L. Rabinowitz, Gran Rabino; tres miembros del Parlamento; la Presidenta del *South African Institute of Race Relations* (Ellen Hellman), el Sr. A. W. Hoerlé, miembro del Consejo de la Universidad de Witwatersrand, cierto número de profesores y otras personalidades han publicado un llamamiento en el cual dicen, entre otras cosas: “Abolir el régimen de las universidades libres y reemplazarlo por una segregación completa sería destruir uno de los últimos bastiones de tolerancia y de luz en el Africa del Sur y hundir más aun a los no europeos en la amargura y la desesperación . . .”<sup>162</sup>

167. El *South African Institute of Race Relations* convocó el 1° de mayo de 1954, en Johannesburgo, a una conferencia para examinar “el concepto de universidad y la función de la universidad en una sociedad multirracial”. Asistieron a ella miembros de las universidades, representantes de las Iglesias, de asambleas académicas, de consejos representativos de estudiantes, etc.

(Extracto del *Race Relations News*)

“Las opiniones expresadas por la mayoría de los oradores pueden resumirse así:

“La universidad en una sociedad multirracial tiene por funciones:

“1. Servir a la comunidad en el verdadero sentido de la palabra universidad, es decir, constituir un centro para la preservación y el progreso del saber por el saber mismo e impartirlo a todos los que reúnan las condiciones de educación requeridas, sin distinción de raza, de color ni de creencias.

2. Ayudar al Estado formando a los que se destinan a las grandes profesiones y al servicio público y manteniendo las normas de la enseñanza en un nivel elevado;

“3. Con motivo del carácter multirracial del país, enseñar el camino hacia el desarrollo cultural y espiritual de los diferentes grupos raciales en el cuadro del desarrollo total de la comunidad;

“4. Reflejar esencialmente en la composición de su cuerpo de estudiantes la composición multirracial de la sociedad a la que sirve.

“Se expresaron opiniones divergentes, especialmente por parte de los representantes del SABRA, de la Universidad de Potchefstroom y de la Iglesia Reformada Holandesa (según las cuales en ciertos respectos este concepto de la Universidad no era necesariamente aceptable, porque convenía, en particular, considerar con más atención las costumbres

<sup>157</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>158</sup> Véase A/2505, párr. 705.

<sup>159</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>160</sup> Se trata de un colegio universitario reservado a los no europeos; véase A/2505, párr. 705.

<sup>161</sup> *South Africa*, 22 de mayo de 1954.

<sup>162</sup> *Ib.*, 27 de febrero de 1954.

y las tradiciones del país donde la universidad está establecida)."<sup>163</sup>

168. (Extracto del *South Africa*)

"El Consejo de Estudiantes de la Universidad de Pretoria en respuesta a la invitación del Consejo representativo de los estudiantes de la Universidad de Witwatersrand para participar en una conferencia sobre la *apartheid* en la Universidad, declaró: "Nos negamos categóricamente a ser utilizados como instrumentos, como dicen ustedes, para hacer fracasar el proyecto del Gobierno de introducir la *apartheid* en las Universidades de Witwatersrand y de Ciudad de El Cabo."<sup>164</sup>

(Extracto del *South Africa Reports*)

"El Sr. J. M. Wiljoen, Ministro de Educación, Artes y Ciencias, declaró el 10 de abril que parecía haberse producido una confusión como resultado del nombramiento de una comisión gubernamental encargada de investigar la posibilidad de introducir la *apartheid* en las universidades.

"El Gobierno no se propone atacar en forma alguna la libertad de enseñanza en las universidades. Si se ofrecieran posibilidades iguales de enseñanza para todos en las distintas universidades, no habría ataque alguno contra el principio de libertad de enseñanza."<sup>165</sup>

d. *Educación de las personas de origen étnico mixto en la provincia del Cabo*

169. El Administrador de la provincia del Cabo designó un comité en junio de 1953 para que examinara las consecuencias financieras del establecimiento de la enseñanza obligatoria para los niños mestizos hasta el cuarto grado. El Comité deberá también:

"Estudiar si la estructura y la tendencia actual de la instrucción satisfacen las necesidades de la población mestiza y si esta instrucción, debido a su carácter académico, no engendra un sentimiento de desilusión.

"Estudiar los problemas relativos a los maestros mestizos, así como a su formación, al ejercicio de su profesión y a la forma en que utilizan los servicios que el Estado pone a su disposición."<sup>166</sup>

### VIII. Trabajo y ejercicio de las profesiones

a) *Reacciones a la ley No. 48 de 1953 sobre la mano de obra indígena (solución de los conflictos del trabajo)*<sup>167</sup> y al proyecto de ley para modificar la ley No. 36, 1937 sobre la conciliación en la industria<sup>168</sup>

170. La Comisión recibió de la Confederación Internacional de Asociaciones Sindicales Libres una declaración sobre la discriminación racial en la legislación del trabajo de la Unión Sudafricana,<sup>169</sup> en la cual dice

<sup>163</sup> *Race Relations News* (publicado por el *South African Institute of Race Relations*), junio de 1954, pág. 76.

<sup>164</sup> *South Africa*, 9 de enero de 1954.

<sup>165</sup> *South African Reports*, 15 de abril de 1954.

<sup>166</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>167</sup> En los párrafos 64 a 68 del capítulo III se hace un análisis de la ley No. 48.

<sup>168</sup> En los párrafos 598 a 602 de A/2505, se hace un análisis de la ley No. 36 de 1937. En el párrafo 172 del presente documento se analiza el proyecto de ley tendiente a enmendar esta ley.

<sup>169</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo C/IX.

que durante su reunión en Bruselas, del 24 al 29 de mayo de 1954, el Consejo Ejecutivo de esta organización examinó la situación sindical en la Unión Sudafricana y decidió presentar ante la OIT una queja acusando al Gobierno de la Unión Sudafricana de violar la libertad de asociación en ese país. Afirma el Consejo Ejecutivo, entre otras cosas, en esta denuncia que la ley No. 48 de 1953 estableció un procedimiento especial por el que se niegan completamente los derechos sindicales de los trabajadores africanos y el papel de las organizaciones sindicales en este terreno. Prosigue la denuncia:

(Extracto de la declaración presentada a la Comisión por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres)

"La legislación sudafricana actual no permite a los trabajadores africanos adherirse al sindicato que deseen. Ninguno de los argumentos invocados por el Gobierno sudafricano para justificar su negativa a reconocer los derechos sindicales de los trabajadores es aceptable. Los trabajadores africanos, que suman más de 1.000.000, contribuyen en gran medida al poderío industrial de la Unión Sudafricana. Una justicia elemental exige que gocen de la libertad de asociación y de la libertad de elegir a sus representantes y negociar sus condiciones de salarios."<sup>169</sup>

171. El memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India señala que, como resultado de la nueva definición del término "asalariado" dada por la ley No. 48 de 1953,<sup>170</sup> varias fábricas de tejidos de Jchannesburgo que emplean a africanos aprovecharon esta enmienda para reducir sus salarios y negarles ciertas ventajas de orden social.<sup>171</sup>

172. Como se ha indicado antes,<sup>172</sup> el Gobierno de la Unión presentó a la Mesa de la Asamblea un nuevo proyecto de ley tendiente a enmendar la ley de 1937 sobre la conciliación en la industria. He aquí un resumen de las principales disposiciones de este proyecto de ley, hecho por el Ministro del Trabajo, Sr. B. J. Schoeman:

(Extracto del *South Africa Reports*)

"1) No podrá inscribirse ningún nuevo sindicato sin el consentimiento del Ministro.

"2) Salvo derogación ministerial, todos los sindicatos mixtos deberán tener secciones europeas y no europeas diferentes y no se autorizará ninguna reunión mixta.

"3) Cuando más del 50% de los trabajadores europeos o mestizos en una empresa industrial o comercial determinada deseen formar un sindicato blanco o no europeo, tendrán derecho a hacerlo y podrán hacerse inscribir.

"4) Si se ha creado en estas condiciones un sindicato europeo o no europeo y a condición de que se haya practicado el *closed-shop* durante los cinco años precedentes, este nuevo sindicato podrá reclamar una parte de los fondos del sindicato de origen."<sup>173</sup>

Aparte de las disposiciones anteriores relativas a los sindicatos, el proyecto de ley contiene disposiciones para reforzar la barrera étnica en la industria.

<sup>170</sup> Véase el párrafo 66 del cap. III de este documento.

<sup>171</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>172</sup> Véase la nota 43.

<sup>173</sup> *South African Reports*, 22 de mayo de 1954.

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India)

"La disposición de carácter racial más importante del proyecto de ley se encuentra en el artículo 77, bajo el título "Garantías tomadas contra la competencia interracial" (*Safeguards Against Interracial Competition*). Esta disposición da al Ministro del Trabajo la facultad de ordenar al tribunal industrial, cuyos miembros son designados por el propio Ministro, que haga investigaciones y recomendaciones sobre la posibilidad de reservar empleos, en toda empresa, industria, comercio u ocupación situados en una zona determinada, para personas que pertenezcan a una raza determinada y prohibir que se empleen allí personas que pertenezcan a cualquier otra raza. Si el Ministro del Trabajo recibe una recomendación de este tipo y después de haber consultado al Ministro de Asuntos Económicos, puede prescribir tales restricciones publicando un decreto en el Diario Oficial. Estas disposiciones se aplicarán a todas las razas, inclusive a los africanos."<sup>174</sup>

173. Por otra parte, he aquí cierto número de datos sobre las reacciones suscitadas por el proyecto de ley en el Africa del Sur.

(Extractos del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de Derechos del Hombre)

"Comentando el proyecto de Ley sobre la conciliación en la industria, el Sr. Ivan Walker, ex Secretario del Trabajo, declaró que este proyecto "amenazaba destruir el movimiento sindical libre en Africa del Sur . . . Su aprobación por el Parlamento tendría como resultado la destrucción de estos sindicatos independientes que son los principales instrumentos para mejorar los salarios y las condiciones de trabajo . . ."<sup>175</sup>

"El Sr. Alex Hepplé, miembro del Parlamento, jefe del grupo parlamentario laborista de Africa del Sur, declaró que el nuevo proyecto de ley sobre la conciliación en la industria ocasionará un daño incalculable a las relaciones del trabajo y al desarrollo industrial. Hizo notar que las disposiciones del primer proyecto van demasiado lejos, que introducen el sistema de la *apartheid* en el movimiento sindical, que abren la puerta a la inscripción de sindicatos disidentes, que limitan el derecho a la huelga. Añadió que el proyecto prevé la creación de un tribunal industrial cuyos miembros serían nombrados por el Ministro del Trabajo y cuyo efecto sería prácticamente impedir todo recurso ante los tribunales con relación a numerosas cuestiones vitales."<sup>176</sup>

"El Consejo de Sindicatos (*Trades and Labour Council*) declaró que la creación de sindicatos diferentes para cada raza significaría el fin de las relaciones pacíficas entre empleadores y empleados y el caos en la negociación de convenios colectivos."<sup>176</sup>

(Extracto de *The New York Times*)

"Por 61 votos contra 3 y 4 abstenciones, la Conferencia "unitaria" de los sindicatos de Africa del

<sup>174</sup> A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>175</sup> *Sunday Times*, 17 de enero de 1954. Citado del Anexo "A" a la memoria presentada por la Liga Internacional de los Derechos del Hombre (A/AC.70/2, Anexo C/IV).

<sup>176</sup> *Cape Times*, 25 de enero de 1954. Citado de la misma fuente.

Sur rechazó el principio de que cada raza debería limitarse al ejercicio de ciertas profesiones determinadas, principio que el Gobierno quiere hacer consagrar con la nueva ley sobre la conciliación entre la industria. Esta votación, que obtuvo una mayoría abrumadora contra el plan del Gobierno, conduce a una situación imposible de resolver, y podrían ir a la huelga algunos de los 72 sindicatos representados en la Conferencia "unitaria" que ha sido expresamente invitada a organizar la oposición contra el proyecto de ley."<sup>177</sup>

(Extracto de *The New York Times*)

"Una conferencia de sindicatos no blancos, que representaba a 54.000 trabajadores, decidió crear "comités de acción" en toda el Africa del Sur a fin de combatir el proyecto de ley sobre la conciliación en la industria, así como la ley adoptada el año pasado que reglamenta los salarios de los trabajadores indígenas.

"El Sr. B. J. Schoeman, Ministro del Trabajo, al recibir a una delegación sindical, calificó de falsa la afirmación de que la ley destruiría los sindicatos. "De más de 200 sindicatos inscritos", dijo, "sólo 60 son "mixtos" . . .". El Sr. Schoeman insistió en que el artículo que dispone que ciertas ocupaciones podrían ser reservadas a una raza determinada debería convertirse en ley, aunque todos los empleadores del país se opusieran. El Sr. Schoeman declaró a la delegación que la división de los sindicatos en grupos raciales era una cuestión de principio y que él no modificaría en forma alguna la disposición que obliga a los sindicatos a separar a sus miembros en dos secciones raciales y a mantener o celebrar reuniones separadas."<sup>178</sup>

174. El proyecto de ley para modificar la ley sobre la conciliación en la industria fué también criticado en los términos siguientes en el informe de la delegación del Congreso de Sindicatos Británicos que fué enviada al Africa del Sur en noviembre-diciembre de 1953:

(Extracto de la declaración presentada a la Comisión por la Confederación Internacional de Asociaciones Sindicales Libres)

"Nos ha parecido que el Gobierno nacionalista se propone tomar, en el curso de este período de sesiones del Parlamento, nuevas iniciativas contra el movimiento sindical. El proyecto de ley en cuestión, además de reforzar el control del Gobierno sobre las finanzas de los sindicatos y la elección de los dirigentes, instaura la segregación racial en el seno de los sindicatos . . . Una ley de este tipo afectaría inmediatamente a unos 90 sindicatos, entre los cuales se cuentan algunos de los más importantes y más antiguos, y numerosos miembros se verían excluidos de un sindicato al cual han sido fieles durante muchos años."<sup>179</sup>

La Confederación Internacional de Asociaciones Sindicales Libres, en la declaración que presentó a la Comisión comenta en la forma siguiente el proyecto de ley:

<sup>177</sup> *The New York Times*, 5 de mayo de 1954.

<sup>178</sup> *Ib.*, 4 de mayo de 1954.

<sup>179</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo C/IX.

(Extracto de la declaración presentada a la Comisión por la Confederación Internacional de Asociaciones Sindicales Libres)

"Si el proyecto es adoptado, este será un nuevo ataque a la dignidad del hombre y el Gobierno nacionalista de la Unión Sudafricana habrá dado un nuevo e importante paso hacia un orden social fundado en la abolición de los derechos humanos y la opresión de las razas no europeas."<sup>180</sup>

175. El proyecto de enmienda a la ley sobre la conciliación en la industria suscitó también protestas entre los círculos patronales.

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India)

"La Federación de Industrias del Africa del Sur (*South Africa Federated Chamber of Industries*), que representa en total más del 90% de las inversiones de capital en la industria de transformación y en los servicios industriales y que emplea un porcentaje equivalente de trabajadores, europeos y no europeos, se opuso vigorosamente a las disposiciones raciales del proyecto de ley y presentó un memorándum a todos los miembros del Parlamento de la Unión, enunciando los motivos por los cuales estas disposiciones no deberían figurar en el proyecto de ley. En su opinión, sería penoso o incómodo para los empleadores negociar con varios sindicatos separados que representarían a diferentes grupos raciales y trabajarían en la misma rama de la industria o en la misma empresa. Si se aprobara este proyecto de ley, sería de esperar que se produjera la ruina del mecanismo de conciliación en la industria. Con respecto a las disposiciones que tienden a restringir y a reservar ciertos empleos, la Federación estima que no hay razón alguna para temer que los trabajadores europeos se vean obligados a ceder su lugar a trabajadores no europeos o que su nivel de vida se vea amenazado.

"La Federación hace destacar los peligros que habría en privar a los dirigentes, en la industria, de su derecho a elegir a sus obreros, así como el desorden y el aumento del costo de producción que estas medidas podrían entrañar. También hace notar el peligro en que se incurre en lo que respecta a la armonía entre las razas y la paz en la clase industrial, tan esencial al progreso económico, así como las repercusiones posibles que estas medidas podrían tener sobre los capitales invertidos por extranjeros."<sup>181</sup>

b) Aplicación de la ley No. 27 de 1951 sobre los trabajadores indígenas de la construcción<sup>182</sup>

176. (Extracto del *South Africa Reports*)

"Se informa de Johannesburgo que, a partir del mes de junio de 1954, los trabajadores indígenas calificados y semicalificados de la construcción no serán autorizados a trabajar en las regiones europeas en ninguno de los nueve centros de la Unión. Los artesanos indígenas continuarán recibiendo formación profesional. De hecho, se halla ya en curso

de ejecución en diversos centros de Africa del Sur un vasto programa de desarrollo encaminado a formar nuevos artesanos de la construcción, pero dichos artesanos no serán autorizados a trabajar sino en programas de construcción de alojamientos para indígenas. Estas nuevas medidas han sido consideradas como un progreso, tanto por parte de los empleadores como de los empleados de la industria de la construcción. Se afirma que protegen a los artesanos europeos y que al mismo tiempo aseguran a los indígenas un lugar en la industria. Tal como ha declarado un contratista: "Durante muchos años todos los artesanos indígenas calificados y semicalificados que se puedan formar contarán con más trabajo del que hace falta en la construcción de alojamientos para indígenas. En las ciudades, los trabajadores europeos de la construcción tienen igualmente la seguridad de tener trabajo durante un largo periodo, ahora que ya no se encuentran bajo la amenaza de ser substituidos por indígenas."<sup>183</sup>

c) Integración de la mano de obra no europea en la economía sudafricana

177. En el debate que se celebró en la Asamblea de la Unión del 15 al 18 de febrero de 1954 sobre el *Part Appropriation Bill*,<sup>184</sup> numerosos oradores se refirieron al crecimiento constante del número de trabajadores no europeos, principalmente indígenas, en las diversas ramas de la actividad económica del país, y esto a pesar de la política de *apartheid* practicada por el Gobierno.

En un folleto, que reproduce el discurso pronunciado por el Sr. Strauss, jefe de la oposición, con ocasión de este debate, se lee el párrafo siguiente:

(Extracto del folleto "*Speakers' Notes: Non-European Policy*")

"Las cifras que siguen, fundadas en los datos más recientes recogidos por el Departamento del Censo y Estadísticas y la Oficina de Salarios, muestran que la integración económica es ya un hecho:

"1. El 82% de todos los trabajadores del comercio, de la industria, de la agricultura y de la pesca del país son no europeos;

"2. Aproximadamente el 16% de los trabajadores calificados y el 67% de los trabajadores semicalificados de la industria son no europeos;

"3. De algo más de 4.000.000 de personas empleadas en la industria, el comercio, las minas, la agricultura y la pesca, 3.500.000 son no europeos;

"4. Hay 750.000 en la industria y el comercio, comprendidos los ferrocarriles, 500.000 en las minas y 2.250.000 en la agricultura y la pesca;

"5. De casi 200.000 empleados de ferrocarriles, la mitad son no europeos;

"6. De los 115.000 empleados de servicios públicos, 18.000 están clasificados como no europeos;

"7. Casi la mitad de la policía, el 60% de los empleados del Departamento de Asuntos Indígenas y la mitad de los del Departamento de Salud Pública de la Unión son no Europeos."<sup>185</sup>

<sup>180</sup> *Ib.*

<sup>181</sup> *Ib.*, Anexo A/II.

<sup>182</sup> El análisis de la ley puede verse en A/2505, párrs. 607 a 613.

<sup>183</sup> *South African Reports*, 27 de mayo de 1954.

<sup>184</sup> Véase párr. 132.

<sup>185</sup> *Speakers' Notes: Non-European Policy—Economic Integration or Apartheid?*, publicado por la División de Información, Johannesburgo, marzo de 1954, página 14.



d) *Reforma del régimen de concesión de licencias a los comerciantes en el Transvaal*

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India)

178. "La administración provincial del Transvaal instituyó, el año último, una comisión encargada de hacer una investigación sobre el sistema de gobierno local del Transvaal. Entre sus atribuciones figuraba el examen del sistema de concesión de licencias comerciales. Estaba encargada, sobre todo, de estudiar el sistema de licencias en la medida en que éstas deberían denegarse fundándose en la raza del solicitante. La Comisión ha recogido testimonios a este respecto en enero y febrero de 1954. Varios órganos municipales han recomendado la *apartheid* en materia comercial. Han propuesto que los organismos competentes en materia de licencias tengan derecho a negarse a conceder una licencia cuando el solicitante o sus clientes eventuales pertenezcan a un grupo racial que no sea el del mayor número de habitantes de la zona. Se ha recomendado igualmente que los organismos competentes en materia de licencia tengan la facultad de examinar de nuevo cada año las licencias concedidas y que se exija una licencia para cada tipo de empresa comercial. Según otras recomendaciones, las decisiones de los organismos competentes en materia de licencias deberían ser inapelables.

"Dicha tendencia a aumentar el rigor de las leyes relativas a las licencias comerciales se dirige principalmente contra los comerciantes indios. Actualmente, ya no pueden obtener nuevas licencias; pero si se aceptan las recomendaciones que tienden a introducir la *apartheid* en esta materia — y es evidente que estas recomendaciones se conforman a la política del Gobierno de la Unión — la consecuencia será una amenaza casi inmediata para los comerciantes indios que actualmente son poseedores de una licencia. Se les eliminará sistemáticamente en cada nuevo examen de las licencias, o se les negará la transferencia de dichas licencias en caso de fallecimiento del jefe de la familia o cambio de asociado, cualquiera que sea la razón de este cambio."<sup>186</sup>

e) *Oficinas de colocación para los indígenas*

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India)

179. "El empleo de los indígenas se halla sometido a un control estricto que tiene por objeto limitarlo principalmente a las labores propias de los trabajadores no calificados.

"El mecanismo de las oficinas de colocación obligatorias (*Compulsory Labour Bureaux*) ejercerá una vigilancia total sobre el empleo de los indígenas. Incluso si un empleador sintiera la tentación de recurrir a indígenas para estos trabajos, a causa de una penuria de mano de obra especializada y semiespecializada, no se le autorizaría a hacerlo. Actualmente estas oficinas de colocación se ocupan en desarraigar a los indígenas de las zonas urbanas a fin de obligarlos a buscar trabajo en las explotaciones agrícolas europeas y en las minas, donde podrán ser empleados con salarios muy bajos. Como ningún indígena puede llegar a ocupar un empleo sin recurrir a la oficina de colocación y sin su apro-

bación, la oficina podrá siempre poner en juego su autoridad, según la política de *apartheid*, para negarse a inscribir a los trabajadores indígenas cuyos salarios se considerasen excesivamente elevados. El mecanismo instituido por el Ministro de Asuntos Indígenas se aplica ya, según estas directivas, en las zonas rurales."<sup>186</sup>

## IX. *Apartheid en los servicios públicos*

*Ley de 1953 sobre la separación obligatoria en los servicios públicos* (The Reservation of Separate Amenities Act, 1953) y *Proyecto de ley sobre los transportes públicos por carretera* (1954) (*Motor Carrier Transportation Bill*, 1954)

180. Anteriormente se ha hecho el análisis de las principales disposiciones de la ley No. 49 de 1953 sobre la separación obligatoria en los servicios públicos, así como un resumen de los trabajos preparatorios de esta ley.<sup>187</sup> Como se ha indicado en otro lugar, el Consejo del *South African Institute of Race Relations*, declaró, en su conferencia anual de 1954, que deploraba esta ley "como retrógrada, injusta y contraria a los principios democráticos reconocidos". El Gobierno ha presentado al Parlamento un nuevo proyecto de ley destinado a complementar las disposiciones de la ley No. 49 de 1953: se trata del proyecto de ley de 1954 sobre el transporte público por carretera (*Motor Carrier Transportation Bill*, 1954).

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por el Gobierno de la India)

"Este proyecto de ley contiene principalmente disposiciones que confieren al Consejo Nacional de Transporte la facultad de dictar una disposición relativa a toda persona que explote un servicio de trolebuses o de tranvías para el transporte de más de una categoría de personas, en la que determine qué categoría o qué categorías de personas pueden transportar este servicio y cuál debe ser su itinerario. Esta disposición podría determinar igualmente qué parte o qué partes del vehículo deben reservarse al transporte de una categoría o de ciertas categorías de personas. El proyecto de ley prevé igualmente penas de multa o de prisión para toda persona que infrinja esta disposición o para toda persona que viaje en el vehículo contraviniendo la regla de separación prescrita.

"La ley de 1953 sobre la separación obligatoria en los servicios públicos confiere poderes suficientes para reservar vehículos o partes de los vehículos a ciertos grupos raciales. Pero esta facultad pertenece al propietario o al explotador del vehículo. El Gobierno de la Unión quiere detentar por sí mismo estos poderes sobre los servicios públicos de autobuses o de tranvías. Estos servicios son explotados por las municipalidades o por compañías privadas, y si vacilan en introducir la *apartheid* o si por razones de orden financiero no lo hacen en la forma deseada por el Gobierno, éste podrá, obrando por mediación del Consejo de Transportes, obligarlos a hacerlo. La segregación se practica ya en los transportes públicos, pero existe una excepción en Ciudad del Cabo, donde una compañía privada explota servicios de trolebuses y obtiene utilidades, mien-

<sup>186</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>186</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>187</sup> Véase párrs. 69 a 72.

tras que las municipalidades de otras ciudades tienen un gran déficit en su explotación. Si se introdujese la *apartheid* en los servicios de autobuses de Ciudad del Cabo, el costo de los servicios aumentaría y la explotación dejaría de rendir utilidades. La compañía de Ciudad del Cabo se halla, por consiguiente, poco dispuesta a introducir la *apartheid*. Pero la existencia de este servicio de autobuses ofusca al Gobierno de la Unión, que piensa ahora obligar a esta compañía a que no permita viajar juntos a los blancos y los negros aun cuando el servicio haya sido explotado sin incidentes durante años. El Gobierno se arroga poderes en todos los dominios a fin de practicar su política de *apartheid*. Su principio es el de no tolerar ninguna oposición de las autoridades locales en la aplicación de esta política.

"El Sr. Verwoerd, Ministro de Asuntos Indígenas, haciendo uso de la palabra, con ocasión de un debate en la Cámara, el 28 de mayo de 1954, declaró que no ocultaba que "si las autoridades locales no se hallan dispuestas a cooperar conmigo en la aplicación de la política indígena del Gobierno, no vacilaré en obligarles."<sup>188</sup>

## X. Vida en las reservas

### a) Informe de la Comisión gubernamental de encuesta sobre el desarrollo económico y social de las regiones indígenas

181. (Extracto del *South Africa Reports*)

"El Dr. F. R. Thomlinson, Presidente de la Comisión de Investigación sobre el Desarrollo Económico y Social de las Regiones Indígenas, nombrado por el Gobierno, ha anunciado que el informe de la Comisión estará terminado para fines del mes de junio y será presentado poco después al Gobierno. Probablemente, el informe será uno de los más largos que haya redactado nunca una comisión gubernamental de la Unión. Contendrá conclusiones sobre todos los aspectos del desarrollo de las regiones indígenas, sacadas de trabajos que han durado tres años y medio. La Comisión ha recibido la misión de "proceder a una investigación completa sobre el mejoramiento de las regiones indígenas y de proponer un vasto plan encaminado a establecer en estas regiones una estructura social conforme a la cultura de los indígenas y fundada en principios sólidos de organización económica y social."<sup>189</sup>

### b) Publicación de un estudio sobre las condiciones de vida en una reserva indígena

182. (Extracto del *African World*)

"El Consejo Nacional de Investigación en Materia Social ha emprendido y financiado una encuesta sobre las condiciones de vida en el distrito de Keiskammahoek del Ciskei entre 1947 y 1951. Se han reunido los resultados en cuatro volúmenes publicados por Shuter y Shooter, Pietermaritzburg. El primer volumen está consagrado a "la historia natural del distrito de Keiskammahoek", el segundo a "la economía de una reserva indígena", el tercero a la "estructura social" y el cuarto al "régimen de la propiedad de tierras."<sup>190</sup>

### c) Jubileo del cincuentenario del Transkeian Territories General Council (Consejo General de Territorios Transkeyanos)

183. El Consejo General se constituyó en 1903 entre un pequeño número de distritos. El Consejo es responsable en gran parte del bienestar de 1.500.000 africanos aproximadamente que pertenecen a seis "magisterial districts" del nordeste de la provincia del Cabo. Cada distrito tiene tres representantes en el Consejo así como su comisario indígena. Cuatro grandes jefes son igualmente miembros por derecho propio.<sup>191</sup>

(Extracto del *African World*)

"Los consejeros son en su mayor parte de mediana edad o de edad madura y ejercen funciones de autoridad en sus diversas tribus. El joven "radical" no juega, por lo general, en el Consejo un papel sobresaliente. Su política es, por consiguiente, un tanto conservadora, pero en su conjunto el Consejo es verdaderamente representativo de la opinión africana en los territorios rurales. El Consejo tiene la costumbre de hacer declaraciones sobre las medidas gubernamentales que interesan a las poblaciones africanas. Ha examinado la importante ley recientemente aprobada sobre la creación de nuevas autoridades bantúes, y ha pedido que sus disposiciones no se apliquen a los territorios del Transkei y que se mantenga el Consejo General tal como actualmente existe. El Consejo ha tomado la importante decisión de nombrar un Comité permanente que permanecerá en funciones tanto tiempo como el Consejo y que estará encargado de examinar los proyectos de ley publicados por el Gobierno; se considerará que las observaciones que este Comité someta al Gobierno sobre dichos proyectos de ley representarán las opiniones del Consejo.

"El Consejo ha aprobado por unanimidad la siguiente resolución:

"Que a los efectos de instaurar buenas relaciones entre los europeos y los no europeos de la Unión Sudafricana, se inste respetuosamente al Gobierno a que convoque a una convención nacional de dirigentes de la fracción africana de la población, la cual se reunirá con las autoridades gubernamentales y los dirigentes de los partidos políticos en un lugar que designara el Gobierno, y se esforzará por atenuar la tirantez racial entre los elementos europeos y africanos de la Unión revisando, abrogando o modificando las leyes perjudiciales para el elemento africano."

"El Consejo ha pedido igualmente al Gobierno que "conceda a los indígenas de la Unión Sudafricana el derecho a estar representados en el Parlamento en proporción a su número por miembros de su propia comunidad."<sup>192</sup>

### d) Opinión de un notable bantú sobre el desarrollo de las reservas y el futuro de la política de apartheid

184. (Extracto del *South Africa*)

"La transformación de las reservas indígenas en un hogar nacional autónomo para todos los indígenas de la Unión no es más que un sueño y debe continuar siendo un sueño", declaró el Sr. A. B. Xuma, Presidente Honorario Vitalicio del Consejo

<sup>188</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/II.

<sup>189</sup> *South Africa Reports*, 15 de abril de 1954.

<sup>190</sup> *African World*, agosto de 1953.

<sup>191</sup> *Ib.*, febrero de 1954.

<sup>192</sup> *Ib.*



Común de Europeos y Africanos de Johannesburg, en la Escuela de Verano de la Universidad del Cabo.

"No hay nada tan desconcertante — dijo — como ver gentes, que al parecer son inteligentes, tratando de convertir sus sueños en realidad, cuando los hechos que hacen imposible esta transformación son tan evidentes.

"Las reservas están ya superpobladas, las parcelas de tierra son demasiado pequeñas para ser cultivadas eficazmente y las cosechas se hallan demasiado amenazadas por la sequía. Son numerosas las familias que por todo medio de subsistencia sólo cuentan con los salarios ganados fuera de las reservas.

"El Sr. Xuma dijo que el africano no quería ser un "fardo para el hombre blanco", mantenido con los impuestos pagados por los blancos. El africano considera, por su parte, que lleva al país sobre sus espaldas: las explotaciones agrícolas, las industrias y las minas no podrían subsistir un mes sin los trabajadores indígenas.

"Los contribuyentes europeos pueden obtener utilidades y pagar impuestos sobre la renta a causa de los bajos salarios que pagan a los indígenas.

"El Sr. Xuma pintó un cuadro del antiguo régimen tribal de los bantúes y declaró que el jefe había sido siempre accesible a todos sus súbditos. El bantú no puede comprender hoy que no se le autorice a ver al Ministro o a los otros funcionarios de la autoridad que se supone están encargados de sus asuntos.

"Cuando los bantúes y los blancos se encontraron en Africa del Sur, los bantúes combatieron por la segregación y la *apartheid*.

"Cuando terminó la guerra y los europeos les pidieron que viniesen a contribuir al desarrollo del país, los bantúes esperaban que sus antiguos enemigos se asociarían a ellos en beneficio del progreso de todos los pueblos de Africa del Sur.

"Pero, por el contrario, descubrieron que continuaban una guerra no declarada pero cruenta: una guerra de desgaste, de estrangulación económica en la que se negaba a los bantúes el acceso a la propiedad de la tierra, así como sus derechos políticos.

"Estas son armas peligrosas para el progreso y el adelanto del pueblo africano. Tienen sobre el alma un efecto mortal.

"Al preguntarle si los bantúes eran hoy favorables a la *apartheid*, el Sr. Xuma respondió: "No, hemos combatido por la *apartheid* y hemos perdido. Ahora queremos una asociación".<sup>193</sup>

e) *Campaña destinada a convencer a los indígenas de la importancia que reviste la conservación del suelo*

185. (Extracto del *South Africa Reports*)

"Con ocasión de una conferencia nacional de agricultores indígenas en Johannesburg se inició el 26 de septiembre una campaña nacional destinada a convencer a los indígenas de Africa del Sur de la importancia que reviste la conservación del suelo. Esta conferencia era un aspecto importante de la campaña emprendida por la Asociación Nacional Indígena para la Conservación del Suelo a fin de difundir entre las vastas poblaciones indígenas de la

Unión el conocimiento de los problemas de la conservación del suelo. Los agricultores indígenas escucharon en esta conferencia exposiciones sobre los diversos métodos que permiten conservar el suelo y se les invitó a aplicarlos. Entre los actos del Mes Nacional de la Conservación del Suelo (septiembre) se organizaron también sesiones cinematográficas en 16 regiones indígenas del Witwatersrand."<sup>194</sup>

f) *Actividades económicas de una autoridad bantú establecida en virtud de la ley de 1951 sobre las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes*<sup>195</sup>

186. (Extracto del *South Africa Reports*)

"A invitación de la autoridad bantú de la región indígena del Pilansberg en el distrito de Rustenburg, en el Transvaal, el Ministro de Asuntos Indígenas de la Unión, el Sr. H. F. Verwoerd, inauguró la primera presa construida por una autoridad bantú instituida en virtud de una ley sobre las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes (*Bantu Authority Act*)...

"Toda la organización y la administración general de la construcción de la presa ha sido obra de la autoridad bantú, mientras que la construcción propiamente dicha se hallaba a cargo de miembros de la tribu del jefe Pilane...

"La presa, que una vez llena puede contener 122.000.000 de galones, se llama "Bofelo", que significa fuerza de vida. Ha sido construida bajo el régimen del trabajo libre. El jefe Pilane delegó a 150 miembros de su tribu para trabajar en la empresa que se ejecutó bajo la vigilancia del Departamento de Asuntos Indígenas...

"Al inaugurar la presa, el Ministro declaró que su mensaje a los bantúes de Africa del Sur era el siguiente: todos deberían hacer como los habitantes de Pilansberg; todos deberían desplegar su energía y su vitalidad para aportar una vida nueva a su pueblo...

"El jefe Pilane... estimó con el Ministro que había llegado para el pueblo africano el momento de sostenerse por sí mismo."<sup>196</sup>

g) *Negativa de una tribu bantú a ser transferida*

187. (Extracto del *South Africa*)

"Si nos vemos forzados a partir nos dispersaremos y dejaremos de existir como tribu", dijo el jefe Makomba de la región de Komatipoort, en respuesta a la orden en la cual el Gobierno le comunicó recientemente que su tribu debía emigrar hacia nuevos lugares de residencia, a 50 millas de su residencia actual, porque el Departamento de Tierras la había tomado a su cargo y dividido en 27 granjas de 40.000 *morgens* cada una destinadas a europeos.

"La medida afecta a 5.000 indígenas. El Gobierno ha previsto su transporte hasta sus nuevos lugares de residencia, pero si no aprovechan esta oferta antes de fines del mes, deberán sufragar los gastos que les ocasione el cambio de residencia.

"Cuando el jefe Makomba declaró al comisario principal para los indígenas, Sr. H. Palk, que su pueblo se negaba a cambiar de residencia, el fun-

<sup>194</sup> *South Africa Reports*, 8 de octubre de 1953.

<sup>195</sup> Véase A/2505, párr. 483.

<sup>196</sup> *South Africa Reports*, 3 de diciembre de 1953.

<sup>193</sup> *South Africa*, 27 de febrero de 1954.



cionario respondió que sabía que la tribu no quería irse, pero no había otra solución; el Gobierno lo ha decidido así, declaró; es la ley y los indígenas deberán partir.

"Les hizo creer en una vida mejor en su nuevo lugar de residencia. Cada familia recibiría aproximadamente seis *morgens* para cultivar y habría suficiente agua para todos; se construirían dos escuelas indígenas y habría una clínica. Sus posibilidades de desarrollo serían mejores en la nueva región que en la que ocupaban actualmente."<sup>197</sup>

## XI. Tirantez y medidas de carácter represivo

188. En las demás secciones del presente capítulo podrán encontrarse diversas informaciones sobre la tirantez provocada, especialmente por la aplicación de algunas medidas relacionadas con la política de *apartheid*, o por el simple hecho de haberse proyectado y presentado al Parlamento de la Unión medidas de esta índole. Las informaciones incluidas en esta sección, que no se relacionan directamente con las medidas examinadas en las demás secciones del capítulo, constituyen un complemento de aquéllas. Además, la sección contiene algunas informaciones sobre las medidas de carácter represivo relacionadas, más o menos directamente, con el problema racial.

### A. TIRANTEZ

189. La Comisión cuenta con documentación abundante, compuesta especialmente de informaciones publicadas por la prensa, y que tiende a demostrar que el descontento aumenta entre todas las secciones de la población sometidas a medidas discriminatorias y que las ideas extremistas y de violencia encuentran, sobre todo entre la juventud, un número cada vez mayor de adeptos. Sólo reproducen aquí algunas pocas de estas informaciones que le han parecido especialmente características:

(Extracto de *The New York Times*)

"Johannesburgo (Africa del Sur), 5 de enero de 1954: Con arreglo a informaciones publicadas hoy, en la actualidad se introducen clandestinamente armas en el Africa del Sur, y negros sudafricanos instruidos realizan viajes regulares entre el país y los centros comunistas ubicados en la parte septentrional del Hemisferio.

"Según manifiesta un observador hostil a la política racial del gobierno actual, a quien su profesión pone en constante relación con los movimientos políticos y sociales de los negros del país, el gobierno no ignora lo que ocurre. Debido a que las fronteras africanas están completamente abiertas y a que los indígenas africanos pueden desplazarse fácilmente por el continente sin llamar la atención, los blancos, que se encuentran en inferioridad numérica, no pueden impedir este tránsito.

"Actualmente las personas de raza negra cuentan con dos movimientos políticos y económicos.

"Desde hace un año aproximadamente, el pequeño movimiento comunista ha redoblado sus actividades y actualmente existe una organización clandestina bajo una dirección comunista.

"Este movimiento se distingue del otro en que las organizaciones públicas, que tienen muy poca

libertad de acción, declaran públicamente que con el tiempo se podrá lograr un acuerdo con los blancos de Africa del Sur.

"Los dirigentes de la organización clandestina adoptan, al parecer, la posición de que ya es demasiado tarde y que la organización debe prepararse para una revolución y una campaña de violencia con el objetivo final de derribar las actuales instituciones políticas de Africa del Sur.

"Según las informaciones obtenidas, la juventud negra políticamente activa, que constituye todavía una pequeña minoría, se aleja por completo de sus antiguos dirigentes. Aparentemente, los viejos dirigentes negros relativamente moderados no pueden hacer nada. Las leyes son tan rigurosas que todo intento de agitación, todo esfuerzo por reconquistar a los discípulos desaparecidos sólo daría como resultado llevarlos a la cárcel.

"El movimiento clandestino, cuya actividad ilegal constituye una conspiración contra el Estado, no se ve entorpecido por restricción alguna. El periodo actual es, según estas informaciones, de organización y propaganda de boca en boca. La tranquilidad que reina actualmente en el frente racial se debe, según se dice, a que los elementos activos estarán dedicados, durante un plazo que puede ser largo, a operaciones de organización y de preparación.

"Uno de los últimos medios de expresión que quedan a los negros sudafricanos está constituido por los consejos consultivos de los distritos, cuyo congreso anual está reunido actualmente en Johannesburgo, en el barrio negro de Orlando. Los consejos están compuestos por negros que asesoran a las autoridades sobre las cuestiones que interesan a los barrios o distritos a ellos reservados. El reverendo Mooki, presidente del Congreso, ha formulado hoy una advertencia al Gobierno con estas palabras:

"Los 3.000.000 de indígenas que residen en las aldeas, y a los que representamos aquí, han venido para quedarse y no son trabajadores migrantes que puedan ser expulsados caprichosamente por los empleadores blancos cuando tengan demasiada edad para trabajar o cuando cesen de conducirse bien, como nos lo dijo recientemente el Secretario de Asuntos Indígenas."<sup>198</sup>

(Extracto de *The New York Times*)

"Ciudad del Cabo, 14 de febrero de 1954: Los nacionalistas y los comunistas africanos luchan y ejercen aquí su influencia por conquistar el apoyo de los negros sudafricanos que constituyen el grupo industrializado y urbanizado más importante de los africanos indígenas del continente.

"Se considera que la lucha puede tener influencia decisiva en la orientación futura de las poblaciones indígenas del Africa del Sur.

"Uno de los grupos se vuelve hacia la Costa de Oro, que considera esencialmente como el hogar del nacionalismo africano negro. El otro se dirige a los asalariados negros radicados en las ciudades y los centros industriales y mineros de Africa del Sur, invitándolos a que se liberen de la supremacía blanca y de la segregación racial y se alíen con el mundo

<sup>197</sup> *South Africa*, 26 de diciembre de 1953. Véase igualmente la misma publicación, 9 de enero de 1954.

<sup>198</sup> *The New York Times*, 6 de enero de 1954. Véase también el mismo periódico en su edición del 25 de enero de 1954.

comunista. Esto significa una actividad común con los comunistas blancos e indios del Africa del Sur.

"El órgano comunista *Advance*, muy difundido entre las poblaciones negras, y el órgano de doctrina de extrema izquierda, *Liberation*, denuncian las actividades de algunos jóvenes "granujas", término con el que designan a los nacionalistas negros.

"*Advance* dice que las reuniones pacíficas de "demócratas" han sido atacadas y molestadas por tales "granujas". Es particularmente encarnizada la lucha por dominar firmemente el Congreso Nacional Africano, principal organización política de los negros. *Liberation*, colocándose en el punto de vista de la extrema izquierda, dice:

"En el Congreso hay lugar para hombres y mujeres de todas las condiciones y de todos los matices de opinión democrática. En ello radica su fuerza. Pero no hay lugar para los espías y desertores, y no hay lugar para los divisionistas profesionales y los *gangsters* políticos."

"El actual órgano de enlace de los comunistas, dominado en gran parte por los ex miembros del antiguo partido comunista, hoy disuelto, es el Congreso de Demócratas de Africa del Sur. Tiene la intención declarada de combinar en un "Frente Antifascista" común al Congreso Nacional Africano, el Congreso Nacional Indio y la Organización de Mestizos de la Ciudad del Cabo, fundada recientemente por los comunistas con el nombre de "Organización de Mestizos de Africa del Sur.

"Tales organizaciones participarán en el "Congreso del Pueblo" de todas las razas, cuya reunión está prevista en la resolución adoptada en la última asamblea del Congreso Nacional Africano, reunido en Queenstown, a propuesta del grupo comunista.

"El movimiento nacionalista negro "Africa para los Africanos" combate ese "Frente Antifascista" y es atacado por los izquierdistas que lo consideran una organización de "fascistas africanos". El movimiento "Africa para los Africanos" se encuentra continuamente en dificultades con la policía, a pesar de que los comunistas lo acusan de estar formado por agentes del gobierno. No publica un órgano capaz de rivalizar con las publicaciones comunistas.

"El movimiento, que tropieza con la policía por una parte y con los comunistas por la otra, tiene una existencia agitada. En el pasado tomó parte en manifestaciones junto con los comunistas, llevando su bandera africana; pero parece haber descubierto que el "Frente Antifascista" de los comunistas no se interesaba por su línea: "Africa para los Africanos."<sup>199</sup>

(Extracto de *The New York Times*)

"Pretoria (Africa del Sur), 4 de julio de 1954: El Ministerio de Justicia se inquieta al comprobar el desarrollo de una nueva campaña de resistencia pasiva contra la segregación racial, organizada esta vez bajo la dirección efectiva de los comunistas.

"El Ministro de Justicia, Sr. C. F. Swart, ha declarado que los dirigentes comunistas en cuestión serán deportados o encarcelados. La prensa local ha mencionado a nueve jefes comunistas formados en la escuela soviética que son vigilados por la policía.

"La infiltración de los comunistas en el movimiento político de los negros y sus esfuerzos, que en

parte han tenido éxito, por organizar, bajo su dirección, un frente multirracial, es una consecuencia del fracaso de la primera campaña de resistencia pasiva de noviembre de 1952. Actualmente se reclutan voluntarios que aceptan correr el riesgo de ser detenidos al infringir deliberadamente las leyes de segregación.

"Varios grupos, algunos abiertamente comunistas o bajo la influencia comunista, y otros democráticos, realizan una campaña en favor de su Congreso del Pueblo, el cual deberá terminar con la elaboración de una carta de la libertad y la iniciación de una nueva campaña de resistencia.

"Los antiguos dirigentes del Congreso Nacional Africano, principal movimiento político negro, pierden terreno ante los jóvenes dirigentes comunistas, más enérgicos. Los viejos líderes son atacados continuamente por inactivos e ineficaces.

"El movimiento político negro se ha debilitado enormemente y se han constituido varios grupos rivales. El jefe Luthuli, presidente del Congreso Nacional Africano, es ineficaz. Los antiguos dirigentes del Congreso Nacional Africano parecen carecer de un plan y los comunistas orientan cada vez más a la organización hacia su "frente" multirracial.

"Podría tenerse una idea de la nueva tendencia si se recuerda que el Partido Liberal, presidido por la Sra. Margaret Ballinger, diputada de raza blanca, representante de los indígenas, nada pudo hacer en las elecciones indígenas del Cabo occidental.

"Por tercera vez los electores indígenas del Cabo occidental votaron a favor de un candidato comunista. No ignoraban, sin embargo, que en virtud de la nueva legislación el comunista elegido por ellos no sería autorizado a ocupar su puesto. Dos comunistas elegidos anteriormente por el cuerpo electoral del Cabo occidental fueron expulsados de la Cámara.<sup>200</sup>

"Parece que los elementos más activos y eficaces del organismo director común de los comunistas es el grupo de jóvenes comunistas del Congreso Indio. Este grupo comunista trata de imponer su política de asociación con los negros. Sus miembros son instruidos y enteramente formados en la dialéctica y táctica de los comunistas.

"Los dirigentes parecen pasarse al lado comunista, en gran parte porque están dispuestos a aceptar el martirio. Los negros y los indios de más edad están sobre aviso como consecuencia de las medidas draconianas adoptadas por el Gobierno del Primer Ministro Malan. El Gobierno tiene poderes ilimitados para reprimir todo intento de desobediencia colectiva de las leyes de segregación u otras manifestaciones de protesta.

"La fuerza de los comunistas en su llamamiento a la juventud negra que ha alcanzado cierto nivel de instrucción, reside en que predica abiertamente la destrucción total del modo de vida y del sistema de gobierno sudafricanos.

"El Ministerio de Justicia cuenta con un formidable arsenal legislativo, pero aparentemente se está dando cuenta de que a pesar de ello el comunismo ha hecho grandes progresos. Poca eficacia tienen los esfuerzos tendientes a destruir efectivamente el movimiento comunista clandestino, a pesar de que el Ministro de Justicia, Sr. Swart, haya anunciado que

<sup>199</sup> *The New York Times*, 15 de febrero de 1954.

<sup>200</sup> Véase párr. 197 *infra*.

se han emprendido otros más. La policía está en contacto desde hace tiempo con el movimiento comunista clandestino.

"Por lo que se sabe puede deducirse que el movimiento político negro pasa a ser clandestino después de haber fracasado durante muchos años como organización pública. Al volverse clandestino, pasa a ser comunista."<sup>201</sup>

190. La última información reproducida en el párrafo precedente menciona la posibilidad de que se reinicie "la campaña de resistencia a las leyes injustas" suspendida a fines de 1952.<sup>202</sup> Las autoridades responsables parecen tomar en serio la amenaza, como lo demuestran las dos informaciones siguientes:

(Extracto de *The New York Times*)

"El 25 de junio de 1954 el Gobierno de la Unión pidió "a los elementos responsables y respetuosos de las leyes entre la población indígena que se abstengan de todo acto susceptible de alterar el orden y el derecho."<sup>203</sup>

(Extracto de *The New York Times*)

"El Ministerio de Justicia del África del Sur se había inquietado al comprobar que, bajo la dirección de los comunistas, se estaba organizando otra campaña de resistencia pasiva contra la segregación racial. Añadió que el Ministro de Justicia sostenía que los dirigentes comunistas en cuestión serían deportados o encarcelados. El informe destaca que los comunistas se habían infiltrado en el movimiento político negro y en el frente multirracial recientemente constituido, y que se daban los últimos toques a una carta de la libertad y a una nueva campaña de resistencia. Además, la fuerza de los comunistas reside en que saben atraer a los elementos negros jóvenes con un cierto grado de instrucción y que predicán la destrucción total del modo de vida y del sistema de gobierno sudafricano."<sup>204</sup>

191. Otro hecho importante es la colaboración cada vez más estrecha entre los diversos grupos étnicos no europeos, colaboración que se refleja en la creación del frente multirracial a que se refiere la información precedente. Por otra parte, el Congreso Nacional Africano, el Congreso Indio del Transvaal y la Organización de Personas de Origen Étnico Mixto de la Unión Sudafricana celebraron el 18 de julio de 1954 un mitin durante el cual hizo uso de la palabra el canónigo L. J. Collins, de la Catedral de San Pablo de Londres. El *Times* de Londres, al informar al respecto, señaló que la policía había sido enviada a dicha reunión por orden del Sr. Swart, Ministro de Justicia.<sup>205</sup>

*The New York Times*, por su parte, menciona la constitución de un comité secreto de resistencia:

(Extracto de *The New York Times*)

"Pretoria (África del Sur), 7 de agosto: Moses Kotane, que fué secretario general del partido comunista del África del Sur antes de que éste fuera declarado ilegal en 1951, ha asumido la presidencia de un comité secreto constituido para dirigir la resistencia de las principales organizaciones de negros e indios del África del Sur contra la política racial del Primer Ministro Sr. Daniel F. Malan.

<sup>201</sup> *The New York Times*, 6 de julio de 1954.

<sup>202</sup> Véase A/2505, párr. 844.

<sup>203</sup> *The New York Times*, 26 de julio de 1954.

<sup>204</sup> *Ib.*, 6 de julio de 1954.

<sup>205</sup> *The Times*, 19 de julio de 1954.

"Este comité da los últimos toques a un minucioso esfuerzo de organización mediante el cual los dirigentes del antiguo partido comunista han extendido su dominio al frente multirracial constituido aquí para combatir la segregación racial y la desigualdad de las razas.

"El comité que dirige actualmente la campaña tendiente a obtener una mayor justicia para los negros y los indios de África del Sur, en caso necesario mediante la resistencia abierta a las leyes, es el mismo comité secreto que dirige el nuevo Consejo de Acción Nacional del Congreso del Pueblo.

"Esta organización se ha formado en los últimos seis meses bajo la égida del Congreso Nacional Africano de los Negros y del Congreso de los Indios del África del Sur, conjuntamente con una pequeña organización de blancos y una pequeña organización de mestizos del frente comunista del Cabo, con el propósito de crear un frente de combate único en pro de la igualdad racial.

"Según se informa, el vicepresidente del nuevo comité secreto es el Sr. Y. M. Dadoo, antiguo miembro del comité central del Partido Comunista reconocido. El Sr. Dadoo es el presidente del Congreso Indio de la Unión Sudafricana.

"El Sr. Kotane, que en otros tiempos fué quizás el miembro más influyente del Comité Ejecutivo del Congreso Nacional Africano, ha recibido del Primer Ministro de Justicia la orden de abandonar toda participación en los asuntos del Congreso en conformidad con la ley sobre represión del comunismo. Otro miembro del Comité era también miembro del Comité Central del Partido Comunista antes de la disolución del mismo. Los otros seis miembros del Comité o eran miembros del Partido Comunista reconocido antes de su disolución, o eran simpatizantes notorios.

"La existencia del comité directivo todavía no se ha hecho pública, como lo ha sido la del Consejo de Acción Nacional recientemente creado, el cual en realidad sólo puede actuar como instrumento pasivo de las cuatro organizaciones que lo componen y se encuentra bajo el dominio efectivo del comité directivo secreto.

"Esta unificación y centralización en manos de los comunistas de la dirección de la lucha de los negros y de los indios contra el racismo nacionalista blanco es el resultado de un prolongado esfuerzo de infiltración.

"La gran mayoría de los miembros del Congreso Nacional Africano y del Congreso Indio de la Unión Sudafricana ignora hasta qué punto los comunistas ocupan los cargos superiores. Cuando se enteran de esto, aceptan a los comunistas como aliados inevitables en la lucha contra la desigualdad racial.

"El presidente y uno de los dos vicepresidentes del Congreso Indio de la Unión Sudafricana eran miembros muy conocidos del antiguo Partido Comunista y tenían la tarjeta que los acreditaban como tales; lo mismo puede decirse de otros siete miembros del Comité Ejecutivo que constituyen la mayoría absoluta en el Comité.

"Por su dirección, el Congreso Indio de la Unión Sudafricana es pues una organización comunista y así lo proclaman abiertamente los indios conservadores, hombres de negocios o miembros de las profesiones liberales de Durban. No obstante, cuenta

con el apoyo de la gran masa de los indios del África del Sur que tienen conciencia política.

“Los dirigentes nacionales del Congreso nacional africano no conocen una infiltración comunista semejante. Únicamente cuatro de los 17 miembros del Comité Ejecutivo estaban afiliados al partido comunista reconocido.

“El secretario general del Congreso Nacional Africano, Sr. Walter Sisulu, presidió el año pasado una delegación de miembros del Congreso en una manifestación en masa de las juventudes comunistas, y visitó diversos países comunistas. El mismo fué huésped de ceremonias oficiales comunistas en Moscú y Peiping. El nuevo uniforme del Congreso Nacional Africano es similar al que llevan los grupos comunistas de las fábricas de la Europa Central y que adquirió popularidad cuando los comunistas de Checoslovaquia aplastaron la resistencia opuesta por los estudiantes a los comunistas que querían adueñarse del poder.

“La infiltración comunista en el Comité Ejecutivo del Congreso Nacional Africano de Transvaal ha puesto en manos de los comunistas la dirección de la provincia más importante del África del Sur, donde es más numeroso el proletariado negro empleado en la industria.”<sup>208</sup>

#### B. MEDIDAS DE CARÁCTER REPRESIVO

a) *Ley que modifica la ley de 1914 relativa a las reuniones sediciosas y a la ley de 1950 sobre la represión del comunismo (Act to amend the Riotous Assemblies and Criminal Law Amendment Act, 1914, and the Suppression of Communism Act, 1950)*

192. La Comisión indicó en su primer informe<sup>207</sup> que la ley de 1950 sobre la represión del comunismo, que da del comunismo una definición amplísima, permite al Ministro de Justicia tomar decisiones por las cuales prohíba a las personas afectadas, bajo pena de sanción penal, algunas actividades (ejercicio de funciones directivas en los sindicatos u otras organizaciones, participación en las reuniones públicas, etc.). Asimismo, las personas afectadas por la ley no podrán ser elegidas al Parlamento.

193. En la declaración dirigida a la Comisión por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres se destaca el pasaje siguiente relacionado con los efectos de dicha ley sobre la libertad sindical.

*(Extracto de la declaración presentada a la Comisión por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres)*

“La ley sobre la represión del comunismo adoptada en 1950 y modificada en 1951, condenable en muchos otros aspectos y contraria al principio de justicia común y al respeto de la libertad sindical, forma parte del sistema de discriminación racial.

“En el informe de una delegación enviada a África del Sur en noviembre y diciembre de 1953 por el Congreso de Sindicatos Británicos, afiliado a la Confederación, aparecen las conclusiones siguientes:

““Es un hecho que cuando se presentó al Parlamento el primer proyecto de ley éste contenía una disposición que permitía al Ministro (de Justicia) declarar “organizaciones ilegales” a los sindicatos. Más adelante, sin embargo, se modificó esta disposición para excluir a los sindicatos registrados con arreglo a la ley sobre la conciliación en la industria. Conviene recordar al respecto que esta ley no reconoce a los sindicatos indígenas. Y, por consiguiente, con arreglo a las disposiciones de la ley sobre la represión del comunismo, los sindicatos indígenas pueden ser prohibidos como organizaciones ilegales.

““La ley sobre la represión del comunismo permite al Ministro de Justicia tildar, por ejemplo, de “comunista” a una persona que, en cualquier momento, haya sostenido, aconsejado, defendido o alentado uno cualquiera de los objetivos del comunismo. . . .”

“Con respecto a esta disposición, el informe de la delegación del Congreso de Sindicatos Británicos declara:

““Cuando se piensa que hasta la misma idea de la organización sindical de los indígenas está considerada como filosofía comunista, no se necesita mucha imaginación para prever que se utilizará la ley, en caso necesario, para negar a los indígenas toda forma de organización sindical”. El informe añade: “El Gobierno nacionalista, por boca del Ministro del Trabajo, ha asegurado que la ley no será utilizada en perjuicio del movimiento sindical en general. Sin embargo, si nos atenemos a las declaraciones de principio hechas en otras ocasiones, poco crédito se puede conceder a semejantes garantías. La ley sobre la represión del comunismo puede ser utilizada, y lo será a nuestro entender, para impedir que el movimiento sindical se dedique a una actividad cualquiera y pueda adoptar una posición que no esté conforme con la política de nacionalismo cristiano, que se basa en la segregación racial y que es la del gobierno nacionalista.”<sup>208</sup>

194. En la aplicación práctica de la ley sobre la represión del comunismo se han manifestado algunas lagunas y la Sala de Apelaciones de la Corte Suprema de la Unión Sudafricana ha interpretado en forma restrictiva las facultades del Ministro:

*(Extracto de South Africa)*

“El solo hecho de que figure el nombre de una persona determinada en la lista de personas que tienen relaciones con organizaciones ilegales (personas “clasificadas”) (*named*) no autoriza al Ministro de Justicia a dictar un decreto contra la misma en aplicación de la ley sobre la represión del comunismo. Es probable que la persona cuyo nombre figura en la lista haya roto todo lazo con las organizaciones ilegales o haya cesado de darles su apoyo antes de entrar en vigencia la ley y es probable también que se haya convertido en “un adversario acérrimo del comunismo”.

“Por esta razón, la Corte ha considerado que la persona “clasificada” tiene derecho a exponer su punto de vista ante el Ministro de Justicia antes de que se le prohiban algunas actividades, especialmente el derecho de asistir a reuniones.”<sup>209</sup>

<sup>208</sup> *The New York Times*, 8 de agosto de 1954.

<sup>207</sup> Véase A/2505, párr. 716 y 717.

<sup>208</sup> A/AC.70/2, Anexo C/IX.

<sup>209</sup> *South Africa*, 12 de diciembre de 1953.

Como consecuencia de esta decisión, los tribunales anulaban los decretos dictados contra cinco personas no europeas, por considerar que se aplicaba a ellas el fallo del Tribunal de Apelaciones. Entre las personas a quienes se había devuelto el derecho de asistir a las reuniones públicas, que les había sido retirado por el Ministerio de Justicia en aplicación de la ley sobre represión del comunismo, figuraba el Dr. Dadoo, ex presidente del Congreso Indio de Africa del Sur.<sup>209</sup> Algunos días más tarde, el Procurador del Gobierno (*Government Attorney*) informó a las siete personas siguientes: Sr. Piet Huyser, ex secretario y organizador del sindicato de obreros de la construcción; Sr. S. Rosenblatt, ex presidente del sindicato nacional profesional de obreros panaderos y de la asociación de obreros panaderos de Witwatersrand; Sr. San Kahn, antiguo miembro del Parlamento, Sr. Fred Carneson, Srta. Nancy Dick, Srta. Ray Alexander y Srta. Mary Butcher, que habían apelado contra tal decreto, que el Ministro había anulado esa orden.<sup>210</sup>

195. Sin embargo, el Gobierno consideró que correspondía cerrar lo que consideraba una "brecha" descubierta en la ley por la Corte Suprema. Tal es el origen de la ley que modifica la ley que introduce una enmienda a la ley de 1914 relativa a las reuniones sediciosas y sobre legislación penal, como también la ley de 1950 sobre la represión del comunismo. Reproducimos a continuación lo declarado por el Ministro de Justicia, Sr. C. R. Swart, al presentar el proyecto de ley: (Extracto de *South Africa*)

"En 1934, una persona a la que se había prohibido permanecer en determinadas regiones en virtud de la ley relativa a las reuniones sediciosas apeló la decisión ante el Tribunal de Apelaciones. El Tribunal consideró en su fallo que la autoridad no necesitaba motivar de antemano su decisión, puesto que estaba previsto que las razones serían expuestas posteriormente. El Tribunal consideró asimismo que las razones alegadas por el Ministro de Justicia no necesitaban ser completas y ni siquiera exactas. El Sr. Swart ha dicho que el derecho a ser escuchado tenía así, de todos modos, un valor discutible.

"La ley relativa a las reuniones sediciosas no estipulaba que se efectuara una investigación antes de dictarse el decreto, pero preveía que el Ministro si así se le solicitaba, debía exponer las razones que motivaban el decreto después de dictarse éste. El Sr. Swart ha dicho que el fallo del Tribunal de Apelaciones del año pasado equivalía a exigir al Ministro que expusiera de antemano las razones por las cuales adoptaba medidas de prohibición, salvo en los casos a los que se aplica la ley sobre reuniones sediciosas. El actual proyecto de ley armoniza la legislación con la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones. El Sr. Swart declaró que la ley de 1914 relativa a las reuniones sediciosas había sido aplicada sin dificultad durante muchos años. Cuando se adoptó en 1950 la ley sobre la represión del comunismo, el Ministro también recibió la facultad de tomar libremente su decisión, principio que el Gobierno actual y los gobiernos precedentes han aplicado durante muchos años.

"Al propio tiempo que restituía al Ministro la facultad de dictar decretos de interdicción, el proyec-

to de ley dispone que los comunistas, o cualquiera persona "clasificada" como comunista, no podrán ser elegidos, y en caso de serlo, no podrán ocupar sus bancas de senador, miembro del Parlamento o miembro de la Asamblea Legislativa del Territorio del Sudoeste Africano, sin el consentimiento escrito dado por los ministros antes de la elección, o sin la autorización del Senado si se tratara de una elección senatorial, o sin el consentimiento de la Asamblea si se tratara de cualquier otra elección. Además, el proyecto de ley impediría cobrar la indemnización parlamentaria a toda persona que hubiese logrado hacerse reelegir. Esta persona sería también merecedora de pena de prisión de tres años como máximo. Existe también una disposición por la que se permite a las personas afectadas reclamar al Ministro las razones que motivaron el decreto, o las informaciones sobre cuya base se dictó dicho decreto. El Ministro deberá entonces proporcionar todas las informaciones que puedan ser divulgadas, a su entender, sin perturbar el orden público. El proyecto de ley prohíbe la difusión en reuniones públicas de discursos grabados por personas proscritas. Dispone que las fotocopias de los documentos darán fe, hasta prueba en contrario, contra toda persona perseguida en aplicación de la ley.

"Otra disposición permite al Gobierno deportar a los ciudadanos sudafricanos naturalizados que sean considerados comunistas o hayan cometido determinadas infracciones relacionadas con actividades comunistas".<sup>211</sup>

196. (Extracto del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de Derechos del Hombre)

"Al comentar el proyecto de ley, aprobado posteriormente como ley No. 15 de 1954, el *Evening Post* del 4 de febrero de 1954 decía lo siguiente:

"Los dirigentes nacionalistas han indicado claramente que no los preocupa tanto el comunismo tal como se le entiende en Europa, como el propósito de mantener y reforzar la segregación racial. Se preocupan menos de lo que hace Rusia que de lo que ocurre en los Estados Unidos, en el Africa Occidental y en las Naciones Unidas. ¿Cuáles serán, pues, las próximas víctimas? ¿Las iglesias?"<sup>212</sup>

b) *Anulación, con arreglo a la ley sobre la represión del comunismo, de los representantes elegidos por los indígenas para formar parte de la Asamblea de la Unión*

197. En tres ocasiones, los electores indígenas de la circunscripción del Cabo occidental fueron convocados para elegir a un representante a la Asamblea. La persona que cada vez obtuvo un mayor número de votos resultó ser una persona "clasificada" (*named*) en virtud de la ley sobre la represión del comunismo.

(Extractos del *South Africa Reports*)

"El 27 de abril de 1954, la Srta. Ray Alexander obtuvo 3.525 votos mientras que el Sr. James Gibson (Partido Liberal) obtuvo 984 y la Sra. Jonkeer Fiske (South African Christian Coalition), 190. Co-

<sup>211</sup> *Ib.*, 20 de febrero de 1954.

<sup>212</sup> Anexo "A" del memorándum presentado a la Comisión por la Liga Internacional de Derechos del Hombre, A/AC.70/2, Anexo C/IV.

<sup>209</sup> *Ib.*

<sup>210</sup> *Ib.*, 16 de enero de 1954.

mo la Srta. Alexander es comunista "clasificada" no pudo ingresar en la Asamblea el 27 de abril. Por consiguiente, sigue vacante la banca del representante de los indígenas del Cabo occidental. La Srta. Alexander es la tercera comunista que obtiene el mayor número de votos en la circunscripción".<sup>213</sup>

c) *Prohibición a los jefes bantúes e indios de participar en las reuniones públicas*

198. Con arreglo al memorándum presentado conjuntamente a la Comisión por el Congreso Nacional Africano y por el Congreso Indio de la Unión Sudafricana, las personas mencionadas a continuación habrían sido afectadas ya sea por la ley sobre la represión del comunismo, ya sea por la ley relativa a las reuniones sediciosas:

(Extracto del memorándum presentado a la Comisión por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de África del Sur)

"1° En virtud de la ley sobre la represión del comunismo:

"Por haber participado en la campaña de "resistencia a las leyes injustas" emprendida de común acuerdo por el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio del África del Sur en 1952, numerosos dirigentes de la población africana e india han sido detenidos en virtud de la ley sobre represión del comunismo y condenados por lo que el Magistrado de la Corte Suprema de la Unión Sudafricana ha calificado de "comunismo según la ley".

"La mayoría de los dirigentes condenados han sido obligados por el Ministro de Justicia a renunciar a las organizaciones a las que pertenecían y han sido excluidos de toda reunión de más de dos personas congregadas para un fin común. Entre los dirigentes afectados cabe citar a los Sres. Walter Sisulu, Secretario del Congreso Nacional Africano; Robert Matji, Secretario del Congreso Nacional Africano del Cabo; Nana Sita, Presidente del Congreso Indio del Transvaal; Maulvi I. A. Cachalia y N. Thandray, cosecretario del Congreso Indio del Transvaal, y el Dr. Njougwe, Presidente del Congreso Nacional Africano del Cabo.

"2° En virtud de la ley relativa a las reuniones sediciosas:

"El antiguo jefe A. Luthuli, Presidente general del Congreso Nacional Africano ha sido excluido de las reuniones públicas y está confinado en el distrito judicial de Tugela, con arreglo a las disposiciones de esta ley, y con el pretexto falaz de que su actividad tiende a fomentar la enemistad entre blancos y no blancos.

"El Sr. Nelson Mandela, jurisconsulto y dirigente eminente del Congreso Nacional Africano, también ha sido condenado a la exclusión con arreglo a la ley.

"Es bien sabido que estas dos importantes personas han dedicado sus energías a la causa de la unidad de todas las poblaciones, blancas y no blancas, en su lucha por la democracia y la libertad.

"Al Sr. Yusuf Cachalia, cosecretario honorario del Congreso Sudafricano, se le ha prohibido, en virtud de la ley relativa a las reuniones sediciosas, participar en toda reunión pública durante el año 1953. Fué detenido ilegalmente el 28 de junio de

1953 en ocasión de una conferencia privada que se había reunido para buscar los medios de impedir la evacuación de los barrios del oeste de Johannesburgo. Posteriormente se le prohibió asistir a toda reunión pública en virtud de la ley sobre la represión del comunismo. Esta exclusión continúa en vigor."<sup>214</sup>

d) *Incursión policial y descubrimiento de armas ilícitas*

199. (Extracto de *The New York Times*)

"La policía descubrió centenares de fusiles y miles de cartuchos en las reservas indígenas de la Provincia de Natal. Se efectuó el allanamiento sobre la base de informaciones según las cuales se introducían clandestinamente en el país armas y municiones.

"En las regiones de las reservas de Natal la vida tribal continúa intacta, como sucede con la tribu Kikuyu que organizó la rebelión de los Mau Mau de Kenia. Las informaciones mencionaban que parte de las armas llegaban probablemente a las poblaciones zulúes y a las tribus vecinas que pertenecen a la raza más belicosa del África del Sur.

"En las regiones indígenas de Natal se registra, como en Kenia, una gran escasez de tierras. Los jóvenes que no pueden poseer un "shamba" o una parcela individual de tierra, según la costumbre tribal, deben emplearse en las mismas o en otra parte. Como en la región de los Kikuyus, la tierra, mal explotada por los indígenas, se ha vuelto estéril. Además, gran parte de las tierras antes pertenecientes a las tribus o consideradas por las tribus indígenas africanas como de su propiedad, están en manos de los blancos."<sup>215</sup>

## XII. Cooperación interracial

a) *Conferencia interracial organizada por el Consejo Misionero Federal de las Iglesias Reformadas Neerlandesas*

200. Según se señala en la sección III del presente capítulo,<sup>216</sup> el Consejo Misionero Federal de las Iglesias Reformadas Neerlandesas organizó, en los últimos años, cinco conferencias para estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana, de las cuales sólo la primera fué exclusivamente para representantes europeos, mientras que en las cuatro restantes los delegados bantúes estuvieron en mayoría. En la Conferencia que se celebró del 17 al 19 de noviembre de 1953, limitada a europeos solamente, cuyo tema central fué el de los

Principios Cristianos en Sudáfrica Poliétnica, el Consejo Misionero Federal declaró que pensaba convocar, en fecha ulterior, una conferencia ampliada a la que serían invitados representantes blancos y no blancos de las demás iglesias y congregaciones misionales del país.<sup>217</sup>

b) *Conferencia nacional poliétnica organizada por el Instituto Sudafricano de Relaciones Interraciales (South African Institute of Race Relations)*

201. Según se señala también en la sección IV del presente capítulo,<sup>218</sup> el South African Institute of Race

<sup>214</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo D/II.

<sup>215</sup> *The New York Times*, 25 de enero de 1954.

<sup>216</sup> Véase el párr. 139.

<sup>217</sup> *Ib.* Véase igualmente la información sobre la Asamblea del Consejo Ecueménico de Iglesias, párr. 140.

<sup>218</sup> Véase párr. 144.

<sup>213</sup> *South Africa Reports*, 29 de abril de 1954.



Relations ha adoptado las medidas preliminares necesarias para convocar a una conferencia nacional en la Unión Sudafricana.

### c) Asamblea interracial de rearme moral

202. El movimiento de rearme moral de Johannesburg organizó una asamblea interracial. Participaron en ella 500 personas procedentes de Kenia, Nyasalandia, Rhodesia del Norte y Rhodesia del Sur, Africa Sudoccidental y de las cuatro provincias de la Unión, con objeto de estudiar la forma "de dar a Africa una ideología unificadora que entregue a Dios la dirección de los asuntos de los hombres y de las naciones y que confiera a cada raza y a cada clase una participación en la obra de edificación de Africa para hacer de ésta un modelo de sociedad pacífica en un mundo dividido."<sup>219</sup>

El diario *Indian Opinion*, fundado por Mahatma Gandhi y que en la actualidad sigue publicando en Natal el hijo de éste, Manilal Gandhi, publicó un suplemento especial, el 16 de abril de 1954, consagrado al Movimiento para rearme moral.

