

Document symbol:

A/2505 & A/2505/Add.1

Mejor copia

Disponible

APR 2 1954

NACIONES



UNIDAS

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

ASAMBLEA GENERAL

DOCUMENTOS OFICIALES : OCTAVO PERIODO DE SESIONES

SUPLEMENTO No. 16 (A/2505 & A/2505/Add.1)

NUEVA YORK, 1953

NACIONES UNIDAS

INFORME

DE LA

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



ASAMBLEA GENERAL

**DOCUMENTOS OFICIALES : OCTAVO PERIODO DE SESIONES
SUPLEMENTO No. 16 (A/2505 & A/2505/Add.1)**

Nueva York, 1953

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

INDICE

	Párrafo	Página
CARTA DE TRANSMISIÓN.....		ix
MIEMBROS DE LA COMISIÓN.....		xi
PREFACIO.....		1

Primera parte

Capítulo I. Reseña histórica de la constitución de la Comisión y organización de su trabajo

Sección

I. RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN.....	14	3
a) <i>Creación y composición de la Comisión</i>	14	3
b) <i>Génesis de la Comisión</i>	18	3
i) Solicitud de inclusión de la cuestión en el programa de la Asamblea General.....	18	3
ii) Actitud adoptada por el Gobierno de la Unión Sudafricana en los debates.....	20	3
iii) Debates ante la Comisión Política <i>Ad Hoc</i>	24	4
II. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE LA COMISIÓN.....	31	5
i) Reunión de la Comisión.....	31	5
ii) Competencia de la Comisión en cuanto al territorio del Africa Sudoccidental.....	37	5
iii) Cooperación con el Gobierno de la Unión Sudafricana.....	38	6
iv) Métodos de trabajo de la Comisión.....	46	7
v) Comunicaciones cruzadas con los Estados Miembros, declaraciones escritas y orales.....	50	7
III. CLAUSURA DE LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN.....	66	8

Capítulo II. Examen de las atribuciones de la Comisión, teniendo en cuenta las disposiciones de la Carta y resoluciones anteriores de órganos de las Naciones Unidas

I. OBSERVACIONES PRELIMINARES.....	68	9
II. LA CARTA Y LOS DERECHOS HUMANOS.....	78	10
i) Relación de la Carta en su totalidad con la discriminación racial y los derechos humanos fundamentales.....	78	10
ii) El espíritu de la Carta.....	78	10
iii) Preámbulo de la Carta.....	84	11
iv) Propósitos y Principios de la Carta.....	86	11
v) El respeto a los derechos humanos, factor esencial de la paz.....	90	11
vi) La obligación asumida en virtud del Artículo 56 de la Carta.....	94	12
III. DEFINICIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES.....	101	13
i) La Declaración de Derechos Humanos.....	101	13
ii) La lucha contra la discriminación.....	105	14
IV. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS.....	108	14
V. EL PÁRRAFO 7 DEL ARTÍCULO 2 DE LA CARTA.....	117	15
VI. ALCANCE DE LA COMPETENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	124	16
a) <i>Primera tesis relativa a la competencia de las Naciones Unidas</i>	126	17
i) La expresión "ninguna disposición".....	132	17

	Párrafo	Página
ii) El término "intervenir"	133	17
iii) La expresión "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado"	142	18
iv) Antecedentes de la redacción del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta	163	22
v) Incisos a y b del Artículo 55 de la Carta	164	22
vi) La cuestión de la definición de los derechos humanos	168	22
b) <i>Segunda y tercera tesis sobre la competencia de las Naciones Unidas</i>	172	23
c) <i>Cuarta tesis sobre la competencia de las Naciones Unidas</i>	174	23
VII. LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA COMPETENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS	175	24
a) <i>Asamblea General</i>	181	24
i) Trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana	181	24
ii) Violación por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de derechos humanos fundamentales, de prácticas diplomáticas tradicionales y de principios de la Carta	202	27
iii) Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en Bulgaria, en Hungría y en Rumania	214	30
b) <i>El Consejo Económico y Social</i>	233	33
iv) Estudio sobre el trabajo forzoso	233	33
v) Violación de los derechos sindicales	243	34
VIII. CONCLUSIONES SOBRE EL ALCANCE DEL MANDATO DE LA COMISIÓN, TENIENDO EN CUENTA LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA Y LAS RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL	254	35