Se reproducen a continuación las declaraciones aparecidas en ese suplemento:

(Extracto del *New World News*)

"El Sr. William Nkomo, fundador y primer Presidente de la Liga de Jóvenes del Congreso Nacional Africano, hizo la siguiente declaración:

"Durante los 15 últimos años, he luchado activamente por lograr la emancipación del pueblo africano. He luchado, al mismo tiempo, con el corazón lleno de resentimiento y de odio y no veía solución posible al problema negro que no fuera la de una revolución sangrienta.

"El año pasado asistí a una asamblea interracial para el rearme moral que se celebró en Lusaka. Acudí a ella dispuesto a combatir por los africanos y a denunciar los errores cometidos por los blancos. Pero allí descubrí algo inesperado: hombres y mujeres de todas las razas, de todas las creencias religiosas, de todos los colores, dedicados a reconstruir el mundo bajo la ley de Dios. He visto cambiar a los negros, he visto también cambiar a los blancos, yo mismo he cambiado.

"Desde aquella fecha, he logrado liberarme de este profundo odio hacia los blancos, en particular hacia los afrikaners y he trabajado en común con ellos para reconstruir a Sudáfrica bajo la autoridad de Dios.

"Después hice un viaje a Caux, donde encontré una fuerza revolucionaria más poderosa que el nacionalismo, una ideología dinámica y revolucionaria, porque aspira a cambiar la naturaleza humana y no aguarda a que cambie el régimen político. A menos que yo cambie, creo que no puedo considerarme revolucionario. Ahora me complace participar en la más grande de todas las revoluciones, la que nace en el corazón del hombre. Mi esposa y yo nos hemos comprometido a luchar junto a todos los afrikaners, británicos, mestizos, indos y africanos que han experimentado esta transformación, para hacer del mundo en que vivimos lo que Dios quiso que fuera para todos."

"El Reverendo George Dancel, ministro de la Iglesia Reformada Neerlandesa, declaró lo siguiente:

"Como miembro de la Iglesia Reformada Neerlandesa, yo creía hacer todo lo posible por enseñar la forma de vida cristiana a todas las razas. Pero se me arrancó violentamente de mi optimismo cuando asistí a una conferencia de rearme moral, donde encontré al Sr. William Nkomo. La forma en que él y otros dirigentes africanos lograron valientemente superar su resentimiento y su odio hacia los europeos, hizo que yo me avergonzara de mi propia actitud.

"Resolví combatir con una fe igual a la suya para dar a este país la unidad bajo la ley de Dios.

"Sabía que ellos habían hallado la solución. Pero comprendía a la vez que si no libraba una lucha contra mi propia actitud de superioridad respecto de ellos y de todos los que tienen la piel oscura, habría de destruir lo que ellos estaban tratando de construir.

"Esta noche, quiero decir a todos los africanos e indos aquí presentes que lamento sinceramente mi actitud de superioridad y la desunión que con ella he provocado entre nosotros.

"Esa desunión tiene su origen en la lucha por normas particulares de justicia. La unidad nace del combate por lo que Dios declara justo. Cada cual puede hallar esta unidad. Cada cual puede hallar lo que el Sr. Nkomo y yo mismo hemos encontrado al escuchar la voz de Dios.

"Mi esposa y yo hemos decidido dar todo lo que tenemos para unificar a este país bajo la inspiración de Dios, porque si no hallamos esta unidad, seremos víctimas del mal nosotros mismos."

"El Sr. Manilal Gandhi recibió en su domicilio en Fénix, Natal, a los miembros de la Asamblea y declaró lo siguiente:

"Estamos con vosotros de todo corazón en la gran obra que lleváis a cabo. La he seguido de muy cerca y habéis contado siempre con mi pensamiento y con mis plegarias. Para la salvación del mundo, no nos queda hoy día otro recurso que el de iniciar nuestro propio perfeccionamiento individual, sin esperar a que comience el prójimo. Eso es lo que vosotros deseáis hacer y si todos deseáramos lo mismo, cambiaría el mundo."<sup>220</sup>

### d) Convocación de un "Congreso Popular"

203. El memorándum que a la Comisión presentaron conjuntamente el African National Congress (Congreso Nacional Africano), y el South African Indian Congress (Congreso Indio de la Unión Sudafricana), contiene la información siguiente:

(Extracto del memorándum presentado conjuntamente a la Comisión por el African National Congress y el South African Indian Congress)

"En su informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre su último período de sesiones, vuestra Comisión recomendó, entre otras cosas, lo que sigue:

"Las Naciones Unidas podrían... sugerir al Gobierno de la Unión Sudafricana procedimientos y medios para tratar de formular una nueva política,

<sup>219</sup> *New World*, No. 8, edición de verano, 1954.

<sup>220</sup> *Ib.*

como por ejemplo, una conferencia de las llamadas de mesa redonda compuesta de representantes de los diferentes grupos étnicos de la Unión Sudafricana, conferencia que estaría encargada, dentro de un espíritu de conciliación, de presentar propuestas al Gobierno encaminadas a facilitar la evolución pacífica de la situación racial en la Unión Sudafricana. Las Naciones Unidas podrían ofrecer la asistencia a dicha conferencia de algunos representantes de las Naciones Unidas, lo que daría a todos la seguridad de que se tendrían en cuenta en los debates los Principios de la Carta."

"Conociendo la intransigencia del Gobierno de la Unión, resulta casi imposible esperar que una recomendación de esa índole sea acogida favorablemente, en un futuro próximo, por el Gobierno de Malan.

"De todos modos, el African National Congress ha tomado la iniciativa en ese terreno y con la participación del South African Indian Congress, del Congreso de Demócratas y de la Organización de la Población de Origen Etnico Mixto, tiene la intención de convocar un Congreso popular, que habría de reunirse, a más tardar, en junio de 1955.

"Por vez primera en la historia de Sudáfrica, todos los grupos étnicos colaboran para establecer una Asamblea directamente elegida por el pueblo en todo el territorio nacional, con el fin de elaborar una carta de libertades donde se hallen consignadas las reivindicaciones y aspiraciones de todas las distintas fracciones que integran la población sudafricana.

"Los organizadores del Congreso Popular han invitado al Sr. Malan, Primer Ministro, al Sr. J. O. N. Strauss, jefe del Partido de Unión, y a diversas organizaciones de primera importancia, a que tomen parte en la organización de este Congreso."<sup>221</sup>

<sup>221</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo D/II.

e) *Opiniones en pro de la cooperación emitidas por un distinguido bantú*

204. (Extracto del *South Africa*)

"Dirigiéndose a las personas presentes en la recepción ofrecida en honor del Ministro de Sanidad, Dr. A. J. R. Van Rhyn, celebrada en Thaba-Nchu, en ocasión de su visita al centro antituberculoso de Stantoord, el Sr. J. S. Moroka, ex Presidente del African National Congress, hizo declaraciones en el sentido de que los indígenas de África del Sur aspiran a conquistar su independencia. No desean estar a cargo de nadie. En opinión del Sr. Moroka, no es justo esperar que los europeos hagan todo por los indígenas.

"Los hospitales y otras instituciones que sirven a los indígenas están actualmente a cargo de los blancos porque los indígenas no están en condiciones de asumir la consiguiente responsabilidad. "Por el momento, vosotros debéis ayudarnos, pero nosotros haremos lo posible por lograr satisfacer nuestras propias necesidades", declaró el Sr. Moroka. Los indígenas constituyen el elemento más pobre de la comunidad y por ese motivo la incidencia de la tuberculosis es más elevada entre ellos. Habitan a menudo en casas demasiado pequeñas y mal ventiladas, y se alimentan principalmente de *porridge*. No obstante, la situación va mejorando progresivamente. El Gobierno ha tratado de levantar a los no europeos tanto física como moralmente y éstos bien pueden sentirse agradecidos.

"A menudo me pregunto lo que ocurriría a los indígenas si los blancos decidieran súbitamente abandonar el país", comentó el Sr. Moroka. Añadió, además que era evidente que blancos y no blancos podrían ser amigos sin por eso perder su idiosincrasia."<sup>222</sup>

<sup>222</sup> *South Africa*, 19 de diciembre de 1953. Véase asimismo *South Africa Reports*, 17 de diciembre de 1953.

## Capítulo V

### DESARROLLO ECONOMICO DE LA UNION SUDAFRICANA (1910-1954)<sup>223</sup>

#### I. Observaciones preliminares

205. La Unión Sudafricana es el país más industrializado del continente africano. Su desarrollo económico se ha efectuado rápidamente. En 1910, cuando las cuatro provincias que la integran—la Provincia del Cabo, Natal, el Estado Libre de Orange y el Transvaal—fueron agrupadas para constituir la Unión Sudafricana, la agricultura, la ganadería y la explotación

de las minas de oro constituían sus principales medios de subsistencia. La economía era muy poco variada y la Unión Sudafricana tenía que importar los productos manufacturados que necesitaba; esas importaciones se financiaban con exportaciones de oro, de diamantes y de lana. Actualmente, es decir, 40 años más tarde, la economía de la Unión Sudafricana presenta una gran diversidad y se está desarrollando.

En una gran medida, este desarrollo rápido y sostenido de la economía de la Unión Sudafricana ha corrido parejas con el desarrollo de la explotación de las minas de oro, que ha promovido la afluencia de capitales extranjeros importantes y ha permitido al país obtener las divisas que necesitaba para financiar sus importaciones de bienes de consumo y de capital. Pueden distinguirse cuatro etapas en el desarrollo económico de la Unión desde 1910: primero, el período que va desde 1910 a 1920-1925, luego los años 1925 a 1933, el período 1933-1945 y, finalmente, el período de postguerra. Sólo en 1925 la Unión comenzó a desarrollar sistemáticamente sus industrias manufactureras protegiéndolas con aranceles relativamente poco elevados. La crisis mundial que se produjo en la agri-

<sup>223</sup> Al preparar su primer informe, la Comisión juzgó conveniente incluir en él una sección "Datos generales sobre la Unión Sudafricana", con objeto de permitir a la Asamblea General que estudiara la situación racial en la Unión Sudafricana a la luz de las condiciones políticas, económicas, geográficas y sociales del país. No obstante, faltó a la Comisión el tiempo necesario para reunir los elementos económicos de este estudio e incluir en la sección pertinente de su primer informe datos sobre el desarrollo económico de la Unión Sudafricana. En razón del vínculo estrecho que, a juicio de la Comisión, existe entre la realidad económica nacional y la situación racial en Sudáfrica, la Comisión pidió al Secretario General que le facilitara los informes y la documentación de que dispusiera sobre la materia. El Secretario General transmitió a la Comisión un documento que contenía los datos solicitados, que ésta aprobó posteriormente y utilizó sin modificaciones.



cultura poco antes de 1930 y la crisis industrial de 1929-1932 retardaron este desarrollo. Después de la suspensión del patrón oro que el Gobierno de la Unión decretó en diciembre de 1932, después del alza que de ello resultó en el precio del oro expresado en libras esterlinas en 1933, y después del aumento del precio de compra del oro, que la Tesorería de los Estados Unidos de América fijó en 35 dólares la onza, la economía de la Unión entró en una fase de expansión rápida. No sólo la producción y los ingresos provenientes de las minas de oro han aumentado considerablemente, sino que las inversiones se han desarrollado en muchos otros sectores, especialmente en las industrias manufactureras. En 1934, el Gobierno estableció una fundición de acero, proporcionando así a la Unión el instrumento que necesitaba para desarrollar su industria pesada. La escasez engendrada por la segunda guerra mundial respecto a muchos de los productos que la Unión importaba anteriormente, y la demanda de diversos suministros para el ejército, dieron un nuevo impulso al desarrollo industrial de la Unión. En el curso del período de postguerra, la expansión de la economía ha continuado, sobre todo como consecuencia de la apertura de nuevos yacimientos auríferos y del desarrollo de la extracción de uranio a partir de los minerales de oro.

206. Al paso que en el ejercicio económico 1911-1912 la parte del ingreso nacional derivada de la industria representaba menos del 7% de dicho ingreso, en 1953 representaba cerca del 25%. Las industrias manufactureras emplean hoy a más de 750.000 obreros y producen, en particular, hierro y acero, equipo mecánico, equipo eléctrico, productos químicos, textiles, calzado y muchos otros artículos de consumo. El número de empresas de la industria manufacturera se ha elevado de 2.473 en 1911 a cerca de 15.000 en 1950 y la potencia total de esta industria, que era, en valor neto, de meros de 100.000 HP en 1915, se elevó a 1.250.000 HP en 1947. Mientras en 1911 la mano de obra empleada directamente en las industrias manufactureras no representaba sino poco más del 1% de la población total, en 1950 la proporción era de 5,6%. En el curso del mismo período, la mano de obra empleada en las industrias mineras ha disminuído ligeramente, pasando de 5,6% a un poco más del 4% de la población total.

207. Si bien la producción agrícola está sujeta a variaciones anuales importantes como consecuencia de las condiciones atmosféricas, ha aumentado apreciablemente en el curso de este período, sobre todo en las explotaciones europeas. Según una evaluación efectuada antes de la segunda guerra mundial, el índice del volumen de la producción agrícola, que era de 100 en 1910-1911, se elevó a 212 en 1934-1935.<sup>224</sup>

En el curso de los 10 años siguientes, la producción agrícola ha continuado aumentando, pero a un ritmo mucho más lento. Con todo, su acrecentamiento ha sido considerable después de 1947. Por ejemplo, por los años 1944-1945 a 1946-1947, el volumen medio anual de producción no era superior más que en un 5,5% al volumen medio correspondiente a los años 1935-1936 a 1937-1938, en tanto que en los años 1949-1950 a 1951-1952 era superior en un 27,5% a dicho volumen medio.<sup>225</sup> La producción de maíz, alimento

básico de la gran mayoría de la población, se ha elevado de unas 860.000 toneladas en 1910 a cerca de 3.000.000 de toneladas en 1950. Se han notado aumentos muy considerables en la producción de productos lácteos y en la de frutas cítricas y otras frutas. Hasta 1928-1929, la Unión Sudafricana solía importar grandes cantidades de mantequilla. Seis años después, en 1934-1935, ya exportaba cerca de 9.000.000 de libras de mantequilla, y poco después de la segunda guerra mundial, la producción anual de mantequilla de leche era de 35.000.000 de libras, aproximadamente. En 1952, esta producción se elevó a alrededor de 62.000.000 de libras.

208. Mientras que en 1911 el ingreso nacional, expresado conforme a los precios corrientes, era de alrededor de 130.000.000 de libras, en 1953 era de 1.247 millones de libras. Como la población total ha aumentado durante el mismo período, pasando de 6.000.000 a 13.000.000 de habitantes, aproximadamente, el ingreso nacional por habitante, expresado conforme a los precios corrientes, que era aproximadamente de 22 libras en 1911, era de alrededor de 104 libras en 1953. Evidentemente es difícil, respecto a un período tan largo, tener en cuenta, como convendría, los cambios reales sobrevenidos en el nivel de los precios; con todo, es indudable que tanto el ingreso real como el ingreso nominal por habitante han aumentado considerablemente.

209. La economía de la Unión no habría podido desarrollarse tan rápidamente si no se hubiesen importado en masa capitales que han sido invertidos principalmente en la explotación de las minas de oro y si no se hubiese producido un aumento de las inversiones efectuadas con los ingresos corrientes. Las circunstancias han permitido a la Unión atraer fácilmente capitales extranjeros. Por ejemplo, durante el período crítico de los años 1930 y siguientes, el aumento del precio del oro cambió totalmente la situación de la explotación de las minas de oro y provocó un acrecentamiento apreciable de las inversiones efectuadas en esta industria. Durante el período que siguió inmediatamente a la segunda guerra mundial, la relativa seguridad de que disfrutaba la Unión atrajo a los capitalistas y a los inmigrantes poseedores de capitales; si bien esta afluencia de capitales amainó considerablemente después de 1948 y a pesar de que el monto neto de las inversiones de capitales extranjeros descendió a una cifra muy baja en 1950, las importaciones de capitales han vuelto a aumentar ulteriormente. El desarrollo y la diversificación crecientes de la economía de la Unión permiten a este país, cada día más, sacar de sus propios recursos la mayor parte del capital financiero y físico que necesita para continuar desarrollando su economía. En los cuatro años 1947 a 1950, las inversiones brutas de la Unión se elevaron a un promedio anual de 215.000.000 de libras, y el promedio de los ahorros nacionales brutos fué de 133.000.000 de libras.

210. En el curso del desarrollo económico de la Unión Sudafricana ha influído la heterogeneidad cultural y racial de la población y, a su vez, el desarrollo económico ha modificado profundamente la estructura económica y social de los diferentes grupos étnicos. En el orden económico, esta situación se refleja sobre todo en la estructura particular del mercado del trabajo. En una población total de 12.600.000 habitantes (censo de 1951), hay 8.500.000 bantúes, 2.600.000 personas de origen europeo, 1.100.000 personas de origen étnico mixto y 350.000 de origen asiático. La po-

<sup>224</sup> G. W. Schumann — *Structural Changes and Business Cycles in South Africa 1806-1936* — P. S. King, Londres, 1938, pág. 156.

<sup>225</sup> Unión Sudafricana, Departamento de Agricultura, Pretoria — *Farming in South Africa*, Vol. 29 No. 336, pág. 163.

blación de origen europeo, que representa alrededor del 21% de la población total, es el grupo más adelantado en el orden económico y el que proporciona casi todos los obreros calificados; de ahí que sea también el que obtiene salarios más elevados. La población bantú, que constituye alrededor del 67,5% de la población total es, en conjunto, la menos evolucionada económicamente. Más de 3.000.000 de bantúes viven en cotos reservados para la población indígena, en los cuales subsiste, en una gran medida, la organización tribal, y cerca de 3.000.000 son empleados en explotaciones agrícolas europeas en virtud de contratos de diversas categorías. La población de origen étnico mixto (*coloured*), la mayoría de la cual reside en la Provincia del Cabo, tiene una educación fundamentalmente europea, pero sólo tiene acceso a empleos no calificados o semicalificados. La población de origen asiático, casi toda la cual descende de los braceros indios traídos a Natal a fines del siglo XIX y comienzos del XX para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar, están en gran parte concentrados en dicha provincia. Aunque están algo más evolucionados económicamente que los otros grupos no europeos, los empleos que les son accesibles son limitados, y como las posibilidades que les son ofrecidas en el campo económico también son limitadas, casi todos pertenecen a los grupos de población de ingresos débiles.

211. La importancia de las diferencias que presentan las condiciones económicas de los diversos grupos étnicos, se evidencia en la manera en que el ingreso nacional se distribuye entre esos grupos. El único estudio estadístico detallado de este aspecto de la cuestión fué emprendido respecto al año 1936 por el Departamento de Economía de la Universidad de Natal.<sup>226</sup> Según este estudio, en 1936, el ingreso medio por habitante, por grupos étnicos, era de 129,6 libras para los europeos, de 27,6 para los asiáticos, de 18,8 para los mestizos, y de 10,4 para los bantúes. Más elocuentes que estas cifras absolutas son las diferencias relativas que pueden observarse en el ingreso *per capita* de los diversos grupos étnicos de la población activa empleada, por una parte, en la agricultura y, por otra parte, en la industria. En la agricultura, el ingreso medio del trabajador europeo era 14 veces superior al de un trabajador bantú, el del trabajador asiático más de cinco veces y media superior y el del trabajador mestizo casi cinco veces superior. En la industria, el ingreso del obrero europeo equivalía a 10 veces y media el de un obrero bantú, el ingreso del obrero asiático a más de dos veces y media, y el del obrero mestizo a una vez y media. Puede explicarse en parte el hecho de que la situación de los bantúes sea relativamente más desfavorable en la agricultura que en la industria, por el bajo rendimiento de la agricultura de subsistencia que se practica en las zonas acotadas para los habitantes indígenas.

Es cierto que el ingreso nacional y el ingreso medio real por habitante han aumentado considerablemente desde 1936, pero la posición relativa de los grupos sociales respecto a la distribución del ingreso depende de factores estructurales que no han cambiado sino lentamente. Así, puede comprobarse que los cambios estructurales han tendido a reducir las disparidades que, sin embargo, todavía son importantes.

212. Cuando se constituyó la Unión Sudafricana, los principales sectores de la economía donde la mano

de obra podía encontrar empleo eran la agricultura y las minas. La dificultad de encontrar trabajadores especializados, aun entre la población europea, ha hecho necesario importar una mano de obra calificada a la cual había que pagar un salario relativamente alto. Se ha podido al fin obtener la mano de obra no calificada contratando en las zonas reservadas para los indígenas trabajadores migrantes que firmaban contratos a corto plazo. Debido a la mediocridad de la agricultura que se practica en las zonas reservadas a los habitantes indígenas, esas zonas se han vuelto gradualmente incapaces de proveer a sus crecientes poblaciones de los productos necesarios para su sustento. De ahí que se hayan vuelto ante todo exportadoras de mano de obra. Como a los no europeos les resulta difícil el acceso a los empleos calificados debido a las condiciones sociales y culturales existentes, la oferta de mano de obra no calificada ha sido relativamente alta en relación con la demanda y los salarios, en consecuencia, relativamente bajos. Sin embargo, el crecimiento de la población de las zonas reservadas y el creciente deseo de ganar jornales en dinero que permitan efectuar compras, han provocado una afluencia creciente de peones bantúes procedentes de las regiones rurales.

213. Como consecuencia del rápido desarrollo de la industria desde 1933, la demanda de mano de obra ha aumentado considerablemente. Cada vez más, los bantúes de la Unión han podido obtener otros empleos más interesantes que los que podían obtener en las minas. De hecho, las minas de oro no han podido mantener sus efectivos de trabajadores migrantes no calificados sino gracias a acuerdos especiales que los autorizan a contratar trabajadores fuera de la Unión. Un número cada vez más importante de trabajadores bantúes han dejado de ser migrantes y se han establecido definitivamente en las ciudades. El acceso a los empleos calificados sigue reservándose sobre todo a los europeos, pero el desarrollo de toda una serie de nuevas industrias ha aumentado mucho el número de los empleos abiertos a los no europeos, de modo que muchos de ellos se han convertido en trabajadores semicalificados en la industria. Si bien en general la distribución de los empleos sigue condicionada por las distinciones étnicas, la situación es hoy mucho más compleja que hace pocos años.

214. La estructura del mercado de la mano de obra está caracterizada por la diferencia importante entre la tasa de salario de los obreros calificados y la de los no calificados. En los países desarrollados como el Canadá y el Reino Unido, cuyas poblaciones son homogéneas, los salarios de la mano de obra no calificada representan del 50 al 75% aproximadamente de los salarios de la mano de obra calificada. Por el contrario, en la Unión Sudafricana la tasa de salarios es relativamente más baja. Varía entre el 10 y el 30% de la tasa de salarios de los obreros calificados. La tasa de salarios de los trabajadores europeos calificados está fijada por contratos colectivos, negociados entre las organizaciones patronales y obreras con arreglo a la ley relativa a la conciliación en la industria (*Industrial Conciliation Act*). La aplicación de esas tasas está garantizada por el hecho de estar los obreros europeos fuertemente organizados y porque hay circunstancias sociales, culturales y jurídicas que restringen las posibilidades de los no europeos para competir por los empleos calificados. En el curso de los últimos años, los salarios de los obreros no calificados, y, en particular, de muchos no europeos, han sido

<sup>226</sup> *Handbook on Race Relations in South Africa*, Oxford University Press, 1949, págs. 306 a 347.

reglamentados por acuerdos concertados con arreglo a las leyes relativas a los salarios (*Wage Acts*). La diferencia entre la tasa de salarios de los obreros calificados y la de los obreros no calificados sigue siendo muy importante, pero se está atenuando. El desarrollo de las industrias nuevas en las que las tasas de salarios relativos aún no estaban fijadas por convenios negociados desde hace mucho tiempo, y la escasez de mano de obra calificada de diversas categorías, han contribuido a aumentar la contratación de no europeos y, en particular, de bantúes para empleos semicalificados y a tasas de salarios más elevadas que las que se aplican a la mano de obra no calificada. A falta de un estudio estadístico completo de la cuestión, es difícil decir hasta dónde ha llegado este cambio y en qué medida los salarios de los no europeos han aumentado en relación con los de los europeos. Según las cifras del censo de la industria (*Industrial Census*), el salario medio de los europeos empleados en las industrias manufactureras equivalía a cinco veces el salario medio de los bantúes en 1936-1937 y a alrededor de cuatro veces en 1947-1948.

## II. Industria minera

215. La Unión Sudafricana tiene en abundancia diversos minerales, de los cuales los más importantes son el oro, el diamante, el carbón, el cobre, el estaño, la plata, el mineral de hierro, el asbesto, el mineral de manganeso y el uranio. La industria minera, en particular la extracción de oro, ha desempeñado un papel importante en el desarrollo económico de la Unión Sudafricana. Aunque la industria minera es el factor más dinámico de este desarrollo económico, su importancia relativa ha disminuido a medida que la economía se ha diversificado. En efecto en 1911-1912, la industria minera suministraba 27,5% del ingreso nacional. En 1917-1918 suministraba 20,3%; en 1927-1928, 18,6%; en 1937-1938, 19,5%; en 1945-1946, 13,6%, y en 1947-1948, 8%. En los mismos períodos, el porcentaje del ingreso nacional derivado de la industria manufacturera tendía a aumentar.

216. El efectivo del personal empleado en las minas y empresas conexas ha aumentado considerablemente en el curso de estos dos años, como lo demuestra el cuadro siguiente:<sup>227</sup>

Cuadro I. Número de personas empleadas en las minas y empresas conexas

	Oro	Diamante	Carbón	Otros minerales	Varios	Total
1912 .....	231.355	63.401	24.169	6.795	9.747	335.107
1920 .....	207.808	56.922	34.495	7.329	2.567	309.118
1930 .....	236.305	63.297	32.594	16.835	3.907	352.938
1940 .....	428.051	14.888	37.322	21.747	14.650	516.658
1945 .....	374.533	14.622	51.640	21.397	14.991	477.383
1949 .....	357.038	19.332	52.457	38.803	17.747	485.377
1952 <sup>228</sup> .....	367.669	19.294	56.861	63.235		507.089

Los índices de empleo en la industria minera eran (1948=100) 74 en 1912, 67 en 1920, 79 en 1930, 105 en 1938, 114 en 1940, 106 en 1946, 113 en 1950 y 115 en 1952.

### Oro

217. La industria de la extracción del oro desempeña un papel importante en la Unión Sudafricana a

<sup>227</sup> Official Year Book of the Union of South Africa, No. 25, 1949, pág. 929.

<sup>228</sup> Union of South Africa, Monthly Bulletin of Statistics, diciembre de 1953, págs. 16 y 17.

causa de su amplitud y de la influencia estabilizadora que ejerce en la economía. Una proporción considerable de la población obtiene sus medios de subsistencia directa o indirectamente en la explotación de las minas de oro que constituye una importante fuente de ingresos para el Gobierno. Además, el oro desempeña un papel importante en el comercio de exportación de la Unión y, al ritmo actual de producción, representa alrededor del 40% de las exportaciones de la Unión Sudafricana, por lo que ha sido asimismo la principal fuente de divisas extranjeras destinadas a la compra de materias primas necesarias para la industria.

El hecho de que el precio oficial de compra del oro en los Estados Unidos de América fué fijado en 35 dólares la onza de oro fino, cuando los gastos de explotación estaban aumentando, ha perjudicado a la industria. Además, la apertura de nuevas minas de oro ha acentuado los efectos de la escasez de mano de obra no calificada. Sin embargo, con el alza del precio del oro en libras esterlinas, que sobrevino a raíz de la devaluación de septiembre de 1949, se han compensado en parte los efectos del aumento de los gastos de explotación. El desarrollo de la mecanización, métodos más eficaces de organización y el mayor rendimiento de la mano de obra han permitido aumentar la productividad y han contribuido asimismo a neutralizar los efectos del aumento de los gastos de explotación.

La cantidad de oro producido en la Unión Sudafricana no cesó de aumentar hasta 1941; luego empezó a disminuir y ulteriormente ha caído a un nivel inferior al que había alcanzado antes de la segunda guerra mundial. La tendencia de la producción de oro en la Unión Sudafricana es la siguiente:

Millones de onzas de oro fino		Millones de onzas de oro fino	
1910 .....	7,5	1941 .....	14,4
1920 .....	8,2	1945 .....	12,2
1930 .....	10,7	1949 .....	11,7
1938 .....	12,2	1952 .....	11,8

### Diamante

218. La producción de diamantes de la Unión Sudafricana ha sido objeto de fluctuaciones más apreciables que la producción de oro. Habiendo alcanzado un alto nivel en 1910, disminuyó considerablemente en el curso de los 20 años siguientes. A partir de 1931, experimentó una fuerte baja. Este hecho es imputable a la reducción y a la ulterior cesación de los trabajos en ciertas minas. La reapertura de estas minas en la década que empezó en 1940, el descubrimiento de aluviones importantes y preciosos y el aumento de la demanda de diamantes en ultramar, han hecho que se reanuden las actividades en la industria del diamante.

El cuadro siguiente indica el volumen y el valor de la producción anual de diamantes en ciertos años:

Cuadro II. Producción de diamantes en la Unión Sudafricana

Cantidad		Valor (libras)	Cantidad		Valor (libras)
	quilates	quilates		quilates métricos	quilates métricos
1910 ....	5.456.558	8.189.197	1940 ....	543.463	1.620.467
1920 ....	2.545.017	14.762.899	1945 ....	1.222.945	6.425.096
	quilates métricos	quilates métricos	1949 ....	1.264.794	7.646.727
1930 ....	3.163.591	8.340.719	1952 ....	2.350.000	—
1935 ....	676.722	2.171.267			

219. La producción de hulla en la Unión Sudafricana se ha desarrollado con una continuidad notable. La Unión no sólo provee a su propia población del coque que necesita sino que además tiene el privilegio de poseer grandes cantidades de carbón barato para uso industrial, producto cuya demanda aumenta de año en año. La expansión de la industria del hierro y del acero, el desarrollo de la industria de la extracción del oro, la mayor actividad de las centrales eléctricas y la creación de nuevas industrias secundarias permiten satisfacer las necesidades de un mercado interior importante y cada vez más extenso. La cantidad neta de hulla producida en determinados años, comenzando con el de 1913, es la siguiente:

	Millones de toneladas cortas (2.000 libras inglesas)
1913 .....	9,0
1920 .....	11,5
1930 .....	13,5
1940 .....	19,3
1945 .....	26,0
1949 .....	28,0
1952 .....	30,0

220. Los datos estadísticos de que se dispone sobre los otros minerales importantes de la Unión Sudafricana, tales como el cobre, el estaño, la plata, el mineral de hierro, el asbesto y el mineral de manganeso, indican que, con excepción del estaño y del acero, la producción de estos minerales ha aumentado en una proporción más o menos apreciable. El cuadro siguiente contiene algunos datos sobre la producción de estos minerales.<sup>229</sup>

Cuadro III. Producción de ciertos minerales en la Unión Sudafricana

(Toneladas)

	1911	1920	1930	1940	1945	1949
(Producción media 1911-14)						
Cobre .....	19.286 (1912)	10.880	9.754	18.766	30.132	36.090
Estaño .....	2.932	2.463	1.277	1.012	545 (1946)	497
Plata .....	—	—	—	—	1.207.373 onzas de plata fina (1946)	1.159.375 onzas de plata fina
Mineral de hierro.....	—	—	—	—	1.040.541 (1946)	1.366.698
Asbesto .....	—	—	—	—	23.827	68.903
Manganeso .....	—	—	162.394	454.233	126.265	722.211

221. En el curso de los últimos años, la extracción de uranio ha contribuido a la expansión de la economía sudafricana. A fines de 1953, se estaban explotando cuatro minas de uranio y se había dispuesto que 23 minas de oro participaran en el programa de extracción de uranio. Se calcula que el equipo necesario para llevar a efecto el programa de explotación de las minas de uranio costaría alrededor de 50.000.000 de libras; se prevé que los ingresos brutos anuales llegarán a más de 30.000.000 de libras.<sup>230</sup>

### III. Industrias manufactureras

222. La primera guerra mundial dió el impulso inicial al desarrollo industrial de la Unión cuando ésta se vió obligada a fabricar muchos productos que antes importaba. Cuando pasó el impulso económico de la postguerra, las nuevas industrias de la Unión tuvieron que hacer frente a una competencia creciente. El Gobierno resolvió el problema adoptando una política moderada de protección aduanera con la *Customs Tariff Act* de 1925.

Luego, durante algunos años, la actividad industrial se desarrolló moderadamente y nuevas industrias surgieron en la Unión. La crisis de 1929-1933 provocó un retroceso pasajero. Sin embargo, al reanudarse la extracción de oro a raíz del abandono del patrón oro en diciembre de 1932 y de la consiguiente baja en el tipo de cambio, se marcó el comienzo de una gran expansión de la industria de productos secundarios. Esta expansión ha continuado casi sin interrupción hasta nuestros días.

En vísperas de la segunda guerra mundial, la industria manufacturera ocupaba el segundo lugar después de la industria minera que era la que aportaba una mayor contribución a la renta nacional. Sin embargo, desde la terminación de la guerra, la industria manufacturera ha rebasado gradualmente a la industria extractiva. En efecto, su contribución al ingreso nacional fué de 6,8% por el ejercicio económico de 1911/12; 9,6% en 1917/18; 13,2% en 1927/28; 17,5% en 1937/38; 20,1% en 1945/46; 22,4% en 1948/49 y, aproximadamente, 25% en 1953.

Este florecimiento de las industrias de la Unión se reflejó en otros índices, tales como el número de empresas, el número de empleados, el valor de las materias primas utilizadas, la capacidad total neta de las instalaciones productoras de energía eléctrica y la producción. El siguiente cuadro IV ilustra esta tendencia:

<sup>229</sup> *Official Year Book of the Union of South Africa*, No. 25, 1949, págs. 924, 955, 956 y 959.

<sup>230</sup> Director de Información, Londres, *South African Survey*, 30 de diciembre de 1953.

Cuadro IV. Producción manufacturera — Resumen general

	Número de empresas	Número de empleados		Índice del empleo 1934/35=100	Sueldos y salarios por empleados		Máquinas y motores		Costo de los materiales utilizados	Valor de la producción bruta	Índice del valor bruto de la producción 1934/35=100	Índice del volumen de la producción	Valor añadido por la elaboración	Producción neta
		Europeos	No europeos		Europeos	No europeos	Fuentes de energía H.P.	Total, neto de H.P.						
1911 .....	2.473	21,049	44,867	24,8	63,9	..	..	..	9,389	17,249	13,1	—	7,860	—
1916/17 .....	5.305	46,100	77,742	46,6	168,4	34,4	335,619	117,418	28,024	49,457	37,6	30,6	21,433	19,947
1920/21 .....	7.005	62,962	116,857	67,6	255,4	49,8	531,142	132,477	57,965	98,308	74,7	43,7	40,343	37,546
1929/30 .....	7.695	90,858	127,440	82,1	225,7	55,1	1,032,910	264,129	56,802	111,799	85,0	74,5	54,997	51,533
1938/39 .....	10.256	144,838	207,662	132,6	239,5	54,9	2,417,584	565,466	101,472	199,617	151,7	149,4	98,145	92,070
1943/44 .....	10.684	154,790	296,386	169,7	340,2	92,5	2,681,562	852,665 (1946/47)	166,748	330,557	251,2	195,7	163,809	154,864
1945/46 .....	11.351	178,543	341,128	195,5	380,6	199,9	3,023,080	1,250,706	211,873	417,438	317,2	224,7	205,565	195,372
1948/49* .....	14.361	236,449	506,702	279,5	—	—	—	—	362,019	674,775	442,6	—	—	297,865

Fuente: Official Year Book of the Union of South Africa, 1949, pág. 988.

\* Datos obtenidos del Special Report No. 191—Thirty-second Industrial Census, 1948/49 (Provisional), pág. 1, del Bureau of Census and Statistics de la Unión Sudafricana.

223. Al crear una fundición de acero en 1934, el Gobierno abrió el camino al desarrollo de la industria local en la Unión Sudafricana. Las industrias manufactureras han podido desarrollarse mucho más fácilmente gracias a esta industria siderúrgica nacional en la cual el Gobierno tiene intereses preponderantes. Es evidente que la extensión del sector industrial ha contribuido mucho al desarrollo de la industria mecánica. La Unión fabrica ahora todo un conjunto de productos de acero y de artículos manufacturados de metal, tales como tubos, cañerías y empalmes, tanques de acero, herramientas agrícolas y material de construcción de acero. Ahora produce bastante acero para satisfacer la mayor parte de sus necesidades; la producción de acero excede actualmente de 1.000.000 de toneladas.

Se ha desarrollado la producción y la manufactura de bienes de consumo, tales como la mantequilla, el queso, el tocino y el jamón, el jabón, el calzado, el cemento, los textiles y los artefactos eléctricos.

*Cuadro V. Volumen y valor de la producción de ciertas industrias*

(En millares de la unidad indicada)

Producto y unidad	1933/34	1935	1939	1944	1949	1952
Mantequilla (libras).....	18.658	27.113	39.963	42.733	46.674	62.391
Queso (libras).....	6.946	10.616	14.993	17.455	19.554	23.552
Tocino y jamón (libras).....	6.823	7.734	10.248	18.139	21.842	26.567
Calzado (pares).....	7.172	8.847 <sup>a</sup>	13.301	14.959	14.710	15.347
Jabón (libras).....	74.344	—	—	(1946/47) 156.984	—	—
	(1934/35)		(1938/39)	(1943/44)	(1948/49)	
Fundición (toneladas métricas).....	191,2	173 <sup>a</sup>	330,9	519,8	780,9	1.244,3
			(1938/39)	(1943/44)	(1948/49)	
Cemento (toneladas métricas).....	481	527 <sup>a</sup>	1.021	1.076	1.437	2.228
			(1938/39)	(1943/44)	(1948/49)	
Electricidad (millones de kilovatios-hora).....	2.854	—	6.574	8.043	10.013	12.533
Artículos manufacturados de metal (libras de la Unión Sudafricana).....	556	—	—	(1946/47) 12.588	—	—
				(1946/47)		
Textiles, ropa, etc. (libras de la Unión Sudafricana)....	5.541	—	—	19.290	—	—
Productos químicos, etc. (en libras de la Unión Sudafricana).....	1.787	—	—	(1946/47) 18.005	—	—
	(1933)					
Acero en bruto (toneladas métricas) <sup>b</sup> .....	—	—	—	484	636	1.258
					(1950)	
Hierro y acero (toneladas métricas).....	9	188	368	—	4.504 <sup>a</sup>	5.311 <sup>a</sup>

Fuente: *Official Year Book of the Union of South Africa*, No. 19, 1938, y No. 25, 1949.

<sup>a</sup> Anuario Estadístico 1953. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1953.XVII:9.

<sup>b</sup> *Ib.*, pág. 230.

<sup>c</sup> *Resumen de la evolución económica reciente en Africa, 1952-53*—Suplemento del *Informe Económico Mundial, 1953*. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1954.II.C.3. pág. 73.

#### IV. Agricultura

224. Según un informe oficial, "el clima de la Unión Sudafricana, que varía desde las condiciones climáticas de la zona templada hasta las de la zona subtropical, es favorable al cultivo de muchos productos agrícolas. Sin embargo, debido sobre todo a la falta de humedad, el 85% de las tierras no es cultivable; en cuanto al 15% restante, probablemente sólo una tercera parte de esas tierras puede ser objeto de un cultivo intensivo. Incluso en esas regiones, las cosechas son pobres, porque los insectos y las enfermedades abundan debido a la corta duración y a la tibieza del invierno, y la producción es variable debido a la inestabilidad del tiempo. Además los gastos que ocasiona la venta de los productos agrícolas son elevados a causa de la configuración del país como de la poca densidad de la

Es posible darse una idea de la variedad de productos fabricados actualmente por la industria manufacturera de la Unión por los 17 sectores que oficialmente componen esta industria y que son: la producción de materias primas destinadas a otras industrias; el trabajo de la piedra, la arcilla, el mármol, etc.; la transformación de la madera y de la madera de construcción; todas las ramas de la producción metalúrgica y mecánica; las industrias relativas a la preparación de alimentos y bebidas; el vestido y los textiles, la imprenta, la encuadernación y la fabricación de bolsas de papel y cajas de cartón; construcción de vehículos y vagones; la construcción naval; la fabricación de muebles; los productos químicos de todas clases; los instrumentos quirúrgicos; la joyería; la producción de energía; el cuero y los artículos de cuero; la construcción y la edificación. Se puede medir el desarrollo de la industria en la Unión Sudafricana por el aumento en la producción de ciertos artículos como lo indican los siguientes cuadros V y VI:

población y de que hay que reunir los productos agrícolas en lugares muy dispersos, porque las unidades de producción son de vasta extensión debido a la aridez y a la mediocre fertilidad de los terrenos".<sup>231</sup>

225. Sin embargo, cuando el índice de crecimiento de la población era de 2% por año, la tasa media de aumento de la producción agrícola se pudo mantener a un nivel ligeramente más elevado. Como la demanda de productos alimenticios aumentó en el mercado local, muchos que anteriormente se exportaban, se venden ahora para satisfacer las necesidades del consumo interno.

<sup>231</sup> *Industrial and Agricultural Requirements Commission*, tercer informe Provisional, U.G., 40, 41, Unión Sudafricana, 1941, págs. 10 y 11.

Cuadro VI. Industrias principales

	Número empresas	Valor del terreno y de los edificios	Valor del equipo y de la maquinaria	Número de empleados	Monto de los sueldos y salarios	Costo de los materiales utilizados	Valor de la producción	Valor añadido	Producción neta
		(Millares de libras)					(Millares de libras)		
Industria del tocino, jamón y los embutidos.....	40	118	60	527	58	561	760	199	186
1935/36	33	117	58	642	65	583	788	205	194
1946/47	38	268	106	1.370	257	2.622	3.327	705	686
Industria de las botas y el calzado. ....	57	257	358	5.017	571	1.294	2.306	1.012	995
1935/36	81	401	514	9.381	989	1.809	3.439	1.630	1.608
1946/47	90	975	909	14.880	3.376	6.572	11.452	4.880	4.839
Industria de la mantequilla y el queso.....	129	380	277	1.595	145	1.415	1.878	463	434
1935/36	141	511	355	2.089	161	1.895	2.730	835	790
1946/47	126	898	720	3.434	492	5.507	6.882	1.375	1.282
Centrales eléctricas.....	197	4.146	18.499	8.697	1.274	778	6.513	5.735	4.439
1935/36	246	5.880	25.987	11.538	1.705	1.751	9.452	7.701	5.878
1946/47	285	12.463	54.889	16.653	4.119	4.118	19.861	15.743	11.973
Industria de los productos galvanizados de la hojalatería y de mallas de acero y tubería.	245	325	175	4.302	445	694	1.453	759	743
1935/36	289	422	222	6.341	618	1.070	2.144	1.074	1.059
1946/47	288	1.020	693	9.171	1.767	3.171	7.049	3.332	3.276
Industrias de las confituras y las conservas de frutas.....	20	152	156	1.478	105	413	644	321	222
1935/36	18	145	138	2.523	133	573	969	396	382
1946/47	30	745	611	7.444	1.025	3.919	6.400	2.481	2.420
Industria del jabón y las velas.....	27	292	177	1.783	194	1.132	1.896	764	741
1935/36	32	307	341	1.839	223	950	1.568	618	597
1935/36	32	307	341	1.839	223	950	1.568	618	597
1946/47	34	588	326	3.306	748	3.898	6.500	2.602	2.563
Industria textil.....	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1929/30	12	221	514	2.611	262	579	1.208	629	612
1935/36	12	221	514	2.611	262	579	1.208	629	612
1946/47	34	777	1.021	5.872	1.125	3.676	6.227	2.551	2.503

Fuente: Official Year Book of the Union of South Africa, No. 19, 1938, y No. 25, 1949.

226. En el curso de la primera guerra mundial, la agricultura tuvo en la Unión Sudafricana un período de prosperidad y la producción de ciertos alimentos tales como la carne, los productos lácteos y las aves de corral, que antes de 1941 se importaban en cantidades considerables, fué estimulada en la Unión por los precios elevados del período de la guerra. La producción de carne, jamón, tocino, mantequilla y queso, manteca de cerdo, huevos, frutas secas, azúcar, tabaco turco, etc., no tardó en superar el consumo local. Así se desarrolló un comercio de exportación apreciable de casi todos los productos. La producción de lana, maíz, azúcar, trigo, vino, aguardientes, frutas, algodón, etc., también ha aumentado considerablemente.

La producción de lana aumentó de un promedio anual de unas 142.500.000 libras en los años 1922 a 1924 a un promedio de 233.500.000 libras en los años 1927-1929; la producción de maíz aumentó de 1.600.000 toneladas a 1.900.000 toneladas; la producción de azúcar se elevó de 181.000 toneladas a 271.000 toneladas, mientras que la producción de trigo pasó de 179.000 toneladas en 1923-1924 a 223.000 toneladas en 1928-1929. Análogamente, el valor de las frutas exportadas se elevó de 773.000 libras esterlinas en 1923 a 1.193.000 en 1929. En el curso del mismo período, la prosperidad relativa de la agricultura se tradujo, no sólo en un aumento apreciable del consumo local y en una disminución de las importaciones de varios productos protegidos, sino también en un aumento de las exportaciones de productos agrícolas, que pasaron de unas 22.600.000 libras esterlinas en 1923 a unas 31.800.000 en 1928.

227. El desarrollo de las industrias de conservas alimenticias y de frutas constituye uno de los rasgos característicos de la agricultura sudafricana en este período. En 1928-1929, la Unión todavía tenía que importar grandes cantidades de mantequilla, pero seis años después, en 1934-1935, exportaba cerca de 9.000.000 de libras de ese producto. En 1910, el valor de las frutas frescas exportadas por la Unión era de alrededor de 46.000 libras esterlinas. Veintisiete años después, en 1937, el valor de las frutas frescas exportadas excedía de 3.300.000 libras esterlinas. Durante el mismo período, las exportaciones de vino alcanzaron una cifra 20 veces más elevada. Sin embargo, las exportaciones de productos agrícolas seguían siendo una parte pequeña del total de las exportaciones. Salvo algunos productos agrícolas, el mercado nacional prácticamente absorbía todos los recursos agrícolas de la Unión. El maíz y el azúcar, por ejemplo, figuran regularmente entre las exportaciones de la Unión. Pero debido a la calidad relativamente mediocre de los terrenos y a muchos otros factores, los productores locales se encontraban en una situación desventajosa respecto a los principales países productores de cereales y de azúcar y no podían competir con éstos en los mercados mundiales sin medios de protección artificiales.

228. De 1929 a 1933, la depresión y los daños causados por la sequía de 1932-1933, infligieron pérdidas financieras paralizadoras a la mayoría de los agricultores que acarrearón un retroceso en la agricultura. Para proteger a la industria agrícola, el Gobierno ha adoptado diversas medidas suplementarias de asistencia a los agricultores y también ha creado varias juntas de comercialización a fin de estabilizar los precios

de los productos agrícolas. Cuando la industria agrícola comenzaba a reponerse, sobrevino la segunda guerra mundial; la escasez de instrumentos de labranza, tractores, piezas de repuesto, alambre para cercar, materiales de construcción y de embalaje, así como la de abonos y mano de obra, limitaron el desarrollo de la producción. Esas escaseces persistieron hasta 1947 aproximadamente; desde entonces ha habido una expansión apreciable en la producción agrícola. En el quinquenio 1947-1952, el volumen de la producción agrícola en la Unión Sudafricana aumentó en un 22% en tanto que en los nueve años precedentes había aumentado en un 5,5%.

El factor que más ha contribuido a este aumento de la producción agrícola desde 1947 es la creciente mecanización, después de la guerra, de la industria agrícola de la Unión Sudafricana. "Si el número de tractores puede servir como una indicación, cabe señalar que mientras que, según el censo agrícola de 1937, sólo se utilizaban 6.019 tractores en las granjas en aquella época, en 1946 y en 1950 esta cifra aumentó, respectivamente, a 22.292 y 48.423 . . . Sin contar los tractores, se han gastado millones de libras esterlinas en la compra de otras máquinas agrícolas. El valor al desembarco del equipo agrícola (incluso los tractores) importado en 1945 y 1946 fué de 4.400.000 libras esterlinas, o sea de 2.200.000 libras por cada año, mientras que las cifras correspondientes a 1950 y 1951 fueron de 16.000.000 y 8.000.000 de libras esterlinas respectivamente."

"Estas cifras dan una idea de la importancia de la revolución que ha experimentado nuestra industria agrícola después de 1930, y sobre todo desde 1947 . . . Además, se están ampliando extensamente otras máquinas que economizan las tareas manuales . . . , debido a ella, la recolección de las cosechas está hoy muy mecanizada".<sup>232</sup>

229. Casi todas estas mejoras en la producción agrícola han ocurrido únicamente en las secciones cultivadas por agricultores europeos y no han sido introducidas en las zonas reservadas para la población indígena. Aunque se han hecho diversos esfuerzos para mejorar la agricultura en estas zonas reservadas, lo que se ha intentado ha sido siempre en pequeña escala, insuficiente para elevar el bajo nivel de cultivo que suele prevalecer en ellos. Los efectos negativos que tiene sobre el nivel de la agricultura la salida incesante de grandes grupos de trabajadores, los problemas de erosión del subsuelo y falta de capitales, han contribuido a impedir una elevación apreciable de los bajos niveles de productividad. Aunque las zonas reservadas a los habitantes indígenas están enteramente dedicadas a la agricultura, son importadoras y no exportadoras de productos alimenticios.

230. El maíz es el cereal cuyo cultivo tiene mayor importancia en la Unión Sudafricana. El desarrollo del cultivo del maíz se refleja en el hecho de que la producción total que, en 1910 se elevaba a poco más de 361.000 toneladas, se elevó en 1936-1937 a la cifra sin precedentes de 2.800.000 toneladas. Esta cifra fué superada en 1938/1939 cuando la producción llegó a 2.900.000 toneladas y en 1947/1948, cuando excedió

<sup>232</sup> Department of Agriculture, Pretoria, *Farming in South Africa* (La Economía Agrícola en Africa del Sur), vol. 29, No. 336, marzo 1954, pág. 163.



de 3.000.000 de toneladas. El consumo local de maíz también ha aumentado considerablemente; desde la segunda guerra mundial se ha exportado muy poco maíz.

231. La producción de azúcar desde 1910 también ha acusado una mejoría constante. En la década 1910/1919 se elevó de 82.000 toneladas a 150.214 toneladas. La prosperidad que la industria ha experimentado durante los años de postguerra ha favorecido asimismo su expansión y el elevado precio del azúcar en los países de ultramar ha estimulado fuertemente la exportación. La producción se elevó a 239.850 toneladas en 1925/1926, de las cuales 70.600 toneladas fueron exportadas. En 1930/1931 la producción había alcanzado la cifra de 393.205 toneladas y seis años después pasó de 500.000 toneladas. Durante la segunda guerra mundial la industria hizo esfuerzos especiales para satisfacer la creciente demanda del mercado nacional y la rápida progresión de los años 1943 y 1944 culminó en 1944/1945 en la producción sin precedentes de 614.158 toneladas. En 1949/1950, la producción de azúcar bajó a 561.122 toneladas; esa baja continuó en 1951/1952 con una producción de 532.505 toneladas.

232. En la Unión Sudafricana, las industrias de preparación de frutas y de exportación de frutas también se han desarrollado en el curso de los años. Hacia 1910, las exportaciones de frutas se elevaban a 2.705 toneladas. Desde entonces, han aumentado constantemente; la cantidad exportada actualmente es de 200.000 toneladas por año. El consumo de frutas es también muy grande en la Unión.

233. Cabe señalar que el consumo total de casi todos los productos alimenticios ha aumentado. El cuadro siguiente indica cuál ha sido, en la Unión Sudafricana, antes y durante la guerra, el consumo de ciertos productos alimenticios de origen local.<sup>233</sup>

Preguerra	1945
Maíz ...15 a 16 millones de sacos	20 a 21 millones de sacos
Trigo ...4 millones de sacos	5 millones y medio de sacos
Azúcar ...280.000 toneladas	480.000 toneladas
Mantequilla ...35 millones de libras de peso	54 millones de libras de peso

234. Con respecto a la ganadería, la Unión poseía en 1939 alrededor de 12.000.000 de cabezas de ganado bovino, 38.000.000 de cabezas de ganado ovino y 6.000.000 de ganado caprino. Los 43.000 criadores europeos de ovejas han vendido entre 700.000 y 800.000 fardos de lana (de 300 libras) por año. La casi totalidad de esa lana estaba destinada a la exportación y el producto anual de la venta en el curso de los años de preguerra se elevaba en promedio a 9.000.000 de libras. Las exportaciones de cueros y de pieles de oveja han alcanzado un valor anual de 1.500.000 libras. El censo de 1953 indicó un aumento del número de ganado bovino, especialmente de ganado joven, mientras que el número de ganado ovino había permanecido prácticamente estacionario.

<sup>233</sup> W. Peters, Unión Sudafricana: *Review of Commercial Conditions, His Majesty's Stationery Office*, Londres 1945, pág. 21.

235. La agricultura representaba alrededor de 16,1% del ingreso nacional en 1911/12; 21,6% en 1917/18; 18,2% en 1927/28; 12% en 1937/38; 12% en 1945/46; 14,2% en 1948/49; 13,4% en el 1951/52 y 15,1% en 1952/53. De modo que la agricultura ha proporcionado la subsistencia del 35% aproximadamente de la población europea y de alrededor del 78% de la población no europea. Ha proporcionado alimentos a toda población y ha permitido exportar algunos productos alimenticios; además, ha suministrado materias primas a las industrias de transformación y para la exportación.

El estudio del crecimiento económico de la Unión Sudafricana en el período comprendido entre 1910 y 1953 muestra que el índice medio anual de la producción agropecuaria (1910=100) era de 119 en 1917/1918; de 176 en 1924/1925; de 204 en 1929/1930 y de 212 en 1934/1935.<sup>234</sup> Esto representa un índice de crecimiento anual de 4,1% entre 1910/1911 y 1924/1925; de 1,9% entre 1924/1925 y 1929/1930 y de 3,1% en el período comprendido entre 1910/1911 y de 1934/1935.

Los índices que de la producción agrícola en los años siguientes ha preparado el *Standard Bank of South Africa*,<sup>235</sup> indican la tendencia del crecimiento durante la segunda guerra mundial y en los años de la postguerra.

#### Cuadro VII. Índice de producción

(Base: promedio 1934-38=1.000)

	Agricultura	Ganadería
1939 .....	1.278	1.128
1940 .....	1.124	1.253
1941 .....	1.129	1.297
1942 .....	1.072	1.340
1943 .....	1.299	1.301
1944 .....	1.125	1.164
1945 .....	1.067	1.166
1946 .....	1.059	1.246
1947 .....	1.336	1.267
1948 .....	1.596	1.312
1949 .....	1.240	1.400

El Fondo Monetario Internacional ha evaluado el índice de la producción agrícola de la Unión como se indica a continuación: 1948=100:<sup>236</sup> 82 (1937), 93 (1947), 108 (1949), 100 (1950), 107 (1951), 109 (1952).

Los cuadros siguientes dan una idea general del crecimiento de la producción agropecuario de la Unión Sudafricana:

<sup>234</sup> C. G. W. Schumann, *Structural Changes and Business Cycles in South Africa, 1806-1936*, P. S. King and Son, Ltd., Londres, 1938, pág. 215.

<sup>235</sup> *Standard Bank of South Africa*, Londres, Unión Sudafricana: Ingreso nacional e índices de producción, 1939-1949 (Suplemento de la *Standard Bank Monthly Review*, junio de 1950).

<sup>236</sup> Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, marzo de 1945, pág. 164.

Cuadro VIII. Producción agrícola y forestal—Todos los grupos étnicos

Producto y unidad de medida	1910/11	1917/18	1924/25	1929/30	1934/35	1945/46	1947/48	1948/49	1950 <sup>a</sup>	1952 <sup>a</sup>
<b>Cereales (millones de libras)</b>										
Trigo.....	362,1	587,4	421,4	637,5	982,5	608,7	1.076,9	1.065,2 (1949)	1.559,8 (1951)	1.177,0
Centeno.....	40,5	52,1	54,5	80,5	51,5	—	49,9	32,9	28,6 <sup>b</sup> (1949)	26,4 <sup>b</sup> (1951)
Cebada.....	61,1	97,2	49,2	105,6	74,1	69,1	81,4	65,6	59,4 <sup>b</sup> (1949)	79,2 <sup>b</sup> (1951)
Avena.....	309,1	335,2	239,0	301,4	211,2	169,9	271,3	180,3	272,0 (1949)	6.505,4 (1951)
Maíz.....	1.726,5	1.942,5	4.187,9	3.758,9	3.297,5	2.719,4	5.101,6	3.381,8	5.986,2 (1949)	345,4 <sup>b</sup> (1951)
Sorgo.....	100,0	92,9	312,2	164,7	155,1	70,1	265,0	111,8	388,8 <sup>b</sup>	
<b>Vinos, frutas y legumbres:</b>										
Producción vinícola (millares de libras sudafricanas).....	1.037,4	1.157,3	1.380,8	1.421,1	1.645,2	—	—	—	—	—
Producción global de frutas y legumbres (millares de libras sudafricanas).....	4.900	7.100	9.100	10.200	11.400	—	—	—	—	—
<b>Varios:</b>										
Azúcar (millares de toneladas métricas).....	82,0	104,9	161,2	298,6	358,7	553,1	512,0	607,8	622,0 <sup>b</sup>	482,0 <sup>b</sup>
Madera (millones de pies cúbicos).....	7,17	5,62	5,9	6,57	8,86	25,0	24,0	26,3	—	—
Corteza de acacia y extracto..	—	62,3	152,1	117,0	125,2	121,6	—	175,6	—	—
Tabaco (decenas de millares de libras).....	1.496	1.250	1.276	1.227	1.626	2.965,7	4.963,5	4.555,3	5.324,0	4.400,0
Alfalfa (millones de libras)...	245,8	700,1	360,7	622,8	—	—	—	—	—	—
Papas (millones de libras)...	—	220,2	310,1	346,3	338,6	590,0	556,7 <sup>c</sup>	474,3 <sup>c</sup>	525,8	—
Guisantes y judías.....	—	62,5	43,4	45,0	—	134,2	—	—	—	—

Fuentes: 1910/11–1934/35: C. G. W. Schumann, *op. cit.* pág. 151 y 152; 1945/46–1948/49: *Official Year Book of the Union of South Africa*, 1949; 1950 y 1952: *Anuario Estadístico*, 1953, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1953.XVII.9; y el *Anuario de estadísticas agrícolas y alimentarias* (Vol. VI, primera parte—Producción, 1952) publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

<sup>a</sup> Tomado del *Official Year Book of the Union of South Africa*, 1949, salvo indicación contraria.

<sup>b</sup> Anuario de estadísticas agrícolas y alimentarias (Vol. VI, primera parte—producción 1952) publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

<sup>c</sup> Producción obtenida en las granjas europeas solamente.

Cuadro IX. Productos de la ganadería y de la pesca—Todos los grupos étnicos

Productos y unidad	1910/11	1917/18	1924/25	1929/30	1934/35	1940	1945	1949	1950	1952
<b>Animales sacrificados (millares)</b>		(1918/19)								
Ganado bovino.....	—	365,3	525,4	624,3	587,6	786,7	901,8	1.300,3	—	—
Ovejas y cabras.....	—	1.940	2.251	2.643	2.502	3.871,2	3.641,4	2.822,6	—	—
Cerdos.....	—	147,3	158,7	196,0	194,4	351,5	597,7	799,6	—	—
<b>Lanas, cueros, etc. (exportaciones) (millones de libras):</b>										
Lana.....	132,2	115,6	208,6	275,0	260,0	—	(1946) 154,1	467,4	—	—
Lana de angora.....	21,1	19,6	11,6	6,9	10,6	—	(1946) 8,7	11,6	—	—
Cueros.....	13,2	12,5	26,9	33,2	24,3	—	5,7	33,4	—	—
Pieles.....	31,5	31,2	35,3	44,5	40,5	—	29,0	37,5	—	—
<b>Productos lácteos</b>										
Leche <sup>a</sup> (1910/11–1934/35, millones de galones; 1934–38 a 1952 en toneladas métricas)	73	104	113	142	171	(1934–38) 914	(1947) 1.619	1.652	1.797	1.862
Queso <sup>b</sup> (millares de toneladas métricas).....	—	—	Antes de la guerra (1934–38)			5	7 <sup>c</sup>	8	9	10
Aves de corral (millones de cabezas).....	10,53	9,42	10,50	11,75	10,0	—	(1946) 12,28	—	(1949–50) 10,7 <sup>b</sup>	—
<b>Pesca</b>										
Ballenas (número de ballenas capturadas).....	2.517	1.213	2.578	3.200	10	—	—	—	—	—
Pescado (millones de libras)...	6,53	12,85	38,93	40	42	14,33	6,52	10,52	—	—

Fuentes: 1910/11–1934/35: C. G. W. Schumann, *op. cit.* pág. 154. 1940–1949: *Official Year Book of the Union of South Africa*—1949, 1952; Anuario de estadísticas agrícolas y alimentarias (Vol. VI; primera parte—producción 1952) publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Anuario Estadístico, 1953, Naciones Unidas.

<sup>a</sup> Anuario Estadístico, Naciones Unidas, 1953, pág. 79.

<sup>b</sup> Anuario de estadísticas agrícolas y alimentarias (Vol. VI, primera parte—producción 1952) publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

<sup>c</sup> *Official Year Book of the Union of South Africa*, 1949, pág. 818.

## V. Mano de obra

236. La actual estructura del mercado de trabajo en la Unión Sudafricana refleja las diversas razas que integran el conjunto de la población y las diferencias de cultura y de oportunidades sociales y económicas que separan a los distintos grupos raciales. "En materia de empleo, la distancia más grande es la que media entre los europeos y los bantúes. En los distritos donde viven mestizos y asiáticos, estos grupos ocupan una situación intermedia. Las personas que profesan artes liberales, el personal encargado de funciones directivas y los trabajadores calificados se obtiene principalmente entre los europeos, en menor proporción entre los mestizos y los asiáticos, y en una proporción casi insignificante entre los bantúes. Esto ocurre en todas las ramas de la actividad económica: agricultura, minería, industrias manufactureras, servicios de transporte, administración pública y profesiones liberales, con excepción de la enseñanza, los servicios de enfermería y las actividades religiosas, campos en que los no europeos atienden a sus compatriotas."<sup>237</sup>

El cuadro siguiente da la distribución de la población económicamente activa total por grupos raciales en 1936 y en 1946:

*Cuadro X. Población económicamente activa de la Unión: europeos, asiáticos y mestizos, de 15 años de edad o más; e indígenas de 10 años de edad o más; 1936 y 1946\**

Raza	Número (millares)		Porcentaje del total	
	1936	1946	1936	1946
Europeos .....	741,6	888,2	14,0	14,2
Indígenas .....	4.222,4	4.943,6 <sup>b</sup>	79,5	79,0
Asiáticos .....	66,3	79,2	1,3	1,3
Mestizos .....	281,8	348,8	5,3	5,6
TOTAL	5.312,1	6.259,7	100,0	100,0

\* Censo de la población de 1936, volúmenes VII y IX; censo de la población de 1946, cifras inéditas.

<sup>b</sup> Cálculo parcial.

237. En 1946, 56,2% del total de la población económicamente activa trabajaba en la agricultura y 43,8% estaba empleada en todos los demás trabajos. Pero en los grupos raciales la proporción era muy diferente. Alrededor de 60% de los bantúes trabajaba en la agricultura, mientras que la proporción de mestizos era de 32%, la de los asiáticos de 20% aproximadamente, y de menos de 20% la de los europeos.

238. Según el censo de 1946, 41,7% de todos los bantúes vivían en las zonas reservadas a los indígenas, 31,4% en explotaciones agrícolas situadas fuera de dichas zonas y 26,9% en otras zonas, principalmente urbanas. Las zonas reservadas a los indígenas no son económicamente independientes; dependen en una medida considerable de los ingresos de los trabajadores migrantes que van a trabajar como asalariados, por períodos más o menos largos a las haciendas de los agricultores europeos, a las explotaciones mineras y a los centros urbanos. Se ha observado a menudo que esos trabajadores son relativamente poco calificados y que su productividad es baja. La continua oferta de esa mano de obra se debe a la acción recíproca de fuerzas diversas, en medio de las cuales las oportunidades que

oírece una economía en plena expansión, el insuficiente rendimiento agrícola de las zonas reservadas a los indígenas y la aparición de costumbres y gustos nuevos entre los habitantes se refuerzan mutuamente. El deterioro de la situación agrícola en las zonas reservadas a los indígenas, debido en parte a la ausencia prolongada de los trabajadores masculinos más productivos, además de constituir un problema grave, con creciente urgencia obliga a la población a buscar otros medios de subsistencia. Entre 1936 y 1946, la proporción de la población bantú residente en las zonas reservadas disminuyó de 44,9% a 41,7%, mientras que la proporción que residía en las otras zonas, en particular en las ciudades, aumentó de 21,8% a 26,9%.

Se ha notado en la población obrera bantú una franca tendencia a pasar de la agricultura a otras ocupaciones, en particular a las industrias manufactureras. Mientras que entre 1936 y 1946 el número de varones bantúes que trabajaban en la agricultura no aumentó más que en un 2,2%, y en las minas en un 8,6%, el número de los que trabajaban en las industrias manufactureras aumentó en un 75%. El número de trabajadores bantúes empleados en las industrias manufactureras, los transportes y las comunicaciones, en el comercio y en las finanzas ha aumentado mucho más rápidamente que el número de trabajadores de los otros grupos raciales empleados en los mismos sectores. Según el censo de 1946, cerca de 50% de todos los asalariados empleados en las industrias manufactureras eran bantúes. En los transportes y comunicaciones, más de 33% eran bantúes, y en el comercio y las finanzas cerca de 30%. Aunque todavía no se saben los resultados completos del censo de 1951, de varias otras fuentes se desprende que esa invasión del mercado de trabajo de la industria manufacturera y de los empleos anejos por los bantúes ha continuado después de 1946 por lo menos tan rápidamente como entre 1936 y 1946.

239. Sin embargo, en todos los sectores son todavía los europeos quienes hacen la mayoría de los trabajos calificados. Según un cálculo hecho por la Comisión de Investigación sobre la Legislación Industrial,<sup>238</sup> sobre la base de las industrias estudiadas por la Junta de Salarios entre 1937 y 1948, 83,8% de todos los trabajadores calificados empleados en esas industrias eran europeos, y solamente 5,8% eran bantúes, 5,6% asiáticos y 4,8% personas de color. Por otra parte, solamente 1,5% de los trabajadores no calificados eran europeos, mientras que 80,8% eran bantúes. Con respecto a los trabajadores semicalificados, los bantúes formaban el grupo más numeroso y representaban 34,2% del total, del cual los europeos constituían 33,8%. La importancia de estos hechos resalta también si se tiene en cuenta que los bantúes representaban 47% de todas las personas empleadas en esas industrias, mientras que la proporción de europeos no se elevaba más que a 35,4%.

240. La estructura de los salarios en la Unión Sudafricana refleja el estado de la oferta de mano de obra que acabamos de considerar. El rasgo más notable de esta estructura es la distancia considerable que media entre los salarios de los trabajadores calificados y los de los trabajadores no calificados, distancia mucho más grande que la que se observa en otros países industrializados. En efecto, según un informe oficial de

<sup>237</sup> *Handbook on Race Relations in South Africa*, capítulo V, "Labour", by Sheila T. van der Horst (Oxford University Press, Ciudad del Cabo, 1949).

<sup>238</sup> *Ib.*

1938, el salario de los trabajadores no calificados en las industrias manufactureras era un 16,7% del salario pagado en la Unión Sudafricana a los trabajadores calificados en vez de 52,9% en el Canadá, 68,4% en Italia, 75,4% en Australia y 75,6% en Francia.<sup>239</sup>

Si bien estos datos no son más aproximativos, la diferencia entre la Unión Sudafricana y todos los demás países es tan grande que la situación del país a este respecto es única. Tal situación tiene una explicación muy sencilla: el quid reside en que, por efecto de circunstancias históricas, de las costumbres sociales y de la legislación, la oferta de trabajadores calificados resulta restringida en relación con la oferta de trabajadores no calificados. Como este hecho se debe principalmente a las diferencias de color y de origen racial, la distancia considerable que media entre el salario de los trabajadores calificados y el de los trabajadores no calificados corresponde aproximadamente a la distancia que media entre el salario de los europeos y el de los no europeos. Respecto a los años 1938/39 a 1947/48, el cuadro siguiente indica, en porcentajes, la relación entre el salario medio de cada uno de los grupos no europeos en las industrias manufactureras y el salario medio de los europeos.

*Cuadro XI. Salario medio de los trabajadores no europeos, expresado en porcentaje del de los trabajadores europeos: industrias manufactureras, 1938/39 a 1947/48*

Año	Bantúes (porcentaje)	Asiáticos (porcentaje)	Mestizos (porcentaje)
1938-39 .....	20,2	29,9	37,7
1939-40 .....	20,1	29,7	37,2
1940/41 .....	20,3	31,1	37,2
1941/42 .....	20,9	32,4	39,7
1942/43 .....	22,7	35,7	40,8
1943/44 .....	24,7	39,8	41,7
1944/45 .....	26,7	42,4	43,9
1945/46 .....	26,8	43,4	44,4
1946/47 .....	26,1	43,9	43,8
1947/48 .....	25,0	42,0	42,8

Fuente: *Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry*, U.G., 62, 1951.

241. El cuadro precedente sugiere dos observaciones. En primer lugar los bantúes, que constituyen alrededor de 80% de los trabajadores no calificados, ganan aproximadamente la cuarta parte de lo que gana el trabajador europeo medio, mientras que los trabajadores asiáticos y los mestizos entre los cuales hay una proporción más grande de trabajadores semicalificados, ganan en promedio 40% del salario medio de un trabajador europeo. El número de europeos empleados como trabajadores no calificados es insignificante, pero los trabajadores europeos representan aproximadamente 34% de los trabajadores semicalificados. Por eso, la distancia, que media entre el salario de los trabajadores europeos y el de los no europeos tiende a ser algo menor que la que media entre el salario de los trabajadores calificados y el de los trabajadores no calificados.

El segundo punto que hay que notar es que la distancia que media entre el salario de los europeos y el de los no europeos ha tendido a disminuir en el curso del período considerado. En efecto, entre 1938-39 y 1947-48 el salario de los bantúes se elevó de unos

20,2% a un 25% de los salarios de los europeos, los salarios de los asiáticos de un 29,9% a un 42% y los de los mestizos de un 37,7% a un 42,8%.

242. La disminución de esa distancia entre los salarios de los trabajadores europeos y los de los trabajadores no europeos se debe, por una parte, al movimiento de la mano de obra no europea que abandona los trabajos no calificados por trabajos mejor retribuidos calificados y semicalificados; se debe también, por otra parte, a una disminución de la distancia entre el salario pagado a los trabajadores calificados y el que se paga a los trabajadores no calificados. Según el informe de la Comisión de Investigación sobre la Legislación Industrial, los datos asequibles sobre salarios permiten concluir que "la distancia que media entre los salarios de los trabajadores no calificados y los de los trabajadores calificados se ha disminuído considerablemente en la Unión Sudafricana en el curso de la última década".<sup>240</sup> Es imposible dar datos estadísticos sobre la tendencia de los no europeos de todos los grupos a ocupar puestos de trabajadores semicalificados y calificados. El mercado de trabajo no ha experimentado ningún cambio de estructura desde los años que precedieron inmediatamente a la segunda guerra mundial, pero los datos disponibles probablemente no revelan de un modo completo los cambios marginales. En realidad, la economía de la Unión Sudafricana no ha cesado de desarrollarse en el curso de los años de postguerra; la industria ha aumentado sus efectivos de trabajadores en una proporción más elevada para los trabajadores no europeos que para los trabajadores europeos. Teniendo en cuenta la escasez de trabajadores calificados en muchas ramas de la actividad económica, parece seguro que los no europeos han asumido, en una forma u otra, un número creciente de empleos de trabajadores semicalificados y aun de trabajadores calificados. Mientras la economía siga

*Cuadro XII. Aumento total de los sueldos y salarios medios de los empleados de las industrias manufactureras, de los ferrocarriles y puertos sudafricanos y de las minas, de 1932-33 a 1939-40 y de 1939-40 a 1947-48 y a 1949-50*

(Porcentaje)			
	1932-33 a 1939-40	1939-40 a 1947-48	1949-50
<i>Industrias manufactureras:</i>			
Sueldos:			
Europeos.....	16,8	61,0	-
Salarios:			
Europeos.....	27,7	76,2	-
Bantúes.....	18,8	118,4	-
Asiáticos.....	31,3	149,6	-
Mestizos.....	19,2	102,7	-
<i>Ferrocarriles y puertos sudafricanos:</i>			
Sueldos:			
Europeos.....	8,4	59,3	77,1
Salarios:			
Europeos.....	30,7	79,2	101,6
No europeos.....	18,4 <sup>a</sup>	175,1	237,0
<i>Minas:</i>			
Sueldos y salarios:			
Europeos.....	25,6	50,1	81,8
No europeos.....	12,5	35,6	53,3

Fuente: *Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry*, U.G., 62, 1951.

<sup>a</sup> 1934-45 a 1939-40.

<sup>240</sup> *Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry*, U. G., 62, 1951.

<sup>239</sup> Informe No. 282 de la *South African Board of Trade and Industry*, 1945.

desarrollándose y haya escasez de trabajadores calificados, parece inevitable que esta evolución continúe, con los consiguientes efectos, en la composición del mercado de trabajo y en la estructura de los salarios.

El cuadro siguiente muestra hasta qué punto los salarios medios aumentaron en los tres sectores principales de la actividad económica hasta 1948 y 1950.

243. Los índices del costo de vida disponibles se refieren únicamente a los europeos. Sólo respecto a ellos es posible saber lo que esos cambios ocurridos en los salarios nominales significan en términos de salarios reales. Según parece, entre 1838 y 1949 el salario real de los trabajadores europeos aumentó aproximadamente en las proporciones siguientes: en los servicios de transporte, en un 22,3%; en las minas de oro, en un 9,6%; en las industrias manufactureras, en un 8,3% y en las construcciones mecánicas, en un 4%. En las imprentas y en la industria de la construcción, los salarios reales disminuyeron ligeramente.<sup>241</sup> Salvo en las minas, el salario de los no europeos aumentó en promedio en una proporción mayor que el de los europeos; cabe, pues, suponer que entre 1939 y 1949 hubo también un aumento en los salarios reales de los no europeos. En las industrias manufactureras y en los servicios de transporte, el salario real de los trabajadores no europeos aumentó más que el de los europeos, en parte porque la distancia entre el salario de los trabajadores calificados y el de los trabajadores no calificados tendió a disminuir y, también porque sobrevinieron cambios de estructura que tuvieron el efecto de aumentar el número de los no europeos empleados en trabajos de trabajadores semicalificados y calificados.

## VI. Comercio exterior

244. Desde que se constituyó la Unión Sudafricana, el volumen de su intercambio comercial ha aumentado considerablemente y la estructura de su comercio exterior ha experimentado profundas modificaciones.

245. La primera guerra mundial desorganizó completamente el comercio exterior. Las importaciones bajaron de £42.000.000 en 1913 a aproximadamente £32.000.000 en 1915. Las exportaciones disminuyeron, pasando de unos £67.000.000 a alrededor de £32.000.000 en el curso del mismo período. Esa tendencia tomó un sentido inverso después de la guerra, y las exportaciones, que se elevaban a £78.000.000 en 1923, aumentaron a £84.000.000 en 1924 y a £98.000.000 en 1929, mientras que las importaciones se elevaron de £58.000.000 a £66.000.000 y £84.000.000, respectivamente, en esos mismos años.

246. La depresión de los años 1929-33 produjo una baja en las importaciones, que cayeron de un nivel de £84.000.000 en 1929 a alrededor de £33.000.000 en 1932, mientras que las exportaciones disminuían de £98.000.000 a £69.000.000, a pesar de haber aumentado las exportaciones de oro (incluso el oro amonedado). Los dos aspectos de la depresión mundial que han tenido las consecuencias más desfavorables para la Unión han sido, en primer lugar, la baja repentina de los precios mundiales de los productos alimenticios y de las materias primas, y, en segundo lugar, el derrumbamiento del mercado mundial de diamantes. Además, los efectos de la depresión fueron intensificados por la baja de 65% en el precio de exportación de la lana, producto que desde hacía casi 20 años constituía,

después del oro, el principal renglón de exportación de la Unión. La baja de los precios afectó, en una medida más o menos grande, al maíz, a los cueros y pieles, al azúcar, a las frutas, etc. Las exportaciones de diamantes, que en promedio alcanzaban un valor de £11.000.000 por año en el curso de los años 1925-29, bajaron a alrededor de £2.000.000 en 1932. El único sector favorecido fué el de la extracción de oro, industria que se ha desarrollado incesantemente desde 1924. El aumento del poder adquisitivo del oro, con relación a las mercaderías en general, contribuyó a contrarrestar los efectos adversos para la economía del país que tuvo la disminución sobrevenida en el valor de las demás exportaciones de la Unión.

247. El abandono del patrón oro a fines de 1932 y la vinculación de la libra sudafricana con la libra esterlina favorecieron el restablecimiento económico. Las exportaciones aumentaron de £69.000.000 en 1932 a £82.000.000 en 1934; las importaciones, que se elevaban a £33.000.000 en 1932 aumentaron a £66.000.000 en 1934. Este aumento en las exportaciones se debió principalmente al alza del precio del oro, que en el curso de esos dos años representó más del 70% del total de las exportaciones de la Unión. Las exportaciones de lana, de diamantes, de frutas, de cueros y pieles y de maíz también aumentaron, pero en menor escala. Por otra parte, el aumento de las importaciones, que se duplicaron en el curso de ese período, se debió principalmente al aumento del poder adquisitivo del país, consiguiente al alza apreciable del precio del oro. Es evidente que este aumento de las importaciones se explica, en parte, por el hecho de que en 1932 el valor de las importaciones se calculaba en libras oro, lo que representaba entonces una prima media de 38% respecto a la libra esterlina, mientras que en 1934 se calculaba en libras esterlinas, estando entonces la libra de la Unión realmente a la par con la libra esterlina.

248. En los años que precedieron inmediatamente a la segunda guerra mundial (1935-1938), la situación económica general se caracterizó por una expansión rápida de la actividad económica, estimulada principalmente por la industria del oro. Por razones de seguridad, se publicaron muy pocos datos durante la guerra respecto al comercio exterior de la Unión. Las cifras asequibles respecto a las importaciones se refieren a las mercaderías comerciales y no dan ninguna indicación sobre las importaciones hechas por el Gobierno, que evidentemente tuvieron que ser muy importantes durante los años de guerra.

El valor medio anual de las importaciones durante los períodos 1935-1939 y 1940-1944, fué de alrededor de £90.000.000 y £111.000.000, respectivamente. El valor correspondiente de las exportaciones para esos períodos fué, respectivamente, de £32.000.000 y de £49.000.000. En 1946, las importaciones alcanzaron un valor de alrededor de £215.000.000, y las exportaciones se elevaron alrededor de £90.000.000. En 1953, las importaciones montaron a £425.000.000 y las exportaciones, a £333.000.000. Aun teniendo en cuenta las variaciones de precios ocurridas en el curso de este período, es evidente que el volumen del comercio exterior de la Unión Sudafricana ha aumentado considerablemente.

249. El comercio exterior de la Unión Sudafricana no sólo ha aumentado en volumen, sino que ha sufrido cambios de estructura. La principal característica de las exportaciones de la Unión es su homogeneidad.

<sup>241</sup> *Ibid.*, pág. 43.

Tres productos: el oro, los diamantes y la lana, representan más de 80% del total de las exportaciones. En el curso del período 1910-1912, el valor de esos tres productos representó alrededor de 83% del total de las exportaciones; para el período 1922-1924, alrededor de 80%; y para el período 1934-1935, alrededor de 83%.

Durante los cuatro años de 1935 a 1938, el oro representó cerca de 70% del total de las exportaciones visibles. Los demás productos minerales, tales como los diamantes, el cobre, el carbón, el asbesto, los minerales de manganeso, el cromo, el estaño, etc., representaron alrededor de 6% de las exportaciones. Los principales productos agrícolas, tales como las frutas, el maíz, el azúcar y la corteza de mimosa representaron alrededor de 8% del total de las exportaciones.

250. Mientras que las exportaciones sudafricanas están constituidas casi únicamente por un número relativamente pequeño de artículos, las importaciones son mucho más variadas. La industria minera, por ejemplo, requiere una gran variedad de materiales, una buena parte de los cuales tiene que ser importada; el sector agrícola de la economía requiere herramientas agrícolas y abonos. Las industrias de transformación dependen mucho de las materias primas importadas y, además, importan la mayor parte de su maquinaria y equipo especializado. Además de los materiales necesarios para fines de producción, se tienen que importar los bienes de consumo que la industria local no produce, o no produce en cantidad suficiente.

Se puede decir, de un modo general, que cuando estalló la segunda guerra mundial la Unión Sudafricana no tenía que importar muchos productos alimenticios (en esa época ella misma era exportadora de productos alimenticios), pero que tenía que comprar en el extranjero grandes cantidades de materias primas o de productos semielaborados, de maquinaria y de equipo, así como de artículos manufacturados de toda clase.

En el curso de la segunda guerra mundial, por razones independientes de las necesidades de la guerra, la Unión Sudafricana siguió más activamente una política de industrialización y de aumento de la producción de muchos artículos alimenticios, que solía importar del extranjero. Esa política no sólo produjo un aumento de la producción nacional de esas mercaderías, sino que causó asimismo una disminución del volumen de las mercaderías importadas para satisfacer la demanda. Esta tendencia está reflejada en el cuadro siguiente:

**Cuadro XIII. Importación de diversos productos alimenticios, 1910-1946**

(Millares de libras)					
Año (Promedio):	Queso	Carne fresca o congelada de vaca	Carne de cordero congelada	Azúcar	Dulces
1910-1914.	5.129	5.987	2.356	55.318	1.986
1930-1934.	395	354	19	7.859	379
1935-1939.	606	121	108	2.785	520
1940.....	216	215	49	1.920	407
1941.....	180	441	12	5.281	667
1942.....	145	4.950	4	2.452	43
1943.....	375	8.892	49	2.057	5
1944.....	85	5.170	253	2.472	5
1945.....	25	4.513	2.841	2.345	2
1946.....	89	1.664	90	1.698	838

Fuente: *Official Yearbook of the Union of South Africa*, 1949, pág. 1057.

251. Uno de los rasgos más notables del comercio exterior de la Unión Sudafricana es el papel desempeñado por el desarrollo de las industrias secundarias y de las industrias manufactureras en el curso de los últimos 30 años. Por ejemplo, las importaciones de materias primas, en relación con el total de las importaciones, han aumentado desde la primera guerra mundial; por el contrario, la proporción de las importaciones de productos alimenticios ha disminuido considerablemente. Es evidente que esas tendencias se deben a la industrialización de la Unión y a que la economía del país está condicionada cada vez más por la producción y la industria manufacturera nacionales. Sin embargo, el porcentaje de los artículos manufacturados importados ha permanecido relativamente estable a pesar de los progresos industriales de la Unión. Este fenómeno se explica por el aumento de la demanda global de artículos manufacturados. En cuanto a las exportaciones, los minerales (en especial el oro), siempre van a la cabeza de la lista. Sin embargo, el porcentaje de las exportaciones de artículos manufacturados respecto a las exportaciones totales ha aumentado más de 10 veces desde hace 30 años. Al mismo tiempo, la Unión Sudafricana importa menos productos alimenticios; a fines de la segunda guerra mundial era francamente exportadora de productos alimenticios. Los cuadros XIV y XV muestran las modificaciones de estructura que han sobrevenido en el comercio exterior de la Unión Sudafricana:

**Cuadro XIV. Porcentaje de las importaciones totales, por categoría de productos**

Producto	Promedio			
	1914-1918 %	1926-1929 %	1937-1939 %	1946-1949 %
Importaciones totales.	100,0	100,0	100,0	100,0
Animales vivos.....	0,17	0,06	0,08	0,53
Semillas, plantones, bulbos, árboles.....	0,06	0,05	0,06	0,04
Materias primas.....	8,30	9,31	10,48	11,31
Productos alimenticios y tabaco.....	14,04	10,72	5,86	7,23
Artículos manufacturados.....	69,85	70,37	71,75	68,46
Petróleo y productos del petróleo.....	2,27	3,75	4,34	4,46
Importaciones del Go- bierno.....	5,14	5,54	7,47	7,06

Fuente: Informaciones tomadas del *Annual Statement of the Trade and Shipping of the Union of South Africa and the Territory of South West Africa*, correspondiente a 1914, 1915, 1916, 1917 y 1918; 1926, 1927, 1928 y 1929; 1937, 1938 y 1939; y 1946-1949.

## VII. Ingreso nacional, inversiones y hacienda pública

### *Ingreso nacional*

252. El cuadro XVI muestra que el valor del ingreso del territorio nacional aumentó de £130.900.000 en 1912 a £1.386.500.000 en 1953. El ingreso nacional neto aumentó de £364.100.000 en 1939 a £1.247.300.000 en 1953. Es difícil determinar en qué proporción esas cifras representan un acrecentamiento del ingreso real por habitante, debido a que los hábitos de los consumidores se han modificado y a que los índices del costo de vida no son válidos para todos los grupos étnicos. Sin embargo, entre 1912 y 1946, el ingreso real por habitante expresado en los precios del costo

**Cuadro XV. Unión Sudafricana, exportaciones<sup>a</sup> de artículos manufacturados por categoría, 1914-1918, 1926-1929, 1937-1939 y 1946-1949**  
(Valor en millares de libras sudafricanas)

Producto	P.e. medio				Porcentaje del total			
	1914-18	1926-29	1937-39	1946-49	1914-18	1926-29	1937-39	1946-49
Total de las exportaciones.....	25,929,4	73,726,5	74,795,4	110,765,2	100,0	100,0	100,0	100,0
Total de los artículos manufacturados...	1.254,2	2.095,6	3.968,9	33.792,0 <sup>b</sup>	4,84	2,84	5,31	30,51 <sup>b</sup>
Productos alimenticios.....	220,4	395,6	414,2	5.047,6	0,85	0,54	0,55	4,56
Bebidas.....	175,7	132,3	371,5	1.934,8	0,68	0,18	0,50	1,75
Tabaco.....	147,6	256,1	20,1	427,3	0,57	0,35	0,03	0,39
Textiles y calzado.....	51,5	141,9	277,1	4.663,3	0,20	0,19	0,37	4,20
Máquinas y herramientas agrícolas.....	1,0	39,6	74,8	348,7	—	0,05	0,10	0,31
Máquinas para la industria, la minería y la construcción e instrumentos científicos.....	20,4	4,9	19,4	1.627,4	0,08	0,01	0,03	1,47
Máquinas eléctricas.....	0,1	1,9	57,8	307,9	—	—	0,08	0,28
Otros artículos manufacturados metálicos.....	44,0	110,0	200,1	3.009,8	0,17	0,15	0,27	2,72
Equipo de transporte.....	2,0	45,0	245,5	1.441,2	0,01	0,06	0,33	1,30
Materiales de construcción.....	2,4	229,0	492,3	554,4	0,01	0,31	0,66	0,50
Productos químicos, pinturas, etc.....	62,0	240,5	134,3	2.054,6	0,24	0,33	0,18	1,85
Diamantes.....	...	...	936,4	4.920,4	...	...	1,25	4,44
Varios.....	528,7	498,8	725,5	7.454,7 <sup>b</sup>	2,04	0,68	0,97	6,73 <sup>b</sup>

Fuente: Datos tomados del *Annual Statement of the Trade and Shipping of the Union of South Africa and the Territory of South West Africa*, correspondiente a 1914, 1915, 1916, 1917 y 1918; 1926, 1927, 1928 y 1929; 1937, 1938 y 1939; y 1946-1949.

<sup>a</sup> Exportaciones de productos sudafricanos, incluso la provisión de bastimento a los buques los años 1914, 1915, 1916 y 1946-49; e incluso las exportaciones al África Sudoccidental en los períodos 1914-1918, 1946-1949.

<sup>b</sup> Este aumento considerable se debe a las exportaciones de joyas entre las cuales están clasificadas las exportaciones de oro trabajado. En el curso de los períodos precedentes, las exportaciones de oro consistían sobre todo en lingotes.

<sup>c</sup> No hay datos disponibles.

de vida en 1948 aumentaron de £27,2 a £46,2. Entre 1948 y 1952, el índice de la renta nacional global expresado en precios constantes aumentó de 100 a 114,4. Teniendo en cuenta que durante ese período la población creció alrededor de 8%, parece que el ingreso real por habitante ha aumentado ligeramente. Es sobre todo a la industria manufacturera particular (incluso la industria de la construcción) a quien se debe atribuir el acrecentamiento de la renta nacional. De 1912 a 1953, el ingreso de esta industria aumentó de £8.900.000 a £346.200.000. El ingreso de la agricultura, a pesar de las fluctuaciones anuales, se elevó de £21.100.000 en 1912 a £210.000.000 en 1953. En el curso del mismo período, el ingreso del sector comercial aumentó de £13.000.000 a £175.200.000. El ingreso global de las industrias mineras se elevó de £36.000.000 en 1912 a £174.600.000 en 1952.

Las variaciones en los componentes del ingreso global del territorio atribuibles a cada uno de los sectores de la economía nacional reflejan de un modo significativo las modificaciones ocurridas en la estructura de la economía. De 1912 a 1953, el componente de la industria minera disminuyó de 27,5% a 12,6%, y los de la agricultura y el comercio de 16,1% a 15,1%, y

13% a 12,6%, respectivamente. El correspondiente a la industria manufacturera aumentó de 6,8% a 25%.

#### *Inversiones*

253. Los capitales extranjeros han sido siempre un factor importante del desarrollo económico de la Unión Sudafricana. Se estima que, durante el período 1922-1942, las inversiones extranjeras representaron alrededor de 25% del volumen total de las inversiones, y durante el período que siguió a la segunda guerra mundial, alrededor de 50% del volumen total.

Durante los siete años comprendidos entre 1946 y 1952, el volumen total de las inversiones brutas se elevó a £1.832.000.000, suma de la cual £519.000.000 correspondieron a inversiones brutas de fondos públicos y £1.313.000.000 a inversiones brutas de capitales privados. Las inversiones netas de la primera categoría alcanzaron a £435.000.000 y las de la segunda categoría a £1.005.000.000. Las estadísticas asequibles indican que el ahorro nacional suministró alrededor de 33% de los capitales de la Unión Sudafricana invertidos entre 1946 y 1948 y 50% entre 1949 y 1951. El volumen bruto global del ahorro nacional aumentó de £88.000.000 en 1947 a £236.000.000 en 1951.

**Cuadro XVI. Ingreso del territorio e ingreso nacional neto de la Unión Sudafricana en ciertos años**  
(En millones de libras sudafricanas)

Año que terminó el 30 de junio	Ingreso global del territorio	Ingreso nacional neto	Agricultura (porcentaje)	Minería (porcentaje)	Industrias manufactureras particulares (porcentaje)	Comercio (porcentaje)	Varios (porcentaje)
1912.....	130,9	...	16,1	27,5	6,8	13,8	35,8
1920.....	248,3	...	22,5	20,9	10,5	16,5	29,7
1930.....	256,8	...	15,1	17,1	15,2	14,3	38,3
1940.....	433,5	399,8	12,2	22,7	17,4	14,3	33,4
1945.....	661,3	608,2	11,6	14,5	20,1	14,2	39,6
1950.....	1.026,1	939,2	14,2	13,8	22,0	15,0	35,1
1953.....	1.386,5	1.247,3	15,1	12,6	25,0	12,6	34,7

Fuente: *South African Journal of Economics* No. 2, junio de 1952, pág. 178 respecto al período 1912-1950, y *Quarterly Bulletin of Statistics* de la *South African Reserve Bank*.



254. Con excepción de ciertas disminuciones que se produjeron durante los ejercicios económicos 1922-1923 y 1931-1932, y sin incluir la cuenta "Recaudaciones provinciales" ni la cuenta "Ferrocarriles", las recaudaciones presupuestarias de la Unión Sudafricana (la cuenta "recaudaciones" y la cuenta "empréstitos") aumentaron constantemente y se elevaron de £14.000.000 en el ejercicio 1911-1912 a £211.300.000 en el ejercicio 1952.

Desde 1934, las recaudaciones de la Unión acusaron un aumento considerable que puede atribuirse no sólo al acrecentamiento rápido del ingreso de los diversos sectores de la economía nacional, sino también a las modificaciones introducidas en el sistema fiscal y al mejoramiento de los métodos de recaudación del impuesto.

Los impuestos, que constituyen claramente la fuente más importante de la renta del Estado, pasaron de £9.000.000 en el ejercicio económico 1911-1912 a £115.000.000 en el ejercicio económico 1951-1952. Su producto representa, pues, más de 50% de las recaudaciones totales constituyendo el producto de los impuestos directos sobre la renta la principal recaudación fiscal. Las recaudaciones producto de estos impuestos aumentaron de £19.000.000 en 1939 a £97.800.000 en 1952.

Las recaudaciones provenientes de los derechos de aduana y de los impuestos indirectos constituyen otra fuente importante de ingresos del Estado, sobre todo desde el ejercicio económico 1943-1944. Representaron en promedio 24% de las recaudaciones totales durante el período 1939-1953. Las recaudaciones provenientes de los impuestos indirectos aumentaron constantemente en el curso del período de que se trata (salvo en los años comprendidos entre los ejercicios 1929-1930 y 1933-1934); aumentaron de £3.000.000 en 1939 a £19.700.000 en 1951 y a £30.600.000 en 1953; esas cifras representan, respectivamente, 6%, 12% y 14% de las recaudaciones globales. Los derechos de aduana, bien que aumentando, fluctuaron en el curso del mismo período. Hay que añadir que el impuesto sobre los cigarrillos, el tabaco y las bebidas alcohólicas constituye la principal fuente de las recaudaciones provenientes de los impuestos indirectos, en tanto que las

recaudaciones aduaneras derivan principalmente de los derechos percibidos sobre las importaciones.

El total de las otras fuentes de ingresos representa un promedio del 20% del total de los ingresos presupuestarios correspondientes al período 1939-1953.

El monto total de los gastos públicos de la Unión Sudafricana (sin incluir los gastos efectuados a título de préstamos) pasó de 14.000.000 de libras aproximadamente en 1911-1912 (sin incluir los intereses pagados a los poseedores de títulos de ferrocarriles) a 254.000.000 de libras en 1952.

El aumento de los gastos ha sido especialmente importante durante la segunda guerra mundial. En efecto, dichos gastos, que sumaban 122.000.000 de libras durante el ejercicio económico 1940-1941, pasaron a 189.000.000 durante el ejercicio económico 1945-1946.

Este aumento puede atribuirse principalmente a los gastos de defensa nacional, que de 2.000.000 de libras en el ejercicio 1938-1939, subieron a 60.000.000 en el ejercicio 1940-1941, y alcanzaron un máximo de 103.000.000 de libras en 1943-1944. Después de la guerra, los gastos de defensa nacional disminuyeron hasta un nivel mínimo de 10.000.000 de libras durante el ejercicio económico de 1948-1949; y aumentaron luego a 24.000.000 de libras en 1951-1952.

El monto total de los gastos disminuyó igualmente durante los ejercicios económicos 1946-1947 y 1947-1948, pero ascendió después considerablemente. Se prevé que los gastos públicos se eleven a 280.600.000 libras en el ejercicio económico 1953-1954, lo que representaría aproximadamente un aumento del 343% en relación con el ejercicio 1938-1939, y del 50% con respecto al de 1945-1946.

En el ejercicio económico de 1952-1953, los gastos de seguridad social se quintuplicaron en comparación con el ejercicio económico de 1938-1939: de 7.500.000 libras aumentaron a 34.400.000.

Los gastos de capital financiados con fondos inscritos en la cuenta "ingresos y préstamos" disminuyeron durante la segunda guerra mundial de 24.500.000 libras en 1939 a 15.200.000 en 1943. Luego aumentaron hasta llegar a 85.000.000 de libras en 1949-1950, y descendieron a 60.000.000 de libras, aproximadamente, en el curso de los años siguientes, debido en gran parte a la disminución de los gastos destinados a ferrocarriles y puertos. Aumentaron hasta alcanzar a 84.900.000 libras para el ejercicio 1949-1950.

## **C. Soluciones propuestas en la Unión Sudafricana y experiencias pertinentes de otros países**

### **Capítulo VI**

#### **SOLUCIONES PROPUESTAS EN LA UNIÓN SUDAFRICANA**

255. Es al pueblo de la Unión Sudafricana a quien incumbe decidir la manera de resolver el problema racial.<sup>242</sup> Sin embargo, es deber de las Naciones Unidas no omitir nada para ayudarle a adoptar esa decisión en conformidad con los propósitos y principios de la Carta, que obligan a la Unión Sudafricana, Miembro originario de la Organización.

256. De ahí que la Comisión haya procedido a un estudio metódico y lo más completo posible de todas

las soluciones propuestas en la propia Unión Sudafricana. En el capítulo II del presente informe<sup>243</sup> se han indicado las múltiples gestiones emprendidas con ese fin por la Comisión. Las páginas siguientes exponen el fruto de esa labor. A tal respecto, la Comisión no puede sino expresar una vez más su profundo pesar por no haber obtenido la cooperación del Gobierno de la Unión, hecho que quizás haya sido causa de que también se abstuvieran algunos organismos sudafricanos.

<sup>242</sup> Véase también el párr. 372.

<sup>243</sup> Párrafos 29 y siguientes.



257. Las medidas propuestas para solucionar el problema racial en la Unión Sudafricana tienen relación, en mayor o menor medida, con alguna de las tres tendencias siguientes:

- I. Integración de los grupos étnicos;
- II. Separación de los grupos étnicos;
- III. Federación de los grupos étnicos.

258. La Comisión no reanudó este año el estudio de la política de segregación racial (*apartheid*) que el actual Gobierno de la Unión Sudafricana observa y que hubiera debido figurar lógicamente entre las soluciones encaminadas a la separación de grupos (II); ese estudio se hizo en el primer informe y, en esa ocasión, la Comisión demostró que tal política es incompatible con los principios relativos a los derechos del hombre inscritos en la Carta y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.<sup>244</sup>

259. Ninguno de los programas vinculados a uno u otro de los tres grupos señalados constituye por sí mismo una entidad completa y rígida. A lo sumo, y lo más a menudo, sus promotores no los han considerado susceptibles de aplicación total inmediata.

260. Cada uno de ellos presenta matices o variantes relativos casi siempre al *tiempo* al parecer más oportuno para la realización de la experiencia, al *método* que se ha de seguir en su ejecución, y, en definitiva, al *objetivo* que se desea alcanzar.

261. Así es como entre los partidarios de la integración (I) algunos apoyan la asimilación total de las personas pertenecientes a diversos grupos étnicos, en tanto que otros reclaman simplemente la supresión de la "barrera étnica" y aceptan el mantenimiento de otras distinciones de carácter político, social u otro.

262. Análogamente, entre los partidarios de la separación de los grupos étnicos (II) hay quienes recomiendan la división de la Unión Sudafricana en varios Estados independientes, europeos y bantúes, y quienes querrian crear en la Unión, territorios o zonas, más o menos autónomos, reservados a los diversos grupos étnicos; esta última categoría se acerca a la política de *apartheid* del Gobierno nacionalista.

263. Los programas agrupados bajo la rúbrica "federación de los grupos étnicos" (III) reflejan también tendencias a veces diferentes, particularmente en lo relativo a la importancia política del papel que debe desempeñar en la federación proyectada tal o cual grupo étnico.

264. Observadas esas diferencias de matices, y para tomarlas en cuenta en todo lo posible, la Comisión ha clasificado en el orden siguiente las soluciones propuestas:

I. *Medidas vinculadas a la integración de los grupos étnicos:*

1. Asimilación total de las personas pertenecientes a los diversos grupos.
2. Integración de las personas que pertenezcan al grupo no europeo y que hayan alcanzado un cierto nivel de desarrollo cultural.

<sup>244</sup> Sin embargo, otras partes del presente informe contienen información detallada sobre las medidas legislativas y de otra índole adoptadas desde el año pasado para continuar y consolidar la política de segregación racial (*apartheid*). Además, para comodidad del lector, la Comisión recuerda los principales elementos de esa política al comienzo de la sección II del presente capítulo (párrafo 283), donde hubiera tenido su lógico lugar el estudio de la política del Gobierno.

3. Integración económica que se realizaría suprimiendo la "barrera étnica" (se reconocerían algunos derechos políticos inmediatamente o en una fecha ulterior).

4. Integración económica por el mejoramiento de las condiciones de vida de los no europeos y por su admisión en ciertos empleos y profesiones.

II. *Medidas vinculadas a la tendencia a separar los grupos étnicos:*

1. División de la Unión Sudafricana en varios Estados independientes, europeos y bantúes.

2. Desarrollo de las reservas o zonas con miras a erigirlas en unidades territoriales autónomas y, eventualmente, a la reabsorción de los bantúes que en la actualidad se encuentran fuera de esas zonas.

3. Medidas de separación basadas en la actual distribución de las poblaciones pertenecientes a los diversos grupos étnicos.<sup>245</sup>

III. *Medidas vinculadas a la idea de transformar a la Unión Sudafricana en un Estado federal sobre la base de unidades separadas correspondientes a cada uno de los grupos étnicos*

**I. Programas tendientes a la integración de los grupos étnicos**

1. PROGRAMAS DE ASIMILACIÓN TOTAL

a) *Programa del African National Congress*

265. La Conferencia anual del African National Congress, reunida en Bloemfontein, aprobó el 16 de diciembre de 1945 un *Bill of Rights* que en sus partes esenciales dice lo siguiente:<sup>246</sup>

"Nosotros, la población africana de la Unión Sudafricana, pedimos encarecidamente se nos permita disfrutar de todos los derechos civiles y políticos al mismo título que todos los europeos del África del Sur.

"Pedimos:

"1. La abolición de la discriminación política fundada en la raza . . . y la extensión a todos los adultos, sin distinción de raza, del derecho de elegir representantes al Parlamento, a los Consejos Provinciales y a las demás instituciones representativas, y del derecho de ser elegidos a todas esas asambleas e instituciones.

"2. El derecho a una justicia igual ante los tribunales, y en especial, el derecho de formar parte de los jurados y de ser nombrados para las funciones de jueces, magistrados y otras funciones judiciales.

"3. La libertad de residencia y la derogación de las leyes . . . que restrinjan esa libertad.

"4. La libertad de movimiento.

"5. La libertad de prensa.

"6. El reconocimiento del carácter inviolable y sagrado del domicilio para todas las familias y la prohibición de las inspecciones policiales en los domicilios de los ciudadanos para aplicar las leyes fiscales y las leyes sobre bebidas alcohólicas o por cualquiera otra razón.

"7. El derecho de poseer, comprar, alquilar o dar en arrendamiento y ocupar tierras y cualesquiera otros

<sup>245</sup> Estas medidas, que encajan dentro de la política de *apartheid* del Gobierno actual, no serán estudiadas por la Comisión.

<sup>246</sup> *African's Claims in South Africa*, Congress Series No. II, publicado por el African National Congress, Johannesburg.

bienes inmuebles, así como los bienes muebles, y la abrogación de las disposiciones que restrinjan estos derechos . . .

"8. El derecho de ejercer cualesquiera empleos, oficios o profesiones lícitos en las mismas condiciones que los miembros de los otros sectores de la población.

"9. El derecho de ser nombrado para ocupar cargos y ejercer funciones en el servicio público y en todos los empleos públicos en las mismas condiciones que los europeos.

"10. El derecho de los niños a recibir educación gratuita y obligatoria y ser admitidos en las escuelas técnicas, universidades y otras instituciones de enseñanza superior.

"11. La igualdad de trato con los restantes elementos de la población en cuanto se refiere a los servicios sociales del Estado, y la participación, en pie de igualdad con los europeos, en todo sistema de seguridad social."

266. La declaración insiste en algunas cuestiones especiales relativas a la industria y el trabajo, al comercio, la educación, la salud pública y los servicios médicos, y a las leyes discriminatorias.

"A. Igual posibilidad de ejercer cualquier empleo, oficio o profesión. Para garantizar plenamente esta posibilidad, es necesario proporcionar a los africanos los medios de recibir enseñanza técnica y universitaria, a fin de que puedan ejercer oficios calificados o semi-calificados, profesiones liberales, cargos públicos y otros empleos.

"B. Salario igual por trabajo igual y libre acceso a toda clase de trabajos, y, para los trabajadores no calificados, tanto en las regiones urbanas como en las rurales, un salario mínimo que les permita ser felices, y vivir con salud, decencia y comodidad.

"C. Supresión de la barrera étnica en la industria y en las otras profesiones.

"D. Reconocimiento legislativo del derecho del trabajador africano a negociar colectivamente las condiciones de trabajo . . .

"E. Aplicación de toda la legislación social del trabajo a los africanos agricultores, sirvientes y empleados de los servicios y organismos públicos.

"F. Reconocimiento del derecho de los africanos a dedicarse libremente al comercio.

"G. El Estado debe proporcionar a los niños africanos los medios de recibir educación en todas sus formas.

"H. Rechazo del concepto de *"que hay que dar a los africanos, como tales, una determinada forma de educación"*, y, en consecuencia, dar al africano el género de educación que le coloque en pie de igualdad con las otras razas dentro de las condiciones del mundo moderno.

"I. El Estado tiene el deber de proporcionar servicios médicos e higiénicos suficientes a toda la población del país.

"J. Si se desea instaurar un orden nuevo en la Unión Sudafricana, es indispensable abolir todas las leyes que establezcan una discriminación en contra de los africanos por motivos de raza o de color . . .

"K. En resumen, pedimos que la Unión Sudafricana abrogue todas las leyes discriminatorias y abandone toda política y toda práctica discriminatoria,

con respecto a los africanos, por motivos de raza, de creencias o de color."

267. Se advertirá que este programa fué redactado antes de iniciarse la política de *apartheid* del Gobierno actual y que, por consiguiente, se refiere tan sólo a la legislación discriminatoria entonces vigente. No hay duda, sin embargo, de que en general el programa es el mismo del Congreso Nacional Africano.

#### b) Programa del South African Congress of Democrats

268. La asimilación completa de las personas pertenecientes a todos los grupos étnicos constituye análogamente el programa de una organización creada recientemente con el nombre de South African Congress of Democrats.

He aquí pasajes extraídos de un folleto publicado recientemente por esta organización:<sup>247</sup>

"Los conflictos raciales no se evitan sofocando los movimientos políticos no europeos, sino reconociendo el valor de sus reivindicaciones. La manera de vigorizar la democracia en la Unión Sudafricana es aumentar, y no reducir incesantemente, el número de quienes la disfrutan. Esa es la única solución posible, ya que el otro camino restante es el gobierno nacionalista, su fascismo o cualquier otro modo de fascismo. Los 10.000.000 de no europeos son nuestros aliados naturales en la defensa de la democracia. Debemos hallar la manera de realizar esta alianza emprendiendo audazmente una nueva vía, una vía democrática."

"... La política del *Congress of Democrats* ofrece a los europeos una excelente ocasión para orientarse resueltamente hacia una alianza. Todas las medidas del Gobierno nacionalista cuyo efecto haya sido la abrogación de los derechos de una parte cualquiera de la población sudafricana, han hecho comprender a más y más gentes que sólo una oposición unida de blancos y no blancos organizados en una poderosa política que actúe dentro y fuera del Parlamento podrá detener el avance del fascismo y dar nacimiento a una sociedad verdaderamente democrática."

"El *Congress of Democrats* se apoya firmemente en los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas."

"... Sus estatutos estipulan que el *Congress* se "opone a la desigualdad y la discriminación en todas sus formas. Rechaza como falsas las doctrinas de desigualdad racial, de supremacía blanca, de *apartheid*, de tutela y de segregación."

"Las actividades del *Congress* tienen por fin "asegurar a todos los sudafricanos, sin distinción de raza, de color o de religión, los derechos inscritos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, particularmente, los derechos siguientes:

#### "Igualdad de libertades civiles:

"Libertad de pensamiento, de palabra y de prensa; libertad de movimiento y de reunión; libertad de religión y de asociación.

#### "Igualdad de derechos políticos:

"Derecho de votar y de presentarse a las elecciones de los órganos legislativos locales o del Estado,

<sup>247</sup> *The Threatened People—The base for a South African Democracy*, South African Congress of Democrats, Johannesburg.

sobre la base del sufragio universal e igual para todos los adultos.

*"Igualdad de posibilidades económicas para todos sin discriminación fundada en la raza o el color:*

"Derecho de aprender y ejercer cualquier oficio, actividad artesanal, empleo o profesión liberal; derecho de adquirir y poseer bienes inmuebles y derecho de constituir y administrar sindicatos o de adherir a ellos con toda libertad.

*"Igualdad de situación social:*

"Igualdad en todas las esferas del Gobierno y de la administración pública, de las actividades públicas, de la educación, de la cultura y las amenidades, y preservación de la vida familiar sin ingerencias que provoquen su desorganización."

"....."

"Trabajando en estrecha relación con el African Congress y el Indian Congress, el Congress of Democrats contribuye a forjar una alianza fuerte y unida contra el fascismo. Ha llegado el momento de la acción para todos quienes reflexionan y comprenden que sólo una alianza de este género y una fuerza tan poderosa al servicio de un programa de democracia integral para todos, puede poner en jaque a los nacionalistas. Ha llegado la ocasión de que usted haga algo por la democracia, que así se transformará en realidad y brindará una nueva vida a toda la población de nuestro país. Ha llegado el momento de que usted tome partido por el Congress of Democrats y se adhiera a él."

## 2. PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS QUE PERTENEZCAN A LOS GRUPOS NO EUROPEOS Y QUE HAYAN ALCANZADO UN CIERTO NIVEL DE DESARROLLO CULTURAL

269. Abundan los programas de integración más o menos intensa y más o menos progresiva de las personas pertenecientes a los diversos grupos no europeos, en los casos en que esas personas han asimilado suficientemente los elementos de la cultura occidental. Desde hace algún tiempo, ciertas personalidades a las que se calificaba con el término genérico de "liberales", sin atribuir a esta designación un verdadero significado político, profesaban las ideas que sirven de base a dichos programas.

### a) *Concepciones del South African Institute of Race Relations*

270. Entre esos "liberales", en el sentido genérico del término, conviene citar en primer lugar a los intelectuales, tanto blancos como no europeos, agrupados en el South African Institute of Race Relations que fué fundado en 1929 y acaba de celebrar su 25° aniversario. La política del South African Institute of Race Relations fué definida en un folleto intitulado "... *Go Forward in Faith*",<sup>248</sup> y luego en el discurso inaugural pronunciado por J. D. Rheinallt Jones, Presidente del Instituto, con motivo de la 23a. reunión anual del Consejo, celebrada en Capetown, el 20 de enero de 1953. De este último discurso proviene el pasaje siguiente:<sup>249</sup>

<sup>248</sup> "... *Go Forward in Faith*" — *A Statement of the Fundamental Beliefs and Attitudes of the South African Institute of Race Relations*.

<sup>249</sup> "*At the Crossroads*", South African Institute of Races Relations, Johannesburg, 1953, págs. 23 a 25. Véase también las conclusiones aprobadas en la 25a. reunión anual del Consejo del Instituto (enero 1954), cap. IV, párr. 144.

"Paso ahora a exponer el programa del Instituto tal como figura en el folleto intitulado "... *Go Forward in Faith*" (*The Logic of Economic Integration*.)

"El Instituto declara que aborda el programa desde el punto de vista de los principios fundamentales de la vida cristiana y de los valores esenciales de la civilización occidental. Expresa su fe en el valor del ser humano y en el derecho que esta cualidad confiere a la expresión y desarrollo más completos de su personalidad compatible con los derechos análogos que poseen las demás personas en un Estado democrático; su fe en los valores de la sociedad democrática con todo lo que ella significa en materia de libertades, derechos y deberes; por último, su concepción de la fraternidad humana en el sentido cristiano de la palabra. Como estos principios no imponen a la Unión Sudafricana ni una política de segregación total ni una política de integración o de asimilación total, desde el punto de vista físico, político, económico y social, el Instituto considera que ninguna de estas dos soluciones es aceptable en la Unión Sudafricana; que la primera es de realización absolutamente imposible y que la segunda no se aplicará ciertamente en un futuro cercano, si es que alguna vez ha de aplicarse.

"Se considera posible y deseable la asimilación cultural fundamental sin asimilación étnica. Sin embargo, admítase que tan pronto se realice la asimilación cultural, será difícil mantener la separación étnica, a menos que cada uno de los grupos étnicos esté firmemente resuelto a preservar su individualidad como grupo.

"El Instituto vé a la Unión Sudafricana del futuro como una sociedad multirracial en la que los grupos étnicos serán más o menos interdependientes, y en la que las diferentes culturas tenderán a integrarse bajo la influencia de las actividades económicas y de los contactos sociales comunes a todos los grupos. Considera que en esa sociedad multirracial, persistirán indefinidamente elementos de segregación, de desarrollo paralelo en niveles diferentes y de asimilación. El Instituto cree que las tendencias económicas contribuyen a la igualación de las posibilidades económicas ofrecidas a todas las razas; que estas tendencias persistirán y que su resultado será la igualdad social fundada en el respeto mutuo y en la equidad, aunque no necesariamente en el cruzamiento de las razas.

"Puede decirse que la política del Instituto en la práctica coincide con el principio de la "necesidad ineluctable de la evolución progresiva", porque las normas y los valores de la cultura occidental se aplican o están contenidos de manera muy desigual en el conjunto de la población de nuestro país. Esta idea fué expuesta en la siguiente declaración, hecha por el Consejo del Instituto en 1950:

"El Instituto está convencido de que el objetivo de los estadistas de la Unión debe ser hallar las bases que permitan a todos los sectores de la población adoptar una actitud común ante los ideales de la civilización occidental, actitud cuya expresión ha de ser una lealtad común hacia el Estado y un nivel de vida pública y privada conforme a esos ideales. Por esta razón, el Consejo cree que el objetivo de la política racial debería ser el de dar, con el tiempo, una ciudadanía común a los individuos de todas las razas. Al adoptar esta ciudadanía como objetivo de la política

racial, el Instituto reconoce que no se le podría alcanzar inmediatamente debido a las diferencias observadas en la adaptación a la civilización occidental."

"Los objetivos del Instituto pueden resumirse en la siguiente fórmula: integración de los diversos grupos étnicos en el seno de un mismo Estado; condición de ciudadano acordada a todos quienes satisfagan las condiciones requeridas, y oportunidades económicas, sociales y culturales absolutas, cuyo resultado sea la adopción general de las culturas y los valores occidentales."

#### b) *Concepciones del Christian Council of South Africa*

271. Ciertos medios eclesiásticos, particularmente de lengua inglesa, han profesado ideas análogas en cuanto a la política que se ha de seguir respecto a los no europeos. Estas ideas han encontrado su expresión en la declaración adoptada por el *Christian Council of South Africa* (Consejo Cristiano del África del Sur) durante la conferencia celebrada del 11 al 13 de julio de 1949 en Rosettenville, Johannesburgo, a la cual pertenecen estos pasajes principales:<sup>250</sup>

"Dios creó a todos los hombres a Su imagen; en consecuencia, por encima de todas las diferencias, El es la unidad fundamental."

"Los individuos que han progresado de una estructura social primitiva a otra más avanzada deben participar en las responsabilidades y disfrutar de los derechos que les confiere su nueva situación." "Lo que la Unión Sudafricana necesita no es la *apartheid* sino el *eendrag* (la unidad por la acción en común)."

"La ciudadanía implica la participación en un sistema de gobierno responsable. Por lo tanto, debería concederse el derecho de voto a quienes sean capaces de ejercerlo."

"Todos los niños debieran tener la posibilidad de recibir la mejor educación que pueda ofrecer la comunidad y que sean capaces de recibir."

"Todo hombre tiene el derecho de trabajar allí donde pueda hacer mejor uso de su capacidad en beneficio de todos."

"El valor esencial del hombre reside en su naturaleza de tal, y no en su raza o su cultura."

"Los estudios de antropología confirman nuestra convicción de que la condición común de hombre es más importante que las diferencias reconocidas entre los hombres."

"Este estudio muestra que todas las diversas culturas son relativas, que su origen es complejo y que cuando los cimientos de una cultura primitiva se desploman como consecuencia de contactos culturales y de la admisión de nuevos valores, es imposible reconstruir esta sociedad sobre conceptos anticuados."

"Cuando los individuos han avanzado de una estructura social primitiva a otra más avanzada, hay que reconocer esta evolución."

"Consideramos que en principio, las personas adultas de todas las razas deberían participar en el gobierno del país, lo cual implica el ejercicio del derecho de voto. Reconocemos que en la hora actual muchas personas no están preparadas para asumir esta responsabilidad, por lo cual, admitimos que el

derecho de voto esté subordinado a ciertas condiciones."

"Sostenemos que todo niño debería tener la posibilidad de recibir la mejor educación que la comunidad pueda ofrecer y que sea capaz de recibir. Deberá dársele esta educación conjuntamente en el hogar, en la iglesia y en la escuela."

"La prosperidad de una nación depende en gran parte de su industria y de su economía. Afirmamos que toda persona tiene el derecho de trabajar y debería tener la posibilidad de hacerlo. Debería aceptar su trabajo como un deber, como medio de servir a la comunidad."

"En su trabajo, el trabajador debe tener la posibilidad de desarrollar sus capacidades al máximo, porque cuanto mejor pueda realizar su labor, mayor será su contribución al bien común."

"Declaramos que la migración de mano de obra y la barrera étnica son en la industria prácticas que impiden a muchos trabajadores dar el mayor rendimiento posible. Además, la migración de mano de obra, que separa a los hombres de sus familias, causa un grave perjuicio moral, tanto a los hombres en el lugar de trabajo, como a los miembros de la familia que queden en el hogar. Por lo tanto, estamos convencidos de que habría que poner fin a esas prácticas y proseguir resueltamente la política de estabilizar la mano de obra, alentando a ésta, por otra parte, para que se capacite profesionalmente."

"Desearíamos hablar en favor de los trabajadores rurales, que se encuentran en grave desventaja por la precaria estabilidad de su empleo y porque, con frecuencia, son expulsados con toda su familia. Invitamos a los empleadores a encontrar un medio que permita eliminar dentro de lo posible esta desventaja y que infunda en los trabajadores un sentimiento de mayor estabilidad en su trabajo."

#### c) *Concepción de los prelados de la Iglesia Católica*

272. Respecto a esa actitud, conviene recordar la adoptada en la Unión Sudafricana y en los protectorados por los arzobispos y obispos de la Iglesia Católica, en su declaración sobre las relaciones interraciales, publicada en junio de 1952.<sup>251</sup> Esta actitud se resume en las conclusiones siguientes:

"a) Toda discriminación fundada exclusivamente en el color vulnera el derecho que los no europeos tienen de que se respete la dignidad inherente a su condición de seres humanos."

"b) Aunque la mayor parte de los derechos fundamentales de los no europeos estén reconocidos teóricamente, las condiciones creadas como consecuencia de leyes discriminatorias (por ejemplo, las que limitan el acceso a los empleos), de las convenciones sociales y de una administración defectuosa, comprometen gravemente el ejercicio de esos derechos. De ello da ejemplo el desquiciamiento de la vida familiar."

"c) La justicia exige que se brinde a los no europeos la posibilidad de acercarse gradualmente al momento en que pueden participar plenamente en la vida política, económica y cultural del país."

<sup>250</sup> *The Christian Citizen in Multi-Racial Society—A Report of the Rosettenville Conference*, julio de 1949. Véase también el párr. 138 *supra*.

<sup>251</sup> La declaración fué comunicada a la Comisión por la Unión Católica Internacional de Servicio Social. Su texto figura en el documento A/AC.70/2, Anexo C/V.

"d) Esta evolución exige que los propios no caropos hagan grandes esfuerzos para prepararse a asumir las obligaciones vinculadas a los derechos cuya concesión esperan."

#### d) Programa del Partido Liberal Sudafricano

273. En 1953, las ideas de integración progresiva adquirieron una forma más completa al organizarse el Partido Liberal Sudafricano (*Liberal Party of South Africa*), cuyas personalidades más notables son Mme. Ballinger (representante de los indígenas en la Asamblea de la Unión), el Sr. Alan Paton (autor del libro *Cry, the Beloved Country*) y el Sr. Leo Marquard (autor del libro *The Peoples and Policies of South Africa*). El Partido Liberal hizo llegar a la Comisión<sup>252</sup> su Constitución y el sumario de las decisiones adoptadas en su primer Congreso Nacional, celebrado en julio de 1953. El artículo 2 de la Constitución dice lo siguiente:

##### "Principios:

"i) La dignidad inherente a todo ser humano, cualquiera sea su raza, su color o su religión, y la protección de sus derechos fundamentales;

"ii) El derecho de todo ser humano a desarrollarse plenamente en toda la medida compatible con el respeto de los derechos de los demás;

"iii) El mantenimiento del orden público;

"iv) No se podrá prohibir a nadie que participe en el gobierno o en otras actividades democráticas del país por la sola razón de la raza, el color o las creencias.

##### "Objetivos:

"i) La igualdad de los derechos políticos basados en la inscripción en una lista electoral común de todas las personas poseedoras de las condiciones requeridas;

"ii) La libertad de religión, de expresión, de reunión y de asociación, así como el derecho de circular libremente;

"iii) El derecho de adquirir y poner en práctica conocimientos técnicos y el de buscar empleo con toda libertad;

"iv) El acceso a un poder judicial independiente;

"v) La aplicación por igual, a todos los sectores de la población, del principio de la enseñanza obligatoria y organizada bajo la égida del Estado;

"vi) El derecho de poseer y ocupar bienes inmuebles;

"vii) El derecho de constituir sindicatos y otros grupos y asociaciones de carácter económico."

274. Los párrafos 1 y 2 de las resoluciones del primer congreso nacional del Partido, celebrado en julio de 1953, se refieren al derecho de sufragio en los siguientes términos:

"1. Mediante su actividad, el Partido Liberal de la Unión Sudafricana trata de hacer participar activamente a todos los sudafricanos en el Gobierno y en las demás actividades democráticas del país. Con este fin, se propone crear un sistema de enseñanza obligatoria para todos los africanos y de hacer extensivo el derecho de sufragio a todos los adultos que hayan recibido tal enseñanza.

"2. A fin de que la transición hacia ese estado de cosas pueda hacerse gradualmente y en orden, el par-

tido propone la instauración inmediata de un derecho de sufragio restringido para los ciudadanos africanos que han cumplido 21 años y estén inscritos en las listas electorales comunes, conforme a las modalidades siguientes:

"a) Los derechos políticos de las personas que ya disfrutaban del derecho de voto permanecerán intangibles;

"b) En lo futuro, las mismas condiciones, con prescindencia de la raza, el color, el sexo o la religión de los electores, regirán el derecho de sufragio, en las elecciones nacionales, provinciales o locales, de todos quienes pidan ser inscritos en las listas electorales comunes;

"c) Para ejercer el derecho de voto en las elecciones nacionales y provinciales será necesario satisfacer por lo menos una de las tres condiciones siguientes:

"i) Probar que se han concluido los estudios de la sexta clase primaria;

"ii) Poseer una renta anual mínima de 250 libras en dinero o en especie, o una propiedad no hipotecada de un valor mínimo de 500 libras;

"iii) Encontrarse en el caso particular de una persona de 35 años cumplidos a la que, por decisión de un tribunal judicial, se le haya considerado digna de ejercer el derecho de voto en razón de que ocupa una posición que le confiere responsabilidades o de que ha prestado servicios eminentes a la comunidad."

#### 3. PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA QUE HAN DE PONERSE EN PRÁCTICA MEDIANTE LA SUPRESIÓN DE LA BARRERA ÉTNICA, CON RECONOCIMIENTO INMEDIATO O ULTERIOR DE CIERTOS DERECHOS POLÍTICOS

275. Hace algún tiempo que políticos como el ya fallecido Jan H. Hofmeyer<sup>253</sup> o pensadores como J. D. Rheinalt Jones,<sup>254</sup> propusieron desde hace algún tiempo soluciones fundadas en el principio de una integración económica de los no europeos mediante la supresión de la barrera étnica. Estos autores preveían que el desarrollo del bienestar económico de los no europeos les llevaría inevitablemente a pedir participación en la vida política del país, demanda que habría que satisfacer en una forma u otra.

#### a) Programa del Partido Laborista Sudafricano

276. Esas ideas se concretaron recientemente en los programas de algunos partidos políticos. El Partido Laborista Sudafricano, en especial, ha publicado una declaración en la que se dice:

"El Partido comprende que se necesario conceder el derecho de voto a los no europeos por etapas, y preconiza, en consecuencia, las siguientes reformas:

"1) Extensión a las otras provincias de las disposiciones aplicables a los electores de origen étnico mixto del Cabo;

"2) Concesión del derecho de voto a hombres y mujeres;

"3) No admisión de ninguna incapacidad, por motivos de color, que impida a los candidatos de origen

<sup>253</sup> Jean H. Hofmeyer, *South Africa*, segunda edición revisada por J. B. Cope, Londres, 1953.

<sup>254</sup> Véase, por ejemplo, su artículo *Industrial Relations in South Africa*, en *International Affairs*, enero de 1953.

<sup>252</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo D/I.

étnico mixto, ser elegidos al Parlamento o a los consejos provinciales y a los consejos municipales."

En relación con la población indígena, la declaración prosigue en los términos siguientes:

"1) Actualmente, los indígenas del Cabo que satisfacen las requeridas condiciones de instrucción y propiedad eligen tres diputados al Parlamento. Debería ampliarse este derecho para permitir la elección de tres miembros del Parlamento en el Transvaal y de dos en Natal y en el Estado de Orange, respectivamente;

"2) Los indígenas deberían estar análogamente representados en los consejos provinciales;

"3) Deberían elegir ocho senadores, dos por cada provincia;

"4) El nivel de instrucción requerido debería ser el de la quinta clase primaria;

"5) En las municipalidades, los indígenas que residen en sus barrios separados deberían elegir un número de concejeros municipales equivalente, por ejemplo, al 10% del total de los concejeros que componen cada municipalidad. Las condiciones requeridas deberían ser fáciles de satisfacer: saber leer y escribir, y haber residido por lo menos 12 meses.

"6) A los candidatos no se les debería impedir, por motivos de color, el ser elegidos como representantes de su comunidad.

"En el Cabo, los asiáticos tienen el mismo derecho de voto que las personas de origen étnico mixto. Estos derechos deberían reconocerse en el Transvaal y en el Estado de Orange.

"Las leyes actuales prohíben a los indios de la Natal salir de esta provincia. El Partido Laborista se opone a las leyes que coarctan los movimientos de los indios en la Unión.

"En las presentes circunstancias, los indios de Natal, tanto hombres como mujeres, deberían tener el derecho de elegir tres miembros del Parlamento, tres miembros del Consejo Provincial y dos senadores."<sup>255</sup>

#### b) Programa del Partido Federalista

277. Otro partido político que se constituyó después de las elecciones generales de 1953, el Partido Federalista, profesa a este respecto ideas análogas, como lo prueban los pasajes siguientes del manifiesto publicado por el partido al constituirse.<sup>256</sup>

"Pensamos que la prosperidad futura de la Unión Sudafricana puede fundarse en los siguientes principios principales:

"1) *Objetivo nacional.* Dar a las poblaciones de todas las razas de la Unión Sudafricana la posibilidad de disfrutar plenamente de la vida y de la libertad bajo la protección de la ley; permitir que nuestro país desempeñe un papel honorable y constructivo en los asuntos mundiales, y hacer penetrar la civilización occidental entre los pueblos de la Unión Sudafricana.

"2) *Los Estados Unidos del Africa del Sur.* Es indispensable que la Unión Sudafricana prosiga una política de largo alcance. Nos fijaremos como objetivo final el establecimiento de una estructura constitucional y de condiciones de existencia aceptables para los Estados, colonias y protectorados vecinos, como

base de una futura unión federal de los Estados y territorios del Africa del Sur.

.....

"5) *El Estado y los ciudadanos.* El mantenimiento de una forma de gobierno democrático occidental y de las instituciones parlamentarias; la protección de las libertades fundamentales del pueblo y de la libertad de individuo y de su derecho de recurrir a los tribunales contra todo acto arbitrario del Poder Ejecutivo; el mantenimiento del control directo del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo y la limitación de poderes de este último; la eliminación de todas las fuerzas totalitarias, ya sean fascistas o comunistas.

"6) *Unión interracial.* Promover entre los europeos la idea de la armonía interracial, resistiendo firmemente cualquier tentativa de dominación de un grupo por otro.

"La armonía racial es tan esencial entre europeos y no europeos como entre los propios europeos; política de progreso en lugar de una represión respecto a los no europeos, en conformidad con las tradiciones occidentales y con la doctrina cristiana en materia de relaciones entre razas.

"7) *Política con respecto a los no europeos.* Nuestra única posibilidad de salvación en el terreno de las cuestiones no europeas consiste en cesar de inspirarse en el temor y en adoptar en cambio una política valiente. Las políticas observadas hasta ahora no ofrecen perspectivas reales de relaciones pacíficas estables entre los pueblos de la Unión Sudafricana.

"Creemos que el objetivo inmediato que se debe perseguir en el terreno de las cuestiones no europeas es el mejoramiento rápido de las condiciones de existencia, de los servicios sociales y de la enseñanza, y el aumento de las posibilidades de desarrollo económico; así se atacaría en sus raíces al crimen, a las enfermedades y al descontento político.

"Nos adherimos al principio de que en ningún caso deben restringirse o hacerse menos efectivos los derechos políticos concedidos a los no europeos. Los no europeos nacidos en la Unión Sudafricana deberían poder participar en los asuntos públicos en grado que corresponda al nivel de civilización que hayan alcanzado, sobre las bases siguientes:

"a) Debe mantenerse el sistema actual de representación colectiva limitada de los indígenas, e instituirse un sistema transitorio de representación colectiva de los indios, con arreglo a un régimen semejante al que se ha aplicado a los indígenas.

"b) Siempre bajo reserva de las medidas destinadas a evitar que un sector cualquiera de la población europea esté representado de manera desproporcionada en relación con los otros, nuestra política a largo plazo, que ha de perseguirse por etapas durante muchos años, consistirá en obtener la inscripción en la lista electoral común de los no europeos que hayan rendido con éxito determinadas pruebas de un nivel elevado.

"Reconocemos que las poblaciones no europeas se integran cada día más íntimamente en la economía de la Unión Sudafricana.

"Reconocemos la conveniencia de que los europeos y los no europeos vivan separadamente y estén socialmente separados, pero esto debería realizarse de ma-

<sup>255</sup> *South Africa*, 13 de febrero de 1954.

<sup>256</sup> Documento RR.104/53, publicado por el South African Institute of Race Relations.

nera justa y equitativa y, en lo posible, alentando el movimiento voluntario de poblaciones, por medio de programas de vivienda y urbanismo elaborados especialmente para este fin, y de medidas tendientes a que los no europeos puedan llevar una sana vida familiar.

"Creemos que los indígenas que han alcanzado un nivel elevado de civilización no deben estar comprendidos por las leyes cuyo propósito es proteger las poblaciones atrasadas.

"Deseamos que se reconozca como parte integrante de la gran comunidad sudafricana, a todas las personas nacidas en el África del Sur, a las personas de color, a los bantúes, a los indios."

#### 4. PROGRAMAS DE INCORPORACIÓN ECONÓMICA MEDIANTE EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS NO EUROPEOS Y SU INGRESO EN CIERTOS EMPLEOS O PROFESIONES

278. Desde hace mucho tiempo ciertos economistas y sociólogos y una parte considerable del mundo industrial, preconizan el mejoramiento de las condiciones de vida de los no europeos, en particular mediante su ingreso en ciertos empleos o profesiones bien retribuidas. Este era también el objetivo oficial del *United Party* mientras sus componentes desempeñaron cargos públicos, antes del advenimiento al poder del actual Gobierno, a consecuencia de las elecciones de 1948.

##### a) Informe de la Comisión Fagan

279. El gobierno de la Unión Sudafricana creó una comisión especial, presidida por el Sr. Fagan, Juez de la Corte Suprema de la Unión, y a la que suele denominarse Comisión Fagan (1946-1948). El informe de esta comisión ha sido objeto de un análisis muy lúcido,<sup>257</sup> realizado por la Sra. Helen Suzman; conviene advertir los siguientes puntos de dicho informe:

"Después de definir la naturaleza y transcendencia del problema y antes de proponer las soluciones pertinentes, tenemos que pronunciarnos sobre los principios generales."

"En nuestra opinión, hay tres posibles soluciones políticas:

"1. Primero, la *apartheid* o separación racial total, que entrañaría una separación territorial completa de europeos e indígenas.

"2. Segundo, el abandono de la separación racial, de hecho y de derecho.

"3. Tercero, la aceptación de la convivencia de comunidades europeas e indígenas unas al lado de las otras, dándose por supuesto que se reconocen legislativa y administrativamente las diferencias intrínsecas que las separan."

280. Después de examinar detalladamente estas tres posibilidades, el informe concluye así:

"1. Es absolutamente imposible llevar a la práctica la idea de la separación completa.

"2. Los movimientos migratorios entre los campos y las ciudades constituyen un fenómeno económico natural y necesario que es posible regular pero no impedir.

"3. La población indígena urbana no se compone solamente de trabajadores migrantes, sino también de personas establecidas de manera permanente.

"Una vez sentados estos puntos importantes, es evidente que el viejo lema de "Que se vuelvan a su medio", no presenta ya una solución al problema y que la legislación fundada en el principio establecido por la Comisión Stallard no se adapta ya a una situación que se ha modificado considerablemente en los últimos 25 años.

"Si se examina la segunda solución posible, o sea, la de abandonar de hecho y de derecho la separación racial, se pasa de la esfera de la razón y de la lógica a la del sentimiento y la emoción, moderados por el reconocimiento objetivo de que en la Unión Sudafricana es menester adaptar las ideas democráticas atendiendo a la heterogénea composición de la población.

"No es suficiente tomar en consideración las diferencias raciales que existen entre los europeos y los indígenas; también es necesario considerar que los propios indígenas no constituyen un grupo homogéneo, sino que comprenden indígenas no evolucionados, organizados en clanes, indígenas que se hallan actualmente en una etapa transitoria, en parte urbanizados, pero que mantienen relaciones con su clan e indígenas que se han establecido permanentemente en las ciudades y han alcanzado diverso grado de desarrollo.

"Es necesario considerar desde este punto de vista, por ejemplo, la representación de los indígenas en los concejos municipales y es menester reconocer honestamente que si se excluye al indígena de las elecciones es porque pertenece a un grupo étnico diferente y no porque no se lo pueda considerar como un habitante permanente de las ciudades, según lo declara la Comisión Stallard.

"Por consiguiente, sólo queda como única solución práctica, la tercera política, esto es, la de aceptar que las comunidades europeas e indígenas existan permanentemente una al lado de la otra, relacionadas por lazos económicos, pero separadas por diferencias intrínsecas que la legislación y la administración tienen que reconocer, previendo, simultáneamente, un procedimiento apropiado de consulta para las cuestiones de interés común.

"Cuando la aplicación de esta política obligue a implantar medidas, habrá que introducirlas gradualmente, a fin de que se efectúe una evolución progresiva, respetando las instituciones establecidas, sus fundamentos históricos y el espíritu que las inspira.

"Semejante fórmula, sin duda muy indefinida y general, presenta la ventaja de ser lo bastante flexible como para permitir una adaptación a una situación que evoluciona constantemente. Por lo tanto, la tarea consiste "en adaptarse constantemente a condiciones cambiantes, en armonizar permanentemente las relaciones y en allanar las dificultades entre los grupos étnicos, de manera que uniendo sus fuerzas puedan todos contribuir al progreso de la Unión Sudafricana."

##### b) Posición actual del United Party

281. ¿Continúa siendo este programa el del United Party? Conviene responder prudentemente a esta pregunta. En efecto, en un discurso que pronunció en febrero de 1954 en la Asamblea de la Unión, el Sr. Strauss,

<sup>257</sup> *A Digest of the Fagan Report*, redactado por Helen Suzman, South African Institute of Race Relations, 3a. edición, 1952.



dirigente parlamentario del Partido, declaró que el United Party ha tomado la decisión de constituir comités en cada una de las provincias de la Unión. Los informes de estos comités se someterán al Congreso del Partido, único órgano que puede decidir acerca de la política de este último. El Sr. Strauss añadió lo siguiente:

"El Congreso Nacional del Partido puede volverse hacia el pasado y adoptar una actitud regresiva. En mi opinión no debe temerse que esto ocurra. El United Party es un partido de progreso y no un partido regresivo. En segundo lugar, es posible que el Congreso decida que su política siga siendo exactamente la misma.

"La tercera posibilidad consiste en que el partido esté dispuesto a obrar conforme al espíritu definido por el General Smuts en su gran discurso de 1947, en que declaró que la evolución puede verificarse con un rumbo de más progreso y que pueden concebirse las primeras etapas de un importante avance."<sup>258</sup>

282. No obstante, y hasta nueva orden, puede considerarse que la posición general del United Party es la que se ha definido en los dos discursos recientemente pronunciados en la Asamblea, por el Sr. Steyn y por el Sr. Strauss. He aquí algunos pasajes de esos dos discursos:

"Sr. STEYN . . . Nuestra política es clara. Es la política que el señor Ministro de Hacienda ha admitido en Inglaterra —no ha querido admitirla en la Unión Sudafricana, pero la ha reconocido para la BBC. en Inglaterra— y que se ha practicado en la Unión Sudafricana durante todos estos años. Es una política que ha resistido a prueba del tiempo, que ha mantenido la supremacía blanca en Sudáfrica, que se ha practicado y aplicado periódicamente y que ha satisfecho a los no europeos y los ha hecho aceptar la "dirección" y la tutela de los blancos. Queremos que los blancos retengan la autoridad en la Unión Sudafricana. Pensamos que sería absolutamente estúpido de parte de los blancos abandonar su civilización lo que durante siglos han hecho en favor de 9.000.000 de personas que apenas salen de la barbarie. Hemos admitido los hechos y uno de los hechos más importantes es que existen grandes diferencias entre el nivel de civilización de los europeos y de los no europeos en la Unión Sudafricana. Toda política objetiva tiene que advertir estas diferencias del nivel de civilización. Reconocemos, asimismo, que no podemos consentir que nuestra política y nuestros servicios indígenas estén determinados por el hecho de que haya 2.000.000 de indígenas en las reservas. También es menester considerar que se encuentra un número mucho más grande de indígenas establecidos de manera permanente en las partes europeas de la Unión Sudafricana. Nos manifestamos en contra de la igualdad, la asimilación y el mestizaje, y así lo decimos todos en el United Party.

"Sostengo que estamos en contra de la igualdad, la asimilación y el mestizaje y por eso preconizamos lo que siempre hemos sostenido, o sea la separación en materia social y de alojamiento y la oposición a la mezcla de razas. Siendo así, decimos francamente

que el indígena tiene derecho a progresar y a desarrollarse y que nuestra política, como tutores cristianos de los indígenas, es la de concederles esta oportunidad y aun de suscitarla con objeto de que puedan desarrollarse.

... "Por lo que se refiere a las reservas, las consideramos como el centro natural y cultural del indígena. El desarrollo puede realizarse allí más rápidamente, sin peligro para los blancos. Allí podemos tratar de guiar a los indígenas hacia la autonomía. Podemos intentar la implantación de industrias apropiadas para los indígenas, no trasladando las industrias pesadas tributarias del carbón y del agua a lugares donde no hay ni carbón ni agua, como lo ha propuesto el Ministro, pero sí trasladando industrias apropiadas. El indígena puede allí desarrollarse bajo la dirección del blanco, puede gozar allí de la autonomía en gran medida, siempre bajo la dirección del blanco. Para las regiones urbanas, somos partidarios de la creación de distritos separados en que el indígena tendrá que asumir en medida cada vez más considerable la administración de sus propios recursos fiscales, siempre bajo la vigilancia de las municipalidades europeas."<sup>259</sup>

"Sr. STRAUSS . . . Me propongo definir exactamente la posición del United Party respecto a este proceso de incorporación de los no europeos a la vida económica del país y su situación respecto a las consecuencias que inevitablemente tendrá este proceso de incorporación, que se efectúa a grandes pasos en la vida industrial de nuestro país.

... "Sostengo que no podemos, sin incurrir en error, tratar esta cuestión fundamental de las relaciones entre los negros y los blancos en este país si no definimos primero cuál será nuestra actitud respecto a la incorporación. Esta cuestión, la de saber si este proceso debe continuar e incluso acelerarse, como en la actualidad, o si es necesario que haya alguna otra cosa, si vamos a trastocar la tendencia, es fundamental para quien quiera tratar el problema de los no europeos en este país y debemos considerarlo desde este punto de vista.

... "Hemos acordado y reconocido que este proceso de integración económica no debe asustarnos ni desconcertarnos. Es necesario que se efectúe conforme a los intereses del conjunto de la Unión Sudafricana.

... "O aceptamos este proceso de incorporación económica y adoptamos respecto a él una actitud objetiva y prudente y procuramos resolverlo como verdaderos hombres de Estado, o nos decidimos a deshacer lo que se ha hecho en este país en los últimos tres siglos. Dicho de otra manera, se deciden Vds. a vigorizar la tendencia a la incorporación económica o le ponen Vds. un límite y adoptan la única solución que queda, es decir, la separación territorial completa. Estas son las dos únicas soluciones posibles.

"Dando esto por sentado, el United Party ha tomado inequívocamente una posición sobre este asunto de la incorporación económica. Nuestra aceptación de la incorporación económica no data de ayer ni de hoy y, por el contrario, la hemos aceptado

<sup>258</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates* (Hansard), 1954, No. 3, pág. 781.

<sup>259</sup> *Ib.*, No. 1, pág. 198 a 206.



siempre, hasta donde la memoria me permite remontarme.

“Ante todo, por lo que a las consecuencias económicas se refiere, creo que no es necesario nada más que mencionarlás y decir al mismo tiempo que las consecuencias económicas de la incorporación han resultado sumamente favorables para el conjunto de la Unión Sudafricana. Es verdad que las consecuencias económicas han sido muy ventajosas para la población europea de la Unión Sudafricana. En realidad, uno de los factores más valiosos de este país, en comparación con los demás, es esta abundante mano de obra útil, servicial y casi sumisa que tenemos. Los no europeos contribuyeron en gran medida a todo lo que hemos podido hacer y a todo lo que aquí hemos celebrado hace un año, con ocasión de las ceremonias del tricentenario.

“Me referiré, pues, a las consecuencias sociales, las cuales son ciertamente graves y desagradables. Aunque hemos obtenido ventajas de las consecuencias económicas, las sociales han originado problemas difíciles de resolver. A mi juicio, estas consecuencias sociales y los problemas que plantean, obligarán a la dirección europea de la Unión Sudafricana a apelar a sus mejores fuerzas para resolverlos y pondrán a prueba la sinceridad de nuestras ideas de tutela cristiana en la Unión Sudafricana.

“¿Cuáles son las consecuencias sociales? La falta de vivienda y la superpoblación, la dispersión de las familias indígenas y la siguiente declinación de la moralidad.

“Ya he dicho que esto constituye una prueba de fuego para la población blanca de la Unión Sudafricana y pone en tela de juicio nuestra capacidad de dirigentes del país. La cuestión consiste en saber: si hemos de afrontar la prueba, es decir, si hemos de arrostrar los difíciles problemas consiguientes, cuando de una parte cosechamos los frutos de la incorporación. Afirmando que si aceptamos estos frutos, nuestro deber, como tutores cristianos de estos pueblos, consiste en dedicarnos a estos problemas y en saber si estamos sinceramente dispuestos a dedicarnos a ellos con urgencia. Sostengo que el primer punto de todo programa político serio reside en el mejoramiento de la suerte de los millares y millares de personas que sufren a consecuencia de este proceso de incorporación; y en lo que al United Party se refiere, ésta será y es, conforme a su política de separación social y de habitación separada, una de las cuestiones que se tratarán en prioridad si nuestro partido asume de nuevo el poder.