Segunda parte

A. DATOS GENERALES SOBRE LA UNIÓN SUDAFRICANA

Capítulo III. Datos geográficos y reseña histórica

I. DATOS GEOGRÁFICOS	255	36
i) Descripción general	255	36
ii) Régimen de lluvias	258	36
iii) El problema de la subsistencia	261	37
II. BOSQUEJO HISTÓRICO	264	37
i) Período neerlandés (1652-1795)	264	37
ii) Primeros contactos con el elemento británico	270	38
iii) Los <i>Voortrekkers</i>	274	39
iv) Las consecuencias del Gran "Trek"	279	40
v) Los bantúes	281	40
vi) Los indios	285	40
III. INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS Y ADMINISTRATIVAS	290	41
i) La Ley de Unión de 1909	290	41
ii) El Gobierno central	291	41
iii) Los gobiernos provinciales	299	42
iv) Las autoridades locales	300	42
v) Las reservas indígenas	304	42
vi) El Transkei	308	43

Capítulo IV. Situación demográfica de los grupos étnicos

I. INFORMACIÓN PRELIMINAR	312	43
II. CARACTERÍSTICAS Y COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS ÉTNICOS	314	44
i) La población indígena (bantúes)	317	44
ii) Los "europeos"	325	45
iii) La "población de color"	334	46
iv) Los asiáticos	338	47

III. SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN.....	345	47
i) Criterio de clasificación.....	346	47
ii) Desarrollo de los diversos grupos étnicos.....	347	48
iii) Distribución local.....	351	48
iv) Densidad.....	354	49
v) Distribución por edades.....	356	49
vi) Población urbana y rural.....	358	49
vii) Distribución por sexos.....	363	50
viii) Composición de la población económicamente activa.....	367	50
ix) Distribución de la población bantú por categorías de residencia....	372	51
IV. MOVIMIENTO DE LA POBLACIÓN.....	375	52
i) Fecundidad.....	376	52
ii) Mortalidad.....	381	53
iii) Migraciones.....	388	54
V. PREVISIONES DEMOGRÁFICAS PARA LA GENERACIÓN PRÓXIMA.....	391	54
i) Base de las previsiones.....	391	54
ii) Resultados generales.....	392	54
iii) Diferencias entre los grupos étnicos.....	393	54
iv) Crítica de estas previsiones.....	395	54
v) Poblaciones urbana y rural.....	396	55
vi) Distribución por edades.....	397	55
vii) Población de edad escolar.....	398	55

B. LA SITUACION RACIAL EN LA UNION SUDAFRICANA

Capítulo V. La "apartheid"

I. DEFINICIÓN DEL TÉRMINO.....	399	56
II. LA DOCTRINA Y EL PROGRAMA DE LA "apartheid".....	401	56
III. REACCIÓN ANTE LA POLÍTICA DE LA "apartheid".....	424	59

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

i) Observaciones generales.....	439	61
ii) Observaciones iniciales sobre el problema de la definición de los grupos y el de la inclusión de las personas en los grupos.....	445	62
I. DERECHO DE NACIONALIDAD.....	463	64
II. DERECHOS POLÍTICOS (VOTO, ELEGIBILIDAD Y OTRAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA).....	466	65
III. CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA.....	484	69
i) Circulación en el interior del país.....	487	69
ii) Asentamiento y residencia.....	519	73
iii) Entrada en el país.....	533	76
IV. DERECHO DE PROPIEDAD.....	543	78
V. TRABAJO Y EJERCICIO DE LAS PROFESIONES.....	591	83
VI. USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	614	87
VII. DERECHOS DE FAMILIA.....	626	89
VIII. SEGURIDAD SOCIAL.....	638	91
IX. EDUCACIÓN Y SANIDAD PÚBLICA.....	650	92
X. DERECHO PENAL.....	651	93
XI. IMPUESTOS.....	662	94
XII. OTRAS MEDIDAS QUE ENTRAÑAN UN TRATO DIFERENCIAL.....	665	94