“Me referiré ahora a la tercera serie de consecuencias resultantes de la incorporación. Tengo la certeza de que los honorables miembros de la Asamblea desean que defina la posición de este partido al respecto, vale decir, las consecuencias políticas de la incorporación. No hay razón alguna para que una persona o un partido responsable eluda las inevitables consecuencias que una evolución económica ha originado, origina y originará en todos los países. Dicho de otra manera, la historia enseña sencilla y claramente que quienes han conquistado un poder

económico aspiran a desempeñar un papel en la vida económica del país.

“En cuanto a nosotros, en el United Party abordamos lealmente esta cuestión de las consecuencias políticas de la incorporación, procediendo por orden. La abordamos como lo hemos hecho en el pasado y como estamos dispuestos a hacerlo en el porvenir.

“Estamos dispuestos a adoptar diversas medidas respecto a los derechos políticos de los no europeos. Permitaseme mencionar las medidas que se han anunciado. Estamos dispuestos a restablecer el Consejo Representativo de los Indígenas, que este Gobierno desdichadamente ha abolido, pero no queremos que sea una simple “tarabilla”, según lo calificó mi predecesor en 1947. Estamos dispuestos a atribuir cierta responsabilidad a este consejo y a darle ciertas facultades ejecutivas, de manera que no sea una simple “tarabilla”, sino una realidad viviente.

“En cuanto al porvenir, y en lo que se refiere a los derechos políticos, diré lo siguiente: quiero decirles que el United Party está completamente dispuesto a someter su actual política respecto a los no europeos a la prueba de los hechos y de los acontecimientos tal como prevemos que se desarrollarán en los 10 ó 15 años venideros.”<sup>260</sup>

## II. Medidas relativas a la tendencia a separar los grupos étnicos

283. Es sabido que la política del Gobierno actual se inspira en la idea de que hay motivo para separar a los individuos que pertenecen a grupos étnicos distintos. Sin volver a referirme a los elementos de esta política ya descritos por la Comisión tanto en su primer informe como en otros pasajes del presente informe, quiero recordar sencillamente su carácter sistemático; la separación cada vez más acentuada propugnada para todas las esferas: en lo político (representación por separado de las personas de color en el Parlamento de la Unión); en las relaciones de familia (prohibición de los matrimonios mixtos y otras medidas contra la mezcla de razas); en lo social (instalaciones separadas para el uso de los servicios públicos); en la educación (tendencia a impedir el acceso de los no europeos a las universidades “blancas”); en el trabajo (intensificación de la exclusión de las personas de color); estímulo a sindicatos profesionales separados; en materia de residencia y, sobre todo, de alojamiento (legislación sobre zonas reservadas; expulsión de los no europeos de los barrios mixtos del oeste de Johannesburgo; limitación del número de bantúes autorizados a alojarse en viviendas de sus patronos sea en los inmuebles urbanos, sea en las explotaciones agrícolas), etc. Por lo tanto, esta política sin duda forma parte del grupo de resoluciones propuestas que se examinan en esta sección.

284. Pero la política oficial no es la única que pretende la separación de los grupos étnicos. Pueden distinguirse con fundamento otras dos actitudes o programas que se inspiran en la misma idea general, pero

<sup>260</sup> *Union of South Africa—House of Assembly Debates* (Hansard), 1954, No. 3, págs. 771 a 787.

que se presentan, sin embargo, bajo un aspecto muy distinto.<sup>201</sup>

# 1. DIVISIÓN DE LA UNIÓN SUDAFRICANA EN ESTADOS INDEPENDIENTES, EUROPEOS Y BANTÚES

## a) Programa del Consejo Federal de las Misiones de las Iglesias Reformadas Neerlandesas

285. Se ha preconizado esta solución, ante todo, en ciertas esferas eclesiásticas, pero sin que la idea de Estados enteramente separados haya sido claramente expuesta. He aquí el resumen del programa aprobado en abril de 1950 en la Conferencia celebrada en Bloemfontein por el Consejo Federal de Misiones ("*Federal Mission Council*"), que representa a las cuatro Iglesias reformadas neerlandesas federales y a las tres iglesias reformadas neerlandesas de las misiones:

"Esta Conferencia ha sido una tentativa de definir una política constructiva respecto a los bantúes. El principio fundamental que predominó en todos los debates y en todas las resoluciones fué el de la separación, dándose a este vocablo una aceptación peculiarísima, o sea, la de un "proceso de desarrollo destinado a guiar a cada sector de la población, con la mayor certidumbre y la mayor rapidez posibles hacia su propio destino, bajo los auspicios de la Divina Providencia". Se ha insistido en que es necesario respetar los derechos de cada uno y que ningún grupo debe subordinarse permanentemente a otro en ningún aspecto de la vida. La única forma de alcanzar en definitiva esos objetivos consiste en verificar una separación completa, es decir, en transformar las reservas indígenas en una verdadera patria de los bantúes, que tendrían todas las posibilidades de desarrollarse y de administrarse por sí mismos, y reemplazar a los bantúes en el sistema industrial europeo. Dicho de otra manera y con el mismo lenguaje utilizado por la propia Conferencia: una reorganización completa de la actual estructura económica, que implicaría considerables sacrificios para los europeos. Pero la Conferencia opina que esta reorganización es absolutamente inevitable, pues, tal como se ha dicho en uno de los documentos,

"Ningún pueblo del mundo digno de este nombre aceptará indefinidamente que se lo reduzca al silencio o no pueda opinar sino indirectamente cuando se trate de tomar decisiones que comprometan sus intereses y su porvenir en asuntos públicos o la organización social y económica del país".<sup>202</sup>

286. Las mismas ideas sustenta Ben J. Marais en un libro recientemente publicado y que ha tenido gran repercusión.<sup>203</sup> El libro concluye con una serie de "tesis", y entre ellas, las más importantes son las siguientes:

<sup>201</sup> Se advertirá que la tendencia a transformar a la Unión en un Estado federal también obedece a la misma idea general. Pero a causa de las consecuencias políticas que implicaría esta solución, la Comisión prefiere estudiarla por separado en la sección siguiente del presente capítulo.

<sup>202</sup> Cita tomada del artículo de W. A. Vissers't Hooft, titulado "*A Visit to the South Africa Churches in April and May 1952*", en *Ecumenical Review*, enero de 1953, pág. 189 y siguientes.

<sup>203</sup> Ben J. Marais, *Colour-Unsolved Problem of the West*, Howard B. Timmins, Ciudad del Cabo, edición de George Allen and Unwin Ltd., Londres. Originalmente, el libro se publicó en idioma afrikaans.

"9. El problema de los grupos de origen étnico distinto no es en ningún lugar del mundo tan complicado y tan peligroso para la Iglesia y para el Estado como en Sudáfrica.

"10. No es posible imponer la unificación a grupos de población, sobre todo en condiciones como las nuestras. Esto provocaría el caos y la reacción en la Iglesia y en el Estado y se llegaría a la anarquía.

"11. En períodos de tensión étnica, cuando el conflicto de los grupos de distinto origen étnico tiene un carácter agudo, es peligroso y azaroso modificar los derechos de los grupos étnicos, excepto para extender evidentemente estos derechos y con el consentimiento del grupo interesado, que procure la modificación como tal.

"17. No es posible justificar por razón alguna ningún concepto de tutela permanente.

"19. Hablar hoy en día de igualdad racial en Sudáfrica, teniendo en cuenta las actuales circunstancias, es carecer totalmente del sentido de la realidad.

"20. Son muy pocos los blancos de la Unión Sudafricana, de habla inglesa o afrikaans, que estén en favor de la igualdad racial o de la mezcla de razas.

"21. Pero hay un número cada vez más grande de personas que consideran que los no europeos tienen derecho a la justicia y que es necesario concertar un acuerdo gracias al cual los no europeos puedan también confiar en alcanzar su desarrollo completo y asegurarse una existencia decorosa para ellos y para sus hijos.

"23. Vivimos en un mundo en que la evolución, evidentemente, se orienta hacia el acrecentamiento de los derechos de las minorías así como de las mayorías sojuzgadas. Se trata de una corriente muy poderosa y sería una insensatez desecharla.

"24. No podemos resolver el problema sudafricano mediante reivindicaciones democráticas de carácter general. Los datos concretos, que son el resultado de una evolución histórica, siempre deben moderar y modificar las tesis y las reivindicaciones generales.

"25. En la práctica, el bantú africano es hoy en día inferior en comparación con los blancos; que esta inferioridad sea innata o que obedezca a factores históricos y sociológicos, lo cierto es que en la práctica sólo hay individuos aislados que pueden desenvolverse con igual eficacia que los blancos. Lo mismo ocurre en Brasil y en otros lugares del mundo. En ningún lugar ni el bantú ni el negro llegan a distinguirse de una manera comparable a la del blanco.

"26. Los blancos de la Unión Sudafricana no tienen una segunda patria donde puedan trasladarse si las cosas empeoran y si la situación se encona demasiado o si pierden su supremacía, como ha ocurrido, por ejemplo, con los holandeses de las islas de la Sonda.

"27. Mientras haya una unificación económica no es posible aplicar de una manera lógica y razonable una política de separación.

"28. La separación territorial completa, tal como la ha propuesto la Iglesia en el Congreso de Bloemfontein, constituye la única solución verdadera. ¿Pero es siempre realizable y están dispuestos los blancos a pagar el precio que ella suponga? ¿Y dónde

se encontrarán las tierras necesarias? Tenemos que reflexionar mirando más allá de la Unión Sudafricana.

"29. Si los blancos tratan de hallar la solución del problema de nuestras relaciones raciales en una política de *apartheid*, será menester que se trate de una política de *apartheid* mucho más radical y mucho más completa que la preconizada actualmente por los partidos políticos de la Unión Sudafricana. Solamente una política radical de magnitud gigantesca y que implique una separación económica y territorial puede crear una situación capaz de influir en cierta medida en la actual situación de la Unión Sudafricana. Las demás soluciones son puramente temporales y, por último, no pueden tener sino escasas consecuencias.

"30. Es posible que, en definitiva, una separación territorial completa resulte imposible o que los blancos no puedan o no quieran aplicarla, pues toda nuestra industria y toda nuestra economía se fundan en la mano de obra indígena; dicho de otra manera, cuando hayamos reconocido, por último, que millones de no europeos que no tienen otra patria deben vivir permanentemente entre nosotros, nuestro honor de cristianos y de demócratas no nos permitirá ya negar indefinidamente a estos no europeos los derechos políticos y de otra índole, correspondientes a su evolución, y no podremos ya limitar esos derechos a un mínimo insignificante.

"31. Una política de unificación aplicada de manera completa conducirá final e inevitablemente a la cesación de la supremacía de los blancos en la Iglesia y en el Estado. Sólo una inmigración blanca en masa podría tal vez evitarla.

"32. El comunismo se aprovecha en todas partes del problema que constituye la convivencia de personas de distinto origen étnico, para favorecer la difusión de su ideología y a medida que la tensión aumenta, el comunismo obtiene más ventaja. Toda medida que adopte Occidente y que tenga por consecuencia aumentar inútilmente la tensión en la convivencia entre personas de distinto origen étnico, es una medida que favorece a Moscú.

"33. En la Unión Sudafricana corremos el grave riesgo de considerar cualquier manifestación de nacionalismo bantú como una expresión de comunismo y de tratarla como tal. En última instancia, nada sería más desastroso.

"34. Será necesario que nos cuidemos siempre de dos extremos:

"a) A medida que aumente la tensión, es posible que, por actitudes impulsivas, reneguemos de nuestros principios cristianos y obremos de manera egoísta y poco fraternal, sin procurar nada más que la conservación de nuestra propia situación y de nuestros exclusivos intereses;

"b) Podemos perder nuestro patrimonio cristiano en la Unión Sudafricana por sentimentalismo y exceso de generosidad.

"35. El estado en que se encuentra la opinión pública de la Unión Sudafricana excluye las experiencias realizadas en Estados Unidos para llegar a un entendimiento más apropiado que el existente hasta ahora entre los blancos y los negros. Aquí sería imposible una mera tentativa de esa índole.

"36. Nuestra generación no ha creado el problema racial en la Unión Sudafricana. Lo hemos he-

redado. Pero nuestro deber de hoy y de mañana, como iglesia y como nación, consiste en examinar todos los métodos por los cuales pueda modificarse la situación histórica, de manera que se inscriba más exactamente en el plan de la voluntad de Dios.

"38. En la Unión Sudafricana, lo mismo que en otras regiones en que los problemas étnicos presentan un carácter agudo, el gran peligro consiste en las actividades de dos clases de personas: a) los agitadores no europeos o blancos, que quieren suprimir todas las distinciones conforme a la manera comunista y que tratan de seducir a los no europeos, proponiéndoles como objetivo inmediato el paraíso de una igualdad completa; y b) los grupos de blancos que aprovechan el egoísmo de los blancos de una manera enteramente egoísta, exclamando: "Conservad lo que tenéis, cueste lo que cueste", aunque esto conduzca a la abjuración de todos los principios del honor y aun del cristianismo.

"40. No es posible ninguna solución rápida o definitiva de nuestro problema étnico. Mientras perdure, es esencial que no se adopte ninguna medida sin efectuar antes las consultas pertinentes. Estas consultas no deben obedecer al plan de los partidos.

"41. Es necesario que las iglesias comprendan que un aumento de "fraternidad" o de ayuda "paternal" ya no puede resolver la situación. La iglesia y el Estado deben cooperar sin segunda intención política para reconquistar la confianza del no europeo, cuyas aspiraciones nacionales están en evolución y para apartarlo de la rebelión y del motín, asegurándole a él y a sus descendientes un porvenir promisorio y una vida decorosa.

"Hoy en día existe el grave peligro de que el no europeo, en un estado de ánimo propicio a la rebelión, experimente una hostilidad cada vez mayor respecto a las iglesias afrikaans y, por último, respecto al propio cristianismo.

"42. La principal tarea de nuestras iglesias en la Unión Sudafricana consiste en establecer el equilibrio entre dos realidades, la de la diversidad y la de la unidad en Cristo.

"43. Pocos extranjeros comprenden la casi imposibilidad de cumplir una tarea que consiste, para 2.500.000 blancos, en guiar a los 8.000.000 de bantúes de la Unión Sudafricana a un grado más alto de civilización y de cultura por la educación y por otros medios.

"44. Ha llegado el momento de adoptar un plan general o de avanzar audazmente, para disipar el creciente sentimiento que se advierte a ambos lados de la barrera étnica, en el sentido de que todo esfuerzo resultará en vano y para impedir que el miedo y el odio se apoderen firmemente del espíritu de 11.000.000 de personas."

287. Aparte de los medios eclesiásticos, vuelven a encontrarse ideas bastante semejantes entre ciertos intelectuales agrupados en la SABRA (*South African Bureau of Race Relations*), aunque las declaraciones oficiales de la misma SABRA parezcan un poco menos categóricas.<sup>284</sup> Citaremos aquí, en particular, el folleto del profesor L. J. du Plessis, "*Problems of Nationality and Race in South Africa*".<sup>285</sup>

<sup>284</sup> Véase la sección 2, párrs. 292 y siguientes.

<sup>285</sup> Publicado en la serie *International Studies*, The Diplomatic Press and Publishing Co., Londres, 1949. Véase, en particular, el cap. III ("El bantú y la segregación").

## b) Conceptos del Profesor Hoernlé

288. Pero se encuentran partidarios de la separación territorial total de los grupos étnicos, no sólo en los círculos relacionados con las Iglesias Reformadas Neerlandesas y la SABRA. Desde 1939, R. F. Alfred Hoernlé, director de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Witwatersrand, y por aquel entonces presidente del Instituto Sudafricano de Relaciones Raciales, (South African Institute of Race Relations) oponiendo los vocablos "separación" y "segregación", decía lo siguiente:

"*Separación*: esta voz se ha elegido a designio, pues la de "segregación" se refiere a una política dirigida contra todos los no europeos de la Unión Sudafricana, vale decir, una política impuesta a los no europeos por el grupo blanco negándoles los derechos y privilegios que al grupo blanco le importa reservarse de manera exclusiva. Tal es la segregación como instrumento de dominación, segregación *que mantiene a los indígenas en la misma estructura social y política que el grupo blanco dominante*, pero que les niega los derechos importantes y los mantiene en un estado de inferioridad social.

"*Por separación*, al contrario, se entiende literalmente una división o una disociación lo bastante completa como para destruir la posibilidad misma de una dominación efectiva. Pensar en la separación en este último sentido es preguntarse si la experiencia de las sociedades formadas de varios grupos étnicos no constituye un trágico error. Cuando los seres humanos no pueden vivir juntos sino en un régimen de clan, en que una raza es superior a otra, es mejor que vivan separados. No se gana nada con mantenerlas juntas en una organización como la nuestra en que, a causa de la estructura de castas, siempre hay tensiones, fricciones, conflictos, mala voluntad y resentimiento, debido al abismo que separa a los clanes y porque, al luchar por mantener una supremacía exclusiva, el grupo dominante niega a los grupos dominados los "derechos" de que éstos no quieren verse privados. En un sistema de *separación completa*, se considera una organización de grupos opuestos en sociedades constituidas diferentes y autónomas, cada una de ellas homogénea en principio, que pueden entonces colaborar, reconociéndose recíprocamente su independencia.

"Ni qué decir que semejante solución no será tal si los territorios destinados a cada grupo no permiten a cada uno de ellos constituir un sistema económico viable, lo cual significa que los indígenas deben recibir un territorio que, mediante la utilización apropiada de la tierra y de los demás recursos naturales, evite al grueso de la población el tener que trasladarse a regiones vecinas, habitadas por los blancos, para encontrar ocupación. En aquellos territorios, los indígenas podrían "desarrollarse a su manera"; y esta frase ambigua significaría entonces que tienen la facultad de entregarse a todas las actividades que puedan o quieran emprender. Desde luego, esto no significaría que se los rechazaría o se los mantendría artificialmente en su "primitivo" estado de civilización. Por el contrario, tendrían todas las posibilidades de desarrollarse conforme a su propio ritmo y con arreglo a sus propios deseos, creando industrias y profesiones según sus necesidades. Concebida de esta manera, la se-

paración total daría a los indígenas la posibilidad de eludir la dominación blanca y de penetrar libremente en la cultura europea. La finalidad consistiría en llegar a formar sociedades indígenas, en que los indígenas rigieran su propio destino, liberados de su actual situación de subordinación al blanco, vale decir, un sistema de relaciones que, al mismo tiempo, despertara y desalentara su ambición de vivir la vida más completa y más interesante que, ante sus ojos, llevan los europeos más favorecidos.

"... Si mi análisis es exacto, hay que considerar tres maneras de transformar una sociedad de castas étnicas colocadas bajo la dominación de los blancos en una "zona de libertad" verdadera o en varias de estas zonas... Creo que se impone la elección, aunque no tengamos la esperanza de que se realice ninguna de esas tres posibilidades; por lo menos, los liberales deben concretar su punto de vista sobre la aplicación de los ideales del liberalismo en una sociedad formada de varios grupos étnicos, reflexionando en estas posibilidades *como si* se prepararan para el día en que una de las tres debiera elegirse como base de alguna política generosa.

"Cada uno de los tres proyectos que, según mi análisis, son teóricamente aplicables, es compatible con los principios liberales, en cuanto permite la realización del ideal de una "zona de libertad" o, en otros términos, de una sociedad libre para hombres libres, pero cada uno trata de manera distinta los factores y diferencias étnicos que se expresan mediante resentimientos étnicos. La reflexión en estos tres órdenes, la comparación entre estos fines "a largo plazo", constituye, en mi opinión, la prueba más rigurosa que un liberal puede imponer a su conciencia, su razón y su espíritu humanitario.

"Por lo que a mí se refiere, considero que, desde este punto de vista, el liberal debe elegir la separación total. Elegir la asimilación total equivaldría a condenarse a la impotencia completa ante los sentimientos étnicos existentes. El liberal nada puede hacer por asegurar una libertad más amplia a los grupos no europeos si sostiene que su finalidad es la asimilación total. Elegir el paralelismo, es optar por una política que no suprimirá, prácticamente, la dominación racial: mientras los blancos y los no europeos estén unidos en la misma estructura social y política, los primeros no aceptarán renunciar a su dominación. El paralelismo seguirá siendo una dominación embozada. La superioridad del blanco y la inferioridad del negro continuarán ejerciendo sus efectos en las instituciones pretendidamente paralelas: las mejores serán para los blancos, las peores para los no europeos."<sup>266</sup>

## c) Plan de separación territorial de J. D. L. Kruger

289. La exposición más sistemática de la tesis de separación territorial integral, es la de J. D. L. Kruger, en un folleto de 49 páginas que lleva el sugestivo título de "*Bantustan—A Study in Practical Apartheid*"

<sup>266</sup> *South African Native Policy and the Liberal Spirit*. Conferencias de Phelps-Stokes, pronunciadas en la Universidad de la Ciudad del Cabo, mayo de 1952—Witwatersrand University Press, Johannesburgo, 1945 (Primera Edición 1939).

("Bantustan — Estudio sobre la *apartheid* en la práctica").<sup>267</sup>

Allí se indica la parte principal del territorio que deberá ponerse a disposición de los bantúes:

"El territorio previsto se extiende al sur de la frontera oriental portuguesa; al norte, comprende toda Swazilandia, Natal, Grigualandia oriental, Tembulandia, Transkei y Ciskei y se extiende a lo largo del Océano Indico hasta el río Fish. La frontera occidental está delimitada por el río Fish, cuya principal línea de ferrocarril, que va de Rosemaad, por Naawpoort y Coksberg, hasta Noroalopont, sobre el río Orange. Desde allí, el río Orange constituye la frontera septentrional, hasta el punto en que penetra en Basutolandia."

290. En la región así delimitada, según el autor, vive una densa población indígena y, en cambio, habitan pocos blancos.

En cuanto a la forma de gobierno preconizada, el Sr. Kruger dice:

"Con los años, el Estado llegará a adquirir autonomía en todos los aspectos. Estará gobernado por los habitantes africanos y no constituirá parte de la Unión sino en caso de que sus habitantes así lo deseen. Tendrá barreras aduaneras, poco más o menos semejantes a las que existen actualmente en Rhodesia y en la Unión. Con el transcurso del tiempo, a los europeos que deseen permanecer en el Bantustan (éste es el nombre que el autor da al Estado así creado), por sus negocios o por otras razones, se los tratará como extranjeros, ciudadanos de otros Estados y, como tales, no podrán participar en el gobierno del Estado."

291. Considerando el actual estado de la masa africana, privada en gran parte de educación política y administrativa, el autor prevé la posibilidad de organizar un sistema de dirección o de orientación en favor de los africanos.

## 2. DESARROLLO DE LAS RESERVAS CON OBJETO DE CONSTITUIR UNIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS Y REABSORBER EVENTUALMENTE LOS BANTÚES QUE SE ENCUENTRAN ACTUALMENTE FUERA DE ELLAS

### *Programa del South African Bureau of Racial Affairs (SABRA)*

292. El programa que se trata es el del *South African Bureau of Racial Affairs (SABRA)*<sup>268</sup> y uno podría preguntarse si difiere realmente de las ideas propugnadas por ciertas personalidades allegadas a esa organización y que han sido expuestas en el capítulo anterior. Es muy posible que se trate en realidad de la misma concepción, pero con la diferencia de que en un caso se hace hincapié en el fin que se persigue: la separación absoluta; mientras que en el otro se presta preferente atención a los medios, sin pronunciarse categóricamente respecto del objetivo final. En efecto, he aquí lo que se encuentra en una publicación oficial del SABRA:<sup>269</sup>

"Por una política de desarrollo libre e independiente, debe entenderse la separación territorial de los europeos y de los bantúes y la delimitación de

regiones que servirían a las distintas colectividades bantúes de hogar nacional y político y a la población bantú, o a la mayor parte de dicha población, de residencia permanente.

"Debe reconocerse que la evolución política futura de las regiones bantúes y sus relaciones con el Estado europeo son más o menos imprevisibles, precisamente porque el problema de las relaciones y de las perspectivas humanas desempeñará un papel tan importante en ese campo. En términos generales, puede decirse que la evolución política de las regiones bantúes debe tender a dar a las colectividades bantúes un dominio cada vez más amplio sobre sus propios asuntos. El SABRA cree que la población europea debería considerar favorablemente el progreso de esas colectividades hacia la independencia, pues ella proporcionaría de tal manera a los bantúes lo que los europeos han exigido y obtenido para sí mismos.

"No obstante, se trata de saber si esa ampliación de la independencia debe tener por resultado la autonomía completa y, en ese caso, si el Estado europeo no se verá entonces expuesto a un grave peligro militar y a una amenaza de conquista por los "Estados bantúes" independientes situados dentro de la Unión y alrededor de ella. La mera imagen de esa posibilidad es tan aterradora para algunos que presentan ese argumento como arma principal contra la política del desarrollo independiente.

"Pero el problema debe abordarse objetivamente: prescindiendo de lo que hagan los europeos, es menester dar a los bantúes la posibilidad de desarrollarse políticamente. En todo el resto del África los progresos constitucionales se suceden rápidamente, más rápidamente de lo que hubiéramos deseado; no puede imaginarse que esa evolución deje de tener su efecto en la población bantú de la Unión, ni que la Unión pueda seguir una política que no tenga relación alguna con lo que ocurre en el resto del África.

"Si la evolución política de los bantúes de la Unión Sudafricana se acepta como hecho inevitable, la primera y más importante de las preguntas que conviene hacerse es ésta: ¿debe producirse esa evolución en el seno de una colectividad integrada, en la cual europeos y bantúes formen un todo, o debe tener cada uno de los grupos la posibilidad de desarrollarse y alcanzar la madurez política en su propio territorio? Ese es el problema fundamental y quien desee abordar seriamente los problemas étnicos de la Unión Sudafricana debe precisar en primer lugar sus propias ideas sobre ese problema antes de preocuparse por el supuesto peligro militar.

"Ya se ha esbozado aquí la respuesta del SABRA a dicha pregunta; puede resumirse de la siguiente manera:

"Es virtualmente imposible que una colectividad mixta conceda a los bantúes derechos políticos capaces de satisfacer sus aspiraciones políticas, dado que una medida de esa naturaleza amenazaría la situación actual y la propia existencia de la población europea. Si se desea evitar ese peligro y si se quiere al mismo tiempo que los europeos no obren contra su conciencia y su convicción moral, la única posibilidad reside en una política de desarrollo independiente.

<sup>267</sup> Impreso por *The Daily Representative*, Queenstown, C.P., agosto de 1951.

<sup>268</sup> *Integration or separate development?* Publicado por el *South African Bureau of Racial Affairs (SABRA)*, Stellenbosch, 1953.

<sup>269</sup> *Id.*, pág. 18.

"No hay que olvidar, sin embargo, que los europeos deberán continuar ejerciendo todavía durante mucho tiempo cierta fiscalización en las regiones bantúes y que, por otra parte, la creación de una sola gran región bantú es menos probable que la de cierto número de regiones más pequeñas, en conformidad con el principio de las entidades nacionales. En virtud de su propia naturaleza, es imposible determinar por anticipado las relaciones que deberían existir entre las diversas regiones bantúes y entre esas regiones y el territorio europeo, así como el grado de evolución política que alcanzarán los territorios bantúes.

"Esos problemas deben dejarse para el futuro, dado que es absolutamente imposible saber en la actualidad cuándo alcanzarán los bantúes, si es que lo logran, un grado de evolución tal que pueda confiárseles la atención de sus propios asuntos; en todo caso, eso dependerá de su colaboración y de su evolución. Asimismo, puede estudiarse la posibilidad de una nueva federación que comprenda la región europea y las diversas regiones bantúes que se crearían. Es posible también que nazca una federación sud-africana ampliada; primeramente, un agrupamiento de las distintas colectividades europeas y, por otro lado, otro agrupamiento de las regiones bantúes y, en segundo lugar, un vínculo federal más general entre los dos grupos."<sup>270</sup>

293. Por lo tanto, el programa se refiere principalmente a los medios para alcanzar lo que en él se llama el "desarrollo independiente" de los dos grupos. Entre esos medios el más importante es el desarrollo de las reservas:

"...La primera medida que se impone evidentemente consiste en desarrollar las regiones indígenas, de manera que los bantúes y sus familias ya no tengan necesidad de abandonarlas y de que esas regiones puedan convertirse a su vez en un punto de atracción para los bantúes que viven en las regiones urbanas europeas.

"...la importancia de los territorios indígenas y su desarrollo en conformidad con la política de separación dependerán principalmente de la respuesta que se dé a la siguiente pregunta: ¿cuántas personas deben poder vivir en esos territorios? Se comprenderá mejor la gravedad del problema y la dificultad de la tarea por realizar si se recuerda que puede resultar incluso necesario alejar de sus tierras a una parte de los habitantes indígenas que residen actualmente en las regiones indígenas con objeto de proceder al indispensable aprovechamiento del suelo."

El SABRA no trata de disimular las dificultades de orden político, económico y financiero con que tropezará la ejecución de un programa de separación territorial de esa naturaleza, pero cree firmemente: que es posible una política de separación; que es ésta la única política que puede considerarse justa y equitativa y que puede aplicarse sin que provoque problemas económicos insolubles."<sup>271</sup>

294. Tampoco se descuidan en ese informe los aspectos económicos del programa, ni los problemas que plantea su financiamiento:

"Después de haber reflexionado serenamente, estimamos que sería preferible que la colectividad eu-

ropea contara sólo con sus propios recursos en mano de obra, en lugar de dejar una parte tan importante de su vida nacional en manos de miembros de otra raza. Sin embargo, el curso de los acontecimientos en la Unión Sudafricana no es análogo al de otros países y se presenta una situación que debe aceptarse tal cual es. Ello no significa, sin embargo, que no sea posible reemplazar paulatinamente la mano de obra bantú si los europeos así lo desearan; el crecimiento de la población europea al mismo tiempo que el aumento de la mecanización, el rendimiento y la colaboración (sobre todo en la explotación agrícola) deberían bastar para proporcionar a la economía europea, al cabo de cierto tiempo, toda la mano de obra que necesita, si dichas medidas se adoptaran con arreglo a un plan y se coordinaran juiciosamente.

*"Ningún observador inteligente puede dejar de comprobar que la mano de obra bantú no sólo es indispensable a la economía del país en la actualidad, sino que seguirá siéndolo sin duda durante mucho tiempo."*

"¿Cómo ha de conciliarse ese hecho con el principio enunciado anteriormente, es decir de que la política de separación se basa en la reducción al mínimo del número de los indígenas en las regiones europeas?

"Esos dos principios aparentemente contradictorios pueden conciliarse gracias a un sistema de trabajadores migrantes. En otras palabras, la economía europea deberá poder recurrir a trabajadores migrantes en mayor medida que en la actualidad. Esos trabajadores tendrán su domicilio permanente en las regiones bantúes y participarán por lo tanto en la estructura política y social de su propia nación o colectividad. En los territorios europeos, por el contrario, su único papel será el de trabajadores.

"Se reconoce que pueden oponerse ciertos reparos serios al sistema de la migración fundándose en razones económicas y sociales. Pero no puede haber objeciones de principio contra ese sistema si se limita principalmente a los jóvenes indígenas solteros; inclusive en el caso de hombres casados, debería ser posible mantener los vínculos necesarios con la colectividad y la familia, ofreciéndoles la posibilidad de volver a su casa todos los días o a intervalos regulares.

"Desafortunadamente, numerosas personas han adquirido el hábito de presentar la política de separación como si tuviese por consecuencia privar instantáneamente de su mano de obra a los agricultores de las regiones rurales, a los industriales de las ciudades y a los particulares que emplean indígenas, lo que crearía el caos económico. Ello constituye una burda deformación de los hechos. Ninguna persona dotada de buen sentido afirmaría que es posible desvincular inmediatamente de la economía europea la gran masa de bantúes, pues ello traería aparejada la completa desorganización del sistema económico del país.

"Incluso si los europeos decidieran repentinamente expulsar a todos los trabajadores bantúes del territorio europeo, semejante decisión no podría llevarse a cabo por la simple razón de que las regiones indígenas están aún lejos de encontrarse lo suficientemente desarrolladas para absorber a los bantúes; éstos se negarían pura y simplemente a trasladarse

<sup>270</sup> *Ib.*, págs. 33 a 35.

<sup>271</sup> *Ib.*, págs. 22 a 23.



a esas regiones en razón de que las mismas no ofrecen medios suficientes de subsistencia.

"El sistema de los trabajadores migrantes facilitaría por sí mismo el desarrollo de los territorios indígenas, dado que haría menos urgente la necesidad de crear en las regiones indígenas suficientes posibilidades de empleo para los indígenas que allí residen.

"En conclusión: el SABRA estima que es posible seguir una política de separación, que ésa es la única política que puede considerarse justa y equitativa y que puede aplicarse sin que se originen problemas económicos insolubles.<sup>272</sup>

"En lo que atañe a los aspectos económicos, se hacen a menudo las dos preguntas siguientes: i) ¿Puede la población europea movilizar los recursos financieros necesarios para aplicar una política de separación? y ii) ¿no se encuentra esa población ante el peligro real de que los territorios indígenas, sobre todo a partir del momento en que se los desarrolle desde el punto de vista industrial, se transformen en un "nuevo Japón", y de que constituyan una seria amenaza económica para los europeos, en virtud del nivel de vida netamente inferior de los bantúes?

"En lo que se refiere a la primera de esas dificultades, estimamos que la población europea debería estar dispuesta a hacer los sacrificios necesarios, no sólo en interés de su propia supervivencia, sino también en aras de la justicia y la equidad; si no están dispuestos a hacerlo, los europeos serán los únicos responsables si las cosas evolucionan de tal manera que constituyan un peligro grave para su existencia en la Unión Sudafricana.

"Ya se han mencionado las enormes sumas de dinero que la Unión estaba dispuesta a gastar para la última guerra; puede afirmarse por cierto que el desembolso de sumas de la misma magnitud en ese campo puede producir resultados extraordinarios.

"Además, se olvida por lo general que debe ser posible obtener una ayuda financiera extranjera para el desarrollo de nuestros territorios indígenas. Cabe asimismo preguntarse si las mismas colectividades bantúes no podrían tomar a su cargo el pago de una parte o de la totalidad de los intereses o del reembolso de dichos préstamos, incluso si dicho pago sólo se efectuará más adelante. Puede darse por sentado que las diversas empresas creadas o libradas al servicio en las regiones bantúes pueden y deben establecerse sobre una base remunerativa; basta mencionar a este respecto que si así no fuere, serían tanto menores las posibilidades de competencia económica.

"El objetivo del desarrollo de esas regiones debe ser lógicamente el de permitir que las colectividades bantúes que allí residen vivan mejor que en el pasado y asuman la responsabilidad de su propio progreso y del financiamiento de sus servicios sociales y de otra naturaleza. No puede esperarse que la población europea esté dispuesta a desempeñar indefinidamente el papel de tutor económico; tarde o temprano, los bantúes deberán pagar sus propios gastos y asumir ellos mismos una responsabilidad financiera. "Conviene subrayar muy particularmen-

te que es ilógico y falso afirmar que los europeos estarán eximidos de sacrificios financieros si se aplica una política de integración".<sup>273</sup>

"Sólo una política de separación que se base en la unidad orgánica de las colectividades bantúes puede crear las condiciones que permitan a los bantúes determinar el ritmo de su propio progreso y que aseguren la protección de la población europea contra las acusaciones continuas de discriminación y negligencia."<sup>274</sup>

"...Es manifiestamente indispensable lograr la coordinación necesaria entre las industrias de las regiones bantúes y las de las regiones europeas y esa coordinación debe extenderse asimismo a los salarios.

"Además, parece evidente que las regiones europeas y bantúes deben desarrollarse como unidad económica; en otras palabras, esas regiones deben ser complementarias en la mayor medida posible. Es cierto que transcurrirá mucho tiempo antes de que los bantúes posean los capitales necesarios para las inversiones y que pasarán muchos años antes de que se disponga de una cantidad suficiente de capitales bantúes. Por consiguiente, es poco probable que en el curso de los próximos 20 ó 30 años la empresa privada bantú cree industrias importantes, sobre todo si se tiene en cuenta su falta total de experiencia industrial y administrativa; en otras palabras, todo desarrollo industrial en esas regiones deberá contar con la ayuda del Estado o la ayuda privada de los europeos.

"Esta última posibilidad tropieza sin embargo con serios inconvenientes y el SABRA considera que el Estado debería tomar la iniciativa de la creación de industrias en las regiones bantúes. Esa tarea podría confiarse quizás a la División de Industrias de una entidad de desarrollo de las regiones bantúes, la que llevaría a cabo por sí misma el desarrollo de esas regiones en todos los aspectos, así como el desarrollo de las colectividades que allí viven. Si el Estado, ayudado por una sociedad de esa naturaleza, acepta asumir la responsabilidad del desarrollo industrial de los territorios bantúes, será por cierto posible realizar la coordinación necesaria de la producción económica en la Unión Sudafricana."<sup>275</sup>

295. En el *Journal of Racial Affairs*, publicado por el SABRA, se encuentran numerosos artículos dedicados a los distintos aspectos del mismo programa. En dichos artículos se subraya casi invariablemente que se trata de un esfuerzo a largo plazo que exigirá medio siglo o más.<sup>276</sup>

296. Los promotores del programa insisten con frecuencia también sobre sus aspectos positivos para la población bantú. Particularmente típico a ese respecto es el pasaje siguiente, tomado de un artículo que apareció en esa misma revista en octubre de 1952:

"Sólo la aplicación de esa política de desarrollo independiente puede dar al bantú la seguridad de que alcanzará sus propios objetivos sin amenazar la existencia de los europeos y sin verse obligado

<sup>273</sup> *Ib.*, pág. 29.

<sup>274</sup> *Ib.*, pág. 30.

<sup>275</sup> *Ib.*, págs. 31 y 32.

<sup>276</sup> Véase, por ejemplo, "South Africa can do without Native Labour" de W. E. Barker, en el *Journal of Racial Affairs*, julio de 1953, págs. 24 a 25.

<sup>272</sup> *Ib.*, págs. 27 y 28.

a abandonar su cultura y sus tradiciones. En efecto, es ésa la única posibilidad que tenemos de eliminar las fricciones y los conflictos étnicos. Esa política entrañaría, por supuesto, un gasto inicial considerable, pero no se trataría de dinero dado como limosna. Sería una inversión de capital que produciría no sólo dividendos materiales, en virtud del desarrollo económico de toda la Unión Sudafricana, en el cual europeos y bantúes tendrían una participación equitativa, sino también dividendos quizás más importantes aún: la paz racial y la armonía.

“¿Se trata del sueño de un idealista? Una política de esa naturaleza, basada en la realización de los objetivos que se proponen alcanzar los habitantes europeos de la Unión Sudafricana y en el deseo de permitir que nuestra población bantú se desarrolle en conformidad con sus propias necesidades y su naturaleza, sin que experimente sentimiento de inferioridad por lo que tiene de bueno y bello su propia cultura y sin que sea dominada perpetuamente por los europeos, puede calificarse evidentemente de idealista, pero su objetivo es el de hacer justicia tanto a los europeos como a los bantúes, y la justicia para todos es uno de los ideales de la democracia. Además, esa política se funda en todos los hechos conocidos, al paso que los patrocinadores de la integración parecen desconocer varios de ellos. Al parecer, creen que la naturaleza humana puede transformarse por medio de una orden, que basta decir al europeo que no tiene nada que temer para que modifique inmediatamente sus convicciones formadas en el curso de varios siglos y que, con razón o sin ella, subsisten en su espíritu y de las cuales no se puede prescindir. Los idealistas que trataron de establecer la paz en Europa descubren nuevamente que la naturaleza humana no puede modificarse tan fácilmente. Algunos defensores de la integración parecen creer que los europeos son los únicos civilizados y olvidan que los chinos nos consideran como seres bastante bárbaros. En razón de ese sentimiento de superioridad, esos europeos quieren tender al bantú una mano caritativa y convertirlo en un pseudoeuropeo, lo que jamás podrá llegar a ser. Otros se niegan simplemente a renunciar a una mano de obra barata e inventan toda clase de bellas excusas para justificarse a sus propios ojos y a los ojos del resto del mundo.

“La única forma objetiva de abordar ese problema consiste en admitir el hecho de que el conflicto entre los europeos y los bantúes se agrava lentamente, que la concesión de ciertos derechos limitados no apaciguará al bantú durante mucho tiempo, sino que, en realidad, robustecerá su deseo de que se le otorguen cada vez más derechos y que no les satisfará nada que no sea la igualdad completa. Conviene comprender que el europeo no firmará nunca deliberadamente lo que cree constituye su sentencia de muerte y que la integración debe por lo tanto provocar inevitablemente nuevos e intrincados conflictos. Por lo tanto, la única conclusión objetiva es la de que los dos grupos étnicos más importantes de la Unión Sudafricana deben poder desarrollarse separadamente. Si todos comprendemos esa necesidad, será posible encontrar los medios que permitan aplicar la política de desarrollo independiente.”<sup>277</sup>

<sup>277</sup> *A Psychological Approach to Separate Development*, por P. A. Theron, (Universidad de Stellenbosch), en el *Journal of Racial Affairs*, octubre de 1952.

### III. Medidas que se relacionan con la idea de transformar la Unión Sudafricana en un Estado federal sobre la base de crear unidades independientes para cada uno de los grupos étnicos

297. Diversas personalidades sudafricanas de raza blanca patrocinan la formación de un Estado federal que se denominaría Estados Unidos del Africa del Sur o Confederación del Africa Meridional. No se trata aquí de manera alguna del programa del nuevo Partido Federalista constituido en 1953, programa que persigue la revisión de la Constitución actual en el sentido de otorgar una autonomía más amplia a las cuatro provincias actuales de la Unión,<sup>278</sup> sino de proyectos que prevén un federalismo basado en la autonomía de regiones habitadas por grupos étnicos distintos.

298. Para J. J. Olivier, el federalismo sólo sería una forma particular de la *apartheid* o de “política de desarrollo independiente”:

“En esencia, [la política de desarrollo independiente] tiene por objeto separar progresiva y sistemáticamente los dos grupos, permitiendo que cada uno de ellos ejerza derechos políticos y se desarrolle económicamente en el interior de su propio territorio. Positivamente, ello implica un amplio desarrollo de las regiones indígenas actuales en la Unión Sudafricana.

“Es difícil prever en qué forma colaborarán finalmente el sector europeo y los diversos sectores indígenas, pero es perfectamente posible que la evolución se desarrolle en el sentido del federalismo, llegándose a la constitución de los Estados Unidos del Africa del Sur o de una Confederación del Africa del Sur.”<sup>279</sup>

a) *Plan federalista de L. M. Thompson que prevé la constitución de un Estado bantú*

299. L. M. Thompson, en un folleto publicado en 1949 por el *South African Institute of Race Relations*,<sup>280</sup> va más lejos en ese sentido al enunciar los principios sobre los cuales debería basarse una Confederación Sudafricana; después de examinar los métodos que siguen los distintos países que tienen una población poliétnica, demuestra que podría establecerse en la Unión Sudafricana una federación democrática sobre las bases constitucionales siguientes:

“La Unión Sudafricana sería una federación de cinco Estados; cuatro que comprenderían las regiones actualmente fuera de las reservas de las provincias y el quinto comprendería, para empezar, las reservas actuales.

“El Gobierno federal se compondría de un Parlamento con dos cámaras (Asamblea y Senado) y de un gabinete responsable ante la Asamblea. Los poderes serían distribuidos entre las dos Cámaras, como se hace actualmente.

<sup>278</sup> La parte del programa del Partido Federalista relativa a los no europeos está expuesta en el párr. 277.

<sup>279</sup> “*Apartheid—A Slogan or a Solution?*”, por J. J. Olivier. El artículo apareció primeramente en el *Journal of Racial Affairs*, publicado por el SABRA; fué reproducido por el South African Institute of Race Relations. Véase también el programa oficial del SABRA, párrafo 292, que antecede.

<sup>280</sup> *Democracy in Multi-Racial Societies*, Johannesburg, 1949.



"La Asamblea federal sería elegida por sufragio universal de los ciudadanos adultos, a reserva solamente de ciertas condiciones de instrucción.

"El Senado federal se componería de un número igual de representantes de cada Estado, elegidos por los parlamentos de los Estados.

"El Cabo, Natal, el Transvaal y el Estado Libre de Orange tendrían cada uno un parlamento con una sola Cámara elegida por los electores empadronados que tuvieran su domicilio en el Estado, y un Gabinete responsable ante el Parlamento.

"La Reserva o el Estado africano tendría una Asamblea única y un Gabinete responsable ante ella. La Asamblea sería, después de cierto tiempo, elegida de la misma manera que la de los otros Estados. Pero el método "colonial" de representación se adaptaría a las circunstancias locales durante todo el tiempo en que la mayoría de la población estuviese administrada por las autoridades de las tribus.

"Los poderes del Gobierno federal serían definidos y permitirían dirigir la política exterior y coordinar el desarrollo económico de la Federación. Los gobiernos de los Estados dispondrían de los demás poderes.

"La Constitución sería rígida y no podría ser modificada sino con el consentimiento del Parlamento federal y de las asambleas de los Estados (o de la mayoría del cuerpo electoral consultado en cada Estado mediante referéndum).

"El Tribunal Supremo federal tendría la facultad de interpretar la Constitución, particularmente en lo que se refiere a la delimitación de los poderes del Gobierno federal y de los gobiernos de los Estados.

"Un sistema como el que acaba de esbozarse, termina diciendo L. M. Thompson, sería democrático en cuanto que todos los ciudadanos adultos gozarían, sin distinción de raza, de todos sus derechos electorales. El derecho del voto sería negado a los analfabetos y a los semianalfabetos, por la razón justificada de que se requiere un mínimo de instrucción para ejercer funciones públicas."

b) *Plan federal de A. Keppel-Jones, por el cual los diversos grupos se constituyen en Estados separados*

300. Finalmente, cabe citar el libro de Arthur Keppel-Jones<sup>281</sup> que preconiza la constitución de una Federación compuesta por uno o varios Estados Miembros, cada uno de los cuales representaría a un grupo étnico.

El capítulo XV, titulado *The Federal Constitution*, con-  
signa los pasajes siguientes:

"Nuestra constitución federal se diferenciaría en algunos puntos importantes de las que actualmente rigen en el mundo.

"Ante todo, consagraría la segregación racial en la forma ya descrita, a la vez que prohibiría la discriminación por razones de raza en todos los otros campos.

"En segundo lugar tendríamos, en principio, una federación que agruparía no sólo a Estados sino también a razas y nacionalidades diversas. Rasgo

común de las constituciones federales es la representación igual de los Estados en la Cámara alta, con prescindencia de la importancia de la población de cada uno. Este principio se aplica aún en nuestro sistema unitario actual. Mas no sería deseable conservarlo en el nuevo sistema que se propone, pues daría origen a maniobras encaminadas a asegurar asientos en el Senado mediante la creación de nuevos Estados. A los afrikaans, por ejemplo, les resultaría inaceptable que sus dos grandes Estados quedarán en minoría en el Senado frente a los tres pequeños Estados de lengua inglesa, y más aún, frente a los cuatro Estados indígenas. La admisión de los territorios indígenas en condiciones de Estados, en caso de que afectara la composición del Senado, sería injustamente retrasada. Es deseable, pues, constituir Estados conformes con los principios naturales de la división de razas.

"En Sudáfrica habría que mantener el equilibrio, no entre los Estados, sino entre los grupos raciales y las nacionalidades. Entre nosotros existen tres grupos: las dos colectividades blancas y los no europeos. El conflicto entre estos grupos y sus intereses y sentimientos respectivos ha sido la gran calamidad de nuestra historia. Considero que los tres deberían hallarse igualmente representados en el Senado.

"Este sería el modo de lograrlo: el derecho al voto en las elecciones de senadores dependería del grado de instrucción y se exigiría un nivel muy elevado: por ejemplo, el diploma de estudios secundarios, o cualquier otro considerado equivalente por una comisión designada al efecto. Al inscribirse en los padrones electorales, los electores del Senado serían clasificados por origen étnico y lingüístico y se los distribuiría entre los patrones respectivos. Cada grupo tendría derecho a elegir 20 senadores. El grupo no europeo se subdividiría de tal modo que el subgrupo de mestizos y el subgrupo asiático tuvieran una representación más importante que la que se justificaría por su número; así, por ejemplo, seis senadores por el subgrupo de mestizos; dos por el subgrupo asiático, 12 por el subgrupo indígena.

"La mayoría en la Cámara baja pertenecería, como en la actualidad, al grupo afrikaans; sin exceder, sin embargo, de un tercio su representación en el Senado. Pero unidos, los europeos dispondrían en el Senado de una mayoría de dos tercios. Cualquiera fuere la amplitud del derecho al voto de los no europeos en las elecciones de la Asamblea, ella no afectaría la situación de la población blanca tal cual está asegurada por la Constitución pues su mayoría en el Senado sería inamovible. De este modo, dentro del cuadro de la Constitución, ninguno de los grupos étnicos podría arrogarse "autoridad" o "supremacía". Ningún partido podría ejercer el poder a menos de recibir el apoyo sustancial de numerosos grupos étnicos y nacionales.

...  
"Para la revisión de la Constitución habría un procedimiento especial, condicionándose toda enmienda al voto de la mayoría simple de la Asamblea y a la mayoría de las tres cuartas partes del Senado.

...  
"Ninguna enmienda podría aprobarse contra la voluntad de uno de los tres grupos de la Cámara alta. Aun en caso de unanimidad de dos de los

<sup>281</sup> *Friends or Foes? Point of View and a Programme for Racial Harmony in South Africa*, Pietermaritzburg.

grupos, se necesitaría el apoyo de cinco miembros del grupo restante para modificar la Constitución.

“No sería necesario establecer para la Asamblea las distinciones previstas para el Senado. Una vez delimitados los derechos y garantías de los diversos grupos, el instrumento apropiado para la colaboración entre las razas sería el padrón electoral de la Cámara baja. Con este sistema, habría un instrumento poderoso que no estaría al servicio de la supremacía blanca, pero que estaría en manos de la civilización occidental. Al determinar las calificaciones del electorado, el Parlamento podría ofrecer a las razas atrasadas una orientación adecuada. Siguiendo el procedimiento ordinario, el Parlamento podría reglamentar el derecho de sufragio, pero la Constitución dispondría que no se podría excluir de la primera elección a nadie que a) figurara en el padrón electoral ordinario para las elecciones a la Asamblea en virtud de la antigua Constitución, o que b) adquiriera la condición de elector al Senado en virtud de la nueva Constitución. Los electores que llenaran las condiciones requeridas para votar en las elecciones de una u otra Cámara, también podrían ser elegidos para integrarlas.

“El Gobernador General de la Unión sería nombrado de la misma manera y ejercería las mismas funciones que actualmente, y la situación de los Ministros con relación a él y al Parlamento sería idéntica a la actual.

“Como en las demás federaciones, el Tribunal Supremo de la Unión tendría competencia para tratar los asuntos atinentes a la legislación federal, a los conflictos entre los Estados, entre los ciudadanos de diferentes Estados; entre un Estado y el ciudadano de otro Estado, entre un ciudadano, un Estado o la Unión, y el súbdito o el gobierno de otro Estado; interpretaría la Constitución y tendría la competencia necesaria para declarar inconstitucional una ley de la Unión o de un Estado. Como ocurre en Australia, podrían llevarse en apelación ante la Corte Suprema las decisiones de los tribunales de los Estados.

“Por mayoría simple, sería posible al Parlamento admitir un Estado nuevo en la Unión, a petición del cuerpo legislativo de dicho Estado, siempre que no significara ninguna modificación en las relaciones de la mayoría en el Senado. La población del nuevo Estado sería admitida en los colegios electorales del Senado sobre la base del sistema en vigor.

“Fuera de estas disposiciones orgánicas, la Constitución garantizaría ciertos derechos y libertades que ni la Unión, ni ninguno de los Estados, podría abolir o limitar. En los Estados Unidos se ha tratado de obtener esta garantía mediante las 10 primeras enmiendas — conocidas con el nombre de Carta de Derechos (*Bill of Rights*) — y posteriormente, gracias a algunas otras enmiendas, muy singularmente la 14a. Este método no resulta muy satisfactorio cuando se trata de definir los derechos civiles, porque el texto de una constitución debe ser claro y conciso, en tanto que las libertades civiles suponen numerosas definiciones técnicas y detalladas.

“Antes de aprobar la constitución, sería preferible votar una ley o un conjunto de leyes que codificaran o enmendaran la legislación vigente. La propia constitución podría referirse entonces a esta ley por su nombre, haciéndola parte integrante de sí misma y protegiéndola contra toda reforma por procedimientos ordinarios.

“Esta ley se referiría a la libertad de expresión, la libertad de prensa, la libertad de cultos, de asociación, de reunión y al derecho de petición. Definiría en sus detalles técnicos los derechos del ciudadano en materia de procedimiento ante los tribunales. La Carta de Derechos de los Estados Unidos de América lo hace en términos más vagos y define especialmente “el derecho a ser juzgado rápida y públicamente . . . y el derecho a informarse de la naturaleza y la causa de la acusación; el derecho a enfrentarse con los testigos de cargo; el derecho a exigir, por medios legales, que se cite a los testigos, y a contar con la ayuda de un consejero en su defensa”; “el derecho de los ciudadanos a estar garantizados en su persona, su domicilio, sus papeles y sus efectos personales contra las pesquisas e incautaciones indebidas . . . ninguna orden de prisión deberá emitirse sin razón suficiente afirmada bajo juramento por declaración solemne, y sin que sean designadas con precisión el lugar donde debe ocurrir la captura y las personas o las cosas que deben ser objeto de ella; el derecho a no ser molestado en su vida o en su cuerpo, dos veces por el mismo delito; de no estar obligado a declarar contra sí mismo en ningún asunto criminal; a no ser privado de su vida, de su libertad o su propiedad sin el debido procedimiento legal; el derecho a que no se expropie si no es por motivos de necesidad pública y con justa indemnización”. En nuestro proyecto, estos derechos quedarían definidos con mayor exactitud.

“Existen otras disposiciones del mismo orden susceptibles de introducirse en esta ley o en la propia Constitución. Una de ellas trataría de la libertad de enseñanza, que se lograría garantizando el derecho de los particulares o de las instituciones a fundar escuelas, y el derecho de los ciudadanos a enviar a sus niños a esos centros pedagógicos en vez de enviarlos a las escuelas públicas. Esto permitiría evitar el proselitismo que el Gobierno de un Estado quisiera introducir en la enseñanza oficial.

“Mediante una constitución de esta naturaleza se resolvería, en el campo político, el problema de la incorporación a la civilización de las razas de color, y su ascenso a niveles de vida más elevados. Permitiría, a la larga, a los blancos y a los negros, desempeñar en el mecanismo económico papeles paralelos y no complementarios. Si en ese momento se estimara deseable llegar a la segregación integral, tal cosa sería económicamente realizable. Si se juzgara imposible continuar la cooperación entre blancos y negros en el seno de una misma Unión, los Estados en los que predominara la raza blanca y aquellos donde predominara la raza negra podrían decidir separarse y seguir cada uno su propio camino. Si, por el contrario, se quisiera realizar una asimilación más estrecha, siempre sería posible hacerlo. Pero a ningún grupo se le podría imponer una solución contraria a su voluntad.”

El libro contiene una constitución de la proyectada Federación, según la cual ésta quedaría integrada por cuatro Estados indígenas, seis Estados europeos (entre los cuales en tres predominaría la lengua inglesa, en dos el afrikaans y en uno de los dos grupos se equilibrarían aproximadamente), y finalmente un pequeño Estado indio (Inanda).

301. Se advertirá que el plan, en la forma que se ha esbozado, ofrece soluciones para tres de los cuatro sectores de la población: los europeos, los bantúes y los indios. Por lo que se refiere al cuarto grupo, o sea el de los mestizos, Keppel-Jones, después de comprobar su asimilación cultural al grupo europeo cuya lengua y costumbres han adoptado hace tiempo, propone una "completa integración con los europeos, salvo en el dominio de las relaciones sociales, las que deberán regularse por el juego de las sanciones sociales espontáneas".<sup>282</sup>

302. El autor examina otro problema, el del trato a los miembros de grupos minoritarios en el territorio de los distintos Estados que formarían la Federación. A propósito de los derechos civiles y económicos de las minorías y en particular de los indígenas que habitan en los Estados donde predominan los europeos, dice el autor:<sup>283</sup>

"Gozarían de las mismas libertades civiles que los demás con la garantía de la Constitución federal. En el establecimiento de sus derechos económicos se encuentra la clave del éxito de toda la propuesta.

"El hombre blanco, o más bien el civilizado, tiene razón al pretender que se lo exponga a la competencia de elementos que lo puedan suplantar, no por más hábiles o más competentes, sino porque aceptan salarios que los blancos rechazan. En cambio, es injusto protegerlos contra la competencia de hombres del mismo nivel de vida y que perciben los mismos salarios, pero que reivindican la posibilidad de demostrar que son más hábiles y más competentes. Una propuesta semejante no sólo resultaría injusta, sino que quitaría al hombre blanco el estímulo necesario para la conservación de sus propias cualidades.

"Quisiera sugerir ahora algunos principios y reglas generales. Ante todo, en virtud del principio de que a igual trabajo corresponde remuneración igual, debe suprimirse toda barrera étnica en el campo de la economía. Segundo, será preciso formar obreros no especializados y alentarlos a mejorar su rendimiento, estabilizándolos en sus empleos en determinadas industrias. Tercero, será preciso alentarlos a aumentar su productividad suprimiendo los obstáculos que impidan su progreso y abriéndoles posibilidades de gastos que les están actualmente prohibidas. Cuarto, podría iniciarse una política de mecanización para reducir la proporción de la mano de obra no especializada con relación a la mano de obra especializada. (Un aumento del impuesto sobre los salarios que recibe la mano de obra no especializada estimularía en Sudáfrica este proceso, como ha ocurrido ya en todos los demás países.)

"Es importante completar estas medidas mediante otra política de naturaleza transitoria. Sólo un pe-

queño número de indígenas estaría en aptitud de ocupar inmediatamente los empleos remunerados sobre los que gravitan las cartas de los salarios europeos. Muchos otros podrían alcanzar este nivel después de haber trabajado en niveles inferiores y de haber acrecentado progresivamente su productividad. No tendrían la posibilidad de hacerlo ahí donde entraran en competencia con la mano de obra europea. Esto podrá ser posible en profesiones tales como la construcción, el comercio y el sector de la distribución de alimentos y de otros, tanto en los Estados indígenas como en las reservas indígenas situadas fuera de estos Estados.

"Tenemos, pues, dos principios:

"i) En toda la Unión, libertad de acceso a todas las profesiones para todas las razas, sobre la base de salarios de la mano de obra europea, y

"ii) En las reservas indígenas, una escala de salarios más baja para los empleos especializados cuando se trate de trabajo realizado para los consumidores o el público local, y cuando no haya competencia con empresas análogas instaladas en otra parte.

"El punto siguiente concierne a los servicios sociales y a los servicios públicos. Es importante que estos servicios se encuentren en condiciones análogas a disposición de todas las razas. La constitución federal podría prever que tras una demora suficiente que permitiera los reajustes necesarios, estos servicios se hallarían al mismo nivel para todas las razas. A nadie se le podría negar por razones raciales o de color la entrada a los autobuses, tranvías, salas de espera, coches de primera clase de los ferrocarriles, escuelas, universidades, piscinas, playas, bibliotecas y otras instituciones o servicios públicos, a menos que se pusieran a su disposición servicios especiales de una calidad equivalente.

"Estaría prohibido, tanto a la Unión como a los Estados, tener en cuenta la raza cuando se tratara de fijar las normas en materia de servicios sociales previstos por la ley. Vale decir, que podrían existir escuelas y hospitales separados, pero que estos establecimientos deberían ser accesibles a las diversas razas en las mismas condiciones. Si la instrucción es libre y obligatoria, debe ser libre y obligatoria para todos. Lo mismo vale para los servicios englobados dentro del nombre de seguridad social.

"En materia de pensiones, de seguros contra la desocupación, los accidentes y la enfermedad, no podría fundarse distinción alguna por razón de raza, en tanto que se admitirían con toda naturalidad otros motivos de distinción."

303. Prevé el autor la imposibilidad de establecer inmediatamente Estados indígenas.<sup>284</sup>

"Lo que se quiere es llegar a una organización de Estados indígenas; pero esto exige tiempo. Los habitantes de estos Estados todavía no están en condiciones de asumir en plenitud las responsabilidades inherentes a la autonomía. La economía de estos Estados no se ha desarrollado bastante como para soportar la totalidad de los gastos que ella supone. A ejemplo de los Estados Unidos, y a decir verdad de la mayoría de las Potencias coloniales, podríamos comenzar dando a estos Estados la condición de terri-

<sup>282</sup> *Ib.*, pág. 185.

<sup>283</sup> *Ib.*, págs. 192 a 198.

<sup>284</sup> *Ib.*, págs. 198 y 199.

torios bajo la supremacía del gobierno federal. Este estaría encargado de asegurar su desarrollo económico. Por etapas sucesivas, que comenzarían en el nivel local más modesto, los habitantes aprenderían a gobernarse y a ejercer responsabilidades administrativas. Se procedería a contratar y a formar

los futuros funcionarios. Cuando un territorio adquiriera la madurez suficiente — y en algunos esto ocurriría antes que en otros — sería reconocido como Estado con la plenitud de derechos. Un período análogo de transición, más corto sin embargo, podría necesitarse para el territorio indio de Inauda.”

## Capítulo VII

### BREVE EXPOSICION DE LAS EXPERIENCIAS PERTINENTES DE OTROS PAISES

304. Como se indica anteriormente,<sup>285</sup> la Comisión juzgó necesario completar el examen de las medidas propuestas en la Unión Sudafricana para la solución del problema racial, con un examen de las experiencias de otros países que han debido afrontar análogas dificultades. Consideró que dichas experiencias podrían entrañar enseñanzas útiles para la Unión en el intento de solucionar por medios pacíficos su grave y difícil problema.

305. Sabe la Comisión que las circunstancias y condiciones peculiares de la Unión Sudafricana dan a su problema étnico un aspecto muy especial. La Comisión se ha expresado ya claramente al respecto en su primer informe (A/2505 y A/2505/Add.1). No obstante, considera que la experiencia de otros países ofrece elementos que pueden utilizarse en alguna medida, tanto para analizar el problema como para encontrar el camino de su solución. Se precisa que estos elementos se expongan y difundan para que contribuyan a formar la corriente de opinión indispensable y la orienten hacia la posibilidad de llegar a una solución pacífica.

306. La Comisión ha estudiado con escrupuloso esmero las experiencias a que nos referimos. Como tuvo ya ocasión de decirlo, pidió a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas que le hicieran conocer sus respectivas experiencias y se dirigió a ciertas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para obtener otros elementos relativos a la materia.<sup>286</sup> Finalmente, pidió al Secretario General que le transmitiera las informaciones que ya tuviera en su poder.

307. Además, la Comisión contó con el concurso de un eminente sociólogo y antropólogo brasileño, el Profesor Gilberto Freyre, autor de un “Estudio sobre los métodos más eficaces de eliminar el conflicto racial o las tensiones raciales, así como de las prácticas de discriminación racial que han empleado algunos países situados en regiones geográficas diferentes para llegar a un resultado más positivo, especialmente en países donde las condiciones se aproximan más a la situación de la Unión Sudafricana.”<sup>287</sup>

308. Los elementos recogidos han sido publicados por la Comisión en documentos públicos y, aunque la Comisión no ha creído preciso incluirlos en este informe, ellos son su complemento natural. Es evidente, por lo demás, que ayudarán a la Asamblea General a formarse una opinión precisa sobre el modo de ayudar al pueblo sudafricano en la solución pacífica de su conflicto racial.

309. No obstante estas restricciones, la Comisión ha juzgado útil incluir en el presente estudio, y a modo de

ejemplo, una breve exposición de los métodos empleados en ciertos países y que servirían para establecer los grandes lineamientos generales que inspiran a los distintos sistemas. Ha elegido los que le parecen particularmente notables.

310. Al elegir estos ejemplos, que pertenecen a las diversas regiones del mundo, no ha tenido en cuenta el régimen político o el sistema económico practicado en cada país, pues cree firmemente que la práctica del gran principio de la no discriminación consignado en la Carta de las Naciones Unidas no debe conocer diferencias ni de lugar ni de régimen político o del sistema económico. La Comisión se complace en comprobar que los hechos han confirmado sus opiniones y que, sobre este punto al menos, hay un acuerdo general entre los pueblos.

311. Tratando de clasificar los métodos que se han seguido para asegurar la coexistencia armoniosa y pacífica de los distintos grupos, la Comisión ha advertido que los diversos países, sea separadamente, sea simultáneamente, han recurrido a uno o a otro de los tres procedimientos preconizados en la propia Unión Sudafricana y cuyo estudio es el objeto del capítulo anterior; es decir, i) la integración de los grupos, ii) su separación total; o iii) su separación en el cuadro de una organización federal.

#### I. Soluciones mediante la integración de distintos grupos

312. La Comisión ha elegido a modo de ejemplo cuatro países, de los cuales tres pertenecen a la América Latina, siendo uno de ellos de formación francesa, o sea Haití; el segundo de formación española, o sea El Salvador; y el tercero de formación portuguesa, o sea el Brasil; en tanto que el cuarto está situado en América del Norte y es de predominante formación anglosajona: los Estados Unidos de América. Esta elección se justifica, por lo demás, si se tiene en cuenta que en los países del primer grupo la integración ha sido y es un hecho consumado, en tanto que en los Estados Unidos el proceso de integración se opera a ojos vistas, y mediante medidas progresivas pero constantes.

#### PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

313. La América Latina ofrece un ejemplo muy característico de la integración de diferentes grupos étnicos dentro de una cultura, y de un orden social y jurídico comunes. Es evidente que esta integración dista de ser perfecta y que en muchos países quedan grupos indígenas más o menos numerosos que no se han integrado todavía a este orden y cultura comunes; pero esto se debe más a determinadas condiciones sociales y económicas que a una resistencia deliberada

<sup>285</sup> Véase párrs. 34 y siguientes.

<sup>286</sup> *Ib.* Los análisis de las informaciones recogidas por la Comisión se encuentran en el documento A/AC.70/2.

<sup>287</sup> Véase A/AC.70/3.

por parte de otros grupos de la población. En todo caso en muchos países, particularmente en Brasil, Venezuela, América Central y Cuba, donde existían numerosos contingentes de indígenas, europeos y africanos, esta integración ha logrado un grado notable desapareciendo por completo los conflictos raciales. Debe reconocerse, sin embargo, que el fenómeno se ha visto favorecido grandemente por una serie de factores y circunstancias, tales como la configuración geográfica, el clima, la huella religiosa y la tradición histórica de los conquistadores, factores cuya influencia no ha sido tan notoria en otros países, si acaso en ellos se han dejado sentir. En su estudio antes citado, el Profesor Freyre<sup>288</sup> presenta un análisis minucioso de los diversos factores que, sumados, han producido resultados diferentes en América Latina, en América del Norte y en Sudáfrica.

Una conclusión notable se desprende de la experiencia de los países latinoamericanos, y ésta es que la integración no se ha opuesto en manera alguna a la conservación de los valores esenciales de la cultura europea. Por el contrario, según afirma el Profesor Freyre, esta experiencia ha demostrado que "la civilización europea, así como sus valores esenciales, pueden ser conservados y hasta desarrollados por personas no europeas".

Por otra parte, en sus respectivas constituciones, las 20 repúblicas de América Latina han proclamado la igualdad ante la ley de todos los habitantes, sin distinción de raza, de nacimiento o de religión. Las condiciones que se imponen al goce de los derechos civiles y al ejercicio de los derechos políticos están rigurosamente fijadas por la ley y son comunes a todos los ciudadanos, cualquiera que sea su origen.

Es interesante recordar aquí la declaración y el compromiso que aparecen en el artículo 29 de la Carta de la Organización de Estados Americanos firmada en Bogotá en mayo de 1948, que en parte dice así:

"Los Estados Miembros están de acuerdo en la conveniencia de desarrollar su legislación social sobre las siguientes bases: a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica".<sup>289</sup>

#### a) Haití<sup>290</sup>

314. Como es sabido, el territorio que forma la República de Haití estuvo bajo dominación española desde su descubrimiento por Cristóbal Colón en 1492, hasta la ocupación de la parte occidental de la isla por los franceses a partir de 1625. Esta ocupación fué reconocida por España en 1697 (Tratado de Ryswick). La dominación francesa se prolongó hasta la proclamación de la independencia haitiana el 1° de enero de 1804.

La colonia francesa de Santo Domingo desarrolló sus recursos de modo sorprendente y adquirió muy pronto una prosperidad incomparable, que la hizo la "Reina

de las Antillas" como se la llamaba. Mas toda esta prosperidad se basaba en el trabajo forzado y en los esclavos, que los franceses habían incrementado considerablemente por la importación anual de millares de negros procedentes de diversas regiones del Africa.

La población colonial se dividía en tres clases: los *blancos* que eran los amos; los *libertos*, mulatos y negros manumisos, que no poseían en virtud del Código Negro en 1685 sino limitados derechos; los *esclavos*, asimilados a las bestias y abandonados a los caprichos a menudo crueles de sus propietarios.

Los blancos franceses no mostraron al principio repulsión hacia los negros, y muchos de los colonos se unieron legalmente a sus negras, lo que multiplicó el número de mulatos o mestizos hasta alcanzar en 1789 el número de 48.000, en tanto que el número de blancos era de 30.000 y 450.000 el de esclavos, incluyéndose entre éstos también a las personas de color que no habían sido manumisas. El prejuicio del color fué creado sistemáticamente por el Gobierno metropolitano que, particularmente bajo Luis XV, promulgó numerosos reglamentos u ordenanzas que prohibían las uniones legítimas o ilegítimas entre blancos y negros o mestizos y establecía entre las tres clases de la población distinciones cada vez más rígidas.

Los duros tratos a que estaban sometidos los esclavos y las humillaciones infligidas a los libertos, negros y mulatos — algunos de los cuales habían podido adquirir excelente educación — provocaron numerosas revueltas que fueron debeladas con rigor. La Revolución Francesa y su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano alentaron los esfuerzos de estos oprimidos y el 29 de agosto de 1793 la esclavitud fué abolida en Santo Domingo. En 1801 un negro genial, Toussaint Louverture, convertido en Gobernador de la colonia, promulgó una Constitución que transformaba a Santo Domingo en un "dominio" autónomo, "formando parte (decía) del Imperio francés". En esta constitución, Toussaint hizo inscribir estos tres artículos (3, 4 y 5): "No habrá esclavos en el territorio; y la esclavitud queda abolida para siempre. Todos los hombres nacen, viven y mueren libres y franceses. Todo hombre, cualquiera sea su color, tiene derecho a ocupar todos los empleos. No existe otra distinción que la basada en la virtud y en el talento, ni otra superioridad que aquella que la ley da en el ejercicio de una función pública. La ley es la misma para todos, sea cuando castiga, sea cuando protege."

Estos principios de libertad y de igualdad para todos los hombres, tropezaron con la animadversión de Napoleón Bonaparte, que había llegado a ser Primer Cónsul de Francia y que consideró la promulgación de la Constitución de 1801 como un acto de rebeldía. Bonaparte envió a la isla un gran ejército al mando de su cuñado el General Leclerc, con la misión de derrocar a Toussaint, restablecer la esclavitud en Santo Domingo y consolidar en seguida el poderío francés en Luisiana y en el valle del Misisipí.

El General Leclerc proclamó el restablecimiento de la esclavitud en Santo Domingo. Pero Jean Jacques Dessalines y Alexandre Pétion — el primero negro y el segundo mulato, ambos generales del ejército indígena — se unieron para reiniciar la lucha, esta vez con miras a la independencia completa.

La proclamación de la independencia de Haití el 1° de enero de 1804 no marcó solamente el nacimiento

<sup>288</sup> Ib.

<sup>289</sup> Véase *Annuaire des droits de l'homme pour 1948*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1950.XIV.4, pág. 503.

<sup>290</sup> Véase la respuesta del Gobierno de Haití a la solicitud de informes de la Comisión (A/AC.70/2, Anexo A/I).

de un Estado entre muchos otros. Fué también la afirmación de la *libertad humana* mediante la abolición de la esclavitud y la consagración del principio de la *igualdad de las razas* por el ingreso victorioso de un pueblo de origen negro en la sociedad de las naciones civilizadas.

Después de la proclamación de la independencia, Dessalines había ordenado, a modo de represalia, la matanza de los colonos e hizo inscribir en la Constitución imperial de 1805 que ningún "blanco" sería admitido en el nuevo Estado en calidad de amo o de propietario. Pero esta exclusión no era absoluta ni significaba, en realidad, ninguna discriminación racial, puesto que la nacionalidad haitiana quedaba atribuida a los blancos liberales, muchos de los cuales habían tomado el partido de los independientes, aceptando compartir su suerte, ni se aplicó a las mujeres blancas que permanecieron en Haití después de la guerra ni a los soldados alemanes y polacos sobrevivientes de la expedición de Leclerc, hacia los cuales Dessalines mostraba particular simpatía. El artículo 28 de la Constitución republicana de 1806 decía: "Son haitianos los blancos que forman parte del ejército, los que ejercen funciones civiles y los que estén admitidos en la República al publicarse la presente Constitución." La Constitución hacía igualmente de Haití un "puerto de refugio" para todos los hombres de origen africano o indio que vinieran a buscar asilo escapando de la esclavitud que imperaba todavía en otros países de América, pues con sólo poner el pie en suelo haitiano, se convertían en hombres libres.

Los extranjeros, blancos o no, fueron admitidos desde muy temprano en el joven Estado, no obstante que, por la misma época, los países vecinos habían prohibido expresamente la entrada en su territorio a sus nacionales. Dichos extranjeros podían naturalizarse haitianos; en este caso gozaban de iguales derechos políticos y civiles que los ciudadanos de Haití, *sin distinción de color, sexo, religión o idioma*.

La única restricción impuesta a los extranjeros, sin ninguna discriminación de color, era la de no poder adquirir la propiedad inmueble excepto en caso de comprarla para su vivienda, comercio o industria, medida política y económica que pareció necesaria para impedir el acaparamiento de las tierras y el restablecimiento de la servidumbre indígena bajo la forma del proletariado agrícola.

Mediante las distribuciones de tierra que se hicieron a oficiales, suboficiales y soldados del ejército de la independencia en 1809 y 1814, fué creada la *pequeña propiedad* en beneficio de los campesinos que en su mayoría son dueños de los campos que cultivan lo que da a la comunidad haitiana una amplia base democrática, pues la población rural representa cerca del 83% de la población total, o sea 2.905.000 sobre 3.500.000.

Otro principio constitucional que contribuyó poderosamente a modelar la fisonomía democrática de Haití es el adoptado desde sus comienzos por el Estado y que postula la *instrucción primaria obligatoria*, y la *gratuidad de la enseñanza pública en todos sus grados* (primaria, secundaria, superior y profesional), lo que permite a todos los hijos de Haití, sin distinción de origen, sexo o creencia, adquirir la más alta cultura, participar en la vida pública de la nación y ocupar, de acuerdo con sus méritos y capacidades, las funciones más altas del Estado.

Puede decirse que en Haití no sólo se ha producido una integración absoluta en una cultura, un orden social y jurídico comunes, sino también una fusión completa de los diferentes grupos étnicos.

## b) El Salvador

315. El Salvador, que se parece mucho a otros países de América Latina, se distingue de Haití por la composición étnica de su población y también por los métodos que sus colonizadores españoles utilizaran en sus relaciones con los habitantes indígenas, o sea con los indios.

Uno de los comisarios civiles enviados en 1792 a Santo Domingo para la convención nacional — Sonthonax — decía en uno de sus discursos: "Es harto sabido que los españoles no han conocido jamás las distinciones de color, pues en las posesiones españolas, los blancos, los hombres de color y los negros libres llegan indistintamente a los empleos civiles, militares y aun eclesiásticos: en efecto, hay *negros* que son obispos en sus posesiones de América del Sur".

El caso de El Salvador puede considerarse, pues, como típico.

316. En la respuesta que dirige el pedido de informe de la Comisión el Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, después de haber indicado que su país no ha conocido jamás dificultades derivadas de los conflictos entre los grupos étnicos, dice lo siguiente:

"La Comisión no ignora sin duda que en la formación histórica de la población salvadoreña intervinieron de modo preponderante y casi excluyente la raza blanca de los conquistadores españoles, y la raza indígena de los aborígenes americanos.

"A diferencia de lo ocurrido en otros países del continente, donde los conquistadores formaron su propio grupo confinando a los nativos en determinadas regiones, exterminándolos o simplemente no mezclándose con ellos, en El Salvador a la conquista siguió la magna obra de la colonización emprendida por los españoles, mediante la cual los nativos americanos asimilaron en parte la cultura y la civilización de sus conquistadores, fusionándose de tal manera ambas razas, que ello dió lugar al nacimiento de una nueva raza netamente americana: la raza mestiza, que en la actualidad constituye la mayoría de la población salvadoreña y de los pueblos de Latinoamérica que no han sido invadidos por corrientes inmigratorias posteriores a la conquista y colonización españolas.

"Aunque si bien es cierto que aun existen en El Salvador pequeñas comunidades indígenas en los pueblos de Izalco y Nahuizalco, dichos grupos no han llegado nunca a constituir problemas de discriminación racial, pues han sido asimilados al resto de la población conviviendo en plano de igualdad, gozando de los mismos derechos y sometidos a los mismos deberes.

"Esta es, en síntesis, la realidad social salvadoreña, en todo acorde con nuestra Constitución Política que en uno de sus artículos establece que "todos los hombres son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no se podrá establecer restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión".<sup>291</sup>

<sup>291</sup> Véase A/AC.70/2, Anexo A/I.



317. El Brasil constituye un caso extremadamente interesante de integración racial y de coexistencia pacífica de diferentes grupos étnicos: europeos (portugueses), aborígenes, negros del África y, más tarde, inmigrantes alemanes, japoneses, italianos, etc.

En el estudio del Profesor Freyre, el desarrollo de este proceso de integración se explica de modo muy preciso, al igual que sus causas y las circunstancias muy particulares que lo acompañaron. Se ve claramente que la tradición actual del Brasil es muy anterior a la independencia de este país y que constituye una expresión de la política aplicada por Portugal a todas sus colonias, política que el Imperio y la República mantuvieron y reforzaron. Puede explicarse así que el Brasil pueda hoy enorgullecerse con razón de haber resuelto de manera feliz un problema cuyas consecuencias pudieron ser graves y de las cuales muchos pueblos no han logrado hasta ahora liberarse.

318. La Comisión ha estimado útil reproducir algunos fragmentos de la obra "*Races et Classes dans le Brésil*" del Profesor Charles Wagley, publicado a raíz de una encuesta realizada bajo los auspicios de la UNESCO en 1951 y que contiene una síntesis muy elocuente de la situación racial en el Brasil.

"Es conocido el Brasil en todo el mundo por su actitud democrática en materia racial. En todo su inmenso territorio, que se extiende sobre la mitad de un continente, los prejuicios y discriminaciones de raza resultan insignificantes si se les compara con muchos otros países.

"En el Brasil tres capas diferentes, amerindios, negros y europeo-caucásicos, se han mezclado para formar una sociedad cuyas tensiones y conflictos raciales son particularmente benignos, no obstante la gran diversidad étnica de la población.

"La primera fase de la historia colonial del Brasil se señaló por la matanza y la servidumbre de la población india; vino luego un período mucho más prolongado, que no terminó hasta 1888, durante el cual una importante población negra fué mantenida en la esclavitud. Pero, como lo han subrayado numerosos escritores, los colonizadores portugueses del Brasil estaban, si se les compara con muchos europeos, singularmente exentos de prejuicios raciales.

"Es indudable que numerosos cruzamientos se realizaron desde sus comienzos, entre portugueses de una parte, e indios y negros de otra. Muy pronto el *mameluco* hijo de padre portugués y de madre india, y el *mulato*, generalmente de padre europeo y de madre negra, se convirtieron en elementos importantes de la población brasileña y las mezclas de razas prosiguieron durante 400 años. La población actual del Brasil cuenta con individuos dotados de características físicas de cada una de las tres capas étnicas y se observa en ellos todas las combinaciones y todas las dosis posibles de estos tres elementos."<sup>292</sup>

319. Parece indudable que la Iglesia Católica haya brindado apoyo considerable a la génesis y desarrollo

<sup>292</sup> De acuerdo al censo de 1940, el Brasil contaba con una población de 41.236.315 habitantes compuesta de los tres grupos étnicos siguientes: blancos: 26.171.773 (63,5%); mulatos, 8.744.365 (21,1%); negros, 6.035.869 (14,6%); indios, 242.320 (0,6%). El Profesor L. M. Thompson, que proporciona éstas cifras en su folleto *Democracy in Multi-Racial Societies* (pág. 32), observa que entre los blancos brasileños figura una proporción considerable de mulatos de color claro.

de esta actitud. Todo hombre libre, cualquiera que fuere su raza, podía entrar a los rangos del clero y aspirar a los puestos más altos de la jerarquía eclesiástica. Se crearon instituciones caritativas, algunas llamadas "Santas Casas", con el fin de proporcionar socorro tanto a los blancos como a los negros en caso de enfermedad, indigencia, fallecimiento, etc.; estas instituciones se ocupaban particularmente de los huérfanos incluso de aquellos que habían alcanzado la edad del matrimonio. El mismo autor describe así la situación resultante:

"Lo que es más, la existencia de antiguos esclavos no ha dado origen en el Brasil, como en los Estados Unidos de América o en las Antillas Británicas, a una sociedad fundada en el régimen de castas, ni a barreras rígidas que se alcen entre diferentes grupos raciales. En el Brasil, desde que el negro y el mulato lograron su libertad, gozan de los derechos cívicos y participan en la vida pública. Muchos individuos de ascendencia negroide parcial o total, han desempeñado un papel importante en la vida cultural y política del Brasil. Se los encuentra hoy en las altas esferas de la sociedad brasileña donde ninguna tensión o conflicto de orden racial gravita sobre la vida nacional o individual. Puede afirmarse que en la actualidad en el Brasil no se plantea el "problema racial" en el sentido que tiene esta expresión en otras partes de globo; los individuos pertenecientes a las tres capas principales, o nacidos de todos los cruces posibles entre estas razas, mantienen entre sí relaciones pacíficas. Todos son brasileños orgullosos de su gran patria y que participan en todas sus dificultades y todas sus posibilidades.

...

"Sin embargo estas dificultades existen y el Brasil no puede vanagloriarse de que ha llegado en este dominio a la perfección absoluta.

...

"Los brasileños, que conocen bien la realidad social de su país, convienen en que, si bien los prejuicios raciales no existen, añade el Sr. Wagley, ciertas formas atenuadas de discriminación racial se manifiestan todavía y aun puede decirse que se hallan en vías de desarrollo en algunas regiones. Existen en el Brasil actitudes de espíritu y forma tradicionales muy difundidas y que son índice de un cierto desprecio hacia el negro y el mulato. Las "personas de color" descendientes de esclavos, tropiezan con obstáculos manifiestos cuando quieren elevarse socialmente. La amplitud creciente de las medidas discriminatorias en centros como San Pablo y Río de Janeiro indujo al Congreso nacional a votar una ley que hace de la discriminación racial un acto delictuoso.

320. Es interesante resaltar el origen de la ley a la cual se refiere el Sr. Wagley, y que es la No. 1390 del 3 de julio de 1951, por la cual se califica como contravenciones penales los actos resultantes del prejuicio de raza o color, reproducida *in extenso* en el anexo a la primera respuesta del Gobierno del Brasil<sup>293</sup> al pedido de información formulado por el Secretario General de conformidad con la resolución 303.F (XI) aprobada el 9 de agosto de 1950 por el Consejo Económico y Social.

<sup>293</sup> Véase E/CN.4/Sub.2/122/Add.36.

A raíz de la inmigración en masa de las últimas décadas, el Brasil ha absorbido un número considerable de individuos procedentes de países europeos que manifiestan actitudes muy diferentes en lo que se refiere a las relaciones interraciales de las que prevalecen normalmente en el Brasil. De donde vino que hace unos cuatro años se negó entrada a un hotel de San Pablo a una conocida artista norteamericana de color que se detuvo en la ciudad durante una visita profesional. Este hecho provocó protestas, no sólo en San Pablo sino en todo el país y estas circunstancias rodearon la aprobación de la citada ley. Sus principales disposiciones son las siguientes:

"*Artículo 1.* Constituye contravención penal, castigada conforme a las disposiciones de la presente ley, la negativa de cualquier establecimiento, comercial o de enseñanza, a alojar, servir, atender o recibir un cliente, un comprador o un alumno, en razón de un prejuicio de raza o de color.

"Será considerado autor de la contravención el director, el gerente o la persona responsable del establecimiento.

"*Artículo 2.* Será castigado con pena de prisión simple de tres meses a un año, o con multa de 5.000 a 20.000 *cruceros*, la negativa a alojar en hotel, pensión, posada u otro establecimiento análogo, en virtud de un prejuicio de raza o de color.

"*Artículo 3.* Será castigado con pena de prisión simple de 15 días a tres meses o multa de 500 a 5.000 *cruceros*, la negativa a vender mercaderías en cualquier tienda, o de servir a clientes en restaurantes, cafés, confiterías u otros lugares análogos abiertos al público, y en los cuales se sirven alimentos, bebidas, refrescos y dulces, por prejuicio de raza o de color.

"*Artículo 4.* El negar entrada en un establecimiento público de diversión o deportes así como en peluquerías o salones de belleza, en razón de un prejuicio de raza o de color, será castigado con pena de prisión simple de 15 días a tres meses o con multas de 500 a 5.000 *cruceros*.

"*Artículo 5.* Será castigado con pena de prisión simple de tres meses a un año o a multa de 500 a 5.000 *cruceros* la negativa a matricular a un alumno, por prejuicio de raza o de color, en establecimiento de enseñanza y en cualesquiera que sea el grado y los cursos que pretenda matricularse.

"Si se trata de un establecimiento de enseñanza oficial, la pena será la destitución del autor y el delito, una vez que se haya establecido su responsabilidad previa una investigación.

"*Artículo 6.* El funcionario encargado de recibir las candidaturas a puestos públicos que niegue el acceso a una función de este orden o el ingreso al servicio de las fuerzas armadas a una persona en razón de un prejuicio de raza o de color será destituido, una vez que la investigación haya establecido su responsabilidad.

"*Artículo 7.* Será castigado con pena de prisión simple de tres meses a un año y de una multa de 500 a 5.000 *cruceros* la negativa a dar empleo o trabajo en una empresa privada, alegándose prejuicios de raza o de color; en caso de una empresa autónoma, de una sociedad de economía mixta o de una empresa de servicios públicos el responsable será destituido de su puesto.

"*Artículo 8.* En caso de reincidencia cuando se trata de establecimientos privados, el juez podrá condenar a una pena adicional de clausura del establecimiento por un período que no exceda de seis meses."

Cabe dudar, sin embargo, de la necesidad de una ley semejante en país como el Brasil. Es probable que las actitudes discriminatorias, que en cierta manera son una especie de novedad de importación extranjera, desaparezcan por sí mismas con el tiempo y por influencia de la educación.

321. El Gobierno del Brasil en su segunda respuesta<sup>294</sup> a la misma solicitud de información ha comunicado además lo que sigue:

"Los indígenas que viven todavía en el Brasil se adaptan progresivamente a la civilización mediante los cuidados de un servicio especializado, el "Servicio de protección a los Indios" y su capacidad civil está regida por el Artículo 6 del código donde figura la disposición que sigue:

"Los silvícolas estarán sometidos a un régimen tutelar instituido por las leyes y reglamentos especiales, régimen que cesará a medida que se adapten a la civilización".

#### PAÍSES DE LA AMÉRICA DEL NORTE

##### d) *Estados Unidos de América*

322. La Constitución y la Carta de Derechos de los Estados Unidos de América han proclamado los derechos de todos los hombres a la libertad y a la felicidad. Pero los negros permanecieron esclavos en los Estados Unidos de América no como lo fueran antes en virtud de sus "creencias paganas" sino en razón del color más o menos oscuro de su piel. Fué necesaria una terrible guerra entre el Sur esclavista y el Norte abolicionista para llegar al Acta de Emancipación del 22 septiembre de 1862, mediante la cual Abraham Lincoln puso fin a este régimen de explotación del hombre por el hombre, fundado en la doctrina anticientífica y anticristiana de la desigualdad innata de las razas humanas.

No obstante, si bien la guerra civil logró suprimir la esclavitud, no ha podido poner fin a todas las prácticas discriminatorias y sólo mediante un lento proceso que continúa todavía, la República de las barras y las estrellas camina hacia la integración de los grupos de color en la masa de su población.

323. La situación a la fecha de entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas ha sido descrita por el profesor Robert E. Cushman de la siguiente manera:<sup>295</sup>

"Al terminar la guerra civil, se agregaron tres enmiendas importantes a la Constitución. La 13a. enmienda (1865) prohíbe la esclavitud y la servidumbre involuntaria, comprendiéndose en este término al peonaje y al cumplimiento de contratos de trabajo impuestos por la fuerza. La 14a. enmienda (1868) establece la calidad de ciudadano americano dándole una base más amplia y prohíbe a los estados limitar los privilegios e inmunidades anexas a esta calidad, o negar a alguna persona el beneficio de un proceso regular en las formas prescritas por la ley o la protección igual de estas leyes. La 15a. enmienda (1870) prohíbe toda distinción de raza en materia del de-

<sup>294</sup> Véase E/CN.4/Sub.2/122/Add.39.

<sup>295</sup> *Annuaire des droits de l'homme pour 1946*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1948.XIV.1, págs. 136 y 137.



recho a voto. Los autores de estas enmiendas, querían imponer a los estados particularmente mediante la enmienda 14a. una obligación *federal* muy amplia, es decir la obligación de respetar y proteger el conjunto de las libertades civiles del ciudadano, so pena de sanción por parte de los tribunales federales. Esta nueva protección se orientaba sobre todo en favor de los negros recientemente emancipados, pero no se limitaba a ellos, pues su redacción estaba concebida en términos generales. El antiguo equilibrio en materia de derechos y libertades civiles entre las atribuciones federales y las atribuciones de los estados debía reemplazarse por una "nacionalización de las libertades civiles", que sometería a los estados a una disciplina real efectiva en lo referente al trato de sus propios ciudadanos.

"Mediante una serie de importantes decisiones, la Corte Suprema impidió por mucho tiempo el cumplimiento de este vasto designio, pues dió un sentido muy estrecho a los términos "privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos", "procedimiento regular de conformidad con lo prescrito por las leyes" y a la "igual protección de las leyes". De lo que resultó que los estados no se consideraron obligados por ninguna obligación *federal* a respetar en su territorio las libertades civiles garantizadas por la declaración federal de los derechos del ciudadano. La Corte Suprema necesitó cerca de 20 años para hacer del procedimiento legal (*due process*) de la enmienda 14a., un criterio que permitiera juzgar la constitucionalidad de los reglamentos de policía de los estados, su legislación comercial y las leyes destinadas a mejorar las condiciones sociales y económicas.

"Sólo a partir de 1925 la Corte Suprema, cambiando radicalmente su doctrina anterior, comenzó a hacer aplicables a los estados determinadas partes de la creación federal de los derechos ciudadanos.

"Como hemos visto, la declaración federal de los derechos limita los poderes del Gobierno nacional en tanto que la enmienda 14a. limita los derechos de los estados. Estas restricciones que protegen las libertades civiles son sancionadas por los tribunales. Al ejercer estos últimos el derecho a juzgar sobre la constitucionalidad de los actos ejecutivos o legislativos deben determinar si los derechos civiles del individuo han sido objeto de un acto inconstitucional y, en caso afirmativo, acordarle una reparación.

"Los Estados, pueden, si lo desean, ejercer sus poderes de policía de manera tal que prohiban a los particulares lesionar los derechos civiles de otros particulares. Una reciente ordenanza del Estado de Nueva York prohíbe establecer, en materia de empleo, distinciones fundadas en la raza. Este es un ejemplo. Los poderes del Gobierno federal, que no poseen un derecho de policía general, son más limitados. El Gobierno general no puede castigar a un individuo que viole las libertades civiles protegidas por la declaración de los derechos o por la enmienda 14a., pues como hemos visto, esta doble garantía impone límites a los actos gubernamentales y no a los actos de los particulares. No obstante, el Congreso ha promulgado leyes que establecen penas para los particulares que opongan obstáculos o lesionen el goce de los derechos y privilegios garantizados a los particulares por la Constitución o por las leyes. Puede así castigarse por haber infringido el derecho que la Constitución re-

conoce a todo ciudadano de votar en una elección federal. En los últimos tiempos, los esfuerzos del Gobierno federal por extender esta zona de protección a los individuos han sido más enérgicos, pero la limitación de los poderes federales se demuestra muy claramente por el hecho de que se plantearan dudas muy serias en torno a la autoridad constitucional que posee el Congreso para promulgar una eficaz ley federal contra el linchamiento."

324. Puede verse pues que ya antes de 1946, se había hecho un serio esfuerzo, tanto por parte de las autoridades federales como por la de algunos Estados, por eliminar la discriminación. Sin embargo, la Corte Suprema admitía que la segregación racial no era en sí misma contraria al principio de la no discriminación, siempre que el trato reservado a los grupos y a los individuos que lo forman, fuera "igual".

325. Al leer las notas aparecidas en las sucesivas ediciones del *Annuaire des droits de l'homme* y los textos anexos, llaman la atención los progresos constantes realizados por el principio de la no discriminación tanto en la Unión como en los estados que la constituyen.

No viene al caso ofrecer un cuadro completo de las diversas medidas tomadas en el ámbito nacional, en el de los Estados de la Unión o de las municipalidades. Nos limitaremos a mencionar los diversos campos en que se aplican estas medidas.

Unas contemplan el principio de la discriminación en el trabajo, sea público o privado. El Profesor Cushman citaba ya la ordenanza del Estado de Nueva York que prohíbe establecer distinciones raciales en materia de empleo. Han tomado medidas análogas otros Estados y municipalidades.<sup>296</sup>

Por decreto No. 9980 del 26 de julio de 1948, el Presidente ha impuesto la aplicación más estricta en los principios que desde hace tiempo rigen en materia de empleo en los servicios federales, y según los cuales sólo debe considerarse el mérito y la aptitud, sin distinción de razas, de color, o de religión, o de origen nacional.<sup>297</sup>

Por decreto No. 9981, del 26 de julio de 1948, el Presidente de los Estados Unidos ha proclamado una política que asegura a todos un trato igual e iguales posibilidades en las fuerzas armadas, sin distinción de razas, de color, religión, u origen nacional.<sup>298</sup> Igualmente han tomado medidas relativas a no discriminación en las fuerzas armadas el año 1950,<sup>299</sup> y en 1951, el

<sup>296</sup> Así el *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, indica que los Estados de Nuevo México, Oregón, Rhode Island y Washington han promulgado leyes al efecto en 1949, en tanto que los de Nueva York, New Jersey, Massachusetts y Connecticut han reforzado la legislación vigente. El mismo año se tomaron algunas medidas en los estados de California, Kansas, Nebraska, Minnesota y en numerosas ciudades como Richmond, Chicago, Minneapolis, Filadelfia, Cincinnati, Milwaukee y Phoenix. En otras ediciones del *anuario* se mencionan leyes similares. El *Annuaire des droits de l'homme pour 1951* indica que leyes sobre prácticas leales en el empleo existían en este mismo año en Estados y municipalidades cuya población constituía el 32,5% de la población total de los Estados Unidos de América.

<sup>297</sup> Véase *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1951.XIV.I, pág. 95.

<sup>298</sup> *Ib.* En la misma edición del *Anuario* se citan medidas análogas dictadas por los Estados en lo que se refiere a sus milicias.

<sup>299</sup> Véase *Annuaire des droits de l'homme pour 1950*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1952.XIV.I, pág. 115.

Gobierno de los Estados Unidos podía afirmar que la integración de los grupos raciales en los servicios armados se habían consumado en plenitud en lo que se refiere a la Marina y a la Aviación, haciéndose progresos considerables en el Ejército.<sup>300</sup>

En el campo de la administración de justicia, la Corte Suprema de los Estados Unidos anuló por unanimidad una sentencia de la Corte Suprema de Florida que confirmaba una sentencia condenatoria, basándose en que el método de elección de los miembros del jurado llevaba a la exclusión de los negros.<sup>301</sup>

Se han tomado numerosas medidas legislativas o reglamentarias para eliminar las prácticas discriminatorias o la segregación en materia de alojamiento<sup>302</sup> y de utilización de instalaciones abiertas al público.<sup>303</sup> Respecto al alojamiento y a la entrada a los lugares públicos cabe señalar igualmente algunas decisiones de los tribunales. En 1948 la Corte Suprema de los Estados Unidos decidió que las instituciones de los estados y las del poder federal no podían imponer respeto a cláusulas contractuales que restringieran el derecho a propiedad sobre bienes inmuebles por motivo de raza o de religión; de este modo, la Corte dictó el apoyo de la ley a las cláusulas restrictivas de los convenios relativos a inmuebles de habitación. En diciembre de 1949 la *United States District Court* del Distrito Norte de Alabama declaró inconstitucionales las ordenanzas de la ciudad de Birmingham que prohibían a los negros habitar determinados barrios de la ciudad. En decisión relativa a la segregación en lugares públicos, la *United States District Court* del Distrito Este de Virginia ha declarado que la ordenanza promulgada en 1948 por el Administrador de Aeronáutica Civil de los Estados Unidos, que prohíbe la segregación de razas en el Aeropuerto Nacional de Washington, constituye un reglamento obligatorio para el aeropuerto.<sup>304</sup>

Pero de todos los dominios en los que mayores progresos ha registrado el principio de no discriminación sin duda los más significativos se encuentran en la enseñanza pública. En 1948, una ley de la Legislatura del Estado de Nueva York prohibió a los establecimientos de enseñanza superior las prácticas discriminatorias fundadas con motivo de razas, color, religión, confesión u origen.<sup>305</sup> En 1949 otros dos Estados siguieron este ejemplo, pero las disposiciones que aprobaron son menos generosas. En Indiana, una ley abolió el sistema de las escuelas distintas para estudiantes de raza blanca y para estudiantes de color y pondrá fin gradualmente a la segregación en los establecimientos escolares del estado, desde la escuela maternal hasta la universidad. Esta ley producirá sus plenos efectos a partir de 1954. Una ley aprobada en 1949, por Wisconsin prohíbe la creación de escuelas o clases distintas así como la exclusión de una escuela pública de alumnos de 4 a 20 años por motivos de religión, nacionalidad o color.<sup>306</sup>

<sup>300</sup> Véase *Yearbook on Human Rights, 1951*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1953.XIV.2.

<sup>301</sup> *Ib.*, pág. 368.

<sup>302</sup> Véanse por ejemplo las medidas adoptadas en este campo por las autoridades federales de ciertos estados o condados: *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, págs. 98 y 99 y *Yearbook on Human Rights, 1951*, págs. 374 y 375.

<sup>303</sup> Véanse por ejemplo las medidas tomadas con respecto a parques en la capital nacional: *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, pág. 95 y *Yearbook on Human Rights, 1951* págs. 375 y 376.

<sup>304</sup> Véase *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, pág. 98.

<sup>305</sup> Véase *Annuaire des droits de l'homme pour 1948*, pág. 91.

<sup>306</sup> Véase *Annuaire des droits de l'homme pour 1949*, pág. 98.

La organización y el funcionamiento de las escuelas públicas de Oklahoma, de Indiana y de un cierto número de otros Estados, se inspiran en el principio según el cual los alumnos de raza blanca y los alumnos de color deben beneficiarse de posibilidades iguales de instrucción en escuelas separadas. Sin embargo la Corte Suprema de los Estados Unidos pronunció una sentencia<sup>307</sup> según la cual deben existir establecimientos que brinden a los estudiantes negros una instrucción superior tan completa como la que se ofrece a los estudiantes de otras razas, por lo cual el estado de Oklahoma aprobó el 9 de junio de 1949 una ley que permite el ingreso a los establecimientos de enseñanza superior del Estado, frecuentados por estudiantes de raza blanca, a los estudiantes negros que llenen las condiciones requeridas; y los autoriza a seguir los cursos que no se dicten en los establecimientos especialmente creados para los alumnos de color. Esta ley dispone que los cursos dictados a los negros en los establecimientos destinados a los blancos deben serlo en horas diferentes, o bien en salas separadas.

### *Importante decisión de la Corte Suprema*

326. Un acontecimiento de importancia excepcional se ha producido en los Estados Unidos en estos últimos meses. Se trata de la decisión unánime adoptada por la Corte Suprema de los Estados Unidos el 17 de mayo de 1954.<sup>308</sup> Ella señala un paso importante de la evolución hacia la supresión progresiva de la discriminación racial y confirma, además, que en estos últimos años esta evolución se realiza con un ritmo acelerado.

Con esta decisión, la Corte Suprema ha cambiado totalmente su jurisprudencia anterior,<sup>309</sup> que admitía la segregación racial en las escuelas públicas a condición de que el principio "separación, pero con igualdad" se hiciera efectivo. En su nueva decisión, la Corte Suprema ha declarado que la segregación por motivos raciales en los establecimientos docentes está en contradicción con el principio de la "protección igual por la ley garantizada por la décimocuarta enmienda" de la Constitución.

La parte más importante de esta decisión formula toda una doctrina sobre el alcance de los principios de "la igualdad ante la ley" y de "la protección igual de las leyes", doctrina de una equidad innegable y conforme en todo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. En la decisión figuran, además, juicios claros y pertinentes, de un hondo significado sociológico y humano, sobre los efectos nocivos de la segregación en el desarrollo espiritual y moral de los seres humanos sometidos a ella.

He aquí los pasajes más significativos de dicha decisión:

"En las escuelas públicas, ¿la segregación de los niños basada únicamente en la raza priva realmente a los alumnos que pertenecen al grupo minoritario de la igualdad de acceso a la enseñanza, incluso si las instalaciones materiales y los demás elementos "tangibles" son equivalentes? Creemos que sí los priva."

"El hecho de separar a los niños de otros alumnos de la misma edad y con las mismas aptitudes única-

<sup>307</sup> Caso *Sipuel v. Board of Regents*, 332 U.S. 631.

<sup>308</sup> Casos *Brown versus Board of Education of Topeka* (Kansas), *Briggs versus Elliott* (Carolina del Sur), *Davis versus Country School Board of Prince Edward County* (Virginia) y *Gebhart versus Belton* (Delaware).

<sup>309</sup> Véase *Plessy versus Ferguson* (163, U.S. 537), 1896.

mente por su raza engendra en ellos, en cuanto a su condición en la colectividad, un sentimiento de inferioridad que puede dejar en sus corazones y en sus espíritus una huella que sin duda será imposible borrar."

"Nuestra conclusión es que la doctrina "separación, pero con igualdad" no tiene lugar en la esfera de la enseñanza pública. Las instalaciones escolares separadas tienen fundamentalmente un carácter de desigualdad."

327. Junto con las medidas de orden general mencionadas más arriba y que tienden a una aplicación cada vez más amplia del principio de la no discriminación y, por consiguiente, la integración de los individuos pertenecientes a los diferentes grupos de la población, es preciso citar la legislación de protección especial promulgada por los Estados Unidos en lo que respecta a las tribus autóctonas indias que habitan en las zonas reservadas que les han sido concedidas. La última de estas medidas es la *Indian Reorganization Act*, aprobada el 18 de junio de 1934, y cuyo texto ha sido comunicado por el Gobierno de los Estados Unidos en su respuesta<sup>310</sup> a la petición de información formulada por el Secretario General en virtud de la Resolución 303 (F) XI del Consejo Económico y Social. Por lo demás, la ley no es aplicable a una zona reservada donde la mayoría de los indios adultos que viven en ella se pronuncian, en elecciones libres, en contra de su aplicación (artículo 18).

328. Al final de su clásico libro escrito en 1942, es decir, en plena guerra, sobre la condición de los negros en los Estados Unidos, Gunnar Myrdal escribió lo siguiente:

"... El problema de los negros no sólo representa para América su fracaso más grave, sino también su más importante oportunidad para el porvenir. . . Si América pudiera mostrar prácticamente al mundo el camino del progreso por el cual el negro sería totalmente integrado en la democracia moderna, toda la humanidad volvería a tener fe, tendría razón en creer que la paz y el orden son realizables. . . América está libre para decidir si el negro ha de seguir siendo su debilidad o si ha de convertirse en su fuerza."<sup>311</sup>

329. Desde que se escribió esa obra, se ha recorrido un largo camino y las condiciones se modifican rápidamente. Las principales medidas de orden legislativo, administrativo y jurisdiccional han sido mencionadas en las páginas que preceden. No obstante, es importante señalar hasta qué punto la opinión pública de los Estados Unidos de América actúa enérgicamente para imponer una transformación que se hace cada día más real. Junto a la posición bien determinada que ha adoptado la Corte Suprema, y que ya ha sido expuesta, conviene señalar que los últimos Presidentes de los Estados Unidos, sin excepción, así como la gran mayoría de Senadores, Representantes y Gobernadores de los Estados, se han pronunciado abiertamente en contra de la segregación y de la discriminación raciales. Influyentes organizaciones no gubernamentales movilizan la opinión pública y la incitan a actuar en favor de las reformas necesarias, tanto de la legislación como de la práctica. Los Estados Unidos constituyen un caso típico en el que

un problema racial considerable, con hondas raíces en la historia y en la estructura económica agrícola que favorecía la esclavitud, se está resolviendo gracias a la acción conjunta de su desarrollo económico que transforma rápidamente la estructura agrícola en una estructura industrial, y gracias a la voluntad, la conciencia y el espíritu democrático de su pueblo.

## II. Soluciones por medio de la separación

330. En algunos casos, las características y las aspiraciones de los miembros de dos grupos distintos de la población de un país eran hasta tal punto diferentes e incluso antagónicas que parecía imposible reconciliarlas asegurando su coexistencia pacífica, en un terreno de igualdad, dentro de una sola comunidad política. En este caso se ha recurrido a una solución más radical separándolas de manera que formen dos entidades políticas totalmente independientes. Entre los ejemplos de soluciones por medio de la separación, la Comisión ha advertido especialmente dos de ellos. Se trata de un Miembro originario de las Naciones Unidas, la India, y de un territorio colocado bajo el régimen de mandatos de la Sociedad de las Naciones, Palestina. En este caso, la separación ha sido recomendada por la propia Asamblea General.

331. Como se verá, ni en un caso ni en otro se ha previsto la formación de Estados nacionales absolutamente homogéneos, y se han adoptado medidas para asegurar la aplicación del principio de la no discriminación, lo mismo que algunas medidas de protección especial en favor de los miembros de los grupos destinados a ser minoritarios en los nuevos Estados que se formaron como consecuencia de la partición.

### a) India

332. En 1946, el Gobierno de su Majestad Británica tomó la decisión de enviar a la India una Misión compuesta por los miembros del Gabinete y encargada de "hacer todos los esfuerzos posibles con miras a ayudarla (a la India) a obtener la libertad tan rápida y completamente como fuera posible."<sup>312</sup>

333. Después de haber relatado los pareceres que le habían expuesto los representantes de la Liga Musulmana y los de la mayoría, la Misión del Gabinete indicó la solución que apoyaba. Dicha recomendación fue presentada de la siguiente manera:

"Recomendamos que la Constitución se modifique, fundamentalmente, así:

"1) Debería existir una Unión de la India, que comprendiera a la India Británica y a los Estados, con las siguientes atribuciones: relaciones exteriores, defensa nacional y comunicaciones; y a la cual se confiarían los poderes indispensables para recaudar los fondos necesarios para dichas atribuciones.

"2) La Unión debería tener un Poder Ejecutivo y una Asamblea Legislativa compuesta de representantes de la India Británica y de los Est. los. Cualquier decisión respecto de una cuestión legislativa de interés capital para todos debería ser tomada por la mayoría de los representantes presentes y votante, de las dos comunidades principales, así como por la mayoría del conjunto de los representantes presentes y votantes.

<sup>310</sup> Véase E/CN.4/Sub.2/122/Add.9.

<sup>311</sup> Gunnar Myrdal, *An American Dilemma*, Harper and Brothers, Nueva York-Londres, págs. 1021 a 1022.

<sup>312</sup> *Inde (Mission du Cabinet): Déclaration par la Mission du Cabinet et Son Excellence le Vice-Roi*, Londres, H.M.'s Stationery Office, mayo 1946, Cmd. 6821, pág. 2.

"3) Todas las atribuciones que no fueran las de la Unión y todos los demás poderes deberían ser confiados a las Provincias.

"4) Los Estados tendrían todas las atribuciones y los poderes que no fueran cedidos a la Unión.

"5) Las Provincias deberían ser libres para formar grupos que tuvieran un Poder Ejecutivo y Legislativo comunes, y cada grupo podría determinar cuáles serían las atribuciones de carácter provincial que deberían ser desempeñadas en conjunto.

"6) La Constitución de la Unión y la de los grupos deberían contener una disposición por la que toda provincia podría, por mayoría de votos de su asamblea legislativa, pedir la revisión de la redacción de la Constitución después de un período inicial de 10 años y, posteriormente, con intervalos de 10 años."<sup>313</sup>

334. Sin embargo, la oposición de las poblaciones musulmanas resultó más irreducible que lo que se había pensado, como lo prueban las dos declaraciones de fecha 20 de febrero de 1947<sup>314</sup> y 3 de junio de 1947, respectivamente.<sup>315</sup> Por esta razón, fué preciso decidirse finalmente por la partición.

335. El Primer Ministro (Sr. Attlee), al hacer la segunda lectura del *Indian Independence Bill* en la Cámara de los Comunes, hizo en especial las declaraciones siguientes:

"La dificultad más grande con que hemos tropezado al buscar la mejor manera de realizar la autonomía gubernamental de la India ha sido la recíproca falta de confianza y de tolerancia de las comunidades.

"Con esta misma dificultad se encontraron el Sr. Edwin Montagu y la Comisión Simon, el Presidente del Departamento de Comercio en la época de su misión y mis tres colegas del Gabinete en la suya; y, nuevamente, el Virrey actual cuando entró en funciones. Todos los que han estado en contacto con el problema indio han tropezado con este escollo. Todos deseaban mantener la unidad de la India, dar a la India una autonomía gubernamental completa y preservar los derechos de la minoría. Cada cual esperaba que se podría hallar una solución sin recurrir a la partición. Sé que este es el vehemente deseo de muchos indios de todas las comunidades, pero eso no ha sido realizable. Tanto nosotros como los estadistas de la India hemos tenido que aceptar la única solución posible: la partición."<sup>316</sup>

336. Por lo tanto, la solución de la partición es la que ha sido consagrada por la Ley de Independencia de la India (1947) cuyo primer artículo dice lo siguiente:

"1.-1) Con fecha 15 de agosto de 1947 serán creados en la India dos Dominios independientes. Se denominarán, respectivamente, India y Pakistán."

337. Sin embargo, se observará que la Ley de Independencia ha previsto expresamente que "siempre que no hayan sido tomadas disposiciones contrarias por una ley aprobada por la Asamblea Constituyente del Dominio... o en virtud de tal ley, cada uno de los nuevos Dominios, así como todas las provincias y todos los demás territorios que forman parte de ellos, serán admi-

nistrados, en la medida posible, en conformidad con la ley sobre el Gobierno de la India de 1935" (artículo 8 (2)) y que los artículos 175 y 298 de la ley de 1935 establecen el principio de la igualdad ante la ley.<sup>317</sup>

#### b) Palestina

338. La resolución 181 (II) sobre el *futuro Gobierno de Palestina* fué aprobada por la Asamblea General el 29 de noviembre de 1947. Como base de esta resolución figuran recomendaciones de la Comisión *Ad Hoc* encargada de estudiar la cuestión de Palestina<sup>318</sup> instituida por la resolución 106 (S-1) aprobada por la Asamblea General en su primer período extraordinario de sesiones.

339. Las recomendaciones de la Comisión *Ad Hoc* fueron de tres categorías:

a) Unas han sido aprobadas por unanimidad o bien por una gran mayoría;<sup>319</sup>

b) Otras han sido aprobadas por una mayoría de siete miembros de la Comisión<sup>320</sup> (Canadá, Checoslovaquia, Guatemala, Países Bajos, Perú, Suecia, Uruguay. Estas recomendaciones contenían, en especial, el plan de partición con unión económica que ha servido de base para la resolución 181 (II) de la Asamblea y, por consiguiente nos interesan de un modo especial.

c) Finalmente, otras han reunido los votos de tres miembros de la Comisión<sup>321</sup> (India, Irak y Yugoslavia). Estas recomendaciones tendían al establecimiento de un Estado federal. Estas recomendaciones no han sido tomadas en consideración al redactar la resolución 181 (II) y, por lo tanto, no serán examinadas aquí.

340. Las recomendaciones de la segunda categoría, las que se refieren al plan de partición con unión económica, que finalmente fueron aprobadas por la Asamblea General, van precedidas en el informe de la Comisión *Ad Hoc* de una "justificación" en la que se señalan, en especial los pasajes siguientes:

"1. El principio fundamental en que se basa la propuesta de partición es el siguiente: los derechos que invocan árabes y judíos respecto de Palestina son válidos unos y otros, pero inconciliables, y entre todas las soluciones propuestas la partición es la que proporcionará el arreglo más objetivo y más práctico; constituye la solución más adecuada para lograr una base sólida que satisfaga parcialmente las reivindicaciones y las aspiraciones nacionales de las dos partes.

"2. Es un hecho que los dos pueblos tienen sus raíces históricas en Palestina y que los dos aportan una contribución vital a la vida económica y cultural del país. La solución de la partición tiene plenamente en cuenta estas consideraciones.

"3. El conflicto fundamental de Palestina estriba en el choque de dos intensos nacionalismos. Independientemente de los orígenes históricos del conflicto, de lo fundado e infundado de las promesas y contrapromesas y de la intervención internacional debida al mandato, actualmente existen en Palestina

<sup>317</sup> *Annuaire des droits de l'homme pour 1946*, Publicación de las Naciones Unidas No. de venta: 1948.XIV.I, pág. 283; y *Annuaire des droits de l'homme pour 1947*, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1949.XIV.I, pág. 185 (Comunicación de Sir Benegal N. Rau).

<sup>318</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo período de sesiones, Suplemento No. I, Vol. 1.*

<sup>319</sup> *Ib.*, cap. V.

<sup>320</sup> *Ib.*, cap. VI.

<sup>321</sup> *Ib.*, cap. VII.

<sup>313</sup> *Ib.*, pág. 5.

<sup>314</sup> *Indian Policy*, Declaración del 20 de febrero de 1947, Londres H.M.'s Stationery Office, Cmd. 7047.

<sup>315</sup> *Indian Policy*, Declaración del 3 de junio de 1947, Londres, H.M.'s Stationery Office, Cmd. 7136.

<sup>316</sup> Debates parlamentarios (Hansard) vol. 439, 1947, col. 2444-2445.

unos 650.000 judíos y aproximadamente 1.200.000 árabes con maneras de vivir diferentes los cuales, por el momento, están separados por intereses políticos que hacen difícil que haya entre ellos una cooperación política completa y eficaz, sea ésta espontánea o suscitada por disposiciones constitucionales.

"4. Sólo por medio de la partición esas aspiraciones nacionales opuestas pueden expresarse realmente y hacer que los dos pueblos sean aptos para ocupar su lugar como naciones independientes, en la comunidad internacional y en la Organización de las Naciones Unidas.

"5. La partición da a la solución del problema un carácter definitivo, que es una de las condiciones más necesarias. Cualquier otra solución propuesta obligaría a las dos partes a presionar constantemente para obtener modificaciones en su favor. Por el hecho de conceder la independencia a los dos Estados, los esfuerzos de esa índole perderían su razón de ser.

"6. La partición se basa en una apreciación realista de las verdaderas relaciones entre judíos y árabes en Palestina. Una completa cooperación política sería indispensable para que funcionara eficazmente un Estado único, tal como lo prevé la propuesta de Estado federal, salvo en el caso de propuestas que prevén francamente un Estado dominado por los árabes o por los judíos.

"7. La partición es el único medio de obligar a árabes y judíos a dirigir su política y su economía, lo cual —al colocarlos ante sus obligaciones y haciéndoles sufrir plenamente las consecuencias de sus propios actos— introducirá probablemente un factor nuevo e importante que mejorará la situación política. En la solución propuesta de constituir un Estado federal, faltaría ese factor."<sup>322</sup>

341. Asimismo es interesante señalar la séptima recomendación aprobada por unanimidad, la que se refiere a los principios democráticos y a la protección de las minorías. Dice lo siguiente:

*"La Comisión Especial,*

"Dado que Palestina debe obtener su independencia por la recomendación y bajo los auspicios de las Naciones Unidas, una de las preocupaciones legítimas e importantes de éstas ha de ser el vigilar que la Constitución o toda otra ley fundamental y la estructura política del o de los nuevos Estados sea esencialmente democrática, es decir, se base en la representación popular. Esto ha de ser una condición preliminar para su independencia. A este respecto, la Constitución o toda otra ley fundamental deberá comprender garantías precisas en lo que se refiere a:

"a) Los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive la libertad de culto, la libertad de conciencia, la libertad de palabra, la libertad de prensa, la libertad de reunión, la libertad de asociación de los trabajadores, la libre circulación de las personas, la garantía contra registros o embargos arbitrarios, los derechos de la propiedad privada;

"b) La protección total de los derechos e intereses de las minorías, inclusive la protección de los derechos lingüísticos, religiosos y étnicos de los pueblos, el respeto a su cultura y la igualdad absoluta de todos los ciudadanos en materia política, civil y religiosa.

<sup>322</sup> *Ib.*, cap. VI., primera parte.

### *"Comentarios*

"a) La gran diseminación de los árabes y de los judíos por toda Palestina hace casi inevitable que aparezca dentro de la población un elemento de minoría étnica, sea cual sea la manera en que se desee resolver el problema de Palestina. Puesto que esos pueblos viven sin una comunión física ni espiritual, alimentan aspiraciones e ideales diferentes, tienen culturas de tradición muy divergentes, es importante, en interés del orden social y del bienestar de todos los habitantes de Palestina, proteger los derechos de todos con las mayores garantías.

"b) Si se tiene presente la posición única de Palestina como Tierra Santa, interesa especialmente proteger los derechos y los intereses de las minorías religiosas."<sup>323</sup>

342. Teniendo en cuenta estas recomendaciones, la Asamblea General, como se ha dicho ya, aprobó la resolución 181 (II). En ésta se preveía la constitución de dos Estados independientes, árabe y judío, con unión económica.<sup>324</sup> Cada uno de esos dos Estados debía, antes de ser reconocida la independencia, enviar a las Naciones Unidas una declaración con algunas cláusulas y, en especial, las referentes a los derechos religiosos y a los derechos de las minorías (capítulo 2).<sup>325</sup>

343. Por lo tanto, se ve que la solución recomendada por la Asamblea General se basaba principalmente en el principio de la separación territorial de los dos grupos étnicos de la población palestina, principio que moderaba, por una parte, el establecimiento de una unión económica que abarcaría los dos Estados proyectados y la ciudad de Jerusalén y, por otra, las cláusulas de protección en favor de los individuos que se quedarán en los territorios de uno de los Estados, como miembros del grupo minoritario.

### **III. Soluciones para la organización federal del Estado**

344. Las soluciones para el problema de las relaciones entre grupos distintos de la población de un Estado por medio de la organización federal de éste no constituye una novedad. Prueba de ello es el ejemplo clásico de Suiza y también el del Canadá. Sin embargo, la Comisión ha preferido tomar como ejemplo a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas donde la transformación en Estado federal es de fecha más reciente y ha sido realizada precisamente con la finalidad de solucionar las relaciones entre los diversos grupos étnicos y asegurar su coexistencia pacífica.

#### *Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*

345. En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas los problemas raciales han sido resueltos gracias a una acción constante y eficaz del Gobierno y de los elementos dirigentes. La discriminación racial ha sido suprimida y cualquier intento de recurrir a ella constituye un delito.

El 15 (2) de noviembre de 1917, inmediatamente después de la revolución de octubre, se publicó la "Declaración

<sup>323</sup> *Ib.*, cap. V, Sec. A.

<sup>324</sup> En el plan se preveía, además, la constitución de la Ciudad de Jerusalén en *corpus separatum* con un régimen internacional especial y administrada por las Naciones Unidas. Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, segundo periodo de sesiones, Resoluciones*, pág. 146.

<sup>325</sup> *Ib.*, págs. 136 y 137.

ción de los Derechos de los pueblos de Rusia" firmada por el Presidente del Consejo de Comisarios del Pueblo, V. Uliánov (Lenin), y por el Comisario del Pueblo para Cuestiones de Nacionalidad, José Djugachvili (Stalin), que contenía, en especial, el pasaje siguiente:<sup>326</sup>

"En la época del zarismo, se había levantado sistemáticamente a los pueblos de Rusia unos contra otros. Los resultados de esa política son conocidos: matanzas y pogroms, por una parte, esclavitud de los pueblos, por otra.

"Esa odiosa política de incitación al odio no puede ni debe reproducirse. En lo sucesivo, ha de dejar paso a una política de alianza consentida y sincera de los pueblos de Rusia.

"En la época del imperialismo, después de la revolución de febrero, cuando el poder pasó al partido burgués de los K.D. (demócratas constitucionales) la política de abierta incitación al odio dió paso a una política de enredos y provocaciones, que se disimulaban con declaraciones acerca de "la libertad" y "la igualdad" de los pueblos. Los resultados de esa política son conocidos: recrudecimiento de los odios nacionales y quebrantamiento de la confianza mutua.

"Es preciso poner término a esta política indigna, llena de mentiras, de desconfianza, de enredos y de provocaciones. Es menester reemplazarla en lo sucesivo por una política franca y sincera, para que entre los pueblos de Rusia reine una confianza absoluta.

"Sólo gracias a esta confianza puede lograrse una alianza sincera y duradera de los pueblos de Rusia.

"Únicamente mediante esta alianza pueden vincularse estrechamente los elementos obreros y campesinos de los pueblos de Rusia y constituir una fuerza revolucionaria capaz de resistir a todo atentado de la burguesía imperialista y anexionista.

"El Congreso de los Soviets proclamó en junio último el derecho de los pueblos de Rusia a su libre determinación.

"El segundo Congreso de los Soviets, celebrado el pasado mes de octubre, confirmó este derecho inalienable de los pueblos de Rusia, en términos más enérgicos y precisos.

"Acatando la voluntad de estos Congresos, el Consejo de Comisarios del Pueblo resolvió adoptar, como base de sus decisiones sobre la cuestión de las nacionalidades de Rusia, los principios siguientes:

- "1. Igualdad y soberanía de los pueblos de Rusia;
- "2. Derecho de los pueblos de Rusia a su libre determinación, inclusive su derecho de secesión y de formar Estados independientes;
- "3. Abolición de todas las restricciones y de todos los privilegios fundados en la nacionalidad y en la religión;
- "4. Libre desarrollo de las minorías nacionales y de los grupos étnicos que habitan el territorio de Rusia.

"Los decretos correspondientes serán formulados tan pronto como se constituya la Comisión de Asuntos Relativos a las Nacionalidades."

346. Conforme al artículo 13 de la Constitución actual,<sup>327</sup> la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es

un Estado Federal constituido por las Repúblicas Socialistas Soviéticas siguientes, todas con igualdad de derechos:

República Socialista Federal Soviética de Rusia;  
República Socialista Soviética de Ucrania;  
República Socialista Soviética de Bielorrusia;  
República Socialista Soviética de Azerbaiján;  
República Socialista Soviética de Georgia;  
República Socialista Soviética de Armenia;  
República Socialista Soviética de Turcomania;  
República Socialista Soviética de Uzbekistán;  
República Socialista Soviética de Tajikistán;  
República Socialista Soviética de Kazakistán;  
República Socialista Soviética de Kirguisia;  
República Socialista Soviética Carelio-Finesa;  
República Socialista Soviética de Moldavia;  
República Socialista Soviética de Lituania;  
República Socialista Soviética de Letonia;  
República Socialista Soviética de Estonia.

Cada república federada tiene su propia Constitución, que tiene en cuenta las características de la república y que se ajusta a la Constitución de la URSS (artículo 16). A cada república federada se le ha reconocido el derecho de separarse libremente de la URSS (artículo 17) y el territorio de las repúblicas no puede ser modificado sin su consentimiento (artículo 18).

347. La República Socialista Federal Soviética de Rusia se compone de varios territorios y regiones; comprende además las repúblicas socialistas soviéticas autónomas: de los Tártaros, de los Bashkiries, el Dagestán, Buriato-Mogolia, Kabardina, Komi, Mariiskaia, Mordovskaia, Osetia, Udmurtskaia, Chervashkaia, Yakutia y las regiones autónomas de Adigiiskaia, Gorno Altaiskaia, Byrobidyan, Tuviuskaia, Jakasskaia, y Chierkieskaia (artículo 22).<sup>328</sup> Forman parte de la República Socialista Soviética de Azerbaiján: la República Socialista Soviética Autónoma de Najichevan y la región autónoma de Nagorni-Karabaj (artículo 24). Forman parte de la República Socialista Soviética de Georgia: la República Socialista Soviética Autónoma de Abjasia, la República Socialista Soviética Autónoma de Ajaria y la región autónoma de Ossetia Meridional (artículo 25). La República Socialista Soviética de Uzbekistán comprende la República Socialista Soviética Autónoma de Kara Kalpakia (artículo 26) y la República Socialista Soviética de Tajikia comprende la región autónoma de Gorni-Badajchan (artículo 27).

348. La larga lista de repúblicas socialistas soviéticas, de repúblicas socialistas soviéticas autónomas y de regiones autónomas así como sus nombres, que son precisamente los nombres de pueblos de Rusia, prueban que se ha procurado satisfacer, dentro de la organización federal del Estado, las aspiraciones de los diversos grupos étnicos.

349. Se observará igualmente que las disposiciones siguientes tienden a asegurar la plena aplicación del principio de la no discriminación.

El artículo 123 de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas dice:

"Todos los ciudadanos de la URSS gozan de igualdad de derechos, sin distinción de nacionalidad ni de raza, en todos los órdenes de la vida económica, pública, cultural, social y política. Toda restricción di-

<sup>326</sup> *Annuaire des droits de l'homme pour 1946*, pág. 456.

<sup>327</sup> Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (texto inglés, Moscú, 1952).

<sup>328</sup> Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (texto inglés, Moscú, 1952).



recta o indirecta de estos derechos será objeto de las sanciones previstas por la ley."

Además en el artículo 597 del Código Penal de la República Socialista Federal Soviética de Rusia figuran las disposiciones siguientes:

"Toda propaganda o agitación encaminada a incitar al odio o a la discordia nacional o religiosa, así como la difusión, la preparación y la posesión de escritos de esta naturaleza serán objeto de una pena de privación de libertad de dos o más años.

"Cuando se cometan los mismos hechos en tiempo de guerra o durante disturbios populares de importancia, sus autores podrán ser castigados con una pena de privación de libertad de dos años por lo menos; en casos particularmente graves, el culpable podrá ser fusilado".<sup>329</sup>

350. Ruth Benedict y Gene Weltfish dicen a este respecto:

"Durante una generación, la nación rusa ha mostrado lo que se podía hacer para acabar con el pre-

juicio racial en un país donde diversos pueblos viven uno junto a otro. No ha esperado a que el espíritu del pueblo cambie; en Rusia se ha conseguido especialmente que la discriminación racial y la persecución sean ilegales. La nación rusa ha hecho honor a las tradiciones, a las costumbres y a las artes de las numerosas tribus y países que son parte integrante de la gran comunidad nacional. Los grupos más atrasados han recibido una ayuda especial que les permite ponerse al mismo nivel que los más adelantados. Cada pueblo ha tenido la posibilidad de desarrollar sus propias formas culturales, su lengua, su teatro, su música y sus bailes. Al mismo tiempo que la nación rusa facilitaba a cada grupo los medios para su desarrollo nacional característico, fomentaba en todo lo posible los intercambios culturales de tal manera que cada grupo, una vez consciente de sí mismo, se convertía en parte integrante de la nación.

"El pueblo ruso ha acogido las *diferentes* culturas y ha rehusado considerarlas como *inferiores*. La verdad es que de todas las partes del programa ruso ninguna otra ha logrado tanto éxito como la relativa a la cuestión racial."<sup>330</sup>

<sup>329</sup> Respuesta del Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas a la petición de información dirigida por el Secretario General, de conformidad con la resolución 303 F (XI) del Consejo Económico y Social, E/CN.4/Sub.2/122/Add.15.

<sup>330</sup> Ruth Benedict y Gene Weltfish *The Races of Mankind*, (Public Affairs Pamphlet, No. 85, Public Affairs Committee, Inc., New York, N. Y.)

## SEGUNDA PARTE

### ESTUDIO SOBRE LAS POSIBILIDADES DE UN ARREGLO PACIFICO

#### I. Una labor difícil

351. Ante los deberes que le fijara la resolución 721 (VIII) de la Asamblea General, la Comisión se ha dado perfecta cuenta de las dificultades inherentes a su labor, que no pueden compararse con las que debió vencer para preparar su informe anterior.

352. En tanto que la Misión confiada a la Comisión por la Asamblea en 1952 fué una misión de análisis y de descripción de una situación, acompañada de una comparación de sus elementos con los principios de la Carta, con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y con ciertas resoluciones fundamentales de los órganos principales de las Naciones Unidas, en las nuevas atribuciones se invita concretamente a la Comisión a "sugerir medidas capaces de contribuir a aliviar la situación y a facilitar un arreglo pacífico". Después de la misión encargada de la descripción clínica y el diagnóstico, se ha confiado a la Comisión que trazara un plan de tratamiento y de terapéutica. Por racional y lógica que parezca esta sucesión de iniciativas, los miembros de la Comisión han debido, sin embargo, apreciar y evaluar todos los graves peligros y todas las responsabilidades especiales que entraña la elaboración de un plan de ese carácter, dadas las circunstancias de la hora actual, y particularmente habida cuenta de la actitud adoptada por el Gobierno de la Unión Sudafricana con respecto a la competencia de las Naciones Unidas para conocer de esta cuestión.

353. Para cumplir su nuevo mandato, la Comisión necesitaba contar con la cooperación y el apoyo moral de las autoridades públicas de todos los Estados Miembros, de todas las instituciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes. Anhelaba vivamente contar con esta cooperación necesaria, con esta cooperación indispensable. Pero la experiencia obtenida al preparar su primer informe podía legítimamente despertar el temor de que no pudiese contar con dicha cooperación de una manera tan universal como hubiera sido deseable. Pero desgraciadamente eso es lo que ha ocurrido. Con tristeza, la Comisión se ha visto obligada a hacer constar las negativas categóricas de cooperación; esto figura en los párrafos 28 y 43 a 46. No corresponde a la Comisión emitir un juicio sobre estas respuestas; ha creído que debe publicar íntegramente los textos pertinentes para que la Asamblea General y los órganos de coordinación de las Naciones Unidas dispongan de todos los elementos que puedan permitirles juzgar por sí mismos si las posiciones así adoptadas pueden considerarse en armonía con los textos constitucionales de las Naciones Unidas o con los acuerdos en vigor entre las Naciones Unidas y los organismos especializados. En particular, si son la expresión de esta solidaridad fraternal y de esta voluntad ardiente de ayuda mutua que debe existir y que debe reforzarse más cada día entre todos los Miembros de la gran familia de las Naciones Unidas.

354. La Comisión aborda su tarea llena de un espíritu de humildad. Animada del más vivo deseo de recoger la mayor cantidad de información posible en el campo de la historia, ha estudiado la manera en que ciertos países, que se ocupan de los problemas de coexistencia de grupos étnicos diferentes, han podido resolverlos parcial o totalmente, en una atmósfera de concordia pacífica... La Comisión se ha dedicado a este estudio — que merece ser continuado por historiadores profesionales que puedan trabajar con toda comodidad y con plena libertad de espíritu — sin grandes esperanzas de encontrar métodos o procedimientos técnicos que pudieran aplicarse directamente, con las adaptaciones necesarias, al problema de la Unión Sudafricana; en realidad, todos los casos son particulares; y la situación de la Unión Sudafricana es, sin duda alguna, sociológica e históricamente única.

De los estudios de la Comisión se deduce que si bien los métodos y las normas técnicas varían de un país a otro, los principios fundamentales son sin embargo idénticos: estos principios, que figuran en las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos y a las libertades fundamentales se han convertido así, aun fuera de la Carta de las Naciones Unidas, en "principios generales de derechos reconocidos por las naciones civilizadas."<sup>351</sup> Si se examinan las grandes experiencias del pasado, como las del Brasil o de Haití, de los Estados Unidos de América o de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, o las experiencias coloniales en curso en que los problemas de conflictos raciales parecen indicar una evolución más o menos rápida hacia soluciones de transacción, es posible encontrar como causa prima de la evolución pacífica más o menos proclamada claramente, más o menos aplicada, y algunas veces en su gran parte victoriosa, una tolerancia racial recíproca, y una afirmación de la dignidad humana igual de los grupos étnicos. Pero es sin duda ilusorio buscar en los hechos registrados por la historia los elementos técnicos de soluciones aplicables a los problemas del presente; el llegar a esta conclusión desilusiona un tanto, y esta dura impresión ha acompañado a los miembros de la Comisión durante su difícil trabajo de estudio, de investigación y de imaginación, con el que se trata de apaciguar los ánimos en el conflicto racial.

355. Por último, la Comisión no podía permanecer indiferente ante ciertas reacciones provocadas por su informe anterior, aun entre personas o grupos que habían reconocido su esfuerzo de objetividad e imparcialidad y que habían llegado a un acuerdo fundamental con la Comisión sobre las tendencias que requería la evolución futura de las relaciones raciales en la Unión Sudafricana. Aun en los círculos en el fondo hostiles a toda segregación racial y dedicados a la cooperación internacional, se había expresado la

<sup>351</sup> Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.



opinión de que los consejos procedentes del exterior suscitarían más peligros que posibilidades beneficiosas, que esos consejos entrañarían el peligro de herir susceptibilidades nacionales y contribuir a que se arraigaran las posiciones adoptadas por una y otra partes. Aunque es verdad que la Comisión conoce, como lo afirma en diferentes pasajes de este informe, que todas las medidas encaminadas a reducir los conflictos raciales deben ser el resultado de iniciativas internas de la propia Unión, fué precisamente para hacer frente a las opiniones expresadas en este sentido por lo que la Comisión reunió y analizó previamente las diversas soluciones presentadas en la propia Unión Sudafricana, por personas o grupos diferentes. Pero la Comisión se resiste a creer en la realidad profunda del peligro señalado; los trabajos que responden a exhortaciones internacionales referentes a un problema como el de la situación racial en la Unión Sudafricana deben ser considerados como una tentativa fraternal de ayuda de la comunidad humana a uno de sus miembros en dificultades; hay que esperar que de este modo se comprendan y aprecien cada vez más los esfuerzos internacionales para contribuir con buenos oficios desinteresados a la solución de conflictos raciales amenazadores o que presentan un carácter bilateral colonial a punto de agravarse.

356. En todo caso, la verdad es que la Comisión se ha visto ante muchas dificultades al comenzar su tarea; hemos señalado sólo algunas de ellas, pero la más grave ha sido la imposibilidad en que se ha visto la Comisión de realizar su trabajo sobre el terreno y ponerse en contacto con las realidades sudafricanas, debido a que el Gobierno de la Unión le ha negado su cooperación. Estas dificultades bien habrían podido motivar desalientos; pero, encargados de una misión de buena voluntad por la Asamblea General, los miembros de la Comisión no podían vacilar ante su deber. La Asamblea juzgará hasta qué punto los obstáculos que se podían evitar, han entorpecido el cumplimiento de la labor confiada a la Comisión.

## II. Conclusiones generales

357. Después de haber examinado los recientes datos recogidos por la Comisión sobre este problema; de haber estudiado la evolución de la situación tomando en cuenta los documentos económicos y las diversas informaciones reunidas en la primera parte del informe como en los anexos, y de haber tenido especialmente en cuenta las soluciones propuestas en el interior de la Unión Sudafricana, la Comisión ha llegado a las conclusiones siguientes:

358. La Comisión reitera las conclusiones formuladas en su primer informe<sup>332</sup> sobre la política de *apartheid* y las medidas adoptadas en virtud de esta política. Como la Comisión hace constar en el capítulo III del presente informe,<sup>333</sup> las medidas legislativas y reglamentarias adoptadas después de su primer informe se ajustan tan poco a las obligaciones asumidas por la Unión Sudafricana en virtud de las disposiciones de la Carta sobre derechos humanos como las medidas adoptadas anteriormente. Estas nuevas medidas tampoco se ajustan a determinadas disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por lo tanto, la Comisión reafirma su profunda convicción anteriormente expresada en su Informe, especialmen-

te en el párrafo 905, de que la política de *apartheid* amenaza gravemente la vida nacional, las relaciones exteriores de la Unión Sudafricana y el porvenir de las relaciones pacíficas entre los grupos étnicos.

359. Su convicción ha sido reforzada por el estudio de la tirantez en el interior del país, que ha aumentado en el curso del año último: el capítulo IV del presente informe contiene una sección especial (sección XI) que versa sobre la "Tirantez y medidas de represión". Pero la tirantez, más o menos grave, ha sido igualmente señalada en la información que figura en otras secciones del mismo capítulo, especialmente las secciones V (Propiedad, residencia y alojamiento), VI (Movimiento e inmigración), VII (Educación), VIII (Trabajo y ejercicio de las profesiones) y X (Vida en las zonas reservadas). Esta convicción se refuerza igualmente por el estudio de los hechos económicos y de su desarrollo en el curso de un pasado más o menos reciente, y por el examen de los "efectos de la política de segregación racial sobre el desarrollo de la estabilidad económica en la Unión Sudafricana". En el estudio sobre la materia, realizado a petición de la Comisión, un economista de alta reputación moral y profesional, ha llegado, entre otras, a las conclusiones siguientes: "El efecto práctico, en la hora actual, de la política de *apartheid* parece ser la imposición de cargas más pesadas a la economía y la introducción de restricciones considerables a la libertad de los indígenas en el campo de la actividad económica". "Hay razones... para creer que eso sería una empresa de larga duración y sumamente costosa, y que la pesada carga que impondría tendría que ser soportada tanto por los indígenas como por la población europea." "Diversas razones hacen pensar que el movimiento hacia el *apartheid* indudablemente agravará los antagonismos raciales."<sup>334</sup>

360. Además, como ha indicado el Sr. Strauss, jefe de la oposición, en un debate reciente en la Asamblea de la Unión, pese a la política de *apartheid*, la interpenetración de grupos en la vida económica del país, lejos de desaparecer se acentúa cada vez más. El número de bantúes no cesa de aumentar tanto en las empresas mineras como en las industrias de transformación y en las explotaciones agrícolas europeas.<sup>335</sup> En su respuesta, el Dr. H. F. Verwoerd, Ministro de Asuntos Indígenas, admitió estos hechos, al decir que el empleo cada vez mayor de indígenas no debía ser causa de integración.<sup>336</sup> En otro discurso, pronunciado en Vereeniging en mayo último, el mismo Ministro declaró que aunque había integración económica a causa del empleo de indígenas en la industria y en las explotaciones agrícolas, también "los asnos, los bueyes y los tractores empleados por los agricultores habían sido integrados en la economía del país, por ser también indispensables".<sup>337</sup> Ante estas palabras que degradan la mano de obra humana al nivel de las bestias de carga se experimenta un profundo sentimiento de rebelión. Es verdad que declaraciones de este género<sup>338</sup> crean de por sí tirantez y disturbios; no obstante, una cosa queda demostrada: cualquiera que sea el lenguaje y los términos empleados, un vo-

<sup>334</sup> Véase Anexo I, cap. VIII.

<sup>335</sup> *Union of South Africa, House of Assembly Debates (Hansard)*, 1954, No. 1, págs. 26 y siguientes.

<sup>336</sup> *Ib.*, No. 1, pág. 198.

<sup>337</sup> *Rand Daily Mail*, 20 de julio de 1954.

<sup>338</sup> El Ministro de Asuntos Indígenas empleó casi las mismas expresiones en otro discurso pronunciado en Randfontein. Véase *Rand Daily Mail*, 19 de julio de 1954.

<sup>332</sup> Véase A/2505, párrs. 898 a 904.

<sup>333</sup> Véanse los párrs. 102 y siguientes.

cero calificado del Gobierno ha admitido que la política del Gobierno no ha logrado detener el proceso de interpenetración de los grupos étnicos en la esfera económica.

351. Ciertos datos recogidos por la Comisión confirman las preocupaciones expresadas en su primer informe.<sup>339</sup> La Comisión había señalado el peligro de que las fuerzas de agitación y de subversión encontraran, en el ambiente de tirantez característico de la situación en este país, condiciones favorables para su desarrollo y crecimiento, de manera que los elementos no europeos terminarían por considerarlos como "portadoras de sus esperanzas de liberación". Según el criterio de la Comisión, según pasa el tiempo aumenta el peligro de que la lucha contra la *apartheid* sea utilizada y aprovechada por fuerzas que no constituyen una garantía ni para una solución pacífica, ni para el respeto integral de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana y de otros principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas. A juicio de la Comisión, las fuerzas democráticas de los pueblos libres están llamadas a encargarse de la liberación de los oprimidos y convertirse en su apoyo y su esperanza.

362. La Comisión quiere recalcar al mismo tiempo otro efecto de la política de *apartheid* que ya señaló el año pasado, pero que tal vez no resalta con suficiente claridad en su informe anterior; se trata del efecto psicológico de esa política sobre la población, sobre su desarrollo espiritual y moral y sobre la vida social. Las informaciones recogidas por la Comisión desde la presentación de su primer informe lo han puesto muy de relieve.

363. Como lo señaló tan acertadamente la Corte Suprema de los Estados Unidos en su fallo de 17 de mayo de 1954,<sup>340</sup> la segregación por motivos de raza crea en los individuos sometidos a ella "un sentimiento de inferioridad que puede dejar en sus corazones y espíritus una huella que indudablemente jamás se podrá borrar". Además, se desarrolla muy a menudo en estos individuos un resentimiento fácil de explicar contra los grupos blancos, cosa que introduce en el país un factor permanente de conflictos y de rebelión. Por otra parte, se crea entre los grupos blancos un sentimiento de inseguridad con respecto a la población no europea, sentimiento que debe su existencia al temer más o menos consciente de una reacción violenta. De este modo desaparece poco a poco ese mínimo de confianza mutua y de contacto humano, condición indispensable para la existencia y el desarrollo normales de una sociedad civilizada.

364. Fuera de la *apartheid* tal como se practica o tal como se tiende a constituir en la actualidad, hay otro concepto que se basa también en la idea de la segregación de los grupos étnicos, pero que difiere de él por su objetivo consistente en una separación territorial que puede y, para algunos, debe llegar hasta el establecimiento de Estados soberanos para cada uno de los grupos europeos y bantúes. No hay duda de que en algunos casos la partición de un país se ha llevado a la práctica y la Comisión ha citado algunos ejemplos en la sección II del capítulo VII. Como señaló el Profesor Hoernlé, una solución de esa clase no es de por sí antidemocrática, cuando está encaminada a destruir hasta la posibilidad de la dominación de un grupo por otro. Pero, para que la separación o la

partición pueda hacerse, es necesario que los grupos estén suficientemente localizados, es decir, que cada uno de ellos constituya la mayoría en una región geográfica económicamente viable. Ese no es el caso en la Unión Sudafricana. Solamente en las zonas reservadas los bantúes constituyen una mayoría compacta. Ahora bien, estas zonas que ya están superpobladas sirven más de fuente de mano de obra para la industria sudafricana que de fuente de verdadero sustento para su población actual. ¿Cómo se puede pensar, por lo tanto, que puedan absorber a las masas indígenas que viven en las granjas del hombre blanco y en las grandes ciudades industriales? Los planes que tienden a aumentar la capacidad de absorción de las zonas reservadas prevén sobre todo la creación de nuevas industrias no tanto en el interior de las zonas reservadas, como en las proximidades de las mismas. Aun suponiendo que eso fuera factible, sólo se trataría de perpetuar una situación en la cual la barrera étnica horizontal sería mantenida, reservándose el blanco los cargos directivos y quedando los negros reducidos, como en la actualidad, a ocupar los empleos subalternos y mal retribuidos. Por lo demás, llevarían vidas de trabajo que no estarían verdaderamente separadas. La Comisión estima que ninguna persona de espíritu objetivo puede dejar de considerar que una separación completa de grupos étnicos que prosiguen su evolución separadamente y que desarrollan, cada uno según su propio genio, destinos independientes, es un objetivo completamente quimérico e imposible de alcanzar. Por consiguiente, no sólo sería inútil sino peligroso poner al servicio de su realización una política de fuerza por más liberal y paternal que se trate de hacerla parecer a los que a ella están sometidos. Esa segregación completa es tanto hoy día como lo será en el porvenir próximo o lejano completamente imposible de realizar. Las soluciones de separación territorial, ya irrealizables cuando se trata de resolver los problemas de los bantúes, no tienen de ninguna manera en cuenta los otros dos grupos no blancos, es decir de las personas de origen étnico mixto (*coloured*) y los asiáticos. El problema actual persistiría para esos grupos a menos que se resolviera por medio de la integración.