Capítulo VII. Ensayo sobre las condiciones de vida de los grupos no europeos

OBSERVACIONES PRELIMINARES.....	668	95
I. POSIBILIDADES DE EDUCACIÓN.....	693	99
i) Instrucción primaria.....	696	99
ii) Instrucción secundaria.....	701	100
iii) Las universidades.....	705	100
iv) Acceso a las profesiones.....	707	101
v) La prensa.....	708	101
II. ASPECTOS POLÍTICOS.....	713	101
i) Tres leyes recientes.....	714	102
Ley No. 44 de 1950 y Ley No. 50 de 1951 sobre la represión del comunismo		
Ley No. 3 de 1953 sobre la seguridad pública		
Ley No. 8 de 1953, que modifica la legislación penal		
ii) Ley destinada a dar una representación diferente a ciertas categorías de electores.....	722	102
iii) La ley sobre las autoridades bantúes.....	729	103
III. PROPIEDAD Y RESIDENCIA, LA HABITACIÓN, LA BEBIDA, RELACIONES CON LA POLICÍA.....	734	104
i) Propiedad y residencia.....	735	104
ii) Habitación.....	739	105
iii) La bebida.....	741	105
iv) Relaciones con la policía.....	756	107
IV. TRABAJO; SALARIOS; ALIMENTACIÓN; TRANSPORTES.....	760	108
i) Los permisos de circulación.....	760	108
ii) Los trabajadores no europeos.....	770	109
iii) Salarios.....	771	110
iv) La separación de las familias.....	773	110
v) Jerarquía de las ocupaciones de los no europeos.....	775	110
vi) La alimentación.....	777	111
vii) Los transportes.....	779	111
viii) Indumentaria.....	782	112
ix) Esparcimientos.....	783	112
V. SERVICIOS SOCIALES; REMANENTES DE COOPERACIÓN INTERRACIAL.....	787	112
a) <i>Servicios sociales</i>	787	112
i) La previsión social.....	787	112
ii) Situación en 1943.....	789	113
iii) Pensiones de ancianidad.....	793	113
iv) Pensiones para los ex combatientes.....	794	113
v) Asistencia social para los ciegos.....	796	113
vi) Trabajadoras embarazadas.....	799	113
vii) Seguro contra accidentes e invalidez.....	800	114
viii) Otras instituciones de asistencia social.....	804	114
ix) Asociaciones privadas.....	805	114
b) <i>Remanentes de cooperación interracial</i>	806	114
i) Consejos mixtos (<i>Joint Councils</i>).....	810	115
ii) Instituto de Relaciones Interraciales (<i>Institute of Race Relations</i>).....	811	115
iii) Cooperación en materia de educación.....	812	115
iv) Otros sectores de cooperación.....	815	115
VI. RELACIONES ENTRE GRUPOS ÉTNICOS NO EUROPEOS.....	816	115
i) Relaciones entre "personas de color" e indígenas.....	817	115
ii) Relaciones entre "personas de color" e indios.....	818	116

iii) Relaciones entre los indígenas y los indios.....	819	116
a) Lo que se sabía antes de los disturbios del 13 y el 14 de enero de 1949.....	820	116
b) Lo que revelaron los disturbios.....	822	116
c) Evolución de las relaciones entre los indígenas y los indios desde los disturbios de 1949.....	825	117
VII. LA CAMPAÑA DE RESISTENCIA A LAS LEYES INJUSTAS (1952).....	831	117
i) Orígenes de la campaña.....	832	117
ii) Cambio de correspondencia.....	835	118
iii) El desarrollo de la campaña.....	839	118
iv) Réplica del Gobierno.....	846	119
v) Imposición progresiva de nuevas restricciones.....	848	119
vi) Cuatro hechos significativos.....	850	120

Tercera parte

Capítulo VIII. Apreciación de las medidas de trato diferencial teniendo en cuenta las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos y la Declaración Universal