365. A pesar de que una solución de carácter federal puede parecer más fácil de realizar que la solución de la partición territorial, sobre todo en la variante de Keppel-Jones, que prevé una fusión total de la Unión y no solamente, como la de Thompson, el establecimiento de un estado bantú al lado de las cuatro provincias actuales, cabe preguntarse si sería completamente satisfactoria para todos los habitantes de la Unión. Por lo demás, aun en el caso de que permitiera establecer un equilibrio político satisfactorio entre los diversos grupos étnicos y garantizara a éstos la preservación de sus derechos, sólo sería una solución parcial puesto que por sí sola no resolvería el problema central de las relaciones sociales y económicas entre los individuos que pertenecen a los diversos grupos: las relaciones en esas esferas continuarían como en el pasado. Ese problema esencial debe por tanto ser resuelto ya sea con un Estado federal o bien con un Estado unitario. Por otra parte, los autores de los planes federativos lo han comprendido perfectamente así.

366. La difícil y dura realidad que, a juicio de la Comisión, todos los grupos deben tener siempre presente, es que la evolución económica impone e impondrá una colaboración cada día más estrecha entre todos

<sup>339</sup> A/2505, párr. 905.

<sup>340</sup> Véase párr. 326.

los seres humanos de la Unión, utilizados cada uno de ellos teniendo en cuenta su respectivo grado de desarrollo intelectual y técnico, pero a base de igual dignidad, afirmada en las disposiciones legislativas y reconocida progresivamente en la práctica de las relaciones sociales consuetudinarias. Cualesquiera que sean las medidas que se puedan decretar y que se trate de imponer, la realidad es que durante muchísimos años, durante muchísimas décadas, la población negra necesitará una dirección intelectual y técnica para ayudarla en la evolución progresiva a la que aspira; asimismo, la población blanca necesitará para el desarrollo económico, industrial y agrícola de la Unión de una mano de obra abundante, negra en su mayoría, que cada día apreciará más sus derechos, sus responsabilidades y su papel esencial en el porvenir del país. Para la Comisión, la gran realidad humana de la época actual, la que hoy forja la historia de la Unión Sudafricana es que la experiencia del pasado, como la situación económica y social actual, como la evolución acelerada de las posiciones espirituales, imponen a todos los grupos étnicos una presión creciente, inevitable, que no pueden tratar de eludir sin correr graves peligros, para que construyan juntos, a pesar de todos los obstáculos, y cualesquiera que sean los sacrificios que impliquen para los unos y para los otros, una comunidad integrada, que se esfuerce por incorporar cada vez más el principio de la dignidad humana de la Declaración de Derechos Humanos en la vida ardiente de la Nación.

367. Teniendo en cuenta esa convicción, que ha hecho suya, la Comisión ha comprobado, complacida, que en la misma Unión Sudafricana se han elevado numerosas voces para sugerir diversas soluciones para los problemas raciales que son diferentes de las formuladas por los partidarios de la *apartheid*. Propuestas por intelectuales, científicos, etnógrafos, dirigentes cívicos, religiosos, agrupaciones diversas, civiles, políticas o religiosas, esas soluciones cuyos detalles se describen en el presente informe<sup>341</sup> tienen esto de común — y de tranquilizador — que todas ellas, con mayor o menor vigor, pero con igual claridad, proclaman un objetivo común: la integración y la asimilación de los diferentes grupos étnicos que se debe lograr a base de la igualdad de los hombres. En cambio, esas soluciones difieren bastante en cuanto a la “planificación” de las medidas que se deben adoptar: en el establecimiento de prioridades, en los plazos que se deben prever para alcanzar los diversos objetivos propuestos. Así por ejemplo, las opiniones formuladas por numerosos y calificados voceros del pensamiento nacional tienden a fijar a la política de la Unión objetivos en conformidad con los que los trabajos y los estudios de la Comisión le llevan a ella misma a sugerir; y las diferencias que subsisten entre esos hombres o esos grupos que tienen los mismos objetivos pueden considerarse como circunscritas a las diferencias entre las etapas para aplicar las medidas encaminadas a lograr progresivamente diversas formas de integración: económica, social o política.

### III. Hacia una solución pacífica

368. Debido a la falta de colaboración del Gobierno de la Unión Sudafricana, la Comisión no pudo establecer contacto directo con la realidad y los problemas sudafricanos, ni pudo cambiar opiniones ni dis-

cutir con individuos y con grupos, por lo que se da cuenta de los severos límites que esa situación le impone. Es evidente que no está dentro de sus posibilidades el presentar un plan general articulado detallado y escalonado en el tiempo para hacer frente a una situación económica, social, política y humana tan compleja y tan amenazadora y que sólo ha podido conocer por medio de telecomunicaciones.

369. Cumpliendo, sin embargo, el encargo que le hiciera la Asamblea General, la Comisión somete a su consideración varias sugerencias que, a su juicio, pueden contribuir eficaz y rápidamente a aliviar la situación y a favorecer de esa manera una solución pacífica.

#### SUGESTIÓN 1. RELACIONES INTERRACIALES: CONFERENCIA INTERRACIAL

370. Estimando que nada contribuiría más a la buena armonía y al entendimiento entre los diversos grupos que las relaciones frecuentes y constantes entre los individuos que los componen, la Comisión *sugiere* que todos los interesados realicen en ese sentido serios y sostenidos esfuerzos. La Comisión recuerda en especial que en su primer informe<sup>342</sup> había indicado que “las Naciones Unidas podrían *expresar el deseo* de que el Gobierno de la Unión Sudafricana estime posible examinar de nuevo los elementos de su política con respecto a los diversos grupos étnicos. Las Naciones Unidas podrían *sugerirle* vías y medios para tratar de formular una nueva política, como, por ejemplo, una conferencia de “mesa redonda” en la que participaran representantes de los diferentes grupos étnicos de la Unión, encargada, en un esfuerzo de conciliación, de presentarle propuestas encaminadas a facilitar la evolución pacífica de la situación racial en la Unión Sudafricana. Las Naciones Unidas podrían prometer que varios representantes de las Naciones Unidas asistirían a esa conferencia, lo que daría a todos la seguridad de que los principios de la Carta se tendrían en cuenta en los debates.”

371. La Comisión ha notado con satisfacción que un deseo casi idéntico fué formulado por el Consejo General (*Bunga*) de los territorios del Transkei, y que las iglesias reformadas holandesas, el South African Institute of Race Relations y varias organizaciones, en especial el Congreso Nacional Africano y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana, han adoptado medidas para convocar conferencias interraciales generales y representativas. La Comisión desearía que todas esas iniciativas fueran presentadas y reunidas bajo el patrocinio o con la participación del Gobierno de la Unión. Por lo tanto, no vacila en reiterar — y con la mayor energía — la sugerencia que hizo en 1953.

#### SUGESTIÓN 2. IDEAS FUNDAMENTALES PARA UNA SOLUCIÓN PACÍFICA

372. La Comisión ha manifestado anteriormente que el pueblo sudafricano es quien debe resolver su problema. Desea, sin embargo, enumerar varias ideas fundamentales extractadas de los programas o de los proyectos originados en la Unión Sudafricana que considera en armonía con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, ideas que deberían ser tenidas en cuenta en todo debate relativo a la solución del problema racial. Al

<sup>341</sup> Véase párr. 265 y siguientes.

<sup>342</sup> Véase A/2505, párr. 908.

enumerarlas. la Comisión se da perfecta cuenta de que su realización sólo puede progresar con el tiempo. Esas ideas son las siguientes:

373. A. Dadas las condiciones de miseria económica y social de la vida de las poblaciones no blancas, toda medida que tienda a elevar su nivel de vida contribuirá a disminuir la tirantez interna en la Unión. La Comisión no vacila en formular aquí esa verdad evidente. No ignora que en ese sentido ya se han realizado importantes esfuerzos, cuya carga fué soportada principalmente por la población europea, tanto en materia de higiene, como de enseñanza, de alimentación o de las condiciones materiales de vida. Pero la Comisión desearía que los círculos responsables de la Unión Sudafricana examinasen si sería conveniente y posible que la población europea realizase un esfuerzo todavía mayor. En esa coexistencia inevitable, en esa colaboración que se debe necesariamente organizar entre los diversos grupos étnicos, aquellos que se han hecho fuertes por la cultura y la técnica, deben comprender que esa fuerza material y espiritual les impone el deber de sacrificarse en bien de la comunidad que se trata de crear y que esos sacrificios, tan grandes como sea posible, son tal vez la condición misma de la existencia y de la estabilidad de esa comunidad. Agreguemos que la Comisión vacilaría en exhortar a los círculos dirigentes de un Estado Miembro a que hicieran sacrificios dolorosos si no hubiera formulado ya en su informe anterior la opinión de que para una obra de ese alcance humano, ese Estado podría apelar a la solidaridad internacional. Reafirma aquí su opinión: el pedir la ayuda de los demás Estados Miembros para realizar en su territorio empresas conformes al ideal de la Carta y cuyo costo sobrepasa sus presentes medios, nunca está reñido con la dignidad nacional, por muy susceptible que ésta sea. Por medio de todos los recursos espirituales, materiales, económicos y financieros de que disponen, por medio de una asistencia técnica generosamente concedida, con el concurso de todos los organismos especializados, las Naciones Unidas *podrían*, y según la opinión de la Comisión, *deberían* ayudar liberalmente a un Estado Miembro que se encuentra en dificultades.

374. B. Dado el papel, evidentemente predominante, que desempeña la situación económica y técnica en la tirantez existente entre los diversos grupos en la Unión Sudafricana, la Comisión estima que será difícil que el Gobierno aplace, sin correr peligro, la adopción de medidas orientadas hacia una *integración "económica"* destinada a remediar los graves sufrimientos que imponen a la población bantú la *dispersión* y la *insuficiencia* de las zonas reservadas, la *excesiva población* de las mismas en relación con sus *recursos naturales*, con la *calidad de su tierra* y con el desarrollo económico y técnico que éstas revelan, y las *medidas de carácter discriminatorio* que se aplican a la mano de obra bantú que ejerce una actividad industrial en las zonas europeas. Reafirmando aquí la imposibilidad, creada por las condiciones de su trabajo, para presentar un plan coordinado por prioridades, la Comisión sólo puede señalar, entre muchos otros, varios campos de acción en los cuales una orientación nueva podría contribuir eficazmente a pacificar los ánimos.

375. a) *Anuncio de una política encaminada a reducir progresivamente el sistema de la mano de obra migrante con miras a su abolición.* En el informe an-

terior de la Comisión<sup>343</sup> se mencionan los efectos nocivos de los trabajadores migrantes. Como anexo al presente informe figura la descripción de las graves limitaciones que ese sistema ha impuesto a la productividad del trabajo humano así como el desarrollo económico, industrial y agrícola.<sup>344</sup> La Comisión estima que es innegable que ese sistema — que constituye un atentado contra la dignidad humana, causa una cantidad enorme de sufrimientos humanos, individuales y colectivos, provoca dificultades en la vida familiar — y esas condiciones de trabajo no serán nunca aceptadas por aquellos que están sometidos a ellas y no serán nunca considerados como una necesidad inevitable por la conciencia universal. Pero es evidente que toda política tendiente a eliminar progresivamente esa grave causa de tirantez implica la *supresión progresiva de las restricciones introducidas por la legislación para el establecimiento de las personas no blancas en los centros urbanos; el reconocimiento del derecho de los bantúes a vivir permanentemente en las ciudades; la aceptación sincera por parte de los europeos de una población no blanca establecida en las ciudades y con derecho a adquirir propiedad.*

376. b) *Realización de un esfuerzo permanente para la enseñanza fundamental de los adultos, con la ayuda de las Naciones Unidas y de la UNESCO, a fin de crear en las zonas reservadas, comunidades agrícolas que asimilen tan pronto como las posibilidades lo permitan, los conocimientos prácticos, la información y el equipo técnico para asegurar, primero la conservación, y luego el desarrollo de los recursos conocidos, así como el descubrimiento y la exploración de los recursos no conocidos o posibles en dichas zonas.*

377. c) *Establecimiento de un plan de largo alcance (pero en el plazo más corto posible) para obtener la "escolarización" o por lo menos el desarrollo tan acelerado como sea posible de un sistema de enseñanza universal entre la población no europea, con el propósito de ofrecer a todos los niños el máximo de posibilidades para el desarrollo de sus aptitudes y de los servicios que pueden prestar a la comunidad; con el propósito también de incorporar y de capacitar, a los no europeos para un verdadero empleo total en la economía del país. La Comisión piensa que para ese plan de largo alcance la Unión Sudafricana debería poder contar con el apoyo moral — y material — de todas las Naciones Unidas y de su sistema de asistencia técnica y financiera.*

378. d) *Supresión de la barrera étnica y reconocimiento del principio de "igualdad de salario por trabajo de igual valor".* Numerosas voces se han elevado en la misma Unión Sudafricana no sólo contra las medidas legislativas que establecen una barrera étnica y empujan a los no blancos hacia los empleos inferiores y mal retribuidos, sino también contra las medidas de orden administrativo encaminadas al mismo fin: política llamada de "trabajo civilizado", política seguida en la concesión de licencias para la explotación de empresas comerciales, industriales o artesanales, cláusulas impuestas a los licitadores para los contratos de obras públicas o de suministros, etc. . . . Contrariamente a lo que se ha pretendido la "igualdad de oportunidades" no conducirá a un desmoronamiento del nivel de vida de la población blanca porque la Unión sufre de una escasez de mano de obra, que es aguda

<sup>343</sup> Véase A/2505, párrafos 773 y siguientes.

<sup>344</sup> Véase Anexo I.

en ciertas actividades,<sup>345</sup> y porque los europeos tienen ventajas considerables sobre los otros grupos y especialmente sobre los bantúes gracias a su nivel de instrucción. Pero la proclamación del principio de que todos los hombres, cualquiera que sea el color de su piel, tienen igual acceso a todos los empleos y de que la remuneración es igual cuando el trabajo es de igual valor, tendrá por sí sola el efecto de apaciguar los ánimos.

379. e) En estrecha relación con lo que precede, *la reorganización del aprendizaje*, vía normal que conducir al trabajador hacia los empleos especializados y mejor retribuidos, a fin de que todos los niños que tienen las aptitudes necesarias puedan beneficiarse de él.

380. f) *Promulgación progresiva de nuevas leyes que reconozcan el derecho de los africanos, personas de origen étnico mixto y en general de todos los no europeos a formar parte de los sindicatos*, y a participar con pleno derecho y en perfectas condiciones de igualdad en todos los casos de conciliación y solución pacífica de los conflictos de trabajo.

381. g) *Abolición progresiva pero tan acelerada como sea posible de la legislación sobre los salvoconductos* que evidentemente está en contradicción con la mayoría y de las tentativas sugeridas precedentemente y que impone a la vida cotidiana de las poblaciones no europeas trabas y servidumbres incompatibles con el concepto que tienen las Naciones Unidas de la libertad y de la dignidad de la persona humana.

382. C. La distinción hecha entre las medidas de integración económica y las medidas de integración política tiene, indudablemente, algo de artificial y de arbitrario y se puede sostener sin incurrir en paradoja que toda intervención del Estado en esa esfera tiene aspectos económicos y aspectos políticos. Sin embargo, el aspecto económico es el que predomina en las esferas para las cuales hemos señalado que una evolución de la orientación de la acción gubernamental podría apaciguar los ánimos y aliviar la situación general. Muy impresionadas y profundamente emocionadas por las condiciones de la situación económica y de la vida material cotidiana de las masas bantúes, hay muchas personas de buena voluntad que parecen resignarse a que se aplacen las medidas de "integración política", y a que se conceda precedencia a las medidas de "integración económica".

383. La Comisión, sin dejar de reconocer la importancia que se debe conceder a la nivelación de las condiciones económicas de vida entre los hombres, independientemente de toda diferencia de raza, de color o de credo, estima que tiene el deber de expresar su convicción de que *las medidas tendientes a lograr la igualdad política entre los diversos grupos étnicos parecen tener una importancia primordial y que no se las puede aplazar sistemáticamente sin grave riesgo*. Tanta noble y eficaz propaganda ha sido hecha por los grandes países evolucionados a favor de la libertad de los individuos, y de la independencia de los pueblos, y se ha exhortado tanto a los hombres para que luchen contra la servidumbre, que no hay que extrañarse demasiado, en vista del desarrollo monumental de las comunicaciones entre los hombres, al ver que esas ideologías y esas exhortaciones han conmovido profunda-

mente el corazón de las masas poco evolucionadas y las han arrastrado a la acción. Es decir, que la Comisión no puede menos que recomendar con convicción la adopción de una política que con todos los miramientos necesarios, con todas las etapas inevitables, se propusiera asociar cada vez más a las masas no blancas en la acción política de la comunidad nacional sudafricana de la cual son un elemento constitutivo indispensable, irremplazable e inseparable.

### SUGESTIÓN 3. POSIBLE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS

384. Si la Asamblea General estimara conveniente considerar todo o parte de este programa como capaz de constituir la base de un plan provisional para una cooperación final con el Gobierno de la Unión Sudafricana, la Comisión sugeriría que ofreciera al Gobierno de la Unión establecer a solicitud suya un comité de expertos técnicos especializados en la planificación del desarrollo económico y social, especialmente en las sociedades multirraciales, y de pedir a esos expertos que reunieran en un conjunto ordenado todas las posibilidades de ayuda y de asistencia que pudieran facilitar las Naciones Unidas y los organismos especializados. No cabe duda de que una iniciativa de esa clase podría parecer a muchos poco compatible con la timidez o la prudencia que acompañan generalmente a las acciones internacionales. Pero, si la prudencia puede ser legítima, la timidez no lo es. Es preciso tener en cuenta que las Naciones Unidas han tomado iniciativas de esta clase y de gran alcance para restaurar y reconstruir países, *después* de que fueron víctimas de conflictos; ¿por qué habría que vacilar ante iniciativas semejantes cuando se trata de *prevenir* conflictos amenazadores? La solidaridad internacional se encuentra ante una situación de esa clase en la Unión Sudafricana.

\*  
\*      \*

La Unión Sudafricana tiene ante sí un largo camino, arduo y lleno de obstáculos para llegar algún día a conseguir el apaciguamiento de los ánimos y la colaboración sincera de los grupos étnicos. *Lo importante es seguir el buen camino*. La Comisión cree sinceramente que la vía de la *apartheid* conduce a atolladeros inevitables y a conflictos amenazadores. A pesar de todas las dificultades heredadas del pasado, y siempre intensas en el presente, los hombres blancos, los hombres negros, los hombres de origen étnico mixto están obligados a caminar juntos; y hasta diríamos están condenados a vivir juntos y a construir juntos una comunidad orgánica. La vía de la integración progresiva es la única vía que parece abierta y que parece conducir a un porvenir pacífico aceptable tanto para unos como para otros. Para recorrer ese camino, será indispensable tener perseverante y tenazmente una voluntad de colaboración, de negociación, de conciliación, que será puesta a prueba todos los días; voluntad de tolerancia y también voluntad de sacrificios. Esa asociación será difícil; los unos tendrán que abandonar sus teorías de superioridad racial que legitiman una supremacía política basada en conceptos caducos no confirmados por la ciencia moderna; los otros, tendrán que darse cuenta que un golpe de varita mágica no podrá incorporar en los hechos, sin pasar por numerosas etapas, los ideales de igualdad y de solidari-

<sup>345</sup> Véase Anexo I, párrafo 64 y siguientes, cap. VIII (Resumen de las conclusiones) y párr. 9.

dad fraternales enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y que tienen un lugar en el corazón de los pueblos. Los unos y los otros tendrán a menudo que mitigar temporalmente la violencia de las reivindicaciones de su derecho o de sus aspiraciones ante el cumplimiento de sus deberes para con la comunidad que se trata de construir pacíficamente. Repitémoslo, lo importante es seguir el buen camino. La Comisión se inclina a creer que su informe contribuirá a que el pensamiento del pueblo sudafricano haga una elección

acertada, y no duda de que la ayuda moral, espiritual y material de las Naciones Unidas, si se ofrece generosamente en el plano de cooperación internacional, pueda ser finalmente aceptada por el Gobierno de la Unión. Tampoco duda de que su presencia pueda facilitar la difícil asociación que no puede dejar de producirse entre los diversos grupos étnicos y que pueda convertirse en un elemento decisivo en la orientación de ese país hacia un gran destino construido en torno al respeto de la dignidad de la persona humana.





# ANEXOS

## ANEXO I

### Estudio sobre las repercusiones de la política de segregación racial en la estabilidad y el desarrollo económicos de la Unión Sudafricana

*Preparado por Paul H. Guénault, del Departamento de Economía y de Ciencias Políticas del University College of Wales, Aberystwyth*

#### Nota

En su tercer período de sesiones, celebrado el 23 de febrero de 1954, la Comisión adoptó una resolución (resolución II) en la que disponía, especialmente:

"... c) Realizar un estudio técnico sobre los efectos que la tensión racial y la política de segregación podían haber tenido, o tener aún, en el desarrollo económico del país y confió a su Presidente la tarea de examinar con la colaboración del Secretario General los medios de realizar este estudio e inclusive designar, en caso necesario, un experto que reuniera las más elevadas condiciones morales y técnicas."

Este estudio ha sido preparado en cumplimiento de dicha resolución.

#### INDICE

Capítulo	Párrafos	Página
PREÁMBULO .....	1- 3	109
I. INFORMACIÓN GENERAL.....	4-10	109
II. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE SEGREGACIÓN: EL ASPECTO ECONÓMICO...	11-36	110
1. Zonas reservadas a los indígenas y mano de obra migrante.....	12-18	111
2. La barrera étnica en la industria.....	19-36	113
a) Información general.....	19-26	113
b) Las leyes de salarios de 1925 y 1937 ( <i>Wage Acts</i> ).....	27-28	114
c) La ley de 1937 sobre las funciones de conciliación en la industria ( <i>Industrial Conciliation Act</i> ) y otros obstáculos para la libre negociación de las condiciones de trabajo.....	29-31	114
d) Ley de 1953 sobre los conflictos de trabajo de la mano de obra indígena [ <i>Native Labour (Settlement of Disputes) Act</i> ].....	32-34	116
e) La política del "trabajo civilizado".....	35-36	117
III. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLÍTICA DE SEGREGACIÓN: SERVICIOS SOCIALES.....	37-51	118
1. Información general.....	37-38	118
2. Enseñanza .....	39-43	118
3. Servicios de higiene y de nutrición.....	44-51	119
IV. SEGREGACIÓN RACIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO.....	52-60	121
1. El desarrollo industrial desde la fundación de la Unión.....	52-53	121
2. Distribución del ingreso nacional y necesidades de subsistencia.....	54-58	122
3. Distribución de los ingresos y mercado interior.....	59-60	123
V. LA POLÍTICA DE SEGREGACIÓN Y LA NUEVA EVOLUCIÓN INDUSTRIAL.....	61-72	124
1. El esfuerzo industrial después de la guerra: capitales y recursos naturales disponibles .....	61-63	124
2. El progreso industrial de la postguerra: la mano de obra y la escasez de la mano de obra.....	64-72	125

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
VI. LA <i>apartheid</i> Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS.....	73-88	128
1. El costo de la <i>apartheid</i> .....	73-88	128
2. La <i>apartheid</i> : medidas adoptadas y proyectos.....	79-88	129
a) Control de la urbanización de los indígenas.....	79-80	129
b) Establecimiento de organismos separados para resolver conflictos de trabajo	81	129
c) Establecimiento en la industria de sectores reservados a los diversos grupos étnicos.....	82	129
d) Segregación geográfica de los grupos étnicos.....	83-84	129
e) Mejoramiento de las zonas reservadas.....	85-87	130
f) Existencia de establecimientos de enseñanza separados para los distintos grupos étnicos.....	88	130
VII. LA <i>apartheid</i> Y LOS ANTAGONISMOS RACIALES.....	89-91	130
VIII. RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES.....		131
APÉNDICE: NOTA RELATIVA AL PRINCIPIO DE "IGUALDAD DE SALARIO POR TRABAJO DE IGUAL VALOR".....		132
LISTA DE DOCUMENTOS UTILIZADOS POR LA COMISIÓN.....		133

## Preámbulo

1. En su primer informe a la Asamblea General (A/2505 y A/2505/Add.1), la Comisión presentó detalladamente numerosos aspectos de la política de segregación y de *apartheid*. Teniendo en cuenta las informaciones ya suministradas se tratará, en lo posible, de no repetir en el presente estudio los datos que ya figuran en el informe precedente. Se ha tratado sobre todo de no presentar nuevamente con detalles las disposiciones de aquellos textos de ley ya citados.

2. El presente estudio tiene por objeto netamente definido el estudio de las políticas de segregación y

de *apartheid* en sus repercusiones económicas. Por lo tanto se ha prescindido cuidadosamente de todas las consideraciones morales, doctrinales o puramente políticas. En cambio, cuando ha parecido que ciertas opiniones de valor, tomadas de argumentos no económicos, han influido o pueden influir sobre el curso de los acontecimientos económicos, no se ha dejado de tomarlas en cuenta.

3. La información que figura en este estudio procede principalmente de publicaciones oficiales o de otro carácter.

## Capítulo I

### INFORMACION GENERAL

4. En el sentido que se le da en el presente estudio, hay que entender por política de segregación la política que tiende a que las diferentes razas vivan separadamente, como por ejemplo en diferentes territorios del país tales como las zonas reservadas para los indígenas o los barrios indígenas, o a asignarles empleos o tipos de ocupación distintos, tales como los trabajos especializados para los unos y los trabajos no especializados para los otros, o, también, a agruparlos en organizaciones distintas como los sindicatos de europeos por una parte y los sindicatos de indígenas por otra. No es posible examinar las formas que han tomado esas medidas sin tener en cuenta al mismo tiempo la estructura económica o el nivel de desarrollo económico del país. Así por ejemplo la industrialización ha favorecido la aparición de nuevas formas o de nuevos conceptos de segregación. En cambio, esas formas y esos conceptos han contribuido por su parte a formar la estructura económica actual e, indudablemente, han contribuido mucho a determinar el ritmo y la naturaleza del progreso económico que se ha producido. Por lo tanto, no se podría examinar la política de segregación y sus medidas de aplicación aislándolas del ambiente económico, ni estudiar ese ambiente sin tener en cuenta la influencia que ha tenido sobre él la política de segregación.

5. Se puede decir en términos generales que la mayoría de las medidas de segregación que se examinan en este estudio son medidas que obstaculizan la libre circulación y la libre distribución de la mano de obra, impiden el desarrollo normal de esa mano de obra y el desenvolvimiento normal de las actividades. Esas medidas parecen entorpecer deliberadamente la libre competencia y la selección que generalmente se consideran esenciales para la utilización total de la mano de obra. Otras medidas importantes de segregación, como la separación de las instalaciones y servicios públicos, pueden causar costosas duplicaciones de esfuerzos y de capitales y, por ende, absorber recursos que se podrían emplear con más provecho en obras más útiles. Esa es una cuestión que puede tener particular importancia en períodos de empleo total. Por tanto se puede pensar, a primera vista, que la segregación obs-

taculiza el desarrollo económico e impide una utilización total de los recursos nacionales. Se tratará de demostrar esta primera impresión a base de la información de que se dispone.

6. En el curso de este análisis se tropezará con los problemas de una colectividad que ya ha salido de las fases iniciales de desarrollo económico y cuyas actividades características son la agricultura y la minería. En el siglo pasado y hasta una fecha más reciente, la perspectiva de una remuneración elevada para las personas de raza blanca de la comunidad, sumada a la abundancia de trabajadores no calificados que percibían salarios bajos, fué la que atrajo al capital y a la mano de obra calificada extranjeros, necesarios para el desarrollo económico. Se ha llegado a mantener esa situación y a prolongarla por medio de medidas de segregación y de discriminación. Sin embargo, a la fase en la cual era preciso que la mano de obra calificada y los capitales vinieran sobre todo del exterior, ha seguido otra en la cual, al parecer, es indispensable que una parte del capital, la mayoría del personal calificado y de las iniciativas sean nacionales. En este caso, se debe considerar que la política de segregación ejerce una influencia desfavorable sobre la expansión económica. Por lo tanto, se examinará en este estudio hasta qué punto se puede considerar, en una colectividad moderna, industrializada, que la presencia de una abundancia de jornaleros mal retribuidos, muchos de los cuales son migrantes, que no ofrecen por así decir ninguna estabilidad, puede favorecer la expansión y el desarrollo económico. Hubiera sido conveniente examinar detalladamente la influencia de la composición de la mano de obra que pueda ser contratada, sobre la organización y el rendimiento de una empresa. Desgraciadamente, no ha sido posible hacerlo. Se puede sin embargo formular, en parte por deducción, y además basándose también en las declaraciones de quienes están familiarizados con los problemas de la industria, varias observaciones generales. Se habría deseado también analizar con mayor precisión y más en detalle la distribución de los ingresos y la estructura del mercado interno y relacionar más íntimamente esos datos con la aplicación de la política de segregación. En

todo caso, y a pesar de la falta de estadísticas completas, parece que las informaciones de que se dispone bastan para poder describir la situación general.

7. En el análisis que se hace en este estudio de las recientes etapas de evolución se observará que se ha logrado una expansión y progresos económicos rápidos a pesar de las medidas que hubieran debido entorpecerlas. Todas las industrias extractivas, las actividades secundarias y terciarias de la Unión Sudafricana se han desarrollado rápidamente en los años de la postguerra. Sin embargo, esto se ha debido en gran parte a ciertas circunstancias fortuitas, internas o externas, que han favorecido el desarrollo del país. El descubrimiento de nuevos yacimientos de oro y de uranio, por ejemplo, no sólo ha dado lugar a una actividad previa a la explotación de las minas y a la producción de metales, sino que ha fomentado también la demanda de muchos otros productos y servicios que se pueden suministrar localmente y, por ende, la expansión de los sectores de actividades secundarias y de otras actividades. Más adelante se examinará, al mismo tiempo que otros, este factor de los progresos de la postguerra. Que el desarrollo haya sido más rápido que en otras partes no quiere decir de ninguna manera que la política seguida haya sido económicamente más acertada. Puede ser sencillamente que este país hay sido más favorecido. Por consiguiente, lo que se examinará en este estudio es si debido a la política de segregación seguida fué o no más difícil que la Unión obtuviera todos los beneficios que podían proporcionarle las condiciones favorables en que se encontraba.

8. Sin embargo, sería a la vez inexacto e incorrecto afirmar, por principio, que toda medida adoptada actualmente en aplicación de la *apartheid* deba necesariamente obstaculizar el progreso y disminuir el bienestar de aquellos a quienes alcanza. La *apartheid* se propone establecer una forma de segregación más avanzada que la que existía anteriormente; su propósito es, en principio, dar a los indígenas la oportunidad de desarrollar plenamente sus aptitudes y su espíritu de iniciativa en los sectores de actividades que les están reservados. Así, por ejemplo, el empleo de trabajadores indígenas especializados para la construcción de casas destinadas a los indígenas se ajusta plenamente al espíritu de la *apartheid*; es un modo de utilizar los recursos de mano de obra en forma más eficaz de lo que se podía hacer anteriormente, favoreciendo al mis-

mo tiempo a la población indígena, ya se trate de los trabajadores o de los consumidores. Hasta se puede admitir que para hacer que desaparezcan las objeciones con que tropieza su política y para reducir los antagonismos raciales, un gobierno que sigue una política de *apartheid* no dejará de aprovechar todas las ocasiones de esta índole. Es por lo tanto necesario examinar cuidadosamente las diferentes medidas para determinar los efectos que producen y evitar los juicios prematuros. Es lo que se ha tratado de hacer antes de llegar a conclusiones.

9. Hay que señalar que para tratar de calcular el costo probable de la *apartheid* para la colectividad y para sus elementos componentes, no es posible estudiar los efectos esenciales de un programa de acción netamente determinado. El fin que se debe alcanzar con la política de *apartheid* ha sido ya bien definido pero no se ha indicado todavía el ritmo que se debe imprimir al movimiento; se ha dado a entender que el método de aplicación será experimental. La importancia de esta observación no sólo se debe al hecho de que los observadores están algo desconcertados por esa incertidumbre sino también porque aquellos que viven en la Unión y en cuya existencia pueden influir profundamente las medidas de *apartheid* están igualmente inciertos sobre lo que se hará y sobre el momento en que se hará. Hay que considerar esas incertidumbres como factores que entorpecen la corriente de capitales hacia la Unión y que ejercen la influencia sobre el ritmo de la inmigración y de la emigración, el desarrollo de los antagonismos raciales, etc. Por lo tanto, se debe ver en ellas una causa parcial del costo real de la política de *apartheid*.

10. Es necesario ponerse en guardia contra la ilusión que induciría a creer que de las conclusiones del análisis efectuado en el presente estudio se podrán sacar verdaderas soluciones prácticas. En realidad existen otras muchas consideraciones no económicas de las que no tenemos la intención de ocuparnos y que deberían tomarse en cuenta para determinar lo que es deseable y lo que es factible. Sin embargo, al imponerse de las políticas efectivamente seguidas en el pasado y en la actualidad, el lector se encontrará forzosamente obligado a concebir lo que es políticamente factible. Esto no debe dejarlo a uno indiferente, pues tanto los conflictos entre políticas posibles como los conflictos de ideas abstractas, pueden ser el origen de los antagonismos raciales.

## Capítulo II

### PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLITICA DE SEGREGACION: EL ASPECTO ECONOMICO

11. Dentro del alcance de un estudio rápido hay que atenerse forzosamente a los aspectos de la segregación y de la discriminación cuya influencia sobre la estructura y el desarrollo económico de la Unión parecen evidentes. Incluso dentro de esos límites, ha sido necesario limitar el campo estudiado de manera que sólo se han estudiado detalladamente las medidas que se aplican a la población bantú de la Unión para colocarla en una situación desfavorable. Es fácil demostrar lo bien fundado de esta limitación, puesto que cuando se levantó el censo de 1951, había en la Unión unos 8.500.000 bantúes de un total de 12.600.000 habitantes de los cuales 2.600.000 eran europeos, 1.100.000

personas de origen étnico mixto (*coloured*) y 370.000 asiáticos. Como la población bantú constituye, por lo tanto, una fuente importante de mano de obra, se ha pensado que al ocuparse únicamente de la situación creada a ese grupo dentro de la economía nacional se tendría el medio de demostrar con claridad los efectos de la segregación y de la discriminación. Esta forma de proceder se justifica también por otra consideración: fuera del grupo de los bantúes<sup>1</sup> ningún otro

<sup>1</sup> En general y conforme a la terminología oficial, se utilizará en este estudio la palabra "indígenas" en vez de las palabras "bantúes" o "africanos" para designar a los "aborígenes de pura cepa bantú".

grupo racial ha sido objeto de tentativas de segregación y de discriminación tan constantes y tan fuertes.

#### 1. ZONAS RESERVADAS A LOS INDÍGENAS Y MANO DE OBRA MIGRANTE

12. El indígena está sometido desde hace mucho tiempo a restricciones que influyen no solo sobre su lugar de residencia sino también sobre las tierras de las cuales puede ser propietario o que puede cultivar. Los grandes rasgos de esta política han sido fijadas por la Ley de 1912 relativas a la compra y arrendamiento de bienes inmuebles por los indígenas (*Natives Land Act*) que ha creado el sistema de las zonas reservadas a los indígenas. Esa ley estipula que ningún indígena puede, sin la aprobación del Gobernador General, comprar o tomar en arrendamiento tierras que no sean zonas reservadas indígenas a menos que el cedente sea también indígena y que ningún europeo puede comprar tierras que sean de propiedad de un indígena. Esas zonas indígenas, que en 1916 cubrían una superficie de aproximadamente 45.100 millas cuadradas de un total de 472.494 millas cuadradas, han aumentado progresivamente y cubrían: 51.800 millas cuadradas en 1936; y 55.100 millas cuadradas en 1939. Esta ampliación de las zonas reservadas, temporalmente interrumpida durante la guerra, ha continuado desde entonces. Estas zonas son por lo tanto la parte del territorio de la Unión en la cual el indígena puede ejercer ya sea la ocupación de agricultor en una tierra de la cual es propietario o bien, si las circunstancias lo permiten, diversos oficios u otras actividades. Sin embargo, se desprende de informes oficiales y no oficiales que esos territorios sólo ofrecen suficientes medios de subsistencia para una fracción de la población indígena. En realidad en 1946, únicamente 3.100.000 habitantes, o sea menos de la mitad de la población indígena, residía en esas zonas reservadas. Es evidente además, que, en las condiciones actuales, los que viven en ellas no encuentran ni siquiera condiciones mínimas de subsistencia.

13. Por lo tanto, en esos territorios se está produciendo un éxodo constante de mano de obra. Como indicó la Comisión encargada de estudiar los salarios de los indígenas en las minas del Witwatersrand "los indígenas de las zonas reservadas, para tener con qué vivir, tienen que contratarse como asalariados en gran número y casi sin interrupción y sólo pueden interrumpir sus ausencias durante cortos períodos".<sup>2</sup>

El estado de la agricultura y la situación social se resienten inevitablemente de este éxodo que priva constantemente a las zonas reservadas de una gran parte de su población masculina. En 1936, el porcentaje de hombres de 18 a 54 años ausentes de dichas zonas ascendía a 53,9%.<sup>3</sup> Si ese movimiento ha continuado ha sido por la necesidad que tienen ciertas grandes industrias de la Unión y en especial las minas de oro de acudir a esa mano de obra migrante. En realidad las zonas reservadas no son territorios en los cuales se cumplen las aspiraciones de los indígenas que desean dedicarse a la agricultura, sino verdaderos depósitos de mano de obra que sus habitantes indígenas

abandonan como trabajadores migrantes o para establecerse en las ciudades o en las granjas europeas. Todos consideran que esos territorios descuidados desde hace mucho tiempo están completamente desprovistos de vegetación debido a la erosión y a la intensa explotación de los pastizales, son poco fértiles y están superpoblados.

14. Es natural que en todos los países en los cuales el desarrollo de la industria ofrece crecientes posibilidades de empleo se produzca un éxodo de los campos hacia las ciudades. Por eso se ha podido llamar a la región del Witwatersrand, la Meca de los indígenas del Centro y del Sur de Africa.<sup>4</sup> Pero el desplazamiento del trabajador migrante que deja su familia en las zonas reservadas para aumentar sus ingresos con períodos de trabajo en las minas o en otras industrias no se compara con el éxodo hacia las ciudades ocurrido en la mayoría de los demás países. Se explica por la imposibilidad en que se encuentra el trabajador de encontrar su sitio definitivo dentro de la colectividad y de gozar de un nivel de vida normal y estable. La existencia constante de una mano de obra migrante en la Unión es el resultado de tres factores:

a) Insuficiencia de recursos en las zonas reservadas cuya superficie está limitada y cuyo estado de conservación va agravándose desde hace mucho tiempo.

b) La casi imposibilidad en que se encuentran los indígenas de instalarse en las aglomeraciones urbanas o en las regiones industriales.

c) Demanda de mano de obra migrante que no deja de manifestarse mediante una acción metódicamente organizada. Las minas de oro, por ejemplo, contratan y emplean casi exclusivamente este tipo de mano de obra indígena.

Cuando la Comisión de Legislación Indígena<sup>5</sup> señala que la migración de la mano de obra "se ha vuelto una tradición, una costumbre entre los indígenas de las tribus", señala un hecho que, para las poblaciones de las zonas reservadas, no proviene de una tradición de desplazamientos que tiene sus raíces en la tribu, sino de una necesidad manifestada hace ya largo tiempo.

15. Es difícil, sin embargo, medir la fuerza de este impulso económico. Sólo algunas investigaciones poco frecuentes han permitido calcular los ingresos en efectivo y en productos del indígena de las zonas reservadas y en cuanto a sus necesidades, no existen normas exactas que permitan apreciarlas. De todas maneras el sentimiento de indigencia y la conciencia de faltarle lo indispensable dependen en gran parte de la idea que se hace el individuo de lo que es necesario y deseable y, a ese respecto, los habitantes de las zonas reservadas, debido a que cada día están más al corriente de las posibilidades más amplias y de la mayor variedad de bienes y servicios que ofrecen las aglomeraciones urbanas, tienen sin duda alguna una impresión de pobreza acrecentada que amplifica el movimiento migratorio.<sup>6</sup> Al costo real de la vida se tiene que añadir además, la carga de los impuestos que gravan a la población indígena en virtud de disposiciones legislativas especiales. Todo indígena varón debe pagar un impuesto

<sup>2</sup> Véase *Report of the Witwatersrand Mine Natives' Wages Commission on the Remuneration and Conditions of Employment of Natives on Witwatersrand Gold Mines*. U.G., 21, 1944, párr. 207.

<sup>3</sup> Véase *Social and Economic Planning Council, Informe No. 9, The Native Reserves and their place in the economy of the Union of South Africa*, U.G., 32, 1946, pág. 45.

<sup>4</sup> Véase *Conferencia Internacional del Trabajo, 34º período de sesiones, 1951, actas de las sesiones*, discurso del Sr. Gernmill, representante de los empleadores de la Unión Sudafricana, pág. 31.

<sup>5</sup> Véase *Report of the Native Laws Commission, 1946-48*, U.G., 28, 1948, pág. 42.

<sup>6</sup> *Ib.*, pág. 16.

general de una libra esterlina por año a partir de los 18 años y el ocupante de cualquier choza un impuesto anual de 10 chelines. Se ha podido decir que esos impuestos son, ya que deben ser pagados en efectivo, "una de las principales causas" de la migración de la mano de obra. Sea esto así o no, esos impuestos aumentan indudablemente la necesidad en que se encuentra el indígena de las zonas reservadas de aumentar sus ingresos en efectivo.<sup>7</sup>

16. Los motivos de los gobiernos sucesivos y de la población europea para aceptar ese sistema de migración de los trabajadores se puede explicar, por lo menos en parte, mediante las consideraciones siguientes:

a) El sistema de las zonas reservadas, unido a las migraciones de trabajadores, hace posible un tipo de segregación limitada. Los que esperan que la mano de obra indígena se retirará por completo de las regiones habitadas por los europeos consideran que el sistema actual permitiría llegar por etapas sucesivas a ese resultado. Otros, que piensan que la industria no podrá nunca prescindir de la mano de obra indígena, ven en ese sistema una solución permanente del problema de la segregación. El sistema se basa en un plan sobre el cual no es posible extenderse en el presente estudio.

b) Ciertas industrias y en especial las minas de oro parten de la hipótesis que la oferta de mano de obra migrante no se agotará. Es evidente que las minas, especialmente, contratan su personal fuera de la Unión, pero subsiste siempre el temor de que dicha contratación disminuya.<sup>8</sup> Toda disminución importante en el número de trabajadores migrantes que se pueden contratar en el territorio mismo de la Unión sería, para las minas, una fuente de graves dificultades. El Consejo de Programas Sociales y Económicos de la Unión Sudafricana (*Social and Economic Planning Council*) ha considerado por lo tanto que no era posible abolir inmediatamente el sistema de las migraciones sobre todo en lo que se refiere a la industria minera del oro:

"Económicamente, el efecto de un cambio brusco de esta clase sobre la situación financiera de las minas y, en consecuencia, sobre la estructura económica de toda la Unión, sería catastrófico. Si el cambio fuera paulatino, se podría concebir que el mayor rendimiento de una mano de obra estable compensaría con creces, los gastos adicionales que se deben prever. De todas maneras, el asentamiento permanente de familias de trabajadores mineros en la región del Rand sería prácticamente imposible porque no existen lugares necesarios para su instalación y porque los gastos en que se tendría que incurrir por ese concepto serían prohibitivos."<sup>9</sup>

c) Es fácil darse cuenta que toda mejora importante de las condiciones existentes en las zonas reservadas que, por una parte se opondría al impulso económico que origina los desplazamientos de trabajadores y que, por otra, retendría en dichas zonas a una proporción mayor de la población masculina, se opondría a la necesidad de mantener una corriente constante de migración. Por lo tanto, como lo indica en su informe la Comisión de Legislación Indígena, no se puede a la vez reco-

mandar el desarrollo económico de las zonas reservadas e inducir a la mano de obra a que se desplace fuera de dichas zonas.<sup>10</sup>

17. Sería muy conveniente poder medir en cifras la importancia del problema. Desgraciadamente esto es difícil. El último estudio detallado de las zonas reservadas indígenas publicado en 1946<sup>11</sup> calcula que en 1936 el número de los ausentes de dichas zonas ascendía a 396.676 hombres, o sea un poco más de la mitad de la población masculina de 18 a 54 años y a 50.713 mujeres, o sea 447.389 personas en total. No se dispone de cifras más recientes, pero el impulso económico que mantiene las migraciones de trabajadores continúa siempre y las minas de oro emplean todavía por sí solas unos 100.000 migrantes procedentes del territorio mismo de la Unión.<sup>12</sup>

18. Como el problema es muy vasto no se podría dejar de examinar esas consecuencias económicas. La Comisión de Legislación Indígena informó detalladamente sobre la opinión expresada por el Sr. H. R. Burrows, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Natal,<sup>13</sup> que, en resumen, es la siguiente: cuando el obrero se desplaza de empresa en empresa o pasa de empleo a empleo, tiene la tendencia a no trabajar más que en forma irregular y la experiencia demuestra que su rendimiento es más bajo y su salario es menor que si ocupara un empleo estable. Además, cuando la mano de obra es intermitente, la oferta tiene la tendencia a exceder la demanda. En general, la organización industrial deja mucho que desear en las empresas que utilizan mano de obra intermitente: "la lealtad y la disciplina son cualidades que sólo se encuentran entre los obreros estables". La migración es una causa evidente de pérdida de tiempo y la organización de la contratación de servicios como se practica en las minas es una fuente adicional de gastos. Además, como el desempeño de cualquier cargo supone un período de adaptación y de aprendizaje, si la mano de obra se renueva constantemente uno se encuentra ante "un estado permanente de rendimiento inferior a las posibilidades" y el Sr. Burrows concluye diciendo:

"A causa de las dificultades que se oponen a su acceso a las ocupaciones especializadas y en general a la ausencia de alicientes para mejorar su condición, se mantiene al indígena permanentemente en la condición de trabajador no especializado. Por lo tanto, hay poca diferencia para un empleador entre tal o cual africano. La facilidad con la cual se puede reemplazar a un trabajador por otro ha llegado a considerarse a menudo ventajosa para la economía de la Unión Sudafricana. Esta falta de diferenciación da una prueba del grado de empleo insuficiente. La mano de obra africana no sólo tiene la tendencia a permanecer no especializada porque es intermitente, sino que tiene inclinación a permanecer intermitente por no ser especializada."

"La insuficiencia de formación profesional y los pasos frecuentes de un empleo a otro resultan en rendimientos mediocres y sólo proporcionan salarios bajos. El bajo rendimiento individual del trabajador africano hace que el ingreso nacional sea más bajo

<sup>7</sup> Véase U.G. 32, 1946, pág. 43.

<sup>8</sup> Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 34º período de sesiones, 1951, actas de las sesiones, discurso del Sr. Gemmill, representante de los empleadores de la Unión Sudafricana, pág. 31.

<sup>9</sup> U.G. 32, 1946, párr. 186.

<sup>10</sup> U.G. 28, 1948, pág. 17.

<sup>11</sup> Véase U.G. 32, 1946, pág. 45.

<sup>12</sup> Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 34º período de sesiones, 1951, actas de las sesiones, pág. 31.

<sup>13</sup> Véase U.G. 28, 1948, pág. 37.

de lo que debería ser. Además, a salarios bajos corresponden a menudo una vivienda mediocre, un régimen alimenticio insuficiente y en fin de cuentas, un rendimiento disminuído. En ese terreno la situación tiende también a perpetuarse."

## 2) LA BARRERA ÉTNICA EN LA INDUSTRIA

### a) Información general

19. La opinión del Sr. Burrows y los argumentos que la apoyan demuestran que la insignificancia de los ingresos individuales se debe no sólo al sistema de las zonas reservadas indígenas y de las migraciones de trabajadores, sino también a los obstáculos "que impiden a los indígenas el acceso a las ocupaciones especializadas", obstáculos que influyen sobre las posibilidades de remuneración y sobre la productividad de la fracción más importante de la población. Salvo en unas cuantas excepciones, no es en los textos legislativos donde se levantan las barreras étnicas.

En materia de empleo, las principales barreras étnicas establecidas por el legislador se refieren a las industrias extractivas [ley de 1911 sobre las minas y los establecimientos industriales (*Mines and Works Act*) modificada en 1926] y a los de la construcción [ley de 1951 sobre los trabajadores indígenas de la construcción (*Native Building Workers Act*)]. Volveremos a ocuparnos de esta última ley que no es un simple tipo de barrera étnica establecida por el legislador para apartar, en cualquier circunstancia, a los indígenas de los trabajos especializados; demuestra además con más claridad que en la legislación anterior los principios económicos que sirven de base al *apartheid*.

20. Conviene reconocer desde el principio que la segregación y la discriminación profesionales en la Unión no son de origen reciente. Actualmente, están firmemente establecidas, arraigadas en las costumbres, las tradiciones y las instituciones. No son de carácter puramente económico, forman parte de un conjunto mucho más general de costumbres sociales. Es imposible por lo tanto, dar una explicación sencilla de la solidez y de la amplitud de la barrera étnica y más particularmente de explicarla por simples motivos económicos. Sin embargo, es indispensable mencionar ciertos factores que contribuyen a reforzarla y a mantenerla. En primer lugar, figura ante todo la existencia de modos de pensar bien determinados con respecto a las razas.<sup>14</sup> Ese estado de ánimo, que no se puede examinar en detalle, contribuye indudablemente a determinar el comportamiento de los empleadores y de los empleados europeos hacia los indígenas y facilita a la vez la aprobación de las medidas legislativas y la acción del Gobierno; de ese estado de ánimo se deriva un concepto del lugar permitido a las diferentes razas en la colectividad, de las necesidades de las diferentes razas y de los empleos u ocupaciones para los cuales están capacitados y que se les debe permitir desempeñar. Las expresiones corrientes "*Kaffir work*" (trabajo de cafre) y "*civilised labour*" (trabajo civilizado) reflejan esa manera de pensar. En segundo lugar y en el mismo orden de ideas, hay que mencionar el temor de que la libre competencia entre el indígena y el europeo pueda destruir las distinciones sociales y económicas establecidas, hasta tal punto que el europeo podría

encontrarse expuesto a la competencia del no europeo, cuyas "necesidades" son menores, en los empleos semi-calificados, por ejemplo.

21. Las manifestaciones por las cuales se exteriorizan en la práctica esas maneras de pensar son numerosas, aunque sólo se consideren las que influyen en la estructura y el desarrollo económico; habrá que contentarse con examinar solamente algunas de las más significativas. Antes de estudiar tal o cual política, tal o cual medida legislativa, conviene señalar además que unas y otras sólo representan algunos aspectos aislados de una situación general que, en la competencia entre el europeo y el indígena, coloca a este último en una situación desventajosa. Antes de entrar en detalles conviene por lo tanto esbozar algunos de los rasgos de esa situación.

22. En primer lugar, salvo en las ocupaciones en que la pericia se adquiere con la práctica, es difícil que el indígena adquiera la capacitación necesaria para competir con el europeo. No puede procurarse los medios esenciales para una formación profesional avanzada tales como: instrucción general suficiente, enseñanza técnica o aprendizaje. Además, de todas maneras, aun en el caso que se le ofrecieran esas diversas facilidades, la pobreza misma del bantú le impediría aprovecharse de ellas, pues resulta largo y costoso adquirir cualquier formación profesional. El sector pobre de la población tendrá por lo tanto tendencia a permanecer profesionalmente inculto y, en consecuencia seguirá siendo pobre. Por eso, en muchos estados progresistas, hay que salir del círculo vicioso con la enseñanza gratuita y obligatoria, tanto general como técnica y mediante disposiciones de seguro social destinadas a evitar la pobreza absoluta. Si el Gobierno de la Unión no tiene los recursos necesarios para poner esos servicios al alcance del indígena es, naturalmente, en primer lugar porque su ingreso nacional es pequeño con relación al número de habitantes y se puede lógicamente sostener que esto ocurre porque no se alienta a la población indígena a que adquiera conocimientos técnicos. Es un círculo vicioso que, sin embargo, se podría interrumpir adoptando medidas adecuadas importantes. Cada medida facilitaría las siguientes, utilizándose de manera cada vez más eficaz los recursos en mano de obra del país y aumentando el ingreso nacional.

23. En segundo lugar, aun en el caso de que el trabajador indígena se especializara o se capacitara profesionalmente y pudiera por lo tanto competir con el europeo técnicamente, sería difícil que encontrara una ocupación que correspondiese a su preparación. Esto se debe en parte a la legislación (en el caso de las minas de oro por ejemplo), en parte a políticas tales como la del "trabajo civilizado" que tiende a dar preferencia al trabajador europeo e impide así que el indígena pueda presentarse libremente a todos los empleos vacantes y, en parte también a la presión ejercida por la opinión pública europea y por asociaciones organizadas tales como los sindicatos de europeos. Hay también otro elemento que interviene: el que, en el informe de 1925 de la Comisión de la Economía y de los Salarios (*Economic and Wage Commission*), se denomina "la utilización de los tipos de salario como barrera étnica". Más adelante volveremos a ocuparnos de este asunto.

24. En tercer lugar, desprovisto de derechos políticos, falto casi por completo de medios para hacer valer sus derechos en materia de empleo mediante

<sup>14</sup> Véase, en el *Handbook on Race Relations in South Africa*, Oxford, 1949, el capítulo 33 titulado "*Race Attitudes*" por I. D. MacCrone.



negociaciones colectivas, el indígena se encuentra en una situación desfavorable si trata de conseguir los aumentos de salarios y las mejoras en las condiciones de trabajo que los sindicatos de europeos han obtenido para sus afiliados.

25. Sin embargo, es importante, reconocer que esta afirmación general sólo se puede aceptar con ciertas reservas. En efecto, algunos sindicatos de europeos no han prestado atención alguna a la barrera étnica al defender los intereses de sus afiliados y tanto la administración como la opinión pública mismas se dan cada día más cuenta de que "el no europeo, en la ciudad o en el campo, es una parte integrante de la economía general y que se le deben facilitar las posibilidades de desplegar su actividad".<sup>15</sup> Por eso se ha extendido a la población indígena el beneficio de ciertas medidas de asistencia social o de higiene pública y algunos servicios de enseñanza. Sin embargo, esas reservas no son suficientes para modificar la situación general. Las medidas de que se trata, tienden en general a reducir los antagonismos creados por la segregación y a mitigar algunas de sus consecuencias más graves.

26. De lo que antecede se deduce que la barrera étnica no se debe a un pequeño número de medidas o de disposiciones legislativas simples que se pueden aislar fácilmente. Es importante tomar nota de este hecho, pues el análisis de los textos de ley y de su aplicación podría no hacer resaltar bien el efecto combinado de las fuerzas de todos los factores componentes, efecto del cual una simple suma no podría dar cuenta.

#### b) *Las leyes de salarios de 1925 y 1937 (Wage Acts)*

27. La Comisión de Economía y Salarios (*Economic and Wage Commission*) ha examinado detenidamente la posible utilización de los salarios como barrera étnica, a la cual se acaba de hacer alusión: no se podría hacer nada mejor que reproducir los términos empleados por esa Comisión:

"Aunque no se ha insistido en que los indígenas sean expresamente excluidos de las ocupaciones mejor remuneradas, ese resultado se lograría sin embargo si se interpretaran en determinada forma las atribuciones de la Junta de Salarios (*Wage Board*) tal como están fijadas en la Ley de Salarios de 1925 o las disposiciones de otros textos que reglamentan los salarios. El método consistiría en fijar, para un empleo o una ocupación determinada, un salario mínimo tan elevado que ningún indígena tuviera probabilidad de ser contratado. El indígena excepcional cuya eficacia justificaria su contratación con un salario elevado sería eliminado por la presión de la opinión pública que impide que se mantenga a un indígena en ocupaciones esencialmente reservadas para los europeos. Esta política tendría como resultado extender a todos los empleos especializados o que exigen cierta responsabilidad, el régimen que hemos observado en la minería y en algunas otras industrias: presencia de una categoría de blancos calificados que reciben una remuneración relativamente alta y salarios bajos para todos los demás empleados."<sup>16</sup>

Este texto refleja en general, exactamente lo que ha ocurrido a partir de 1925.

28. La Ley de Salarios de 1925, que no se aplicaba ni a la agricultura ni a los servicios domésticos, tendía a establecer normas de salarios y condiciones de trabajo razonables para las actividades en las que la mano de obra no estaba sindicada. Hasta la revisión de 1937, la Junta que realizaba las investigaciones en esos sectores de actividad para formular recomendaciones, no podía proponer salarios inferiores a los que se necesitan para asegurar un nivel de vida "civilizado", a menos que el Ministro aprobara expresamente una decisión semejante. El Senador Ballinger estimaba, en 1934, que en esa época los indígenas consideraban a la Junta de Salarios como "una barrera étnica adicional" y que había buenas razones para ello, puesto que la Junta no sólo tenía tendencia a fijar para los salarios de las ocupaciones calificadas y semicalificadas tipos a los cuales el indígena no podía pretender dadas las condiciones existentes, sino que en muchos casos había elevado también los tipos de los salarios de los empleos no calificados ocupados por los indígenas hasta un nivel que favorecía la substitución de éstos por europeos.<sup>17</sup> En una primera fase, hasta 1937, la Junta se ocupó, principalmente, de la remuneración de los asalariados calificados y semicalificados. Más tarde, se dedicó especialmente a mantener y a aumentar los salarios de las ocupaciones no especializadas, a pesar de que la diferencia entre el nivel de los salarios de las ocupaciones no especializadas y el de las demás ocupaciones continuó siendo anormalmente elevado y sigue todavía siéndolo hasta la fecha. Conviene señalar sin embargo, que aunque la Junta puede fijar salarios en relación con los empleos, no puede en cambio fijarlos en relación con la raza del interesado. No existe por lo tanto, barrera étnica oficial; la barrera, en la medida que existe, se debe a la línea de conducta adoptada. Nada prueba tampoco que la Junta haya tratado de acentuar, deliberadamente, el desnivel existente. El Instituto de Relaciones Interraciales (*Institute of Race Relations*) ha llegado hasta a manifestar que, en los últimos años, es a la Junta de Salarios a quien se debe el aumento del salario mínimo de los trabajadores no calificados en los sectores de actividad de su competencia. Sin embargo, debido al ambiente jurídico y social en el que actúa, la Junta no puede evidentemente hacer gran cosa para reducir la diferencia existente entre los salarios.

#### c) *La Ley de 1937 sobre las funciones de conciliación en la industria (Industrial Conciliation Act) y otros obstáculos para libre negociación de las condiciones de trabajo*

29. La Ley de 1937 sobre las funciones de conciliación en la industria, que reemplaza la ley de 1924 sobre el mismo tema parece constituir, por lo menos en su forma, una tentativa bajo todo punto de vista admirable para prevenir los conflictos entre patronos y obreros y para asegurar la solución de las controversias empleando métodos de conciliación y arbitraje. Prevé la creación de consejos industriales (*Industrial Councils*), de juntas de conciliación (*Conciliation Boards*), y el recurso de recurrir a mediadores o a árbitros. Las sentencias arbitrales dictadas o los convenios concluidos en aplicación de la ley no pueden

<sup>15</sup> *Ib.*, capítulo titulado "Inter-racial co-operation" por Quintin Whyte, pág. 651.

<sup>16</sup> Véase *Report of the Economic and Wage Commission* (1925), U.G. 14, 1926, pág. 124.

<sup>17</sup> Véase W. G. Ballinger, *Race and Economics in South Africa*, Londres, 1934, pág. 49.

hacer distinción alguna por motivos de raza. La disposición más importante quizás es la que establecen los consejos industriales compuestos de representantes de organizaciones patronales y de sindicatos obreros registrados o reconocidos, para el efecto, bajo condiciones expresamente previstas. Los convenios concluidos pueden ser puestos en práctica por ambas partes con la aprobación del Ministro. Cuando no existe consejo industrial, el Ministro puede, en caso de controversia, establecer una junta de conciliación. Los consejos industriales se han difundido considerablemente en los últimos años. Así en 1950, 86 de ellos facilitaron la conclusión de unos 108 convenios; por otra parte, durante ese mismo año, sólo 20 convenios fueron concluidos bajo los auspicios de las juntas de conciliación.<sup>18</sup> Es evidente que la naturaleza de esos convenios depende de la fuerza de los intereses representados y en estos casos la ley establece una discriminación contra el indígena al excluirlo de la definición de la palabra "asalariado" (*employee*). A causa de una omisión bastante curiosa, hasta la promulgación de la ley de 1953 sobre los conflictos del trabajo de la mano de obra indígena (*Native Labour (Settlement of Disputes) Act*) la mujer indígena podría considerarse legalmente como "asalariada".<sup>19</sup> En efecto, en el sentido que le da la ley de 1937, el término "asalariado" excluye a las personas cuyo contrato de servicios está regido por la ley relativa a los amos y criados, por la ley que reglamenta el trabajo indígena, por la ley relativa a los indígenas de las zonas urbanas o por cualesquiera disposiciones dictadas para la aplicación de una de esas leyes. La legislación ulterior no ha modificado el fondo de la disposición que excluye a los trabajadores indígenas de la categoría de "asalariados". Por lo demás no nos ocupamos en este estudio de las incapacidades jurídicas, sino de las consecuencias económicas que resultan de ellas. Estas pueden describirse de la manera siguiente:

a) Los salarios y condiciones de trabajo de los indígenas pueden determinarse mediante convenios concluidos con la participación de consejos industriales, pero como no están considerados como "asalariados" para los fines del procedimiento de conciliación, los indígenas no toman parte en las negociaciones. Se pueden crear organizaciones sindicales de indígenas, pero no pueden ser registradas para los fines de aplicación de la ley. Es evidente que el Ministro podría encargar a ciertos funcionarios que velaran por los intereses de los indígenas en las reuniones de los consejos industriales, pero esos funcionarios no tendrían el derecho de voto. Ese sistema sigue actualmente en vigor. El indígena queda pues excluido del procedimiento oficial de negociación de los convenios colectivos. Esa es para él una desventaja sumamente importante puesto que las otras dos partes en las negociaciones, es decir los empleadores europeos y los asalariados europeos tendrán, al parecer, todo interés en reducir, en lo posible, las ventajas concedidas a los trabajadores indígenas. La estructura de los salarios que resulte de esas disposiciones mantendrá indudablemente la diferencia entre el salario de los trabajadores especializados y

el de los trabajadores no especializados que, como lo dió a entender con justa razón la Comisión de Economía y Salarios (1925) puede constituir en sí una barrera étnica.

b) La evolución de los sindicatos de indígenas ha sido contrarrestada porque no pueden registrarse para los fines de aplicación de la ley de 1937, aunque sin embargo no son ilegales. Si esos sindicatos hubieran podido registrarse, se habrían visto naturalmente obligados a organizarse en forma correcta y viable para ajustarse a las disposiciones de la ley y su desarrollo se habría favorecido también por las ventajas materiales derivadas de la posibilidad de participar en la negociación de convenios colectivos. Esas dos observaciones bastan para comprender que el papel que los indígenas pueden desempeñar en la negociación de los convenios relativos a los salarios es reducido y casi se puede considerar inexistente. Por eso la Comisión Investigadora de Legislación Industrial (*Industrial Legislation Commission of Enquiry*) ha declarado:

"La información disponible sobre dicho punto basta para convencer a la Comisión de que los intereses de los trabajadores indígenas han sido lesionados debido a las condiciones en las cuales se concluyen los convenios colectivos mediante negociaciones entre empleadores y asalariados europeos. Parecería que, en ciertos casos, los asalariados europeos han sacrificado deliberadamente los intereses de los trabajadores indígenas a fin de obtener para sí ciertas ventajas; en otros casos, son los empleadores quienes se niegan a introducir en los convenios colectivos disposiciones relativas a los salarios de los indígenas, porque éstos no están representados en las delegaciones de asalariados. Cuando eso ocurre, los empleadores fijan ellos mismos las tarifas de salarios que están dispuestos a pagar como remuneración para los empleos ocupados por indígenas . . . El Departamento del Trabajo ha tenido inclusive que intervenir en varias ocasiones amenazando con negarse a dar su opinión favorable para la publicación de ciertos proyectos de convenio a menos que los salarios y las condiciones de trabajo de los asalariados indígenas fueran mejorados."<sup>20</sup>

30. Además de la situación desfavorable en la cual se encuentran los trabajadores indígenas con respecto a la conclusión de convenios colectivos, conviene señalar también que el contrato de trabajo del obrero indígena se rige por las leyes relativas a los amos y a los criados, que prevén que el incumplimiento de las obligaciones previstas está sometido a las disposiciones de la ley penal y puede ser sancionado por los tribunales represivos.<sup>21</sup> Dichos textos no establecen en sus disposiciones ninguna barrera étnica. Sin embargo, el hecho de que las infracciones puedan ser demandadas por vía penal ha dado lugar a que se los utilice principalmente en las controversias entre amos europeos y criados no europeos. De este modo el tomar parte en una huelga puede constituir un delito para un trabajador no europeo. Por lo tanto resulta peligroso emplear una de las armas tradicionales utilizadas para lograr reivindicaciones, inclusive si los que quieren hacer uso de ella son un grupo de trabajadores desprovistos de otro

<sup>18</sup> Véase *Official Year Book of the Union of South Africa*, No. 26, 1950, 1953, pág. 289.

<sup>19</sup> Véase E. S. Sachs, *The Choice before South Africa*, Londres, 1952, pág. 162. El Sr. Sachs indica en qué forma fué planteado el problema jurídico en 1944 por el Consejo Industrial de la Industria del Vestido (Transvaal).

<sup>20</sup> Véase *Report of Industrial Legislation Commission of Enquiry*, U.G. 62, 1951, pág. 196.

<sup>21</sup> Véase U.G. 62, 1951, pág. 193.

medio de acción.<sup>22</sup> Como señala el Sr. van der Horst, "Ese principio que consiste en reconocer consecuencias penales a la violación de un contrato que, en la *Common Law* del Africa del Sur no es más que un delito civil, figura en las leyes que reglamentan la contratación y las condiciones de trabajo en la industria minera y en la relativa a los contratos de trabajo de la gran mayoría de los africanos en las zonas urbanas".<sup>23</sup>

31. Pero hay otro elemento más que impide que el sector indígena de la población intervenga en la elaboración de los convenios colectivos: las migraciones de trabajadores. Es evidente que si la mano de obra fuera estable, tarde o temprano surgirían sindicatos que comprenderían la situación e impondrían la conclusión de convenios colectivos libremente negociados. Como la mano de obra es móvil, el sindicalismo sólo puede desarrollarse lentamente, siendo por lo tanto difícil organizar sindicatos poderosos. En las industrias cuyo personal procede de los territorios más diversos del Africa Meridional, los sindicatos no pueden establecerse ni desarrollarse fácilmente.

d) *Ley de 1953 sobre los conflictos de trabajo de la mano de obra indígena* (Native Labour (Settlement of Disputes) Act)

32. En materia de conciliación y de reconocimiento de sindicatos indígenas se deben señalar dos textos posteriores a la guerra. El proyecto de ley sobre la conciliación en los conflictos de la mano de obra indígena (*Industrial Conciliation (Natives) Bill*), que no fué aprobado por el Parlamento, introducía expresamente la discriminación racial en la legislación industrial. En virtud de dicho proyecto los sindicatos indígenas hubieran podido registrarse, mientras que en virtud de la ley de 1937 sobre conciliación en la industria, ningún trabajador indígena habría podido pertenecer a un sindicato registrado. De esa manera los sindicatos europeos y los sindicatos indígenas habrían sido separados y distintos. Se ha afirmado igualmente que las condiciones exigidas por el proyecto antes citado para la creación y el registro de los sindicatos eran tan severas que hubieran impedido la creación de ese tipo de asociación. Uno de esos requisitos merece mención especial: los asalariados que no eran trabajadores indígenas del grupo de actividades considerado no podían formar parte de la directiva sindical sin la autorización del Ministro. De esa manera los sindicatos indígenas hubieran estado sometidos a una disposición restrictiva que el sindicalismo europeo no habría tolerado jamás y, a menos que el Ministro hubiera sido muy tolerante en la aplicación de esa disposición, se habría entorpecido el desarrollo del sindicalismo indígena. Por otra parte, en ese proyecto existían disposiciones relativas a un procedimiento de conciliación con mediación y arbitraje.

El segundo texto que nos interesa, cuya presentación a las Cámaras data de 1952, es el proyecto de ley sobre relaciones profesionales indígenas y, fué aprobado en

1953 con el título de ley sobre los conflictos del trabajo de la mano de obra indígena. Esta ley se aplica a los trabajadores bantúes, con excepción hecha de los empleados agrícolas, del personal doméstico, de los empleados del Gobierno, del personal de la enseñanza y del personal de las minas de oro o de carbón. El Gobernador General puede, sin embargo, extender sus efectos a las dos industrias mineras. Estableciendo regímenes separados para las diferentes razas, esta ley es un ejemplo de los principios de segregación más revelador que todos los textos precedentes sobre el mismo tema. Establece en primer lugar una nueva definición del término "asalariado" (*employee*) tal como se lo entiende en la ley sobre conciliación en la industria y excluye de esa definición a toda persona que pertenezca a una raza o a una tribu aborigen de Africa. Determina el procedimiento que deben seguir los trabajadores que están expresamente excluidos de la ley sobre conciliación en la industria, es decir, los trabajadores indígenas. En segundo lugar, fija un procedimiento especial para resolver los conflictos. En tercer lugar, prohíbe las huelgas y *locks-outs*. Finalmente, deja tal como está la situación de los sindicatos indígenas. En un discurso pronunciado en la Cámara Baja (*House of Assembly*) el Ministro del Trabajo declaró que si el procedimiento establecido daba buenos resultados, "los indígenas no se interesarán por los sindicatos y éstos desaparecerán probablemente por muerte natural".<sup>24</sup>

33. La ley de 1953 prevé la creación de comités regionales de la mano de obra indígena (*Regional Native Labour Committees*) compuestos de miembros indígenas designados por el Ministerio del Trabajo y de un presidente europeo que es un funcionario del trabajo indígena en servicio activo en la región interesada. Esos comités tienen por misión mantenerse en comunicación con los asalariados y los empleadores y tratar de facilitar la solución de las controversias. Se crea también una Junta Central de la mano de obra indígena (*Central Native Labour Board*) compuesta de miembros europeos designados por el Ministro, previa consulta con los comités regionales. Finalmente pueden existir en las diferentes empresas comités de empresa (*works committees*), uno de cuyos miembros está encargado de asegurar el enlace con el comité regional interesado. El comité regional debe tratar de mediar en cuanto surge un conflicto; si no llega a hacerlo, remite el asunto a la Junta Central y si ésta tampoco llega a solucionarlo informa al Ministro indicando si la cuestión debe ser sometida o no al Comité de Salarios. Nada existe en todas esas disposiciones que extienda a la población indígena el beneficio de los principios de los convenios colectivos y de la negociación directa entre sindicatos obreros y patronales. Es evidente además que la creación de los comités regionales y de la Junta Central no está destinada a concederles la facultad de hacerse representar directamente para permitirles formular libremente sus quejas o reivindicaciones, sino a interponer entre las partes interesadas un grupo de indígenas escogidos que tienen que "mediar" o, en un nivel más elevado, un organismo compuesto por europeos que ejercen funciones de "conciliación". Por poco que se admita que el indígena es un ser razonable, deseoso normalmente de mejorar su condición, no se puede, pese a cualquier ilusión que se tenga al

<sup>22</sup> El Decreto especial de tiempo de guerra (*War Measure*) No. 45, de 1952, prohibía expresamente las huelgas; esta prohibición se ha mantenido en vigor por una ley posterior. El Decreto especial disponía que cuando ocurriera un conflicto que interesara a trabajadores africanos el Ministro designaría árbitros; era costumbre consultar en tales casos a los sindicatos de africanos.

<sup>23</sup> S. van der Horst en *Handbook on Race Relations in South Africa*, Oxford, 1949, pág. 145.

<sup>24</sup> Véase *Union of South Africa House of Assembly Debates* (Hansard), primer período, 11a. Legislatura, columnas 867 y 872.

respecto, pensar que ese procedimiento responde a sus aspiraciones.

34. La ley contiene otras disposiciones importantes. Así, por ejemplo, cuando un consejo industrial prepara un acuerdo relativo a empleos ocupados por indígenas, los representantes de la Junta Central y el presidente europeo del comité regional tienen el derecho de asistir a las deliberaciones, pero sin derecho de voto. La Junta Central notifica luego al Ministro si está satisfecha o no y, en el caso de que no esté satisfecha, si considera que se debe remitir la cuestión a la Junta de Salarios. La decisión de la Junta de Salarios debe ser refrendada por el Ministro. Si éste no está conforme, puede devolver el asunto a la Junta de Salarios para un examen complementario. Lo que resalta de esas disposiciones es que ni los representantes de los sindicatos de indígenas ni los indígenas escogidos como representantes pueden hacer valer ellos mismos sus reivindicaciones ante el Consejo Industrial y que inclusive los europeos miembros de la Junta Central, que por lo menos han seguido de cerca el desarrollo del conflicto y pueden asistir a las deliberaciones, no tienen el derecho de voto. Resulta casi inútil subrayar que ese mecanismo impide que los sindicatos de indígenas participen directamente en las negociaciones relativas a asuntos que para ellos son de vital importancia. En realidad los convenios no se concluyen *entre* las partes interesadas, sino *por* cuenta de una de las partes. Es naturalmente indiscutible que los indígenas pueden lograr en virtud de esos convenios aumentos de salarios y una mejora en sus condiciones de trabajo, pues los miembros de los sindicatos, los empleadores y, desde la ley de 1953, el representante europeo de la Junta Central se esforzarán, hasta cierto punto, por mejorar el bienestar del trabajador indígena. Sin embargo, el bienestar del indígena encuentra naturalmente su límite en el concepto de "lo que se le debe dar" y no en el de lo que podría obtener, inclusive como trabajador no especializado, si tuviera derecho a negociar libremente los convenios colectivos.

#### e) La política del "trabajo civilizado"

35. Toda la importancia de este concepto de "necesidades" del indígena, que se refleja en los convenios colectivos, se encuentra en la política llamada del "trabajo civilizado" seguida en el pasado por el Gobierno de la Unión. Se trataba de una política tendiente a proteger el nivel de vida y el bienestar de un sector de la población europea incapaz de conseguir trabajo especializado. En la mayoría de los casos se trataba de individuos que formaban parte de los "squatters" no propietarios, que habitaban en distritos rurales "viviendo pobremente de lo que el propietario se dignaba darles".<sup>25</sup> La Carnegie Corporation proporcionó entre 1928 y 1932 los capitales necesarios para realizar una investigación que reveló que en 1926 los "blancos pobres" eran aproximadamente unos 220.000 y que su existencia constituía un problema importante para el Gobierno.<sup>26</sup> Ese problema provenía fundamentalmente de la disparidad profunda entre las remuneraciones de los europeos y las de los no europeos con respecto a los tipos de trabajo para los cuales los unos y los otros se consideraban capacitados socialmente. En una sociedad

moderna normal donde la población es homogénea, la diferencia entre los salarios, según las categorías de trabajos, se determina, a la larga, según las posibilidades de movimiento y de paso del personal no especializado o semiespecializado a la categoría de personal especializado o inversamente. La disparidad entre las tasas de salarios no es tal que el paso de una categoría de empleo a otra sea motivo de graves preocupaciones. En cambio, en la Unión, muchos europeos que abandonaron el campo por la ciudad, en 1920 y en los años siguientes, tropezaron con graves dificultades financieras en ese nuevo ambiente. El Gobierno decidió en 1924 tomar ciertas medidas, reservando trabajo, en determinadas condiciones, para personas "civilizadas". Primero creó dentro de la administración, y a favor de ellas, cargos no especializados reservados, mejor remunerados que los puestos no especializados asignados a los indígenas. Una circular del presidente del Consejo (circular No. 5 de 1924) definía el trabajo "civilizado" de la manera siguiente: "Trabajo efectuado por personas cuya manera de vivir se ajusta a las normas generalmente reconocidas como tolerables desde el punto de vista europeo". La misma circular daba del trabajo no civilizado la definición siguiente: "Trabajo efectuado por personas cuyas necesidades se limitan a lo indispensable, tal como lo comprenden los pueblos bárbaros y no evolucionados". Se puede decir que, literalmente, no existía una barrera étnica, pero en la práctica, como lo indicaba en 1953 el tercer informe de la Comisión sobre las necesidades de la industria y de la agricultura sobre el progreso de sus trabajos, "sólo los mestizos" (*colored*) pueden competir con los europeos. La política del trabajo "civilizado" en la industria y las obras públicas tiene pues casi el mismo efecto que la barrera étnica establecida en las minas de oro del Transvaal... excluir a los indígenas de ciertas ocupaciones".<sup>27</sup> El Gobierno extendió posteriormente esta política a la industria mediante un sistema de protección en el que figuraba la obligación de las empresas de asegurar una relación satisfactoria entre los porcentajes de trabajadores "civilizados" y "no civilizados" que componían sus efectivos. Es también evidente que el concepto de trabajo "civilizado" se ha reflejado en los convenios colectivos puesto que, según los términos de una declaración oficial:

"Las posibilidades que tienen los europeos de ocupar empleos no especializados o semiespecializados en la industria han aumentado recientemente a consecuencia del progreso realizado en los métodos de fabricación. Los consejos industriales *incluirán en lo sucesivo numerosas categorías de trabajo en los convenios colectivos, de tal manera que los europeos podrán ocupar empleos a los cuales no tenían acceso hasta la fecha*".<sup>28</sup>

36. Más recientemente todavía se encuentra un buen ejemplo de esos esfuerzos para proteger "la forma de vida civilizada" asociado, en este caso particular, a un deseo de atenuar la escasez de viviendas de que sufren los indígenas en las aglomeraciones urbanas, en la ley de 1951 sobre los trabajadores indígenas de la industria de la construcción (*Native Building Workers' Act*) descrita en el primer informe de la Comisión con sus

<sup>25</sup> Véase De Kiewiet, *History of South Africa, Social and Economic*, Oxford, 1941, pág. 193. Véase también Lord Hailey, *An African Survey*, Oxford, 1938, págs. 684 y 685.

<sup>26</sup> Véase *Report on the Carnegie Commission on the Poor White Problem in South Africa*, 1932.

<sup>27</sup> Véase *Third Interim Report of the Industrial and Agricultural Requirements Commission: Fundamentals of Economic Policy in the Union*, U.G. 40, 41, pág. 34.

<sup>28</sup> *Official Yearbook of the Union of South Africa*, No. 26, 1950, pág. 279. Las últimas líneas fueron puestas en bastardilla por el autor.

detalles.<sup>20</sup> Según los términos de esa ley se permite establecer tasas distintas de remuneración para un trabajo idéntico según el asalariado sea europeo o no, pero en sectores que deben ser distintos. Hay que diferenciar dos sectores, uno de los cuales es el de la construcción de viviendas para los indígenas. Pero queda, fuera de ese sector, una situación netamente favorable para el europeo, a pesar de que el indígena puede actualmente realizar, pero solamente en el sector que le está reservado, trabajos especializados por un salario menor. Este régimen asegura por una parte una situación de privilegio a los trabajadores europeos y por la otra podrá mejorar la situación de las viviendas indígenas gracias a la reducción del costo de construcción. Un decreto ha prohibido el empleo de indígenas en trabajos es-

<sup>20</sup> Véase A/2505, párrs. 107 y siguientes.

pecializados en las aglomeraciones urbanas, salvo en las que están comprendidas en la definición de las aglomeraciones indígenas (*Native Areas*) y, para acelerar la construcción de viviendas indígenas, la ley prevé la formación profesional y la matrícula de los obreros indígenas de la construcción. Se ha establecido una junta consultiva de los obreros indígenas de la construcción (*Native Building Workers' Advisory Board*), que cuenta entre sus miembros a un funcionario europeo encargado de representar los intereses indígenas, para transmitir al Ministro opiniones sobre éstas y otras cuestiones. No parece que se hayan aplicado todavía los medios adicionales de formación profesional previstos en esta ley; sin embargo, el número de trabajadores indígenas matriculados y aprobados como obreros y artesanos de la construcción en las regiones indígenas sería de unos 2.000.

## Capítulo III

### PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLITICA DE SEGREGACION: SERVICIOS SOCIALES

#### 1. INFORMACIÓN GENERAL

37. Sería un error creer que la posición inferior del indígena en la industria se debe únicamente a los factores que hemos mencionado. Es también en parte consecuencia de la insuficiencia de las prestaciones que el indígena está autorizado a recibir de los servicios generales del Estado, es decir, los servicios de higiene, de enseñanza, de vivienda, etc. En toda sociedad moderna esos servicios ayudan no sólo a formar el ambiente del que todo individuo tiene derecho a disfrutar compartiéndolo con los demás miembros de la colectividad, sino también a crear las condiciones en las cuales las posibilidades de producción de la población pueden desarrollarse libremente. Así por ejemplo, en gran número de países la enseñanza gratuita se complementa con la asistencia obligatoria y en general se admite no sólo que cada uno debe poder instruirse, sino que un grado mínimo de instrucción es también indispensable si se quiere mantener un nivel satisfactorio de producción. Lo mismo es cierto para los demás servicios que el Estado presta o asegura de una manera u otra.

38. El funcionamiento de esos servicios depende normalmente de la potencia económica del país. Un país pobre puede hacer menos a ese respecto que un país rico y algunos países sólo pueden desarrollar esos servicios con grandes dificultades y lo hacen con más lentitud de la que desearían. Sin embargo, ocurre a menudo, como ya hemos dicho, que un país se encuentre en un estado de pobreza relativa porque no se ha utilizado de una manera efectiva su potencial de mano de obra. Todo induce a creer que si en la Unión Sudafricana se tomaran medidas adecuadas para desarrollar esos servicios se podría salir del círculo vicioso.

#### 2. ENSEÑANZA

39. Teniendo presentes estas consideraciones, podemos iniciar el estudio del nivel de enseñanza de la población indígena. Es lamentable que no dispongamos de la información estadística detallada que se precisaría, pero las cifras que se conocen permiten hacerse una idea muy clara de la situación general.

a) La gran mayoría de la población indígena no sabe leer ni escribir<sup>30</sup> y, en cuanto sabemos, el Gobierno de la Unión no ha tratado nunca de curar ese mal adoptando las medidas enérgicas necesarias. Es evidente que algunas autoridades locales y otros organismos han tomado medidas a este respecto y sus esfuerzos no han sido por cierto despreciables, pero no han hecho más que tocar ligeramente el problema.

b) Los niños indígenas pueden utilizar los servicios de enseñanza, pero las facilidades previstas para ellos son muy limitadas en comparación con las que están a disposición de la parte europea de la población e inferiores a las disfrutadas por los niños mestizos y los niños de origen asiático. Eso se deduce claramente de la distribución de los créditos destinados a la enseñanza en el curso del año 1951-1952, durante el cual se gastaron cerca de 22.000.000 de libras para la enseñanza de los europeos, o sea más o menos 44 libras por alumno, 5.000.000 de libras para la de los alumnos de origen étnico mixto y de los alumnos de origen asiático, o sea 18,8 libras por alumno, y 5.900.000 libras para la de los bantúes, o sea 7,6 libras por alumno. Más recientemente todavía, es decir en este año, el Gobierno ha dispuesto en principio que los créditos presupuestarios designados a la enseñanza de los bantúes se limitarían a 6.500.000 libras.<sup>31</sup> La insuficiencia del nivel de enseñanza previsto para los bantúes queda confirmada por otra cifra. Así por ejemplo, en 1951, en el grupo de niños de 6 a 16 años, en el que figuran los alumnos de todas las categorías de escuelas y colegios, el 97,6% de los niños europeos, el 67% de los niños mestizos, el 60,8% de los niños de origen asiático y solamente el 34,7% de los niños bantúes asistían a la escuela. Entre los niños bantúes, aproximadamente el 45% asistía a cursos preparatorios, el 48% a cursos primarios y solamente el 7% a cursos secundarios. Las cifras correspondientes para los niños europeos eran respectivamente

<sup>30</sup> La Comisión investigadora encargada de estudiar la cuestión de la enseñanza de los adultos en la Unión Sudafricana (U.G. 35, 1945) declaró que probablemente el 80% de la población indígena y el 70 al 75% de los asiáticos y de la "gente de color" eran analfabetos.

<sup>31</sup> Véase *The Manchester Guardian*, 29 de marzo de 1954.

de 23,50 y 25%. Por lo tanto es evidente que aunque un cierto porcentaje de los niños bantúes puede recibir alguna enseñanza ésta es de un nivel muy poco elevado y sólo se dispensa durante muy corto tiempo. La instrucción no es obligatoria para los indígenas y es evidente que la mayoría de las familias comprendidas en este grupo no pueden permitirse el lujo de renunciar, para que sus hijos puedan asistir a la escuela, al salario que éstos podrían ganar o a la ayuda que podrían prestarles.

c) Los indígenas que siguen cursos de enseñanza superior técnica o profesional son muy pocos. En 1951 había en las universidades 494 estudiantes bantúes, 314 estudiantes asiáticos y 192 estudiantes de origen étnico mixto, mientras que el número de estudiantes europeos llegaba a 18.000. No se conoce la cifra exacta de los alumnos europeos en las instituciones de enseñanza técnica y de formación profesional, pero las cifras incompletas de que se dispone muestran que la situación es semejante en esta rama de la enseñanza. Si esto ocurre, no es porque el indígena no se preocupa por continuar sus estudios o su formación profesional o no posea las dotes necesarias. Las principales razones para esta situación son que los jóvenes indígenas que, bajo todo punto de vista, no están lejos del mínimo vital, no reciben la ayuda económica indispensable para poder seguir esos cursos, no tienen la instrucción básica necesaria especialmente para ingresar a la universidad y al terminar sus estudios no encuentran suficientes oportunidades que les alienten a estudiar.

40. El resultado de esta situación es que en realidad pocos indígenas pueden seguir una profesión liberal o ejercer un oficio. Por eso el sentimiento que tiene el indígena de que se comete una injusticia con él es mínimo y la presión que se ejerce para derribar la barrera étnica no es mayor. A decir verdad, la creación de nuevos establecimientos de enseñanza traería consigo muchas decepciones, a menos que se diera al mismo tiempo al indígena la posibilidad de utilizar sus conocimientos o de ejercer su oficio. El Ministro de Asuntos Indígenas ha podido decir, por tanto, ante la Cámara:

"La enseñanza debe formar e instruir a los jóvenes en relación con las oportunidades que se les presentarán en la vida, según el medio en el que se encuentran... La enseñanza de los indígenas debería ajustarse a la política del Estado... No puede reinar armonía en la población cuando la enseñanza está dirigida por personas que crean falsas esperanzas en el espíritu del indígena..."

Añadió que las relaciones entre las diferentes razas no pueden mejorar "si la enseñanza dada a los indígenas produce cierto descontento".<sup>32</sup> Tal es probablemente el espíritu con que se aplicará la nueva ley sobre la enseñanza de los bantúes (No. 47/1953) y esa es también la razón por la cual la enseñanza de los indígenas se ha transferido de la jurisdicción de las Provincias a la del Ministerio de Asuntos Indígenas.

41. Es difícil apreciar el daño que la falta de establecimientos en los cuales el hombre puede cultivar su espíritu causa a los recursos del país. El Consejo para la planificación económica y social<sup>33</sup> estimó que las diferencias de educabilidad eran una contingencia que

no se podía pasar por alto, pero que, a primera vista, había razones suficientes para creer, como dijo Myrdal con respecto a los Estados Unidos, que: "según todas las probabilidades las diferencias no son tan grandes — especialmente si se tiene en cuenta los casos limitados que se duplican — que pueden justificar la negativa de conceder una ayuda financiera" a la población indígena.

42. Se ha considerado también que la falta de educación fundamental, a pesar de que la ley sobre el aprendizaje de 1922, modificada en 1944, prevé un nivel mínimo de enseñanza, contribuye a excluir a los no europeos de los oficios que podrían ejercer y que la ley les permite practicar. La ley antes citada, que no establece una barrera étnica precisa, prevé el establecimiento de comités compuestos por empleadores y empleados a quienes se encarga de fijar las condiciones que se requieren para el aprendizaje. Previa consulta con esos comités, el Ministro determina las profesiones a las cuales se aplicará esta reglamentación. Oficialmente es esta reglamentación y en especial el nivel de enseñanza requerido lo que impide que la mayor parte de los indígenas ejerzan ciertos oficios. Sin embargo, es probable que de todas maneras y especialmente debido a los prejuicios de los sindicatos se habría impedido que los empleadores aceptaran como aprendices a un número elevado de indígenas. A pesar de que esa ley no hace distinción alguna por motivo de raza, es indudable que perjudica a los no europeos. Además parece que en realidad el número de aprendices no europeos es muy limitado.<sup>34</sup>

43. Conviene señalar que, a juzgar por ciertos indicios disponibles, el indígena podría desempeñar un papel nada despreciable en la industria. Así por ejemplo, la obra titulada "*Native Factory Worker*" basada en un estudio realizado por la fábrica Dunlop, de Natal, recalca que gracias a una selección cuidadosa de los hombres que buscan trabajo en la industria, y que a menudo son indígenas sin ninguna formación profesional, se pudo aumentar la productividad individual, porque de esa manera se pudo descubrir las aptitudes de cada uno y escoger al hombre que convenía para cada trabajo, algunos de los cuales exigían una gran habilidad manual y otros un alto coeficiente intelectual. En esa obra encontramos el párrafo siguiente:

"En la fábrica Dunlop se ha hecho un gran número de pruebas y las fichas demuestran que el indígena más capacitado necesita un 50% más de tiempo que un europeo para aprender un trabajo dado y que su tasa normal de producción es aproximadamente el 85% de la de un europeo".<sup>35</sup>

Ninguno de esos indígenas había disfrutado de esos años de enseñanza que ayudan a los europeos a descubrir y a desarrollar las aptitudes especiales de cada individuo. Este hecho, entre otros, permite sacar la conclusión de que la política del Estado en materia de enseñanza indígena impide aprovechar los recursos de mano de obra del país y coloca a la población indígena en una situación muy desventajosa.

### 3. SERVICIOS DE HIGIENE Y DE NUTRICIÓN

44. También se puede comprobar sin dificultad que existe discriminación en los servicios de higiene y se

<sup>32</sup> Véase *Union of South Africa House of Assembly Debates*, (Hansard), primer período, 11a. Legislatura, columnas 3585 y 3576.

<sup>33</sup> Véase Social and Economic Planning Council, Informe No. 13, *Economic and Social Conditions of Racial Groups in South Africa*, U.G. 53, 1948.

<sup>34</sup> S. van der Horst, en *Handbook on Race Relations in South Africa*, Oxford, 1949, pág. 151.

<sup>35</sup> Véase *The African Factory Worker*, estudio del Departamento de Cuestiones Económicas de la Universidad de Natal, Oxford, 1950, pág. 5.



puede pensar que esa discriminación contribuye a impedir todo aumento en la productividad de los obreros indígenas. Sin embargo, aunque la poca productividad, consecuencia de las enfermedades y de la falta de vitalidad, se debe tal vez en parte a la falta de servicios médicos y sanitarios, es indudable que en una proporción mucho mayor se debe a la existencia de una miseria profunda y general.

45. Está claramente demostrado que la desnutrición y las enfermedades y deficiencias que ésta ocasiona vienen haciendo estragos terribles desde hace muchos años. Así por ejemplo, Kark y Le Riche comprobaron en 1944 que entre 7.000 niños de las zonas urbanas y rurales en edad escolar, el porcentaje de los que presentaban signos evidentes de mala salud y de desnutrición oscilaba, según las zonas, del 44,5% al 90,4% para los varones y del 43% al 84,2% para las niñas.<sup>36</sup> Una investigación más reciente realizada en 1950 por la Comisión de Socorro Alimenticio (*School Feeding Commission*) entre los niños de las escuelas ha permitido determinar, tomando únicamente los casos de desnutrición, los porcentajes siguientes entre los niños examinados: europeos 8,9%; mestizos, 44,1%; asiáticos, 45%; bantúes 33,5%. La Comisión añadió que el problema de la desnutrición era tan grave que "convendría tomar medidas efectivas y generales para elevar el nivel de nutrición de la población".<sup>37</sup> En una fecha aun más reciente, J. y T. Gillman,<sup>38</sup> en su tratado sobre la desnutrición crónica y la pelagra, relativo principalmente a África, subrayan que los problemas de desnutrición son mucho más graves de lo que se piensa generalmente. La desnutrición de la madre influye sobre el niño; la desnutrición en la infancia influye sobre la vida entera del individuo. J. y T. Gillman examinan la información recogida por Janish y Fox sobre las costumbres alimenticias de 987 familias indígenas de Johannesburgo. De ese examen resultaba que el régimen alimenticio de esas familias no alcanzaba de ninguna manera el nivel óptimo y que solamente en proteínas, hierro y vitamina C excedía las "necesidades mínimas". Su ración diaria correspondía aproximadamente a un 60% de las necesidades mínimas en calorías. J. y T. Gillman formulan a ese respecto la observación siguiente:

"La escasez calórica del régimen de alimentación de los africanos intrigaba a Fox. Creía que esa gente disponía de recursos alimenticios complementarios no revelados. Es posible naturalmente que la explicación que da de este consumo increíblemente pequeño de calorías sea exacta. Sin embargo, la multiplicidad de los casos de desnutrición y el número elevado de personas enfermas de pelagra en Johannesburgo demuestran la insuficiencia de la alimentación del africano y prueban al mismo tiempo que aun en el caso de que esa gente recurra a alimentos complementarios, éstos no han bastado para prevenir los efectos de la desnutrición crónica."<sup>39</sup>

Estos autores opinan que en las zonas rurales la situación todavía es peor. Con respecto a la pelagra, que es

una de las enfermedades de carencia alimenticia más frecuentes en la Unión, escriben que: "esta enfermedad no sólo está difundida, sino que el número de personas que sufren de ella aumenta de una manera alarmante". La Unión se encuentra efectivamente, a su vez, a punto "de enfrentarse con un terrible problema humano de enfermedad y de desnutrición crónicas, una lucha que durará dos generaciones". La causa del mal es, para ellos, la miseria generalizada.

46. Conviene tomar nota muy especialmente del pasaje en el que declaran que a causa de sus condiciones de vida, muchos indígenas adultos no están en condiciones de efectuar los pesados trabajos de jornaleros no especializados, que se espera de ellos.<sup>40</sup> En este caso, e indudablemente es así, hay que admitir que el sistema económico actual de la Unión no permite ni siquiera aprovechar plenamente las reservas de mano de obra no especializada.

47. La falta de servicios sanitarios suficientes ha desempeñado un papel importante en esta materia. Sin embargo, parece que en general la discriminación actual no se debe a la intención deliberada de privar a la población indígena de una cosa que necesita con tanta urgencia. Se debe más bien a la incapacidad absoluta en que se encuentra el Estado para suministrar los fondos que serían necesarios para responder a las necesidades de la mayoría de la población, unida a la tendencia de un gobierno compuesto por europeos de dar prioridad a las necesidades de la población europea. Hay que sacar la conclusión de que sería absolutamente imposible resolver satisfactoriamente el problema mientras la "casi totalidad de los no europeos se encuentre en un estado de miseria aplastante" y el ingreso nacional no corresponda más que a un ingreso individual de 40 libras.<sup>41</sup> como lo hizo notar la Comisión Nacional de los Servicios de Higiene. Esta conclusión fué formulada en 1944, pero muchos hechos demuestran que sigue siendo válida. Por consiguiente, si se quiere verdaderamente luchar con éxito contra la enfermedad y la mala salud, hay que hacer desaparecer en primer lugar y ante todo, la pobreza persistente que agobia a la masa de la población. No es menos cierto que el sistema de prioridades raciales ha establecido discriminaciones contra la parte más pobre de la población agotada por la miseria fisiológica. Parece razonable suponer que esta situación ha contribuido a lo que el Comité Smith llamó en 1942 "la miseria social y el despilfarro económico".<sup>42</sup>

48. Conviene sin embargo señalar que en ciertas empresas y especialmente en las minas de oro se toma mucho interés por la higiene y la nutrición y se conoce perfectamente la influencia que tienen sobre la productividad y la moral de los obreros. En las minas sólo se contrata a los obreros después de un examen médico minucioso en el cual, según se dice, cerca del 25% de los candidatos son rechazados.<sup>43</sup> Pero tales medidas no pueden hacer desaparecer las consecuencias de la desnutrición crónica en el conjunto de la comunidad ni pueden hacer desaparecer tampoco las huellas que han

<sup>36</sup> Kark y Le Riche, *A Study of South African Bantu School Children*.

<sup>37</sup> Citado por el Sr. M. Horrell en "Economic Developments in South Africa and the Contributions of the Various Racial Groups" publicado por el Institute of Race Relations (Instituto de Relaciones Raciales), pág. 44.

<sup>38</sup> J. y T. Gillman, *Perspectives in Human Malnutrition*, contribución a la etiología de la enfermedad basada en un estudio clínico y patológico de la desnutrición crónica y de la pelagra en el africano, Nueva York, 1951.

<sup>39</sup> *Idem. ib.*, pág. 43.

<sup>40</sup> *Idem. ib.*, pág. 485.

<sup>41</sup> Véase *Report of the National Health Services Commission on the Provision of an Organized National Health Service for all Sections of the People of the Union of South Africa*, 1942-1944, U.G. 30, 1944, pág. 25.

<sup>42</sup> Véase *Report of the Inter-Departmental Committee on the Social Health and Economic Conditions of Urban Natives*, 1942, párr. 88.

<sup>43</sup> Véase J. Burger, *The Black Man's Burden*, 1943, citado por J. y T. Gillman, *op. cit.*, pág. 486.



dejado en los individuos que han sufrido de ella. Los efectos de la desnutrición crónica en la infancia y en la adolescencia se dejan sentir durante la vida entera del adulto y ningún régimen ni ningún cuidado médico pueden entonces eliminarlos por completo.

49. Los socorros alimenticios a los niños de las escuelas constituirían, al parecer, la mejor solución para restablecer la salud de la población, pero con respecto a los indígenas, los programas son completamente insuficientes para responder a las necesidades de la mayoría de los niños en edad escolar. Muchos niños indígenas no van a la escuela y la mayoría de los que asisten a clases sólo lo hacen durante un corto tiempo. El programa de socorro alimenticio no es siquiera suficiente para aplicarlo a todas las escuelas indígenas.<sup>44</sup>

50. No es sorprendente que en esas condiciones la vida media de los diversos grupos de la población no

<sup>44</sup> Se ha previsto para el año 1953-1954 un crédito de 585.000 libras, o sea un poco menos que para el año precedente. Como ese crédito no permitirá ampliar la aplicación del programa, el Gobierno dispondrá que no se beneficie de él ninguna escuela nueva. Conviene sin embargo señalar que algunas municipalidades han adoptado planes que deben permitirles atender a los niños en edad preescolar y a los niños que asisten a escuelas a las que no se les ha asignado ninguna subvención.

européa de la Unión esté comprendida entre los 35 y los 40 años, mientras que la vida media de la población europea llega a los 66 años, o sea una de las cifras más elevadas del mundo,<sup>45</sup> como lo declaró el Ministro de Hacienda en un discurso por radio el 7 de abril de 1953. Por lo tanto se ve que existe en la Unión un despilfarro enorme de recursos humanos, quedando inutilizados ciertos grupos y siendo la duración media de la vida activa de los adultos inferior a lo que debería ser. Habría también algo que decir sobre los aspectos más generales de esta situación, de los sufrimientos que acompañan a la enfermedad y a la pobreza, pero el alcance del presente estudio no lo permite.

51. La situación de inferioridad creada a los indígenas en la vida social y comunal ejerce también una influencia evidente sobre la productividad del obrero. En este aspecto se pueden citar las condiciones de vivienda y las ventajas de la vida comunal en los centros urbanos. Estas cuestiones han sido examinadas en pocas palabras, pero con claridad, en el primer informe de la Comisión.<sup>46</sup> Por lo tanto nos limitaremos a mencionar aquí esos factores importantes.

<sup>45</sup> *Survey of Race Relations*, 1952-1953, pág. 87.

<sup>46</sup> Véase A/2505, párr. 739.

## Capítulo IV

### SEGREGACION RACIAL Y DESARROLLO ECONOMICO

En el presente capítulo se examinarán diversas cuestiones relativas a la importancia del ingreso nacional y a su distribución entre las diferentes clases sociales. Se estudiará también la estructura de la producción y las modificaciones que ha sufrido recientemente.

#### 1. EL DESARROLLO INDUSTRIAL DESDE LA FUNDACIÓN DE LA UNIÓN

52. El ingreso nacional tiende a aumentar desde la formación de la Unión, como es de esperar en un país relativamente nuevo y que dispone de importantes recursos tanto mineros como agrícolas. Una simple comparación de las cifras del ingreso nacional que, en valor monetario, aumentó de 130.900.000 libras en 1912 a 1.244.800.000 libras en 1951, no significa gran cosa, debido a las modificaciones en el poder adquisitivo de la moneda que, durante un período tan largo, no puede medirse por la variación del índice de precios. En cambio, las estadísticas de producción de que se dispone para determinados sectores, indican hasta qué punto la explotación de los recursos de la Unión Sudafricana se ha intensificado en el curso de los años. Así, por ejemplo, la extracción de oro aumentó de 8.250.000 onzas en 1911 a 11.500.000 onzas en 1951, después de haber alcanzado su máximo en el curso de la última guerra con 14.400.000 onzas. La producción de carbón que era de 9.900.000 toneladas en 1911 aumentó a 28.800.000 toneladas en 1951. La de mineral de hierro que en 1911 sólo era de algunos millares de toneladas, aumentó a 1.600.000 toneladas en 1951. Con respecto al amianto, del cual se extraía apenas un poco más de 1.000 toneladas en 1911, la producción llegó a 133.800 toneladas en 1952. Mientras en 1911 prácticamente no se extraía mineral de manganeso, en 1952 se extrajeron 964.000 toneladas. La extracción del cobre casi se duplicó en el mismo período y, en 1952, estaba a punto de

alcanzar 39.000 toneladas. Esta evolución, que no se puede seguir aquí detalladamente, prosigue y es de suma importancia porque el conjunto de las exportaciones mineras es igual a la mitad de las exportaciones totales de la Unión; las exportaciones de oro solamente representan cerca del 40% del total de las exportaciones. Sin embargo, la parte de la producción mineral en el ingreso nacional era mayor en 1952 que en la actualidad. Eso se explica, no por la evolución de la agricultura, sino por el aumento de la producción industrial. Así por ejemplo, en 1911-1912, la producción industrial sólo representaba el 6,8% del ingreso nacional; en 1919-1920, el 10,5%; en 1929-1930, el 15,2%; en 1939-1940, 17,6% y en 1950-1951, el 22,2%. La parte de la agricultura en la producción nacional, a pesar de haber variado de año en año, no era muy diferente en 1950-1951 de lo que era en 1912, o sea 17,6% en vez de 16%. La parte del comercio sólo aumentó un poco (14,5% en vez de 13,7%). Lo que ha ocurrido puede resumirse de la manera siguiente: a) el producto nacional ha aumentado considerablemente en todas las ramas de actividad económica y b) la parte del ingreso procedente de la industria ha aumentado más que proporcionalmente. La economía sudafricana es mucho más diversificada hoy que en el momento de fundarse la Unión o inclusive que antes de la segunda guerra mundial.

53. La Unión Sudafricana tiene por tanto hoy una producción industrial muy variada: industria siderúrgica, construcción mecánica, industria alimenticia y de bebidas, industria textil, construcción de vehículos, industria química, producción de energía eléctrica, etc. El desarrollo de la producción industrial y minera estuvo vinculado al desarrollo de importantes aglomeraciones urbanas y de grandes cuencas industriales como la del Witwatersrand, cuya población que era de menos de

medio millón en 1911, se ha más que triplicado a la fecha. El indígena ha sido atraído al circuito de la producción industrial. En las cinco ramas principales de la industria —industria extractiva, industria manufacturera, industria del transporte, industria de la edificación y de la construcción y producción de electricidad, que emplean en total más de 1.000.000 de personas— los indígenas representan aproximadamente el 67% del número total de trabajadores, los europeos alrededor del 25%, los mestizos el 6,1% y los asiáticos, el 1,5%. Los trabajadores indígenas llegan a representar en la industria extractiva el 87,5% del número total; en los transportes, el tanto por ciento correspondiente es del 41,9% o sea el más bajo de esas cinco industrias.

## 2. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL Y NECESIDADES DE SUBSISTENCIA

54. Existe otra posición en la cual uno se puede situar para comprobar si ese progreso ha sido tan satisfactorio como parece a primera vista, o sea la repercusión de ese desarrollo económico en el nivel de vida de la población. El profesor Herbert Frankel ha escrito que a pesar de las oportunidades de desarrollo tan favorables que se ofrecen a la Unión Sudafricana y a pesar también de la expansión económica lograda "su economía, considerada en su conjunto, se caracteriza siempre por la extrema pobreza de la gran masa de la población. Las estadísticas no reflejan fácilmente esa pobreza. No deja de ser sin embargo uno de los aspectos característicos de la vida económica del país como lo señalaron muchos observadores y muchas comisiones oficiales. Lo más significativo a este respecto es que, aunque los ingresos de los europeos —tanto por su nivel absoluto como por la variedad de categorías de ingresos— no difieren mucho de los de los australianos o inclusive de los canadienses, en cambio los ingresos de las poblaciones no europeas son mucho menores que los de los europeos".<sup>47</sup> El hecho de que la diferencia entre los ingresos de los europeos y los de los indígenas haya disminuído desde la guerra —volveremos a tratar de esta cuestión más adelante— no debe hacernos olvidar la importancia misma de esa diferencia y las dificultades que se oponen a su reducción progresiva debido al sistema de segregación racial y de la "barrera étnica".

55. La importancia de esa diferencia resalta más claramente de ciertas estadísticas aisladas y de otras informaciones de que se dispone. Las estadísticas que se reproducen a continuación no son tal vez suficientes para los fines que se persiguen, pero se refieren a sectores importantes de la economía y son bastante significativas para que se pueda sacar de ellas ciertas conclusiones generales.

*Cuadro I. Industria manufacturera privada: número de hombres empleados y salarios*<sup>48</sup>

	Número de trabajadores	Total de sueldos y salarios pagados, en miles de libras	Promedio de sueldos y salarios por trabajador, en libras
Europeos .....	150.360	83.882	557
Indígenas .....	320.102	35.496	111
Asiáticos .....	19.907	3.884	195
Otras personas de origen étnico mixto .....	50.569	10.504	207

<sup>47</sup> Véase S. Herbert Frankel, *The Economic Impact on Underdeveloped Societies*, Oxford, 1954, pág. 118.

<sup>48</sup> Cálculos basados en el Censo Industrial de 1949/1951.

*Cuadro II. Industria manufacturera privada: número de mujeres empleadas y salarios*<sup>49</sup>

	Número de mujeres empleadas	Total de sueldos y salarios pagados, en miles de libras	Promedio de sueldos y salarios por empleada, en libras
Europeas .....	40.857	10.940	267
Indígenas .....	5.502	610	111
Asiáticas .....	1.642	242	147
Otras mujeres de origen étnico mixto .....	30.288	4.694	155

Los datos relativos a la industria minera y a las industrias conexas indican una situación análoga.

*Cuadro III. Industria minera e industrias conexas (1951)*<sup>50</sup>

	Promedio de personas empleadas	Total de sueldos y salarios pagados, en miles de libras	Promedio de sueldos y salarios pagados, por persona empleada
Europeos .....	53.766	45.792	851
Indígenas y otras personas de origen étnico mixto (hombres) .....	441.864	24.302	55

Debe señalarse, no obstante, que los salarios de los europeos que se indican en el cuadro anterior incluyen diversos subsidios, mientras que los salarios de los no europeos no incluyen el valor de los alimentos y de otras ventajas materiales que las empresas mineras facilitan a los trabajadores indígenas. Además de los datos que antes se ofrecen, puede hallarse una exposición general de la situación en un folleto de W. E. Barker publicado por el Servicio de Información del Estado (*State Information Office*).<sup>51</sup> Según esta publicación un trabajador europeo que haya recibido formación profesional completa gana alrededor de 400 libras al año, mientras que el indígena gana 112 libras aproximadamente en la industria; en la agricultura gana un salario de 37 libras en dinero, más alojamiento y comida, y en el servicio doméstico, gana 42 libras en dinero más alojamiento y comida, o sea alrededor de 100 libras en total. En cuanto a los ingresos de los indígenas que viven en las zonas reservadas, el autor declara que "no es posible hacer ninguna evaluación". El profesor Frankel dice en su obra que "según cálculos aproximados de 1936, el promedio de ingresos en las zonas reservadas era solamente de 3 libras por persona empleada. Es probable que en 1950 esos ingresos fueran de 6 a 8 libras".<sup>52</sup>

56. Los datos anteriores prueban a las claras, aunque hayan sido expuestos en forma resumida, que existe una diferencia considerable entre los ingresos y salarios de los indígenas y los de los europeos. No obstante, hay que tener en cuenta diversas otras consideraciones.

a) El promedio de ingresos de los indígenas empleados en la industria aumentó después de la guerra, no solamente porque se registró un aumento de salarios,

<sup>49</sup> Cálculos basados en el Censo Industrial de 1949/1950.

<sup>50</sup> Cálculos basados en el Informe Anual sobre la Industria Minera, que incluye el informe del Ingeniero Jefe del Servicio General de Minas, etc., correspondiente al año civil de 1951. U.G. 50, 1952.

<sup>51</sup> W. E. Barker: *What South Africans Earn, European and Non-European Incomes Compared*, State Information Office, Pretoria, agosto de 1953.

<sup>52</sup> Véase S. Herbert Frankel, *op. cit.*, pág. 119.

sino también debido a la falta de trabajadores calificados, que permitió a los indígenas emplearse en trabajos considerados como semiespecializados. Esta cuestión se estudiará más adelante. Esta evolución, como ya se ha indicado, fué facilitada por la mayor división del trabajo que generalmente acompaña a los progresos de la mecanización. En todo caso, la gran mayoría de los indígenas empleados en la industria sigue estando constituida por trabajadores no calificados y si hoy tienen ciertas posibilidades de obtener empleos semiespecializados, las oportunidades de ascender en realidad siguen siendo sumamente limitadas. Por lo contrario, el europeo tiene posibilidades ilimitadas de avanzar en su profesión y obtener mayores ingresos, a condición de que posea los conocimientos necesarios y que la suerte le sea propicia. Para el europeo, las posibilidades de progreso son mucho mayores; para el no europeo, son relativamente limitadas. Por último, la división actual de los indígenas en mano de obra semiespecializada y no especializada es tal que muchos de ellos todavía reciben un salario en efectivo inferior a 112 libras.

b) Los servicios y ventajas sociales que el Estado y las colectividades locales garantizan a la población europea son mucho más importantes —en conjunto y por habitante— que los que están al alcance de los no europeos. Esto significa que el nivel de vida del pequeño asalariado europeo resulta así mucho más elevado que el del no europeo.

c) En la mayoría de las industrias, las condiciones de trabajo —aparte de la remuneración— son mucho menos satisfactorias para los trabajadores no europeos que para los europeos.

57. No es posible determinar con un criterio preciso hasta qué punto son suficientes los ingresos de los trabajadores indígenas. Según una investigación hecha recientemente por la Srta. Ethel Wix sobre los gastos de consumo de los indígenas en Johannesburgo, en Pretoria y en las ciudades del Reef, una familia indígena que quisiera comprar todos los víveres necesarios para un régimen alimenticio limitado al mínimo estricto, contraería deudas cada mes por valor £4.17.10 en Johannesburgo, de £4.15.3 en Pretoria y de £3.11.9 en las ciudades del Reef. Señala también que aunque los ingresos familiares aumentaron en un 29,5% durante el período de 1944-1950 el costo de los artículos que deben incluirse en el presupuesto mínimo indispensable aumentó en un 37%.<sup>53</sup> Las investigaciones de esta índole destacan más aún —y hasta cierto punto miden— la miseria de la población que escritores como Alan Paton han observado y descrito tan bien.<sup>54</sup>

58. En resumen, aunque la renta nacional aumentó, sigue siendo insuficiente, hasta el punto de no poder garantizar a la mayor parte de la población el mínimo estricto indispensable para la existencia, a pesar de que el país es rico en recursos naturales, de que cuenta con una población de 12.500.000 habitantes (de los cuales 2.500.000 son europeos) y de que conoce y tiene una experiencia suficiente en los métodos modernos de producción.

<sup>53</sup> Véase *Survey of Race Relations, 1950-1951*, páginas 41 y 69. Véase también el estudio correspondiente a 1952/53.

<sup>54</sup> Alan Paton, *Cry, the Beloved Country*, Nueva York, 1948.

### 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y MERCADO INTERIOR

59. La distribución de los ingresos en la colectividad determina necesariamente la estructura del mercado interior, particularmente en lo que se refiere a los bienes de consumo y a los servicios. Además, ya hace tiempo que se ha observado que las grandes masas, por su pobreza, constituyen para la industria un mercado muy reducido y engañoso. Ya antes de la guerra se observó que esto reducía el esfuerzo industrial y se vió en ello una consecuencia de la discriminación practicada en materia social y de empleo. En su informe No. 282, el Ministerio de Comercio e Industrias (*Board of Trade and Industries*), aun cuando se guardó de establecer una relación entre la situación del mercado interior y los distintos aspectos de la discriminación racial, señaló lo siguiente:

“La dispersión de la población europea, relativamente poco numerosa, y el poder adquisitivo tan bajo de los no europeos deben haber hecho más lento el desarrollo de las industrias cuya producción sólo puede producir utilidades cuando es relativamente importante, o para las cuales la estructura económica del mercado constituye un elemento de importancia”.<sup>55</sup>

El Tercer Informe, que se cita a menudo, de la Comisión encargada de Estudiar las Necesidades de la Industria y de la Agricultura, sobre su trabajo es más explícito:

“La Comisión considera que los grupos de población de ingresos bajos reciben actualmente una parte desigual de la renta nacional, de manera que se limita el mercado interior de productos industriales y agrícolas y además la alimentación insuficiente provoca graves casos de degeneración social. Esta es la consecuencia de la política de salarios y de empleo que se practica en la actualidad con respecto a la mano de obra.”<sup>56</sup>

Estas opiniones son confirmadas por los estudios de la situación en las zonas reservadas y especialmente por los que realizaron los Srs. Hobart Houghton, Fosdick y Philcox sobre el comercio en una zona reservada indígena del Ciskei donde se describe hasta qué punto es pobre el mercado de estas regiones rurales. Según la descripción hecha por estos autores, estas son regiones desoladas cuya producción no basta ni para satisfacer sus propias necesidades y que apenas pueden exportar otra cosa que mano de obra.<sup>57</sup> En esos territorios sumamente pobres, las industrias que producen bienes de consumo no pueden contar para sus productos con un mercado de cierta importancia salvo para artículos de primerísima necesidad.

60. En resumen, hay indicios muy claros que prueban que la discriminación racial ha entorpecido el desarrollo de un mercado interior importante.

<sup>55</sup> Véase *Board of Trade and Industries Report No. 282, Investigation into Manufacturing Industries in the Union of South Africa*, 1945, pág. 84.

<sup>56</sup> Véase *Third Interim Report*, U.G., 40, 1941, pág. 82.

<sup>57</sup> Hobart Houghton, D. y Fosdick, B., *Trade in a Ciskei Reserve* y Hobart Houghton y Philcox, D., *Income and Expenditure in a Ciskei Native Reserve*. *South African Journal of Economics*, Vol. XVIII, 1950.

## LA POLITICA DE SEGREGACION Y LA NUEVA REVOLUCION INDUSTRIAL

### 1. EL ESFUERZO INDUSTRIAL DESPUÉS DE LA GUERRA: CAPITALES Y RECURSOS NATURALES DISPONIBLES

61. A pesar de ciertos obstáculos que evidentemente han entorpecido el fomento de la economía nacional, se observa un desarrollo económico evidente y rápido desde antes de la guerra. Algunos incluso han hablado de una nueva revolución industrial. El desarrollo además no se limita a la expansión de la industria minera y de otras empresas estrechamente vinculadas con esta industria, sino que también se ha manifestado en industrias secundarias y terciarias. No vamos a detenernos a estudiar aquí todas las causas de esta evolución, pero conviene indicar algunos de los principales factores en juego. La guerra no sólo estimuló la producción de ciertas categorías de armamentos, sino también de aquellos bienes y mercancías que el país no podía importar del extranjero. Entre las ramas de la producción que se han desarrollado de este modo está por ejemplo la siderurgia, la industria del calzado, la industria de alimentos y bebidas, así como ciertas industrias nuevas, como las de fabricación de máquinas-herramientas, maquinaria agrícola y tejidos de lana. Además, las dificultades de importación persistieron después de la guerra durante un período bastante prolongado, de manera que la mayor parte de esas industrias pudieron establecerse sólidamente. Por último, la explotación progresiva de nuevos yacimientos auríferos en el West-Rand y en el Estado Libre comenzó poco después de la guerra y estas grandes empresas, cuya existencia se debe a descubrimientos afortunados, no solamente atraerán importantes capitales del extranjero, sino que también indirectamente estimularon otras numerosas ramas de actividad como la edificación y la construcción, los trabajos de abastecimiento de aguas, la producción de energía, las construcciones civiles, etc. Como ha dicho Holloway "la aparición súbita de un mercado tan importante estimuló poderosamente la industria local".<sup>58</sup> Además, el desarrollo industrial no se vió obstaculizado por la falta de capitales, pues después de la guerra la Unión Sudafricana tenía una situación relativamente estable —en contraste con la situación precaria y las perspectivas inciertas en ciertos países de ultramar— de modo que los capitales afluían en masa hacia a la Unión Sudafricana sobre todo durante los primeros años de la postguerra. Un autor ha calculado que durante los años de 1947 a 1951, aproximadamente un 52% de los gastos dedicados a nuevas inversiones fué cubierto por el excedente de las importaciones de capitales extranjeros y por la utilización de haberes en el extranjero.<sup>59</sup> De este modo, la Unión pudo asegurarse un ritmo de inversiones mucho más rápido y mantener el interés a un tipo relativamente bajo.

62. No obstante, los años de esta afluencia extraordinaria de capitales fueron muy al principio del período de postguerra (1947 y 1948). Desde entonces, la entrada de capitales del extranjero, a pesar de ser aun cuantiosa, disminuyó notablemente. Los motivos de este cambio son complejos. En primer lugar, nada impulsa hoy en día a los dueños de capitales extranjeros a bus-

car refugio en la Unión Sudafricana. Es más, puede decirse que la situación se ha invertido completamente. Recientemente, el corresponsal de *The New York Times* en la Ciudad del Cabo escribía lo siguiente:

"Si los nuevos datos y cifras publicados son ciertos, y si no se tienen en cuenta los factores políticos, la resistencia de los inversionistas extranjeros a invertir en la Unión Sudafricana resulta totalmente incomprensible... Los círculos de negocios no cesan de pedir al Gobierno que ponga freno a la campaña que hace a favor de la *apartheid* y cese de hostigar a los indígenas con nuevas leyes, por lo menos durante suficiente tiempo para que puedan concertarse nuevos empréstitos en el extranjero."<sup>60</sup>

El periódico *Johannesburg Star* señala que en el Reino Unido y en otros países la hostilidad hacia la Unión Sudafricana está muy extendida, lo que hace que los posibles inversionistas se retraigan.<sup>61</sup> Según este periódico, no es una animosidad contra la Unión Sudafricana y su pueblo lo que ha detenido la afluencia de los capitales, sino la falta de confianza en la política actual de la Unión y en la evolución futura de esta política; además las empresas extranjeras se dan cuenta de las dificultades económicas a que debe hacer frente la Unión Sudafricana, ahora o en un porvenir muy próximo. Las que tienen capitales que invertir observan que hay una gran escasez de mano de obra especializada en el país y que nada indica que esto se quiera solucionar con una inmigración en masa. Observan que falta la energía eléctrica, que los medios de transporte son insuficientes, que ciertos proyectos nuevos de bonificación exigen en primer lugar nuevos trabajos de abastecimiento de aguas; observan que faltan estadísticas bastante precisas y que con respecto a otros puntos no se tienen datos exactos sobre la situación existente.<sup>62</sup> A estos factores negativos se añaden además las incertidumbres creadas por la política de *apartheid* que amenaza con complicar aún más la contratación de trabajadores no europeos y que trata de desplazar a la industria, según principios mal definidos aun, aplicando motivos no económicos sino políticos y sociales. No son sólo las futuras relaciones entre patronos y trabajadores las que son inciertas; todo el ambiente político y social de la producción industrial sufre los efectos de esto. A las dificultades inmediatas y previsibles se añaden así la incertidumbre en cuanto al porvenir.

63. En cambio, debe señalarse que la actividad económica del país es aun intensa. Las considerables inversiones en los nuevos campos auríferos y en los yacimientos de uranio comienzan ahora a dar frutos. Cuando esos recursos se exploten plenamente, los ingresos que la Unión Sudafricana recibe hoy del extranjero por sus ventas de oro casi se doblarán, según ciertos cálculos, y harán desaparecer el déficit de su balanza comercial, de modo que el país podrá comprar más en el extranjero. La producción de uranio mejorará aún más la situación. Por otra parte, una disminución de la actividad económica en el extranjero haría bajar los precios de los principales bienes de capital y de las ma-

<sup>58</sup> In *Economic Survey of South Africa*, 1954, Londres, pág. 11.

<sup>59</sup> L. H. Samuels, en *South African Journal of Economics*, junio de 1953, pág. 93.

<sup>60</sup> Véase *The New York Times* del 19 de diciembre de 1953.

<sup>61</sup> Véase *Johannesburg Star* del 7 de agosto de 1953.

<sup>62</sup> *Johannesburg Star* del 18 de noviembre de 1953. Véase la declaración de G. Rissickin del *South African Reserve Bank*.

terías primas que se importan, reduciría el costo de la vida y en vez de disminuirla estimularía la producción de las minas de oro de las que en tan gran medida depende la economía sudafricana. En ciertos círculos se piensa también que, más tarde o más temprano subirá el precio del oro. Son muchos también los que esperan que la Unión podrá contar en el porvenir con un aporte suficiente de capitales del extranjero. Los diversos factores y elementos en juego son demasiado numerosos para que se pueda pensar en aislarlos y determinar así la parte que corresponde a cada uno de ellos en la reducción global de la entrada de capitales. Existen, no obstante, buenas razones para pensar que las dificultades económicas del país y la perspectiva incierta del porvenir influyen mucho en la reducción de este aporte y que como lo demostramos con más detalles aun estos dos fenómenos están estrechamente vinculados a la política de segregación y de *apartheid*.<sup>63</sup>

## 2. EL PROGRESO INDUSTRIAL DE LA POSTGUERRA: LA MANO DE OBRA Y LA ESCASEZ DE LA MANO DE OBRA

64. La falta de capitales no debe hacer perder de vista que otros factores contribuyeron a crear la situación actual, en particular la escasez de ciertas categorías de mano de obra. Las minas de oro que se explotan en la actualidad trabajan por debajo de su capacidad de producción porque les falta simultáneamente la mano de obra especializada necesaria y la mano de obra migratoria no calificada de los indígenas. No obstante, las empresas mineras, deseosas de contratar nuevos trabajadores, han tratado de mejorar las condiciones de trabajo y han concedido aumentos de salario. Los trabajadores europeos, organizados en sindicatos, han podido obtener concesiones más fácilmente que los no europeos. Ahora bien, las minas han concedido por iniciativa propia aumentos de salario a estos últimos con la esperanza de que la mano de obra indígena venga a ofrecerse más fácilmente. Pero la escasez de mano de obra no se ha solucionado y la explotación de nuevas minas la acentuará más aun. Recientemente un corresponsal del *New York Times*, describiendo las grandes sociedades mineras, ha señalado que están llamadas a sufrir una decepción irritante (*frantic frustration*) porque no pueden explotar sus yacimientos a toda capacidad debido a que no hay suficientes trabajadores europeos y a que los indígenas encuentran ocupaciones que les convienen mejor en las fábricas, e incluso en los campos que en otra época habían abandonado en tan gran número.<sup>64</sup> Las minas se verán obligadas a competir entre sí para procurarse la mano de obra necesaria. A las exigencias de la explotación de las minas de oro añádanse las de la nueva industria del uranio; las que resultarán de la necesidad de emprender los estudios hasta ahora aplazados en materia de producción de energía,

<sup>63</sup> En ciertos círculos se estima que en la economía privada se ha permitido que las inversiones alcancen un ritmo demasiado rápido, un poco en detrimento del sector público. El país necesitaría hacer una pausa en la cual los grandes servicios públicos y las otras empresas análogas procederían a hacer inversiones aplazadas hasta ahora. Se cree que la escasez mundial de capitales, que se opondrá a una expansión demasiado rápida de la economía privada, debería permitir este resultado. Se ha alegado también que la competición se encargará de eliminar a ciertas industrias nuevas, que han crecido con excesiva rapidez, en cuanto se supriman las restricciones a la importación que tuvieron que introducirse para equilibrar la balanza comercial que acusaba déficit. Es probable que numerosas empresas industriales deban estudiar la estructura de sus precios con mucha más atención que en los primeros años de la postguerra.

<sup>64</sup> Véase *New York Times* del 4 de enero de 1954.

transportes y obras de abastecimientos de agua; y por último las múltiples necesidades que trae consigo el desarrollo de nuevas aglomeraciones urbanas vinculado a la expansión de la industria minera y, en ciertos aspectos, la política de *apartheid* (por ejemplo, las medidas prescritas por la ley sobre zonas reservadas (*Group Areas Act*); por lo tanto es evidente que la escasez de mano de obra planteará un problema de primera magnitud.

65. Esta escasez tiene aspectos no solamente cuantitativos sino cualitativos. Todo ello obedece a una escasez general y aguda de trabajadores calificados que se explica no por la escasa población, sino por el hecho de que la barrera étnica impide que este tipo de trabajadores abunde más. En las minas, la mano de obra escasea porque otras industrias, más flexibles en su explotación, ofrecen a los indígenas mejores empleos como trabajadores semiespecializados o como empleados de oficina, empleos que, por otra parte, les abren además ciertas perspectivas de progreso y les proporcionan la manera de aumentar sus ingresos.

66. Este último fenómeno merece ser estudiado más detenidamente, pues podría interpretarse en el sentido de que la barrera étnica cede ante la presión de hechos económicos. Por ejemplo, el *Johannesburg Star* recientemente señaló "descuidos" cada vez más evidentes en la aplicación de las medidas de discriminación en Natal y señaló como ejemplo que 10 sociedades que fueron objeto de un estudio empleaban como jefes de fábrica a 78 europeos y junto con ellos a tres personas de origen étnico mixto (*coloured*), 58 indios y ocho indígenas. En el Transvaal, los puestos de esta categoría son aún privilegio exclusivo de los europeos. En Natal, seis sociedades empleaban como auxiliares de laboratorios a 17 europeos, seis indígenas y cuatro indios.<sup>65</sup> En la administración pública, varios servicios emplean a indígenas como mensajeros y en Pretoria, en la Oficina del Comisario de Asuntos Indígenas (*Native Commissioner's Office*), hay indígenas que trabajan de empleados de oficina. Con respecto a esos empleados indígenas, el Comisario declaraba en su informe lo siguiente:

"Han cumplido sus funciones muy eficazmente y no han motivado una sola queja. El indígena instruido se siente muy satisfecho de poder utilizar sus conocimientos y dedica en general toda su atención al trabajo".<sup>66</sup>

Justificando la contratación de este personal, el Comisario explica que han debido emplearse indígenas en los puestos subalternos en vista de las dificultades existentes para la contratación de empleados europeos. Por lo tanto, cada vez que hay escasez de trabajadores europeos, hay una tendencia a emplear a no europeos para llenar los vacíos, pero en casos así los indígenas ocupan en general los cargos subalternos. En ciertas industrias, esta contratación entraña una mayor diferenciación del trabajo. Los indígenas pueden, por lo tanto, en ciertas materias, tener acceso al trabajo que corresponde a la mano de obra semiespecializada sin que se infrinja gravemente la barrera étnica. El informe de la Comisión de Legislación Industrial cita otros ejemplos al respecto.<sup>67</sup>

Las estadísticas relativas a las industrias en que han sido fijados salarios mínimos indican que durante los

<sup>65</sup> Véase *Johannesburg Star* del 14 de noviembre de 1953.

<sup>66</sup> Véase *Johannesburg Star* del 6 de abril de 1953.

<sup>67</sup> Véase U.G. 62, 1951, págs. 22 y 23.

años 1937 a 1948, los cargos que exigían ser desempeñados por trabajadores calificados estaban ocupados en una proporción de un 83,8% por europeos, de un 5,8% por indígenas, de un 5,6% por asiáticos y de un 4,8% por mestizos (*coloured*). Entre los obreros no especializados, los bantúes representaban el 80,8%, los mestizos, el 13,2%, los asiáticos, el 4,5% y los europeos únicamente el 1,5%. La mano de obra semiespecializada, se distribuía de la siguiente manera: 34,2% de indígenas, 33,8% de europeos y 32% de mestizos y asiáticos.<sup>68</sup> Resumiendo esas observaciones, la Comisión declara lo siguiente:

“Hemos demostrado así que los cargos que se reservan a la mano de obra no especializada son prácticamente patrimonio de los no europeos y más especialmente de los indígenas, y que los no europeos predominan entre los trabajadores semiespecializados, que también han penetrado en suficiente número en el dominio reservado a la mano de obra especializada.”<sup>69</sup>

67. El acceso progresivo de los indígenas a los empleos semiespecializados demuestra que los patronos se esfuerzan hoy en día por utilizar mejor el personal disponible. Como regla general esta nueva política en materia de mano de obra exige una selección entre los trabajadores y cierto grado de formación profesional. Hechos muy numerosos demuestran por lo demás que las empresas mejor dirigidas tratan cada vez más de emplear métodos encaminados a mejorar la productividad de los trabajadores, ya sea especializarlos, semiespecializarlos o simples peones. Pero las restricciones que resultan del hecho de que los no europeos no tengan acceso a ciertas ocupaciones —restricciones que en gran parte determinan la composición de la mano de obra en las empresas— no pueden superarse tan fácilmente; producen sus efectos y entorpecen la productividad de mil maneras diferentes, muchas veces de una manera que no es inmediatamente aparente. Por esto un industrial ha escrito:

“De los obstáculos con que tropieza el desarrollo industrial de nuestro país, uno de los más evidentes y más graves es la dificultad de encontrar un personal que pueda desempeñar en la industria las funciones del personal directivo. En cualquier fábrica americana o europea, el sistema de ascensos permite al personal subalterno —aunque se encuentre en la categoría más inferior de la escala jerárquica— tener acceso a los puestos superiores. Todo trabajador que

sea lo bastante capaz y aplicado, e inclusive un simple obrero, puede ascender de grado hasta ocupar el puesto de director y su aprendizaje en puestos subalternos le es sumamente útil a medida que asciende de grado.”<sup>70</sup>

En este caso, la barrera étnica no impide solamente al no europeo aplicar sus conocimientos en las funciones en que podría ser de gran utilidad para la industria; impide además al europeo dar su mejor rendimiento, pues no tiene ocasión de realizar ese aprendizaje instructivo que, en otros países, contribuye tanto a la formación de trabajadores más capacitados y jefes de empresa más dinámicos. Igualmente grave en sus consecuencias es la situación privilegiada, relativamente segura, en que el trabajador europeo se encuentra situado y en la que su idoneidad jamás se pone a prueba en condiciones de libre competencia. La capacidad de producción de un país no puede utilizarse completamente más que si la competición puede desarrollarse sin restricciones entre todos los trabajadores, y si la carrera está abierta a todo talento donde quiera que se encuentren y a cualquier raza que pertenezca.<sup>71</sup> En las condiciones actuales, la barrera étnica hace muy difícil todo progreso por parte de los indígenas, cualquiera que sea su capacidad, mientras que los europeos, inclusive los que no están especialmente dotados, se encuentran protegidos contra el riesgo de descender en la escala social. Los factores que fomentan la productividad y el esfuerzo individual, tan importantes en una sociedad dinámica, no pueden así hacer sentir sus efectos.

68. Evidentemente, la “necesidad” de la segregación dentro de una misma empresa plantea a sus dirigentes problemas desconocidos en los países europeos, pero que entrañan a menudo un aumento de gastos. ¿Se quiere, por ejemplo, separar las distintas razas en los talleres y otros lugares de la empresa? Entonces es necesario agrandar los locales. En compensación, estos gastos pueden disminuirse en parte si las instalaciones de distintos tipos reservadas a los no europeos son de construcción más simple. Puede sorprender que esas cuestiones sólo se hayan estudiado de una manera relativa en la Unión Sudafricana. Esto se explica probablemente por el hecho de que los jefes de industria están obligados por las circunstancias a ajustarse a las leyes y restricciones sociales existentes, y a actuar en consecuencia. Los industriales tienen toda la libertad que tendrían en una sociedad homogénea para utilizar los métodos de producción más sensatos y más eficaces. Los recursos disponibles —tanto capitales como mano de obra de todas las categorías— serán por consiguiente utilizados en forma menos eficaz en la Unión Sudafricana que en la industria europea o norteamericana.

Los otros factores que influyen en la productividad del trabajador no europeo, como por ejemplo las condiciones de alojamiento, han sido examinadas en otra

<sup>68</sup> Debe observarse que la distribución de la mano de obra especializada, semiespecializada y no especializada plantea grandes dificultades y que esta clasificación no puede considerarse verdaderamente satisfactoria. En el grupo de trabajadores semiespecializados se cuentan los ascensoristas, los guardas de inmueble, los embreadores, los fogoneros, los obreros de la industria de fabricación de muebles que pertenecen a la categoría II (apomazadores, embaladores, obreros encargados de teñir el interior y el respaldo de los muebles, etc.). La categoría de los obreros especializados la constituyen aquellos obreros cuya formación exige obligatoriamente un período de aprendizaje prolongado y de los que se espera un rendimiento más elevado. Entre éstos figuran los mecánicos, chóferes de vehículos automotores, cocineros, camareros, empleados de oficina, etc. Como lo indica la Comisión de Legislación Industrial, se puede alegar que en el caso de ciertos trabajadores clasificados por la Comisión de Salarios como trabajadores calificados, puede considerarse que no están verdaderamente “calificados” en el sentido estricto de la palabra. A este respecto, la Comisión de Legislación Industrial cita como ejemplo los camareros de restaurante. Pero también opina que estas excepciones no anulan las conclusiones que se desprenden de estas estadísticas.

<sup>69</sup> Véase U.G. 62, 1951, párr. 134.

<sup>70</sup> Véase G. E. Williamson, *Multi-racial Problems and the Development of Manufacturing Industry in South Africa*, publicado en *Race Relations*, Vol. XV, 1948, Nos. 1 y 2, pág. 19.

<sup>71</sup> En el párrafo 1.124 de su informe de 1951, ya citado [véase párr. 66 del presente informe], la Comisión de Legislación Industrial reitera confirmando el pasaje siguiente de uno de sus informes previos: “Una política que trate de fomentar el desarrollo industrial, de crear nuevas posibilidades de empleos y de aumentar el ingreso nacional exige que cada persona realice la labor que le permita producir su máximo rendimiento. La aplicación plena y total de esta política es así contraria a toda idea de barrera de color o de legislación discriminatoria que se inspire en ese principio, como también lo es a una utilización de la mano de obra blanca contraria a las leyes de la economía”.



parte de este estudio y no es necesario volver a insistir en su importancia.

69. Si se pudiera reducir de una manera u otra esos obstáculos a la utilización eficaz de la mano de obra, esto permitiría no solamente acelerar el esfuerzo industrial, sino también mejorar, en particular, las condiciones de vida de la población indígena. En esas condiciones, las posibilidades que se ofrecen a los trabajadores europeos no disminuirían. No seguirían disfrutando las ventajas de un mercado en el que están al abrigo de la competencia, pero en cambio ese mercado les ofrecería posibilidades más diversas de utilizar sus conocimientos y sus capacidades. Durante mucho tiempo seguirían gozando de las ventajas de que disfrutaban por el hecho de estar mejor preparados y tener larga experiencia en la producción industrial. Esta evolución en modo alguno dislocaría súbitamente la sociedad sud-africana, como se sostiene a menudo. Esa solución conduciría progresivamente a una situación en que las diferencias de razas no tendrían ya en la vida económica la misma importancia que tienen hoy en día.

70. Partiendo de las estadísticas de que se dispone, no es posible determinar fácilmente los efectos de la evolución económica reciente sobre la distribución geográfica de la población. Es evidente no obstante que la población africana que vive en las aglomeraciones urbanas aumentó notablemente y que en condiciones normales continuará aumentando. En 1936 por ejemplo, el 17,3% de la población africana vivía en las aglomeraciones urbanas mientras que la proporción correspondiente en 1946 era de 23% y en 1951 de 23,6%. Durante este período, el éxodo rural fué menos marcado entre los indígenas que entre los europeos por razones fáciles de entender: dos factores importantes son la escasez de viviendas y las restricciones con que tropiezan los indígenas para progresar en la industria o en el comercio debido a la segregación que les prohíbe el acceso a ciertas ocupaciones. El movimiento hacia las ciudades fué no obstante importante. La Comisión de Legislación Indígena (*Native Laws Commission*) ha señalado que se trata de un fenómeno económico que se puede observar en todos los países cualquiera que sea su situación:

“Este movimiento puede ser orientado y dirigido, pero es imposible impedirlo ni orientarlo en sentido contrario. Debemos por consiguiente aceptar el hecho de que en las ciudades existe ahora una población indígena permanente.”<sup>72</sup>

Es difícil determinar qué proporción de la población indígena vive hoy verdaderamente en las ciudades — no nos referimos a los indígenas que han dejado a sus familias en las zonas reservadas sino a los que las han traído a las ciudades con ellos— pero esta proporción es sin duda alguna importante y probablemente lo sería más si la discriminación que se practica con respecto a los indígenas, desde el punto de vista del acceso al trabajo y de las condiciones de viviendas, no hiciera que las ciudades les parezcan menos atractivas para establecer allí a sus familias.

<sup>72</sup> Véase U.G. 28, 1948, pág. 49.

71. Si se hubiera hecho más para regular este proceso de urbanización rápidamente, o si se hubieran dedicado medios financieros mayores al desarrollo de las ciudades, el éxodo rural se hubiera intensificado, pero se hubiera reducido la superpoblación en las zonas reservadas indígenas, lo que hubiera tenido como consecuencia una mecanización más rápida de la agricultura y el mejoramiento de los métodos de producción agrícola. En la situación actual se ha producido indudablemente cierta evolución en la agricultura, así como modificaciones en la situación de las zonas reservadas, pero nada indica que nos encontremos en presencia de cambios importantes.

72. El proceso progresivo de urbanización en los indígenas lleva consigo una tendencia hacia la mejor distribución de la mano de obra. Además, tiene por efecto familiarizar a los indígenas al mismo tiempo con los métodos modernos de producción y con las exigencias y las ventajas de las condiciones de vida que permite obtener la producción industrial. El indígena, aun cuando se vea sometido a medidas de discriminación, se integra en el mecanismo de la producción y se da cuenta de él. Por su parte, la población europea de las ciudades considera al indígena como indispensable en la vida económica urbana. Se podrían citar muchos ejemplos de las medidas que algunas autoridades locales han tomado para mejorar las condiciones de existencia de la población indígena. No obstante, lo que más se ha logrado con los progresos realizados en este dominio es hacer que la situación sea un poco menos mala. Si, por ejemplo, examinamos la situación de la vivienda, veremos que en 1952, según cálculos oficiales, los indígenas necesitaban 167.000 viviendas adicionales y que en curso de los 10 años siguientes sería necesario proporcionarles otras 186.000. Sería, pues, necesario construir alrededor de 35.000 viviendas cada año. En 1952, no obstante, sólo se construyeron 8.375. Aproximadamente una tercera parte de este número fué construída por autoridades locales que alquilan las viviendas a un precio inferior a un alquiler económico. Los gastos que exige la solución de un problema tan vasto se hacen aún más considerables por el hecho de que una gran parte de la población indígena, como lo ha demostrado un estudio reciente, no puede pagar un alquiler normal, ni aun por una pequeña casa urbana, dotada de las instalaciones más indispensables para un hogar indígena.<sup>73</sup> La solución satisfactoria de este problema debe por necesidad conseguirse mediante el aumento de los ingresos de la población indígena y el aumento de la productividad de la industria de manera que pueda, gracias a los beneficios obtenidos, hacer frente a los gastos que implica un programa de urbanización bien concebido.

<sup>73</sup> Véase el estudio titulado *A Survey of Race Relations in South Africa, 1951-1952*, página 39, en el que se exponen los resultados de las investigaciones efectuadas en Springs por la municipalidad y la *National Building Research Institute*. Según este estudio, el 40% de las familias podía pagar un alquiler normal, el 13% podía pagar una parte del alquiler normal mientras que el 47% restante “no podía pagar ningún alquiler si quería atender a sus necesidades esenciales sin infringir las leyes de una u otra manera”.



## LA APARTHEID Y SUS CONSECUENCIAS ECONOMICAS

### 1) EL COSTO DE LA *apartheid*

73. La política de *apartheid* no trata de acelerar la expansión de la industria ni de la agricultura. Según sus defensores, su objetivo es “resolver” el problema racial, y hay que considerar que esta es una declaración de principio. A nadie se le oculta el hecho de que la *apartheid* puede entrañar gastos considerables, sacrificios que la colectividad debe soportar. Vamos pues a tratar de calcular aquí esos gastos y a ver de qué manera se repartirán entre los distintos sectores de la colectividad.

74. Aparentemente se ofrecen dos métodos para esta evaluación. Podemos tratar de determinar lo que costaría la realización de la *apartheid* ideal o segregación geográfica completa, o bien evaluar el costo de las medidas cuyas repercusiones pueden observarse fácilmente o de las que es posible hacerse una idea fácilmente. Uno y otro métodos distan mucho de ser perfectos.

75. Los siguientes párrafos se dedican al primer método. Conviene observar desde el primer momento que las declaraciones relativas a la forma futura de la política de *apartheid* son vagas y no mencionan ningún plazo. Algunas hablan de proseguir esta política “enérgicamente”, otras dicen que es preciso “ir lentamente”; el Primer Ministro ha declarado que la realización de la *apartheid* puede “llevar años”. No sabemos en qué forma se repartirán en el tiempo los gastos necesarios. Además, es muy posible que ciertos acontecimientos hagan más soportables estos gastos. Evidentemente no pueden ser previstos. No obstante, si el porvenir reserva a la Unión sorpresas agradables del género de las que han tenido en el pasado, el costo de la *apartheid* quizás parezca menos oneroso. La población al parecer soportará más fácilmente esos gastos si se la obliga a renunciar a un mejoramiento del nivel de vida que si se le impone un descenso efectivo de dicho nivel. Parece dudoso que los europeos acepten la última solución, inclusive para que la *apartheid* pueda realizarse, pues contribuiría a desalentar la inmigración y a alentar la emigración, cosa que en su mayoría desean evitar.

Por otra parte, suponiendo incluso que uno de los objetivos de la *apartheid* sea permitir al indígena organizar su vida como él la entiende, nada en la historia del país permite creer que los europeos estarían dispuestos a hacer un sacrificio de importancia para alcanzar ese objetivo. Por lo tanto, parece que el ritmo con que se realizará la *apartheid* probablemente dependerá de los recursos que se le pueden dedicar sin disminuir el nivel de vida de los europeos.