I. CONFRONTACIÓN DE CIERTOS TEXTOS DE LEYES Y REGLAMENTOS QUE HAN ENTRADO EN VIGOR DESPUÉS DE LA CARTA, CON LAS OBLIGACIONES QUE INCUMBEN A LA UNIÓN SUDAFRICANA EN VIRTUD DE LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS.....	869	122
II. CONFRONTACIÓN DE CIERTOS TEXTOS DE LEYES Y REGLAMENTOS QUE HAN ENTRADO EN VIGOR DESPUÉS DE LA CARTA, CON LAS DISPOSICIONES DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.....	870	122
a) <i>Confrontación de los textos de leyes estudiados por la Comisión, con las disposiciones de la Declaración relativas a determinados derechos...</i>	871	122
Derechos políticos (electorado, elegibilidad y otras formas de representación).....	871	122
Circulación y residencia.....	872	122
Derecho de propiedad.....	877	123
Trabajo y ejercicio de las profesiones.....	880	123
Derecho de familia.....	883	123
Seguridad social.....	885	124
Derecho penal.....	888	124
b) <i>Juicio sobre la conformidad entre la legislación promulgada después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas y determinados artículos de la Declaración en los cuales se proclaman principios generales</i>	890	124
Capítulo IX. Resumen de las conclusiones de la Comisión.....	892	125

ANEXOS

I. Resoluciones 616 A y B (VII) aprobadas por la Asamblea General en su 401a. sesión plenaria, el 5 de diciembre de 1952.....	131
II. Carta del 12 de septiembre de 1952, dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Egipto, India, Indonesia, Irak, Irán, Líbano, Pakistán, Filipinas, Siria y Yemen.....	132
III. Comunicaciones dirigidas a la Comisión por los Gobiernos:	
i) Comunicación del Gobierno de Siria.....	133
ii) Comunicación del Gobierno de la India.....	135
iii) Comunicación del Gobierno del Pakistán.....	146
IV. Distribución de la población indígena por lugar de residencia y por sexo en 1936 y 1946.....	152

V.	Pasajes de las declaraciones mencionadas en el capítulo V, ("La <i>apartheid</i> ") :	
	i) Pasajes de un folleto publicado el 29 de marzo de 1948 por el Partido Nacionalista, titulado: "La Política del Partido Nacionalista con respecto a la cuestión racial"	153
	ii) Pasajes del discurso pronunciado el 12 de abril de 1950 en la Asamblea por el Primer Ministro, Dr. D. Malan	154
	iii) Pasajes del mensaje del Primer Ministro, Dr. D. Malan, transmitido por radio a la nación el 31 de diciembre de 1952	154
	iv) Pasajes del discurso pronunciado por el Primer Ministro, Dr. D. Malan, en Stellenbosch, el 5 de marzo de 1953	154
	v) Pasajes del discurso pronunciado por el Primer Ministro, Dr. D. Malan, el 15 de abril de 1953, víspera de las elecciones legislativas	155
	vi) Pasajes de un discurso pronunciado por el Sr. Strydom en la Asamblea, el 31 de enero de 1949	155
	vii) Pasajes del discurso pronunciado el 18 de enero de 1950 por el Ministro de Asuntos Indígenas, Dr. E. G. Jansen, en la reunión anual del Consejo del Instituto de Relaciones Raciales (Ciudad del Cabo)	156
	viii) Pasajes del discurso pronunciado en la Asamblea, el 20 de abril de 1950, por el Ministro de Asuntos Indígenas, Dr. E. G. Jansen	157
	ix) Pasajes del discurso pronunciado por el Ministro de Asuntos Indígenas, Dr. H. F. Verwoerd, en la apertura del 11° período de sesiones del Consejo de Representantes Indígenas (Pretoria, 5 de diciembre de 1950)	163
	x) Pasajes del discurso pronunciado el 1° de mayo de 1951 en el Senado, por el Ministro de Asuntos Indígenas, Dr. H. F. Verwoerd	166
VI.	Correspondencia cruzada entre el African National Congress, el South African Indian Congress y el Primer Ministro de la Unión Sudafricana, del 21 de enero al 20 de febrero de 1952	169
VII.	Lista de las Leyes de la Unión Sudafricana tomadas en consideración por la Comisión	174
VIII.	Mapas	181 y 182

CARTA DE TRANSMISION

Ginebra, 3 de octubre de 1953

Sra. Presidenta:

Tenemos el honor de dirigirnos a V. E. para remitirle, adjunto a la presente, el informe de la Comisión de las Naciones Unidas nombrada para estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana, informe preparado de conformidad con las disposiciones de la resolución 616 A (VII) de la Asamblea General, por la cual se creó la Comisión.