76. Hasta el presente no se ha pensado que pueda cargarse a la sección no europea de la población una parte del costo de la *apartheid*. Podría creerse que el nivel de vida de los indígenas, por ejemplo, es tan bajo que las personas situadas en posiciones directivas no pueden pensar fríamente en reducirlo más aun. Esto no obstante, parece ser un error. La historia de la Unión no demuestra que su población tenga, en general, la impresión de que es responsable de situaciones tales como las que los Guilmán han descrito (véanse párrafos 45 y 46 del presente informe). La pobreza en el sector europeo ha hecho adoptar la política del “trabajo civil-

zado”, pero la miseria general de la población indígena no ha provocado mucha emoción. Por eso es perfectamente posible que se haga pesar una parte del costo de la *apartheid* sobre la población indígena. Y quizás algunos sostendrán incluso que los indígenas que reciban el privilegio de evolucionar en la forma que ellos lo entienden se resarcirán con ello de la pérdida de ciertas ventajas económicas.

Se ha hablado antes del “ritmo” a que el país podrá aproximarse al ideal de *apartheid* y de los principios que probablemente determinarán la distribución del costo. No es posible continuar sin hacer hipótesis arriesgadas sobre el contenido del programa, el curso de los acontecimientos económicos en el mundo exterior y muchos otros factores. Por consiguiente, no se tratará aquí de calcular los gastos que entrañaría una política integral de *apartheid*.

77. El segundo método consiste en determinar lo que cuestan las medidas de *apartheid* que ya se han aplicado o que se trata de aplicar. Tampoco en este caso es posible contestar de una manera clara y precisa. Por ejemplo, no podrían calcularse las repercusiones de las nuevas restricciones que prohíben que los trabajadores cambien de lugar. No se podría apreciar los efectos de una legislación como la que reglamenta el empleo de trabajadores indígenas en las construcciones hasta que se sepa exactamente hasta qué punto se traducirán en actos las intenciones expresadas. En cuanto a otros proyectos, como el que dispone obras de fomento en las zonas reservadas como uno de los elementos esenciales de la política de *apartheid*, nada anuncia que serán formulados en términos concretos.

78. Por lo tanto, hay que contentarse con un objetivo más modesto y limitarse a determinar si las medidas de *apartheid* deben ir contra los intereses de los diversos sectores de la población y obstaculizar el progreso económico. Puede darse por seguro que si se busca la orientación hacia la *apartheid* habrá que invertir hasta cierto punto las tendencias económicas actuales con lo que el país necesariamente se alejará así del ideal que constituye la ausencia de discriminaciones de orden económico necesaria para el desarrollo material máximo. Parece razonable pensar que individuos que ocupan posiciones directivas se esforzarán por reducir al mínimo las dificultades económicas y las demás cargas que implica la *apartheid*. Por consiguiente, cuando la liberación de los agentes de producción no sea incompatible con los objetivos de la *apartheid* — como ocurre si se utiliza a los indígenas para construir en las ciudades viviendas destinadas a indígenas o si se establecen oficinas de empleo a fin de utilizar en forma racional la mano de obra indígena disponible — hay que creer que se aprovecharán esas ocasiones y que se sacará el mayor partido de ellas. No obstante, de lo hecho se ha visto que esta clase de medidas tiene un alcance restringido y que en ciertos casos, como en el de emplear de manera más o menos extensa en las construcciones a indígenas calificados, quizás sea necesario hacer una inversión de fondos iniciales importante (por ejemplo, para la preparación de obreros). En resumen, la política de la *apartheid* probablemente recargará muy onerosamente la economía. Sus repercusiones dependerán no sólo de la rapidez con que se ejecute, sino también, en el caso

en que no haya aparentemente programa de acción bien definido, de la confianza que los diversos grupos de la población tengan en la prudencia y la habilidad de quienes dirigen el experimento.

Por esas razones, nos limitaremos a tratar de clasificar someramente por categorías las diversas medidas aplicadas o propuestas.

## 2) LA APARTHEID: MEDIDAS ADOPTADAS Y PROYECTOS

### a) *Control de la urbanización de los indígenas*

79. Se ha organizado un grupo de oficinas de colocación que funciona legalmente desde noviembre de 1952.<sup>74</sup> Todo indígena varón que busque trabajo debe inscribirse en la oficina más cercana y está autorizado a elegir entre los empleos que se le ofrezcan. A los indígenas de las zonas reservadas que desean dirigirse a las zonas urbanas se les notifica los centros en los cuales existen empleos vacantes y puede impedirles que vayan a las ciudades donde hay sobrante de mano de obra. En la actualidad, los indígenas que hayan nacido en una zona urbana o hayan trabajado allí durante 10 años por lo menos, podrán continuar residiendo en ella. Los demás pueden residir en las zonas mientras tienen trabajo en ellas; en caso contrario, puede hacerse salir de la región y esto se mencionará en las libretas de control. La libertad de los inmigrantes indígenas "clandestinos" venidos de regiones fuera de la Unión y de los Protectorados, que constituyen desde hace largo tiempo una parte importante de la mano de obra en las poblaciones, está sometida a restricciones cada vez más rigurosas con respecto a su permanencia en las zonas urbanas y en la selección de un empleo, porque el Ministro se preocupa de defender los intereses de los indígenas en la Unión y sus Protectorados.<sup>75</sup> Estas medidas son más que simples tentativas para evitar el aumento de la mano de obra de empleo intermitente; suponen actos de control e intervención y convendría estudiarlos mucho más a fondo de lo que han podido estudiarse aquí. No obstante, es evidente que se ha establecido ahora la organización básica que permitirá acercarse a los objetivos de la *apartheid* conteniendo el movimiento progresivo de los indígenas hacia las ciudades y limitándoles el derecho a establecerse en ellas y, si fuese necesario, distribuir la mano de obra disponible entre los diferentes sectores de la economía, conforme a las exigencias de la política nacional.

80. Con respecto a la urbanización, se han tomado además ciertas medidas sobre los niños y adolescentes indígenas entre los cuales han aumentado el desempleo y la delincuencia por no estar sometidos a la obligación de asistir a escuela, por no haber además escuelas para recibirlos y por vivir en barrios muy pobres. A fin de alentar a los empleadores a darles trabajo, se ha permitido reducir los salarios dada su falta de experiencia y en muchas grandes ciudades las oficinas de colocación y los empleadores han colaborado activamente para emplearlos en la industria. Además, se han abierto campamentos de trabajo para su readaptación social en los casos en que sea necesario.

### b) *Establecimiento de organismos separados para resolver conflictos del trabajo*

81. Hemos estudiado ya esta cuestión detalladamente.<sup>76</sup> Esta medida se inspira también en los principios de la *apartheid* pues impide a los indígenas participar con los europeos en el procedimiento de fijar los salarios. También tiene por objeto impedir el nacimiento de un movimiento sindical indígena y la adquisición de un poder de negociación que según algunos sería "desastroso" y podría impedir que se alcanzasen los objetivos de la *apartheid*.

### c) *Establecimiento en la industria de sectores reservados a los diversos grupos étnicos*

82. Hemos examinado ya esta cuestión a propósito de la reglamentación legal de la industria de construcciones.<sup>77</sup> Se ha propuesto también que, en los casos en que se considere oportuno, el Ministro pueda, a fin de proteger los intereses económicos de los empleados de tal o cual raza, decidir que en una empresa determinada la mano de obra deba ser exclusivamente de la raza que él indique.

### d) *Segregación geográfica de los grupos étnicos*

83. La ley de 1950 sobre las zonas reservadas preveía el acantonamiento de los grupos étnicos en zonas reservadas particulares, tanto para las actividades económicas como para la vivienda. Esta ley y la ley que la modificó se analizan detalladamente en el primer informe de la Comisión.<sup>78</sup> La indicación de la magnitud de los gastos que entrañaría la aplicación de esta ley sería muy interesante. Desgraciadamente, es imposible dar detalles exactos al respecto. La Comisión Consultiva en materia de tenencia de tierras (*Native Land Tenure Advisory Board*), constituida conforme a la ley, ha estudiado propuestas que disponen la reglamentación de la utilización de terrenos (*zoning*) en varias ciudades de la Unión. Ya se han hecho muchos preparativos para la aplicación de esta ley, pero, que se sepa, no se ha tomado aún una decisión definitiva, ni tampoco medidas para expropiar y redistribuir las zonas de residencia. Se ha comenzado ya un proyecto particular que prevé el traslado y el alojamiento de unos 70.000 indígenas que viven en la actualidad en las comunidades de Sophiatown, Newclare y otras, al oeste de Johannesburgo, lo que se realizará según se vayan terminando las construcciones.

84. No cabe ninguna duda de que planes de esta magnitud tendrán importantes repercusiones no solamente en toda la economía, sino en ciertos centros industriales y urbanos. No solamente aumenta la demanda de mano de obra, sino que es necesario construir urgentemente en las ciudades viviendas suplementarias para los indígenas. Un observador muy competente, el Padre Trevor Huddleston, C.R., señala que en Johannesburgo se necesita construir inmediatamente unas 50.000 viviendas para alojar a los habitantes indígenas y que, además, 90.000 indígenas viven en tugurios todavía peores que los del oeste de la ciudad que deben ser evacuados.<sup>79</sup> "No obstante, añade, el Ministro elige este

<sup>74</sup> Para más detalles véase *Industry and Labour*, 15 de mayo de 1953.

<sup>75</sup> Véase *Johannesburg Star* del 11 de febrero de 1954. El Ministro de Asuntos Indígenas declaró que se preocupaba esencialmente de velar por los intereses de los indígenas nacidos en la Unión Sudafricana.

<sup>76</sup> Véase párrs. 32 y 34.

<sup>77</sup> Véase párr. 36.

<sup>78</sup> Véase A/2505, párrs. 448, 449, 530, 555 y siguientes.

<sup>79</sup> Véase *The Observer*, 2 de mayo de 1954. El Padre Trevor Huddleston no niega, y no se ven razones para hacerlo, que la nueva comunidad pueda ser en muchos respectos una colonia indígena modelo.

momento para alejar a una colectividad entera de sus hogares y para desviar las energías, la mano de obra y las herramientas de su empleo más apropiado a fin de ejecutar este plan". Por consiguiente, las medidas impuestas por la *apartheid* pueden chocar, y quizás en un punto importante, con las exigencias de la industria y con lo que, en la opinión general, se considera el progreso social. Aparte del desperdicio económico que ocasiona el traslado de población, hay muchos factores que deben tenerse en cuenta para poder juzgar un programa de la índole de éste que acaba de explicarse. En todo caso, esos factores no podrían examinarse en el presente estudio.<sup>80</sup>

#### e) *Mejoramiento de las zonas reservadas*

85. El Gobierno ha anunciado que tenía la intención de mejorar las zonas reservadas y que esta medida era un elemento esencial de su política de *apartheid*. El mejoramiento proyectado es tanto agrícola como industrial porque únicamente así podrá continuar viviendo en esas regiones una población fija importante. La Comisión de Legislación Industrial opinó de la manera siguiente: "Será preciso hacer salir de las tierras al 50% de los individuos que residen en ellas antes de que puedan tomarse las medidas deseadas de restauración y antes que el resto de la población pueda atender, en parte, a sus propias necesidades con ayuda de la producción agrícola".<sup>81</sup> "Si se pudiera desarrollar suficientemente la industria minera y las demás industrias", añadió la Comisión, "se lograría quizás resolver el problema, pero para poder extraer minerales del suelo es preciso que existan en él. Además el desarrollo de las industrias depende de ciertas condiciones económicas. Las investigaciones efectuadas hasta el presente no parecen dejar mucha esperanza en lo que respecta a una industrialización general de las zonas reservadas". El asunto ha quedado así en espera del resultado de la investigación que realiza el Gobierno. No obstante, sería muy sorprendente que a esta altura en la historia de la Unión se descubriera que las zonas reservadas ofrecen a la industria posibilidades insospechadas.

86. El Ministro de Asuntos Indígenas anunció, no obstante, que se tomarían ciertas medidas para la reorganización de las zonas reservadas. Una de las pri-

<sup>80</sup> Uno de los hechos más importantes a este respecto es que los barrios del oeste constituyen la única parte de Johannesburgo donde los indígenas pueden ser propietarios. En la nueva comunidad se autorizarán *contratos de arrendamiento* de hasta 30 años de duración. Uno de los elementos esenciales de la nueva política es que los indígenas no deben recibir derechos de propiedad *permanente* en las regiones clasificadas como "zonas de blancos" e inversamente "la ley prohíbe a los blancos poseer terrenos en las zonas de los bantúes" (*Digest of South African Affairs*, abril de 1954).

<sup>81</sup> Véase U.G. 62, 1951, párr. 1606.

meras será el establecimiento de bancos en los cuales podría alentarse a los indígenas a depositar sus economías en vez de invertir las en rebaños que agotan las tierras de pastoreo.<sup>82</sup> Según otra propuesta más atrevida se constituiría una sociedad que se encargara de la reorganización y mejoramiento de las zonas reservadas, pero nada indica hasta este momento que se haya tenido intención de ponerla en práctica, y tampoco sabemos hasta donde se extenderían las actividades previstas para dicho organismo. Es imposible decir si esta propuesta entrañará medidas atrevidas y bien determinadas. No obstante, sería difícil ejecutar con éxito un programa importante sin recibir ayuda exterior de carácter técnico o de otro tipo, y es poco probable que se facilite dicha ayuda si el Gobierno de la Unión es el único que aprueba los objetivos del plan. A falta de ayuda exterior, el campo de acción de esta sociedad será sin duda limitado. Como dice la nota publicada por la Oficina de Información, "todas estas medidas desgraciadamente exigen tiempo y dinero. Los créditos consignados en el presupuesto de la Unión . . . y un número limitado de personas competentes no pueden garantizar una aplicación rápida de los planes."<sup>83</sup>

87. Se han propuesto otras ideas. Por ejemplo, el Gobierno espera lograr que los industriales construyan nuevas fábricas, en los confines de las zonas reservadas indígenas, sin duda para utilizar la mano de obra local. El Gobierno considera que esta solución es más satisfactoria que transportar la mano de obra a las ciudades. Hasta el momento, dicho plan no ha tenido éxito. En general, en esas regiones no hay agua, energía, ni medios de transporte.

#### f) *Existencia de establecimientos de enseñanza separados para los distintos grupos étnicos*

88. Ya hemos hablado de esta cuestión en los párrafos 39 y 40. El Gobierno está convencido de que para que la vida y la cultura indígenas florezcan se necesita un tipo de educación diferente del que se ofrece a los europeos. Es preciso, por lo tanto, abandonar el sistema que se seguía anteriormente para la instrucción de los indígenas y el Gobierno ha quitado la dirección de esta enseñanza a las autoridades que estaban encargadas de ella para confiarla al Ministerio de Asuntos Indígenas. En tales circunstancias, es de esperarse un cambio en el carácter de la enseñanza que se da a los indígenas, pero aun es muy pronto para saber lo que se decidirá. Por el momento, nada permite suponer que el Gobierno trate de desarrollar en un porvenir inmediato la enseñanza de los indígenas, por lo menos en lo que se refiere a la enseñanza elemental.

<sup>82</sup> Véase *South African Press Digest*, 5 de marzo de 1953.

<sup>83</sup> Véase *Industrial Revolution in South Africa, Impact on European and Native Life*, Pretoria, diciembre de 1952, pág. 8.

## Capítulo VII

### LA APARTHEID Y LOS ANTAGONISMOS RACIALES

89. El Ministro de Asuntos Indígenas ha hablado de un porvenir en el que la población indígena ocupará aproximadamente la mitad del territorio de la Unión Sudafricana.<sup>84</sup> Si la declaración debe entenderse en el sentido de que abarca también a los protectorados bri-

tánicos no permite suponer que las zonas indígenas ocuparán importantes extensiones de terreno. Aun cuando así fuera, no hay razón alguna para creer que esas regiones dispersas que en muchos casos han sufrido los estragos de la erosión, son poco fértiles y pobres en otros recursos, permitirían compensar al indígena por la pérdida de las posibilidades que le ocasione

<sup>84</sup> Véase *The New York Times* del 1° de marzo de 1954.

la *apartheid*. No sería justificado, teniendo en cuenta lo que se conoce en la actualidad sobre esas regiones, razonar a base de un "Bantustán" fuerte y poderoso. ("Bantustán" es el nombre que ciertos autores han dado a ese Estado todavía imaginario).

90. Algunos defensores de la *apartheid* esgrimen el argumento de que, a la larga, una política de segregación clara y definida provocaría menos tensión que el mantenimiento de la política precedente. Afirman que esta última ha creado falsas esperanzas en el espíritu del indígena, porque a pesar de las posibilidades cada vez más numerosas que ofrece la industria y de las aserciones de ciertos espíritus liberales, en realidad la población europea no suprimirá nunca la barrera étnica. Por lo tanto, los indígenas continuarán frustrados en sus aspiraciones. El peligro de este argumento, que nos invita a aprobar el objetivo final de segregación completa, reside en que parece dar a entender que es posible descuidar el examen de los medios que deben emplearse para llegar a este fin. El equilibrio no puede resultar de la simple descripción de uno u otro objetivo final; debe examinarse también la vía que hay que seguir para conseguirlo. Las primeras medidas encaminadas a la *apartheid* ya han sido tomadas y el camino parece ser largo. No es posible esperar que los diversos elementos de la población sean separados rápidamente, mientras la industria tenga necesidad de mano de obra indígena. Hay que suponer que en el curso de este período el indígena ampliará y profundizará más su experiencia y su comprensión de los privilegios de la población europea y que al mismo tiempo se sentirá frustrado viendo disminuir las posibilidades que tiene para desempeñar su papel en el progreso económico general. Conviene recordar que el indígena ha tenido ya relaciones prolongadas con el desarrollo industrial y técnico y que ha visto sus posibilidades, aunque la parte que ha desempeñado en los resultados de este progreso haya sido limitada. La idea de que aceptará cambiar las *posibilidades* que tiene de participar en este desarrollo por la visión distante de

una patria indígena, que puede o no materializarse, parece demasiado ingenua para que merezca ser considerada seriamente. Por lo tanto, es probable que el indígena se verá sometido durante un largo período a medidas molestas que imponen restricciones cada vez mayores a su libertad económica y social. El hecho de que la multiplicación de las restricciones introduce un elemento de coerción cada vez más marcado en la vida social y económica merece ser tenido en cuenta. Cuando se imponen restricciones, como sucede en el caso de la Unión, sin el consentimiento del grupo a quien van dirigidas, y cuando esas restricciones están destinadas a limitar las libertades y privilegios de que dicho grupo ha disfrutado en el pasado, la política que inspira estas medidas puede fácilmente considerarse como una política de opresión.

Por este motivo, cabe suponer que el efecto de las medidas ya tomadas y el anuncio de nuevas medidas aumentará nuevamente la tensión que ya se manifestaba antes de la llegada del gobierno nacionalista al poder.

91. Nos parece que, si se quieren disminuir los antagonismos raciales, es preciso que toda política que se proyecte llevar a cabo prevea, entre otras cosas, posibilidades bien definidas de ventajas para el indígena. Además, la población indígena debe poder comprender esta posibilidad de progreso para su bienestar económico y social y considerarla aceptable. Ninguna de estas condiciones parece cumplirse al presente. El carácter vago e incierto de la política de la *apartheid*, el hecho de que en general, las medidas adoptadas son de tipo restrictivo y amenazan las libertades a las cuales se había aficionado el indígena, el hecho de que es intencionalmente al indígena y no a la población europea, al que se ha hecho sufrir las consecuencias de las nuevas medidas — todas estas consideraciones no están llamadas a inspirar la confianza en los dirigentes europeos que ayudaría considerablemente a reducir los antagonismos raciales.

## Capítulo VIII

### RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES

1. El sistema de las zonas reservadas indígenas junto con las restricciones a las posibilidades de establecerse normalmente fuera de ellas, ha traído como resultado la existencia de una gran masa de trabajadores migrantes. Ciertas industrias importantes, la de la extracción del oro por ejemplo, están organizadas de tal manera que pueden utilizar una gran proporción de este tipo de mano de obra. Estos trabajadores que en general carecen de formación especializada, son empleados de una manera irregular y su rendimiento no es muy elevado. La economía de las zonas reservadas sufre además con la ausencia de muchos hombres que trabajan en otros lugares para aumentar los ingresos de la familia (párrafos 12 a 18).

2. Las restricciones a que los indígenas se ven sometidos en materia de empleo proceden de un conjunto de factores más que de textos legislativos precisos y tienen una consecuencia adversa no solamente en la productividad de su trabajo, sino también en sus ingresos (párrafos 19 a 26).

3. El indígena ha estado desde hace mucho tiempo excluido de toda participación efectiva en la negociación de convenios colectivos; la legislación reciente no modifica esta situación. La formación de sindicatos indígenas no ha sido alentada sino todo lo contrario, y la de sindicatos mixtos es imposible. El indígena se encuentra así colocado en una situación desfavorable cuando trata de obtener aumentos de salario o de mejorar las condiciones de trabajo, objetivos normales de los asalariados. Puede decirse que en general a los indígenas se les fijan sus salarios. A este respecto la noción de "necesidades" es importante, pues se hace una distinción entre las necesidades de la mano de obra "civilizada" y la de los indígenas. La "política de trabajo civilizado" tiene por objeto proteger el nivel de vida y garantizar las posibilidades de empleo de los europeos, y esta política se ha aplicado en detrimento de los intereses de los indígenas (párrafos 27 a 36).

4. Debido a la falta de medios de enseñanza, el indígena tiene una posición desventajosa en el mercado de trabajo especializado y la gran masa de trabajadores de la nación sigue estando constituida por trabajadores no calificados (párrafos 39 a 43).

5. Las distinciones que se hacen en los servicios de sanidad y la pobreza que reina han debilitado la resistencia física del indígena y reducido sus capacidades para realizar un trabajo de manera satisfactoria, incluso un trabajo que no requiera especialización (párrafos 44 a 51).

6. Aunque la actividad económica aumentó mucho desde que se formó la Unión Sudafricana no es menos cierto que, en general, la población vive en la pobreza. Esto se deduce del examen de los datos relativos a los salarios en la industria y en las minas y a la situación en las zonas reservadas (párrafos 52 a 58).

7. El conjunto de la población constituye por lo tanto un mercado limitado y pobre y esto ha perjudicado el desarrollo de las industrias secundarias (párr. 59 y 60).

8. No obstante ha habido, desde que terminó el período de la preguerra, una fase de desarrollo industrial rápido. Esto se debió a la guerra, al descubrimiento de nuevos yacimientos de minerales, especialmente de oro y de uranio, y a la afluencia de capitales en los años inmediatos a la guerra, en que la situación mundial era sumamente inestable. El hecho de hacerse caso omiso de los efectos que en definitiva tendrá y el carácter que revestirá el sistema de la *apartheid*, y la política que se sigue en la actualidad, han tenido repercusiones desfavorables sobre la inversión de capitales extranjeros en la Unión (párrafos 61 a 63).

9. Hay una escasez aguda de mano de obra especializada europea y en la industria minera hay escasez tanto de mano de obra europea como de mano de obra indígena (migrante). El indígena comienza ahora a

invadir el trabajo semiespecializado. Esto no significa sin embargo que la "barrera étnica" esté en vías de desaparecer, sino solamente que cambia de lugar. Su existencia entorpece al industrial a los efectos de la utilización de la mano de obra y además ejerce una influencia deprimente sobre los trabajadores, tanto europeos como indígenas (párrafos 64 a 69).

10. El movimiento de indígenas hacia las ciudades ha sido importante, pero la instalación de las familias en las zonas urbanas se ha visto entorpecida por la falta de comodidades y de viviendas satisfactorias. Suministrar estas viviendas y estas comodidades constituye un problema tanto más delicado cuanto que la gran mayoría de los indígenas que se encuentran en las ciudades carecen de medios para pagar los alquileres y los servicios a precios que hagan las empresas económicamente rentables. Este problema no puede resolverse de manera satisfactoria más que haciendo posible la utilización y el aumento de la productividad y de los ingresos de los indígenas (párrafos 70 a 72).

11. Lograr la *apartheid* es una empresa cuyo costo no podría determinarse con ninguna precisión. Hay motivos para creer que esta sería una empresa de larga duración y sumamente costosa y que la pesada carga que impondría tendría que ser soportada tanto por los indígenas como por la población europea (párrafos 73 a 77).

12. El efecto práctico que tiene en este momento la política de la *apartheid* parece ser el de imponer tareas muy pesadas a la economía e introducir restricciones considerables a la libertad de los indígenas en sus actividades económicas. Algunos de los proyectos y medidas más importantes se han descrito brevemente (párrafos 78 a 88).

13. Se dan diversas razones que hacen pensar que el movimiento hacia la *apartheid* indudablemente agravará los antagonismos raciales (párrafos 89 a 91).

## Apéndice

### NOTA RELATIVA AL PRINCIPIO DE "IGUALDAD DE SALARIO POR TRABAJO DE IGUAL VALOR"

Recientemente se ha planteado la cuestión de si el salario del indígena debía o no ser el mismo que el de su equivalente europeo. En ciertos centros urbanos, se ha propuesto emplear, para conducir los autobuses reservados a los no europeos, conductores no europeos que recibirían un salario inferior al de los trabajadores europeos. Los sindicatos se han opuesto a este proyecto declarando que podía perjudicar la situación de los trabajadores calificados europeos. El Instituto de Relaciones Interraciales (*Institute of Race Relations*) ha hecho el comentario siguiente:

"Los trabajadores europeos han tratado de protegerse contra esta amenaza que pesa sobre sus intereses alegando el principio de la "igualdad de salario por trabajo de igual valor" que figura en las leyes sobre salarios y arbitraje en la industria. De ese modo, dicen los trabajadores europeos, los patronos no pueden oponer, para provecho propio, a los trabajadores de una raza frente a los de otra. Pero esa es un arma de dos filos y la aplicación del principio puede perjudicar a los europeos, si el salario se fija a un nivel relativamente bajo que haga el

empleo poco atractivo para el europeo, pero muy atractivo por el contrario para el trabajador no europeo que tiende entonces a reemplazarlo. Esto ha ocurrido ya en el caso de varias profesiones especializadas. Si el salario se fija a un nivel elevado, la tendencia es contraria, y por conducto de las comisiones de arbitraje los obreros europeos han conseguido, siempre que les ha sido posible, que los salarios se mantendrán a niveles elevados, especialmente para los empleos que exigen una formación especializada."<sup>85</sup>

El principio de "igualdad de salario por trabajo de igual valor" tiene así en la Unión Sudafricana una influencia sobre el grado de protección disfrutado por determinados grupos raciales.

La Comisión de Legislación Industrial examinó este problema en 1951 al estudiar una de las preguntas que se le habían formulado, a saber: "¿Protege la legislación en vigor en materia de salarios suficientemente

<sup>85</sup> M. Horrell, *Economic Developments in South Africa and the Contributions by the Various Racial Groups*, 1953, pág. 62.

a todas las razas? En caso negativo, ¿qué medidas convendría tomar para garantizar la protección deseada?”. La Comisión enumeró ciertas propuestas que fueron formuladas de la manera siguiente: 1) distribuir los empleos a base de un criterio étnico; 2) obligar a los empleadores a ajustarse a un sistema por el cual se fijarán los contingentes de la mano de obra; 3) poner en práctica el régimen de *apartheid*. La Comisión llegó a la conclusión de que estos diversos métodos no son satisfactorios porque no garantizan la utilización máxima de todos los recursos de mano de obra que se encuentran disponibles. Para obtener este resultado, dijo la Comisión, es preciso garantizar la libertad de acceso de todas las razas a la formación profesional. Parece que las conclusiones de la Comisión fueron inspiradas en parte por consideraciones políticas. Así, por ejemplo, sugirió que no había razón para prohibir a los no europeos, y particularmente a los indígenas, que se convirtieran en obreros especializados “especialmente para servir a las gentes de su raza”.

La Comisión señaló que en ciertas cuestiones limitadas se ha admitido el principio de permitir a los indígenas trabajar para individuos de su raza a salarios inferiores. Tal es el caso de los trabajos de impresión de obras destinadas al mercado indígena y del comercio

de carnicería de Durban en lo que se refiere al suministro de carne a los indígenas. Estas son infracciones importantes del principio de “igualdad de salario por trabajo de igual valor”. Ya hemos mencionado el caso de la industria de construcciones y el de los conductores de autobuses indígenas que trabajan para la población indígena.<sup>80</sup> No hay al parecer, en las circunstancias actuales razón válida para oponerse a la generalización de tales prácticas, pues parece injusto y contrario a las leyes de la economía, imponer un régimen de salarios muy discriminatorio que implique precios de producción muy elevados, cuando el resultado a que debe llegarse indispensablemente es el opuesto.

La supresión de la barrera étnica en estos empleos debe producir ciertos resultados buenos económicamente, aunque el dominio en que se apliquen sea limitado. Tal ha sido el parecer de muchos individuos que se interesaban por la prosperidad de los indígenas. Esta medida no sólo representa la liberación de ciertas profesiones en que los indígenas pueden ejercer su espíritu de iniciativa y su habilidad; contribuye también a reducir la demanda de mano de obra europea de la que hay urgente necesidad en otras actividades.

<sup>80</sup> Véase el párrafo 36 relativo a la industria de construcción.

## ANEXO II

### Lista de documentos utilizados por la Comisión

#### I. DOCUMENTOS RELATIVOS A LA UNIÓN SUDAFRICANA

##### A. Documentación oficial de la Unión Sudafricana

##### B. Documentación procedente de entidades sudafricanas

##### a) Instituciones que se ocupan de las relaciones interraciales

##### i) South African Institute of Race Relations

##### ii) South African Bureau of Racial Affairs (SABRA)

##### b) Otras instituciones o grupos

##### C. Libros y folletos

##### D. Artículos de revistas

##### E. Periódicos

#### II. DOCUMENTOS DE CARÁCTER GENERAL

##### A. Documentación de las Naciones Unidas

##### B. Documentación de las organizaciones intergubernamentales

##### a) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

##### b) Otras organizaciones intergubernamentales

##### c) Instituto Indigenista Interamericano

##### C. Publicaciones diversas

##### a) Libros y folletos

##### b) Artículos de revistas

#### I. DOCUMENTOS RELATIVOS A LA UNIÓN SUDAFRICANA

##### A. DOCUMENTACIÓN OFICIAL DE LA UNIÓN SUDAFRICANA

*The Official Year Book of the Union of South Africa.*  
Union of South Africa, House of Parliament Senate Debates.

Union of South Africa, House of Assembly Debates (Hansard).

*Monthly Bulletin of Union Statistics.*

Department of Mines, *Annual Report of the Government Mining Engineer.*

Department of Agriculture, *Farming in South Africa.*

*Annual Statement of the Trade and Shipping of the Union of South Africa and the Territory of South West Africa* (1914-1918; 1926-1929; 1937-1939; y 1946-1949).

*Report of the Economic and Wage Commission, 1925,* U.G. 14, 1926.

*Report of the Native Economic Commission, 1930-1932,* U.G. 22, 1932.

*Report of the Interdepartmental Committee on the Social, Health and Economic Conditions of Urban Natives, 1942.*

*Third Interim Report of the Industrial and Agricultural Requirements Commission, Fundamentals of Economic Policy in the Union,* U.G. 40, 1941.

*Report of the Social Security Committee and the Social and Economic Planning Council,* U.G., 14, 1944.

*Report of the Witwatersrand Mine Natives' Wages Commission,* U.G. 21, 1944.

*Report of the National Health Services Commission,* U.G. 30, 1944.



Board of Trade and Industries, Report 282, *An Investigation into Manufacturing Industries in the Union of South Africa* 1945.

Social and Economic Planning Council, Report No. 9, *The Native Reserves and their place in the Economy of the Union of South Africa*, U.G. 32, 1946.

*Report of the Native Laws Commission*, U.G. 28, 1948.

Social and Economic Planning Council, Report No. 13, *Economic and Social Conditions of the Racial Groups in South Africa*, U.G. 53, 1948.

*Special Report No. 191. Thirty-second Industrial Census 1948-49 (Provisional)* Bureau of Census and Statistics.

*Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry*, U.G. 62, 1951.

Documentos del Servicio Nacional de Información de la Unión Sudafricana:

*Industrial Revolution in South Africa, Its impact on European and Native Life*, 1952.

*What South Africans earn, European and Non-European incomes compared* (W. E. Barker), 1953.

*South Africa Reports* (Nueva York).

*South Africa Survey* (Londres).

## B. DOCUMENTACIÓN PROCEDENTE DE ENTIDADES SUDAFRICANAS<sup>86</sup>

### a) INSTITUCIONES QUE SE OCUPAN DE LAS RELACIONES INTERRACIALES

#### i) *South African Institute of Race Relations*

*Go Forward in Faith* (A statement of the Fundamental beliefs and Attitudes of the South African Institute of Race Relations)

*Handbook on Race Relations in South Africa*, Oxford University Press, 1949

*A Survey of Race Relations*, 1946 to 1953

*Findings of the Institute's Council in January 1949, on the political aspects of South Africa's racial problems.*

*Draft Record of Decisions and Recommendations made by the South African Institute of Race Relations over the past ten years* (1950)

*Immediate Constructive Programme for Africans submitted by the Institute to the Secretary for Native Affairs on 18th August 1950*

*Evidence for the Industrial Legislation Commission* (1949)

*Evidence for the Commission on Conditions of Employment in the Gold Mining Industry* (1949)

*Cape Coloured People's Welfare* (1949)

*A Ten Year Plan* (por Edith B. Rheinallt Jones) (1949)

*Council Meetings Held in the Cathedral Hall, Cape Town, on the 18th, 19th and 20th January, 1950*

*Native Housing in Urban Areas with special consideration to its social aspects* (por J. D. Rheinallt Jones) (1951)

*Memorandum for Commission on the Socio-Economic Development of Native Areas* (1951)

*Evidence presented to the Commission to inquire into the subject matter of the Separate Representation of Voters Act Validation and Amendment Bill* (1953)

*The Western Areas—Mass Removal?* (1953)

*A Review of Recent Legislation* (1954)

*Equal Pay por Equal Work* (por Sheila T. van der Horst) (1954)

*Statement on Natives Resettlement Bill* (1954)

*Natives (Urban Areas) Amendment Bill, 1954; Statement* (1954)

*Proposals under the Bantu Education Act* (1954)

*Findings of the Twenty-third Annual Meeting of the Council (Resolution)* (1953)

*The Native Labour (Settlement of Disputes) Bill* (1953)

*Riots: Points to be considered by Local Government Administration* (1953)

*Standards of Education at present attained by the Union's African Population* (por Muriel Morrell) (1953)

*Towards Lasting Prosperity* (1953)

*Second Annual Conference of the Institute of Administrators of Non-European Affairs* (1953)

*Western Areas Removal Scheme—African Reaction* (por A. B. Xuma) (1953)

*Moral Aspects of the Proposed Western Areas Removal Scheme* (por el profesor E. E. Harris) (1953)

*Conference on "Western Areas Removal Scheme", Held at the University of the Witwatersrand, 22 August 1953*

*Evidence for Commission of Inquiry into Local Government* (1953)

*The Principle of "Equal Pay for Equal Work" and its Effects upon the Employment Opportunities of Non-Europeans*

*Equal Pay for Equal Work with Special Reference to the South African Racial Situation* (por Collin Bruce) (1953)

*Policy of Liberal Party* (1953)

*Policy of Federal Party* (1953)

*The Political Rights of the Coloured People* (1954)

#### ii) *South African Bureau of Racial Affairs (SABRA)*

*Integration or Separate Development?* (1952)

*"Die Naturelle vraagstrik" (The Native Question)—Contains resolutions of the first annual Conference of SABRA (1950) on the following matters:*

General Policy with Regard to the Native Question in South Africa

Apartheid in the Building Trade

Urban Native Administration, with special reference to Labour Distribution

Research Needs of the Department of Native Affairs

Positive Native Policy

The Provision of Social Services to Urban Natives

The Alien Native in South Africa

The Labour Question in South African Agriculture

*The Native in the Industrial Life of South Africa—Contains resolutions of the Second Annual Confer-*

<sup>86</sup> Los trabajos científicos publicados bajo el nombre de sus autores por lo general han sido mencionados en la sección C, (Libros y Folletos)



ence of SABRA (enero 1951) namely on the Demographic and Occupational Aspects of the Native Population

*Group Areas and Residential Separation (1952)*—Contains Conclusions and Resolutions of the Third Annual Conference of SABRA (7-10 enero 1952) on the following matters:

- General
- The Group Areas Act
- General Native Policy
- General

#### b) OTRAS INSTITUCIONES O GRUPOS

*African's Claims in South Africa* (African National Congress Series No. II), Pretoria 1945

*The Christian Citizen in a Multi-Racial Society*: Report of the Conference of Rosettenville, July 1949 (published by The Christian Council of South Africa)

Statement issued by the Congress of Dutch Reformed Churches (April 4-6, 1950)

*The Native and Coloured People's Policy of the United Party* (published by the United Party)

*The African Factory Worker*, pág. 222, Oxford 1950 (published by the Department of Economics of the University of Natal)

Transvaal Chamber of Mines, Annual Report and Proceedings of the Annual Meeting

*Standard Bank Monthly Review* (Suppl. Standard Bank of South Africa) Union Sud-Africaine, July 1950

Quarterly Bulletin of Statistics of the South African Reserve Bank

Documents issued by the Liberal Party of South Africa:

Liberal Party of South Africa: Principles and Objects

Constitution of the Liberal Party of South Africa

The Liberal Party of South Africa: Summary of Decisions at National Congress, July 1953

Co-operation or Chaos?

*Christian Principles in Multi Racial South Africa*: Report on the Dutch Reformed Conference of Church Leaders, pág. 185, Pretoria, 1953

*The Threatened People*, South African Congress of Democrats, Johannesburg

#### C. LIBROS Y FOLLETOS

ADAMASTER, *White Man Boss*, Victor Gollancz Ltd., 1950, 240 págs.

AIYAR, P. S., *Conflict of Races in South Africa*, The African Chronicle Printing Works, Durban, 251 págs.

BALLINGER, W. G., *Race and Economics in South Africa* (Day to day pamphlets, No. 21), Londres, 1934, 67 págs.

BROOKES, Edgar H., *South Africa in a Changing World*, Geoffrey Cumberledge—Oxford University Press, Capetown, 1953, 151 págs.

BURGER, J., (pseud.), *The Black Man's Burden*, Londres, 1943, 252 págs.

CALPIN, G. H., *The South African Way of Life—Values and Ideals of a Multi-racial Society*, William

Heinemann Ltd., Melbourne-Londres-Toronto, 1953, ix—200 págs. (publicado bajo los auspicios del South African Institute of International Affairs).

CHADWICK, W. S., *Mother Africa Hits Back*, The University Publishers (Pty) Ltd., Stellenbosch, Grahamstown, 1948, 219 págs.

CLAYTON, The Rt. Rev. G. H., *Who Pays for Bantu Progress?*, South African Institute of Race Relations.

CRAIG, Dennis B., *Lost Opportunity*, The Central News Agency, Durban, 98 págs.

DAVIDSON, Basil, *Report on Southern Africa*, Jonathan Capetown, Londres, 1952, 285 págs.

DVORIN, Eugene P., *Racial Separation in South Africa*, The University of Chicago Press, 1952, xii—256 págs.

EISELEN, W. W. M. Dr., *The Meaning of Apartheid*, South African Institute of Race Relations.

FRANKEL, S. Herbert, *The Economic Impact of Underdeveloped Societies*, Basil Blackwell, Oxford, 1953.

HAILEY (Lord), *An African Survey*, XXVIII Oxford, 1938, 1837 págs.

HARTSHORNE, K. B., B. A., M.Ed., *Native Education in South Africa*, South African Institute of Race Relations.

HATCH, John, *The dilemma of South Africa*, Dennis Dobson Ltd., Londres, 1952, 255 págs.

HOERNLE, Alfred R. F., *South African Native Policy and the Liberal Spirit* (Conferencia Phelps-Stokes celebrada en la Universidad de la Ciudad del Cabo, Mayo 1930), Witwatersrand University Press, Johannesburg, 1945 (1a. edición, 1939).

HOFMEYR, Jan H., *South Africa* (2a. edición revisada por J. P. Cope), Ernest Benn Ltd., Londres, 1952, 253 págs.

HORRELL, M., *Economic Developments in South Africa and the Contribution of the Various Racial Groups*, Johannesburg, 1943.

JOSFI, P. S., *The Struggle for Equality*, Hind Kitabs Ltd., Bombay, 1951, xiii, 304 págs.

KEPPEL-JONES, Arthur, *Friends or Foes?*, Shuter & Shooter, Pietermaritzburg, 1949, 231 págs.

———, *When Smuts Goes*, Shuter & Shooter, Pietermaritzburg, 1949, 270 págs.

KIEWIET, C. W. de, *History of South Africa, Social and Economic*, XII, Oxford, 1941, 292 págs.

KRUGER, J. D. L., *Bantustan*, The Daily Representative, Queenstown C.P., agosto 1951, 49 págs.

MACCRONE, *Groups Conflicts and Race Prejudice*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1947, 31 págs.

MARAIS, Ben J., *Colour, Unsolved Problem of the West*, Howard B. Timmins, Capetown, for George Allen & Unwin Ltd., Londres, 329 págs.

———, *Die Kleur-Krisis en die Weste*, Die Goeie Hoop Uitgewers.

MARQUAND, Leo, *The Peoples and Policies of South Africa*, Oxford University Press, Londres y New York-Capetown, 1952, 258 págs.

MARQUAND, Leo, *The Native in South Africa*, Segunda edición revisada por Julius Lewin, Witwatersrand University Press, Johannesburg, 1948, 104 págs.

- McMILLAN, William Miller, *Complex South Africa*, Londres, 1930.
- MILLIN, Sarah Gertrude, *The People of South Africa*, Constable and Co. Ltd., Londres, 1951, 324 págs.
- OLDHAM, J. H., *Christianity and the Race Problem*, George H. Doran Company, Nueva York, 280 págs.
- PLESSIS (Prof L. J. du), *Problem of Nationality and Race in Southern Africa*, International Studies—The Diplomatic Press and Publishing Co., Londres, 1949, 16 págs.
- RHEINALLT, Jones J. D., *At the Crossroads*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1947, 31 págs.
- ROUTH, Dr. Guy, *Industrial Relations and Race Relations*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg.
- ROUX, Edward, *Time Longer than Rope*, Victor Gollancz Ltd., Londres, 1948, 398 págs.
- SACHS, E. S., *The Choice Before South Africa*, Turnstile Press, Londres, 1952, ix — 220 págs.
- SCHUMANN, C. G. W., *Structural Changes and Business Cycles in South Africa 1806-1936*, XIX, S. King, Londres, 1938, 397 págs.
- SHAPERA, I., *Select Bibliography of South African Native Life and Problems*, Oxford University Press, 1941.
- , *Western Civilization and the Natives of South Africa*, (*Studies in Culture Contacts*), Londres, 1934.
- SUZMAN, Helen, *A Digest of the Fagan Report*, South African Institute of Race Relations, 1952, 22 págs.
- THOMPSON, L. M., *Democracy in Multi-Racial Societies*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1949, 36 págs.
- , *The Cape Coloured Franchise*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1949.
- TINLEY, *The Native Labor Problem of South Africa*, The University of South Carolina Press, 1942.
- WALKER, Olivier, *Kaffirs are Lively*, Victor Gollancz Ltd., Londres, 1948, 240 págs.
- WHYTE, Quintin, *Apartheid and other Policies*, South African Institute of Race Relations.
- , *Behind the Racial Tensions in South Africa*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg, 1953, 28 págs.
- , *The South African's Institute of Race Relations Approach to Racial Problems*, South African Institute of Race Relations.
- WOLTON, Douglas G., *Whiter South Africa?*, Lawrence and Wishart, Londres, 1947, 155 págs.
- FRIEDMAN, Bernard M. P. Dr., "Why South Africa is short of Capital", *The Forum*, Johannesburg, enero 1954, págs. 7 a 10.
- HOBART HOUGHTON and PHILCOX D., "Income and expenditures in a Ciskei Native Reserve", *Economics*, vol. VIII, No. 4, 1950.
- KARK, S. L. and LE RICHE, H., "A Health Study of South African Bantu School-children", *South Africa Medical Journal*, vol. XVIII, 1944, No. 6.
- LEWIN, Julius, "Political Arithmetic and The Franchise", *The Forum*, Johannesburg, julio 1953, págs. 173 a 174.
- MATTHEWS, Z. K. Dr., "Position of the Roman Catholic Church towards the Racial Problem in the Union of South Africa", *International House Quarterly*, verano, 1953, págs. 173 a 174.
- MURRAY WALTON, W. H., "View of South Africa", *The Spectator*, Londres, 28 julio 1950.
- OLIVIER, N. J. J. Prof., "Apartheid—A Slogan or a Solution?", *Journal of Racial Affairs* (SABRA), enero 1954.
- , "Crisis in Africa", *Journal of International Affairs*, Vol. VII, No. 2, 1953.
- PATTEN, J. W., "Alternatives to Apartheid in South Africa", *Foreign Affairs*, enero 1952, págs. 310 a 326.
- PEACEY, B. W. Bishop, "Race Relations in South Africa: Principles and Policies", *Journal of Racial Affairs* (SABRA), abril 1953, págs. 1 a 14.
- PLESSIS, L. J. du, Prof., "Immigration in South Africa", *Journal of Racial Affairs*, enero 1954.
- RHEINALLT JONES, J. D., "Industrial Relations in South Africa", *International Affairs*, enero 1953.
- SAMUELS, L. H., "Investment in the Post-War Period", *South African Journal of Economics*, Vol. XXI, No. 2, 1953.
- THERON, P. A. Dr., "A Psychological Approach to Separate Development", *Journal of Racial Affairs* (SABRA), octubre, 1952, págs. 10 a 20.
- MATTHEWS, Z. K. Dr., "The African Response to Racial Laws", *Foreign Affairs*, octubre 1951, págs. 91 a 102.
- UYS, Stanley, "Still Wanted—A Native Policy", *The Forum*, Johannesburg, enero 1954, págs. 10 y 11.
- VISSERT HOOFT, W. A., "A Visit to the South African Churches in April and May, 1952", *The Ecumenical Review*, Ginebra, enero 1953, págs. 174 a 197.
- , "The net National Income of the Union of South Africa, 1950/51", *South African Journal of Economics*, junio 1952.
- , "An Economic Survey of South Africa", *South Africa*, Londres, 1945.

#### D. ARTÍCULOS DE REVISTAS

- BARKER, W. E., "South African can do without Native Labour", *Journal of Racial Affairs* (SABRA), abril 1953, págs. 1 a 17.
- CARTER, Gwendolen M., "Can Apartheid succeed in South Africa?", *Foreign Affairs*, Nueva York, enero 1954, págs. 296 a 309.
- EISELEN, W. W. M. Dr., "Our Youth and Racial Matters", *Journal of Racial Affairs*, abril 1953.
- FITZGERALD, Richard C., "South Africa and the High Commission Territories", *World Affairs*, Londres, julio 1950, págs. 306 a 320.

#### E. PERIÓDICOS

- Africa*, (Londres).
- Forum*, (Johannesburgo).
- South Africa*, (Londres).

## II. DOCUMENTOS DE CARACTER GENERAL

### A. DOCUMENTACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Anuario de Derechos Humanos

Documentos recogidos en virtud de la Resolución 303 F (XI) del Consejo Económico y Social:

## B. DOCUMENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTER-GUBERNAMENTALES

### a) ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

#### 1. Datos científicos relativos a la raza y a las relaciones raciales

*Raza y civilización*, por Michel Leiris (Francia), 1951  
*Raza y psicología*, por Otto Klineberg (Estados Unidos de América), 1951  
*Raza y biología*, por L. C. Dunn (Estados Unidos de América), 1951

*Los mitos raciales*, por Juan Comas (México), 1951  
*El origen de los prejuicios*, por Arnold M. Rose (Estados Unidos de América), 1951

*Race et histoire*, (Raza e Historia), por Claude Lévi-Straus (Francia), 1952

*Race et société*, (Raza y sociedad), por Kenneth L. Little (Reino Unido), 1952. (En esta publicación aparecen algunos errores de hecho relativos a la Unión Sudafricana; está acompañada de un folleto que la rectifica)

*Les différences raciales et leur signification* (Las diferencias raciales y su significación), por G. M. Morant (Reino Unido), 1952

¿Qué es la raza?, 1952

*Le concept de race: résultats d'une enquête* (El concepto de raza: resultados de una investigación), 1953

*La mezcla de razas*, por Harry L. Shapiro (Estados Unidos de América), 1954

#### 2. La cuestión racial y el pensamiento contemporáneo

*La Iglesia Católica y la cuestión racial*, por el Rdo. P. Yves M. J. Congar, O. P. (Francia), 1953

*El pensamiento judío como factor de civilización*, por el Profesor León Roth (Reino Unido), 1954

*El movimiento ecuménico y el problema racial*, por W. A. Visser't Hooft (Países Bajos), 1954

#### 3. Métodos que permiten hacer que cambie la actitud frente a la raza

*Los Estados de tirantez y la comprensión internacional*, por Otto Klineberg (Estados Unidos de América), 1951

*The Modification of International Attitudes: A New Zealand Study*, por J. R. McCreary (Nueva Zelanda), 1952 (en inglés solamente)

*The Teacher was Black*, por H. E. O. James y Cora Tenen (Reino Unido), 1953 (en inglés solamente)

#### 4. Estudios sobre las situaciones reales, encaminados a determinar los factores que pueden contribuir a una efectiva integración

*Razas y clases en las regiones rurales del Brasil*, por Charles Wagley y otros autores (Estados Unidos de América y Brasil), 1953

*Elites de couleur dans une ville brésilienne*, por Thales de Azevedo (Brasil) 1953 (en francés solamente)

*South African Way of Life*, por J. A. Calpin (Unión Sudafricana), 1953 (en inglés solamente, la edición francesa está en prensa)

## b) OTROS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales, mayo 1945.

Organización Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo. Actas de las sesiones. (Gemmil), 1951.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Anuario de Estadísticas Agrícolas y Alimentarias*. vol. VI. Producción, 1952. —, *Anuario de Estadísticas Agrícolas y Alimentarias*. 1953.

Organización Internacional del Trabajo, *Poblaciones indígenas*, XVIII-700 páginas (Estudios y Documentos, Nueva Serie, No. 35)

## c) INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO

i) *Selección, clasificada por países, de las disposiciones administrativas o legislativas que han sido publicadas en el Boletín Indigenista y de los artículos publicados en América Indígena*

## BOLIVIA

### América Indígena

	Volumen	Página
BATRON, Max A., "La Educación del Indio en Bolivia"	II	7

PARDO ZELA, Patricia J. de "The Effect of the War on the Indigenous Population of Peru and Bolivia"	IV	211
--	----	-----

RUBIO ORBE, Gonzalo, "Aculturaciones de indígenas de los Andes"	XIII	187
--	------	-----

### ADMINISTRACIÓN INDÍGENA

### Boletín Indigenista

<i>Legislación sobre los indígenas</i>	V	116
	III	84
	V	118
		120-22
		308-16
	XII	20-22
	XII	112-114

### Departamento Administrativo encargado de las cuestiones indígenas

	I	20-21
	II	13-15
		11-22
	V	206-212
	VII	14
	III	84
	IX	128-130
	XII	112-14, 286
	XIII	212-234

## BRASIL

### América Indígena

BALDUS, Herbert, "Problemas Indigenistas no Brasil"	IV	9
--	----	---

TEIXERA da FONSECA VASCONCELOS,

"A obra da proteção ao indígena no Brasil"	I	21
--	---	----

ADMINISTRACIÓN INDÍGENA			Volumen	Página	ECUADOR.		
<i>Boletín Indigenista</i>					<i>América Indígena</i>		
Departamento administrativo encargado de las cuestiones indígenas					BUITRÓN, Aníbal, "Missions for the Social Protection of the Rural Population of Ecuador"		
	VI	12-25				IX	57
	IV	190-192			CISNEROS C., César, "Comunidades indígenas del Ecuador"		
	V	212-220				IX	37
		316, 320			GARCÍA ORTIZ, Humberto, "Consideraciones acerca de una legislación indígena en el Ecuador"		
	VI	14, 110				II	25
		216-218			HERRNHEISER, Pavel, "El indio como trabajador"		
	VII	18				VI	149
	IV	176, 264			MONSALVE POZO, Luis, "La figura social de los aborígenes en el Ecuador"		
	V	316, 318				II	35
		320-329			RUBIO ORBE, Gonzalo, "El indio en el Ecuador"		
	VI	12-25, 216				IX	205
	VII	16, 18, 232			SUÁREZ, Pablo A., "La situación real del indio en el Ecuador"		
CANADA						XIII	187
<i>América Indígena</i>					<i>Boletín Indigenista</i>		
HARPER, Allan J., Canada's Indian Administration: Basic Concepts and Objectives					Legislación sobre los indígenas		
	V	119				I	24-25
Canada's Indian Administration: The Treaty System						III	86-90
	VI	297				V	250-252
JENNESS, Diamond "Canada's Indian Problem"						VII	124-126
	II	29					226-228
ADMINISTRACIÓN INDÍGENA							26
<i>Boletín Indigenista</i>					Departamento administrativo encargado de las cuestiones indígenas		
	IV	106-114, 268-272				VII	86-90
Legislación sobre los indígenas						V	224-228
	II	19				VII	26
	IV	108-114			ESTADOS UNIDOS DE AMERICA		
Departamento administrativo encargado de las cuestiones indígenas					<i>América Indígena</i>		
	VII	130-138			BEATTY, WILLARD W. y YOUNG, Robert, W. "Educando a los indígenas en los EE.UU."		
	I	22-23				II	29
	II	20			YOUNG, Robert W. "La educación bilingüe en los EE.UU."		
		10				II	39
	IV	106-114			COLLIER, John "A perspective of the United States Indian Situation of 1952 in its Hemispheric and World-Wide Bearing"		
	VII	134				XIII	7
CHILE					McNICKLE, D'Arcy "U.S. Indian Affairs, 1953"		
<i>América Indígena</i>						XIII	263
LIPSCHÜTZ, Alejandro "La propiedad indígena en la legislación reciente de Chile"					ADMINISTRACIÓN INDÍGENA		
	VIII	321			<i>Boletín Indigenista</i>		
<i>Boletín Indigenista</i>						II	25-56
Legislación sobre los indígenas							16, 18-19
	III	24				III	270
	VIII	106				IV	34-38, 110
COLOMBIA							112, 114
<i>América Indígena</i>						V	342
CABRERA MORENO, Gerardo "Los resguardos indígenas en Colombia"							346-350
	II	29					354-358
GARCÍA, Antonio "Bases de una política indigenista"						VI	132-138
	V	171					
"El indigenismo en Colombia, V génesis y evolución"							
	V	217					

	Volumen	Página		Volumen	Página
		300-326	Tzotzil"	XIII	55
	VII	144-152	Loyo, Gilberto		
		218-230	"Redistribución de grupos indí-		
	VIII	106-128	genas en México"	III	39
	XIII	338-350	MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio		
Legislación sobre los indígenas			"El tratamiento del Indio"	IV	113
	II	25-26	SPICER, Edward		
		18-19	"El problema Yaqui"	V	273
	III	28-32	<i>Boletín Indigenista</i>		
		95-96	Legislación sobre los indígenas	II	42-43, 44
	V	346, 354			7
	VI	134, 308		III	40
	XIII	338-350		V	158-160
Departamento administrativo en-					164
cargado de las cuestiones indí-				VII	4, 42
genas			ADMINISTRACIÓN INDÍGENA		
	I	7	<i>Boletín Indigenista</i>		
		16, 31, 32		X	70-80
		26-27			240-244
		13, 14			154-158
		15, 17	Departamento administrativo en-		
		16, 18-19	cargado de las cuestiones indí-		
	V	126-136	genas		
		348-350		I	10
	VI	228, 300-326			34-37
	VII	32		II	34-38
	I	8			19
		28			20-22
	II	18			23
	VI	308			1, 5, 23
	I	28, 29		III	12
	VI	120-132			42-44
		308-310			104-106
	VII	144-152			112
		334, 336			178
	VIII	18-26			182
	XI	220-240			284
GUATEMALA				IV	54
<i>América Indígena</i>					90
Tax, Sol					92
"Ethnic Relations in Guatemala"	II	43			132-138
<i>Boletín Indigenista</i>					272
Legislación sobre los indígenas					318-324
	II	14, 15		V	102
		19			152
	V	390		VI	178
	VI	336			46
	VIII	34, 38, 44			48
	IX	66-68			50
ADMINISTRACIÓN INDÍGENA					52
<i>Boletín Indigenista</i>					96
	IX	170-172			274
					346
MEXICO				VII	40-50
<i>América Indígena</i>					366-372
CASTILLO, Ignacio M. del,				VIII	44-50
"La alfabetización en lenguas in-					148-152
dígenas: el proyecto Tarasco"	V	139		X	176-180
FUENTE, Julio de la,				XIII	252-254
"Definición, Pase y Desaparición			PERU		
del Indio en México"	VII	63	<i>América Indígena</i>		
"Discriminación y negación del			BEDOYA SAENG, Gerardo,		
Indio"	VII	211	"Historia de la labor gubernamental en favor de los indí-		
"El centro coordinador Tzeltak-			genas peruanos"	II	21

	Volumen	Página		Volumen	Página
BERMEJO, Vladimiro, "La ley y el indio en el Perú"	IV	107	"Acerca del problema indígena"	VII	279
CASTRO POZO, Hildebrando "El ayllu peruano debe trans- formarse en cooperativa agro- pecuaria"	II	11	"Urge crear Secretarías o Mi- nistérios de Población"	VIII	147
Dirección de Asuntos Indígenas del Perú: "La ley y el indio en el Perú"	V	51	FOSTER, George M. "Museos etnográficos al aire li- bre para las Américas"	VIII	89
GUEVARA, Luisa "Granjas comunales indígenas"	IX	65	GAMIO, Manuel "Las necesidades y aspiraciones indígenas y los medios de sa- tisfacerlas",	IX	105
KUCZYNSKY GODAR, M. H. "Un latifundo del sur. Una con- tribución al conocimiento del problema social"	VI	257	"Consideraciones sobre el pro- blema indígena en América"	II	17
PARDO ZELA, Patricia J. de "The effect of the War on the Indigenous Population of Pe- ru and Bolivia (the author suggests solutions for the fu- ture)" (La autora propone soluciones para el porvenir)	IV	211	GIRÓN CERNA, Carlos "El indigenismo y el indio"	I	17
PINILLA, Antonio "Los núcleos escolares rurales en el Perú"	XII	225	JARAMILLO ALVARADO, Pío "Situación del Indigenismo en el continente"	VI	127
RUBIO ORBE, Gonzalo "Aculturaciones de indígenas de los Andes"	XIII	187	MONZÓN, Arturo "Planteamiento de algunos pro- blemas indígenas"	VII	323
VÁSQUEZ, Emilio "Preparación del magisterio ru- ral en Perú"	III	173	ORTEGA, Pompilio "Visitadores indigenistas"	III	147
ADMINISTRACIÓN INDÍGENA			SADY EMIL, J. "Native Administration in Ame- rica"	II	23
<i>Boletín Indigenista</i>			VILLA ROJAS, Alfonso "La civilización y el indio"	V	67
Legislación sobre los indígenas	IV	138-140	Vivó, Jorge A. "Aspectos económicos funda- mentales del problema indí- gena"	III	67
	I	39	ADMINISTRACIÓN INDÍGENA		
	III	298-300	<i>Boletín Indigenista</i>		
	VI	170		II	6-7
		248-250		IV	288
	VIII	170-172	Legislación sobre los indígenas	VII	256
	IX	194-198		V	346
	XII	172		VII	2-4
Departamento administrativo en- cargado de las cuestiones indí- genas				XIII	182-98
	I	38-40	C. PUBLICACIONES DIVERSAS		
	I	45-46	a) LIBROS Y FOLLETOS		
	VI	244-252	ADAMS, Romanzo, <i>Race Doctrine in Hawaii</i> , (Race and Culture Contacts), E. B. Reuter, editor, Nue- va York y Londres, 1934.		
		372	BENEDICT, Ruth, <i>Race: Sciences and Politics</i> , Nueva York, 1940.		
	VII	6, 60, 84	CONGAR, Rdo. Yves M. J., <i>La iglesia católica y la cues- tión racial</i> , UNESCO, París, 1953.		
	IX	176-180	DA COSTA PINDO, L. A., Profesor, <i>O negro no Rio de Janeiro</i> , São Paulo, 1953.		
Desarrollo del Proyecto Perú-Cor- nell (1952)	XIII	54-70	FRANKEL, S. H., <i>The Economic Impact on Under- developed Societies</i> , Oxford, 1953, 179 págs.		
ii) Lista seleccionada de artículos que no se refieren a un determinado país solamente			FREYRE, Gilberto, <i>Introduction a Um Brasileiro em Terras Portuguesas</i> , Rio de Janeiro, 1953.		
<i>América Indígena</i>			———, <i>The Masters and the Slaves</i> (estudio so- bre la civilización brasileña), Nueva York, 1926.		
EL PROBLEMA INDÍGENA EN AMÉRICA			———, <i>The Social Responsibility of Psychiatry</i> — Consideraciones generales presentadas por el Com- mittee on Social Issues del Group for the Advance- ment of Psychiatry, Informe No. 13, Topeka, Kansas, julio de 1950, segunda parte.		
BERLIN, Heinrich "El indígena frente al Estado"	IV	275			
EDITORIAL "El indio y el negro en Amé- rica"	VII	191			

- GILLMAN, J. y T., *Perspectives in Human Malnutrition*, Nueva York, 1951, 584 págs.
- BOARD OF TRADE, EXPORT PROMOTION DEPARTMENT, Gran Bretaña, *Reviews of Commercial Conditions: Unión Sudafricana*, julio de 1945, (W. Peters), His Majesty's Stationary Office, Londres, 1945.
- HOOTON, Ernest Albert, *Up from the Ape*, Nueva York, 1932.
- HUXLEY, Julian, *African View*, Londres, 1931.
- LINDEN, A. Mander, *Foundations of Modern World Society*, Stanford University Press, 1947.
- LOWIE, Robert H., *Intellectual and Cultural Achievements of Human Races*, Londres, Nueva York, Toronto, 1941.
- MALINOWSKI, B., *War, Past, Present and Future* (La guerra, institución social), Nueva York, 1941.
- MILLER, Herbert Adolphus, *The Negro and the Immigrant*, (Social Attitudes), publicado por Kimball Young, Holt, Nueva York, 1931.
- , *Negroes in Britain* (Estudio de las relaciones raciales en la sociedad británica), Londres, 1947.
- MONTAGU, Ashley M. F., *Man's Most Dangerous Myth: the Fallacy of Race*, Nueva York, 1945.
- MYRDAL, Gunnar, *An American Dilemma*, Harper and Brothers, Nueva York, Londres.
- ORTIZ, F., *Cuban Counterpoint: Tobacco and Sugar*, Nueva York, 1947.
- OSTERWEIS, Rollin G., *Romanticism and Nationalism in the Old South*, New Haven, 1940.
- PIERSON, Donald, Profesor, *Branços e Pretos na Bahia*, São Paulo, 1945.
- RAMOS, Arthur, *O Negro Brasileiro*, São Paulo, 1951. Tercera edición.
- , *Le métissage au Brésil*, Paris, 1952.
- ROBINSON, Jacob, *The Soviet Solution of the Minorities Problem* (Relaciones y antagonismos entre los grupos), R. M. McIver, editor, Nueva York y Londres, 1944.
- SOMMERVILLE, Dr. John, *Soviet Philosophy*, (estudio teórico y práctico), Nueva York, 1946.
- , *a Public Affairs Pamphlet*, Public Affairs Committee, Nueva York, 1943.
- TANNENBAUM, Frank, *Group Relations and Group Antagonisms*, R. M. McIver, editor, Nueva York y Londres, 1944.
- THOMPSON, Edgar T., *Race Relations and the Race Problem* (Definición y análisis), Durham, 1939.
- TOYNBEE, Arnold J., Profesor, *A Study of History*, Oxford, segunda edición, 1945.
- WALKER, Eric A., *Colonies*, Cambridge, 1944.
- WINT, Guy, *The British in Asia*, Londres, 1947.
- b) ARTÍCULOS PUBLICADOS EN REVISTAS
- BAXTER, Sylvester, "A Continent of Republics", *The Outlook* (Nueva York), 8 y 15 de diciembre de 1906.
- BROWN, Ina Corinne, Comentarios sobre "Race Relations: The Interaction of Ethnic Groups" de Brewton Barry, *American Anthropologist*, publicado por la American Anthropological Association, abril-junio, 1952, Vol. 54, No. 2, primera parte.
- CABRITA, Henrique, "Aspectos humanos e sociais da industrialização na Africa Portuguesa", *Boletim Geral do Ultramar*, Lisboa, octubre de 1953, Año 29, No. 340.
- , "Goa", *The New Statesman and Nation*, Londres, 20 de diciembre de 1947.
- DOMINGOS, Mauricio, S. J.: "S. Francisco Xavier e as bases espirituais da expansão portuguesa", *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, octubre-diciembre de 1953, Nos. 10-12.
- KCZESINSKI, Andrew J., "The Church and the National Cultures", *Race-Nation-Person*, Nueva York, 1944.
- VAN DER KROEF, Justus M., "The Eurasian Minority in Indonesia", *American Sociological Review*, Nueva York, octubre de 1953, vol. 18, No. 5.
- LAWRENCE, C. M., "Kenya", *The New Statesman and Nation*, Londres, 9 de enero de 1932.
- LISCANO, Juan, "Apuntes para la investigación del negro en Venezuela", *Acta Venezolana*, Caracas, abril-junio, 1946, Tomo I, No. 4.
- NOGUEIRO, Oracy, "Atitude desfavorável de alguns comerciantes de São Paulo com relação a empregados de côr", *Sociologia*, São Paulo, 1942, vol. IV, No. 4.
- , "Inquérito sobre a posição social do negro em tres municípios paulistas" (Trabajo colectivo efectuado bajo la dirección del profesor Aracy Ferreira Leite), *Sociologia*, São Paulo, 1940, vol. II, No. 1.
- SMUTS, J. C., "Native Policy in Africa", *Journal of the African Society*, Londres, abril de 1930, vol. XXIX.
- TAEUBER, Irene B., "Family, migration and industrialization in Japan", *American Sociological Review*, abril de 1951, Vol. 16, No. 2.



## AGENTES DE VENTA DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

- ARGENTINA**  
Editorial Sudamericana, Alsina 500, Buenos Aires.
- AUSTRALIA**  
H. A. Goddard, 255a George St., Sydney, and 90 Queen St., Melbourne.  
Melbourne University Press, Carlton N.3, Victoria.
- BELGICA**  
Agence et Messageries de la Presse S.A., 14-22 rue du Persil, Bruxelles.  
W. H. Smith & Son, 71-75, boulevard Adolphe-Max, Bruxelles.
- BOLIVIA**  
Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.
- BRASIL**  
Livreria Agir, Rio de Janeiro, São Paulo and Belo Horizonte.
- CANADA**  
Ryerson Press, 299 Queen St. West, Toronto.  
Periodica, Inc., 5112 Ave. Papineau, Montreal, 34.
- CEILAN**  
Associated Newspapers of Ceylon, Lake House, Colombo.
- CHECOSLOVAQUIA**  
Československý Spisovatel, Národní Trída 9, Praha 1.
- CHILE**  
Librería Ivens, Moneda 822, Santiago.  
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Santiago.
- CHINA**  
The World Book Co. Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Tripeh, Taiwan.  
Commercial Press, 211 Honan Rd., Sheng-hai.
- COLOMBIA**  
Librería América, Medellín.  
Librería Nacional Ltda., Barranquilla.
- COSTA RICA**  
Tres Hermanos, Apartado 1313, San José.
- CUBA**  
La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.
- DINAMARCA**  
Einar Munksgaard, Ltd., Norregade 6, København, K.
- ECUADOR**  
Librería Científica, Guayaquil y Quito.
- EGIPTO**  
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sh. Adly Pasha, Ceiro.
- EL SALVADOR**  
Manuel Navas y Cía., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.
- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**  
Int'l Documents Service, Columbia Univ. Press, 2960 Broadway, New York 27, N.Y.
- FILIPINAS**  
Alema's Book Store, 749 Rizal Avenue, Manila.
- FINLANDIA**  
Akateeminen Kirjakauppo, 2, Keskuskatu, Helsinki.
- FRANCIA**  
Editions A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris, V.
- GRECIA**  
"Eleftheroudakis," Place de la Constitution, Athènes.
- GUATEMALA**  
Goubaud & Cía. Ltda., 5a. Avenida sur 28, Guatemala.
- HAITI**  
Librairie "A la Caravelle," Boite postale 111-B, Port-au-Prince.
- HONDURAS**  
Librería Panamericana, Tegucigalpa.
- HONG KONG**  
The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.
- INDIA**  
Oxford Book & Stationery Co., Scindia House, New Delhi, and 17 Park Street, Calcutta.  
P. Varadachary & Co., 8 Linghi Chetty St., Madras 1.
- INDONESIA**  
Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakarta.
- IRAK**  
Markenzie's Bookshop, Baghdad.
- IRAN**  
Ketab-Khaneh Danesh, 293 Saadi Avenue, Teheran.
- ISLANDIA**  
Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.
- ISRAEL**  
Blumstein's Bookstores Ltd., 35 Allenby Road, Tel-Aviv.
- ITALIA**  
Libreria Commissionaria Sansoni, Via Gina Capponi 26, Firenze.
- LIBANO**  
Librairie Universelle, Beyrouth.
- LIBERIA**  
J. Momolu Kamara, Monrovia.  
Albert Gemayel, Monrovia.
- LUXEMBURGO**  
Librairie J. Schummer, Luxembourg.
- MEXICO**  
Editorial Hermes S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.
- NORUEGA**  
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt. 7A, Oslo.
- NUOVA ZELANDIA**  
United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.
- PAISES BAJOS**  
N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.
- PAKISTAN**  
Thomas & Thomas, Fort Mansion, Frere Road, Karachi, 3.  
Publishers United, 176 Anarkali, Lahore.  
The Pakistan Cooperative Book Society, Chittagong and Dacca (East Pakistan).
- PANAMA**  
José Munéndez, Plaza de Arango, Panamá.
- PARAGUAY**  
Morino Hermanos, Asunción.
- PERU**  
Librería Internacional del Perú, Lima y Arequipa.
- PORTUGAL**  
Livreria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.
- REINÓ UNIDO**  
H.M. Stationery Office, P.O. Box 569, London, S.E. 1 (and at H.M.S.O. Shops).
- REPUBLICA DOMINICANA**  
Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.
- SINGAPUR**  
The City Book Store, Ltd., Winchester House, Collyer Quay.
- SIRIA**  
Librairie Universelle, Damas.
- SUECIA**  
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.
- SUIZA**  
Librairie Payot S.A., Lausanne, Genève.  
Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zurich 1.
- TAILANDIA**  
Pramuan Mit Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
- TURQUIA**  
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.
- UNION SUDAFRICANA**  
Van Schaik's Bookstore, Box 724, Pretoria.
- URUGUAY**  
Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elia, Av. 18 de Julio 1333, Montevideo.
- VENEZUELA**  
Librería del Este, Edificio Galipán, Av. F. Miranda — El Rosal, Caracas.
- VIETNAM**  
Papeterie-Librairie Nouvelle Albert Portail, Boite postale 283, Saigon.
- YUGOSLAVIA**  
Dravno Preduzece, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27-11, Beograd.

*Las publicaciones de las Naciones Unidas pueden además obtenerse en las siguientes librerías:*

- EN ALEMANIA**  
Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin —Schöneberg.  
W. E. Saerbach, Gereonstrasse 25-29, Köln (22c).  
Alex. Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
- EN AUSTRIA**  
B. Wullerstorff, Waagplatz, 4, Salzburg.  
Gerold & Co., 1. Graben 31, Wien 1.
- EN ESPAÑA**  
Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.
- EN JAPON**  
Maruzen Company, Ltd., 5 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

En aquellos países donde aun no se han designado agentes de venta los pedidos o consultas deben dirigirse a: Sección de Ventas y Distribución; Naciones Unidas, Nueva York, EE. UU. de A.; o a Sección de Ventas, Oficina de las Naciones Unidas, Palacio de las Naciones, Ginebra, Suiza.

(5451)