Saludamos a la Sra. Presidente con nuestra más alta y distinguida consideración.

(*Firmado*) Hernán SANTA CRUZ
Dantès BELLEGARDE
Henri LAUGIER

A. S. E. la Sra. Vijaya Lakshmi Pandit,
Presidenta de la Asamblea General,
Naciones Unidas,
Nueva York.

MIEMBROS DE LA COMISION

PRESIDENTE-RELATOR

Sr. Hernán Santa Cruz,

Ex Representante Permanente de Chile en las Naciones Unidas,
Ex Presidente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1950 y 1951),
Ex Miembro de la Comisión de Derechos Humanos (1947-1953),
Miembro de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

MIEMBROS

Sr. Dantès Bellegarde,

Ex Ministro de Instrucción Pública de Haití,
Ex Representante de Haití en la Sociedad de las Naciones,
Ex Ministro de Haití en París y ex Embajador de Haití en Washington,
Ex Representante Permanente de Haití en las Naciones Unidas.

Sr. Henri Laugier,

Profesor de la Sorbona,
Ex Secretario General Adjunto encargado del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas (1946-1951),
Presidente Honorario de la Liga Internacional de los Derechos del Hombre (Nueva York),
Miembro del Consejo Ejecutivo de la UNESCO.

NOTA

En el presente texto español la palabra "*coloured*" se ha traducido por "personas de color" sin que esta expresión tenga el sentido corriente que se le da en nuestro idioma. La expresión "personas de color" abarca, en este documento, las distintas categorías de personas que en el lenguaje diario y en la legislación de la Unión Sudafricana se denominan "*coloured*". En el texto, especialmente en los capítulos IV y VI, se explican y enumeran estas categorías.

PREFACIO

1. El presente informe, dedicado al estudio de la situación racial en la Unión Sudafricana, fué preparado en cumplimiento de la misión confiada a la Comisión por la Asamblea General. El problema tratado tiene una importancia trascendental, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista humano. Este problema gravita pesadamente en la vida política, económica y social de esta nación joven, de brillante porvenir, uno de los Miembros originales de las Naciones Unidas, y es causa de grave preocupación para su numerosa población. Sus repercusiones se extienden mucho más allá de las fronteras de la Unión, y aun del continente africano. Trece Estados Miembros, habitados por cientos de millones de seres humanos y cuyo territorio cubre gran parte de la superficie terrestre, han pedido a la Asamblea General que procure resolver ese problema.

2. Los tres miembros de la Comisión fueron designados por la Asamblea a título puramente personal. La Asamblea apeló a personas exentas de toda subordinación al pensamiento político de los gobiernos de sus respectivos países; sin duda alguna quería asegurar de este modo la objetividad y la imparcialidad de la labor de la Comisión y evitar que sus miembros estuvieran sometidos a la influencia de los intereses políticos de sus respectivos gobiernos o de la posición que éstos hubiesen adoptado previamente sobre esta cuestión.

Los miembros de la Comisión jamás han perdido de vista estas consideraciones. Tampoco han olvidado que al elegirlos para ayudarla a desempeñar una de sus funciones principales, la más alta autoridad política del mundo les ha hecho un gran honor y les ha confiado una enorme responsabilidad.

3. Los miembros de la Comisión afirman que en el cumplimiento de su misión sólo se han inspirado en los términos de su mandato, así como en la letra y en el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, de sus propósitos y principios, que suscriben con fervor. En efecto, estiman que en el respeto de esos principios reside la garantía más sólida de la paz y de la amistad entre las naciones, del bienestar y del progreso de las colectividades y del desarrollo armonioso de la personalidad humana.

4. Sin embargo, los miembros de la Comisión lamentan que su informe no sea tan completo como ellos hubiesen deseado y como la Asamblea tenía derecho a esperar. Pero no han dispuesto sino de cinco meses para realizar su trabajo, plazo que ha resultado demasiado breve para poder estudiar a fondo todos los aspectos de un problema tan complejo como éste. No obstante, la Comisión ha considerado que, conforme al mandato recibido, tenía el deber de presentar su informe y sus conclusiones en el octavo período de sesiones de la Asamblea General. Si la Asamblea lo juzga oportuno, podrá decidir que se llenen las lagunas y que se reúna una documentación más amplia.

5. Por otra parte, la falta de cooperación del Gobierno de la Unión Sudafricana ha contribuido a que el presente informe sea imperfecto. La Comisión lamenta profundamente que el Gobierno de la Unión

no haya aceptado la invitación que le formulara la Asamblea a este efecto, y que la propia Comisión le reiterara. Deplora en particular no haber podido trasladarse a la Unión Sudafricana para apreciar sobre el terreno y en sus pormenores la situación reinante en el país. De este modo se habría podido formar una opinión mejor fundada que la que resulta del simple estudio de documentos, libros, o testimonios, por mucho que éstos se ajusten a la realidad. Sobre todo habría sido conveniente que el Gobierno de la Unión Sudafricana consintiera en exponerle su punto de vista y, en particular, las circunstancias específicas en que se basa su política. Fiel a su aspiración de objetividad, la Comisión no ha tenido otra alternativa que tratar de reconstituir, con ayuda de declaraciones y de discursos importantes de los miembros del gobierno y de la oposición, la doctrina que inspira la política de *apartheid* de la Unión Sudafricana.

6. Por consiguiente, el presente informe se basa esencialmente en el análisis de las disposiciones legislativas y administrativas vigentes en la Unión Sudafricana, en el estudio de libros, documentos y testimonios, así como en informaciones transmitidas por algunos Estados Miembros. El análisis de la legislación y de las prácticas vigentes, y su confrontación con las disposiciones de la Carta y de la Declaración de Derechos Humanos constituyen la parte esencial del informe. No obstante, la Comisión ha juzgado necesario incluir en él un resumen general de la historia, la geografía y la situación demográfica de la Unión Sudafricana.

7. El mandato de la Comisión establecía que el estudio que se le encargaba debía efectuarse "teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta y tomando debidamente en consideración la disposición del párrafo 7 del Artículo 2, así como las disposiciones de los Artículos 1 (párrafos 2 y 3), 13 (inciso b del párrafo 1), 55 (inciso c) y 56 de la Carta, y las resoluciones de las Naciones Unidas sobre persecución y discriminación raciales". La Comisión ha interpretado esta parte del mandato como expresión del deseo de la Asamblea de que la Comisión estudiara en qué medida esos artículos podían determinar, condicionar o limitar la competencia de las Naciones Unidas. La Comisión ha procedido a la realización de este estudio con el mayor cuidado. Su conclusión a este respecto es categórica.

8. Se encargó a la Comisión el estudio de "la situación racial en la Unión Sudafricana". Esta expresión abarca, a su juicio, el conjunto de leyes, reglamentos, costumbres y prácticas aplicados a los diversos sectores que integran la población de la Unión Sudafricana, y que tienen por efecto establecer un trato diferencial entre estos sectores. La expresión abarca en segundo lugar las actitudes y el comportamiento de esos sectores de la población, sea de unos respecto de otros, sea respecto de las autoridades públicas. Finalmente, abarca asimismo las actitudes y el comportamiento de las autoridades públicas con respecto a los diversos sectores de la población. Por supuesto que en el estudio de la Comisión no se ha dejado de tener

en cuenta el origen de la cuestión, tal como fuera planteada por 13 Estados Miembros a la Asamblea General en su séptimo período de sesiones.

9. En su informe la Comisión utiliza la palabra "raza". Lo hace porque se trata de un término empleado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el documento que fija el mandato de la Comisión. Lo hace también porque la práctica ha consagrado su uso, a pesar de las graves reservas que hace la crítica científica al concepto mismo de raza, crítica expuesta en el folleto de la UNESCO titulado "El Concepto de Raza", con el cual la Comisión está sustancialmente de acuerdo.

10. La resolución de la Asamblea invitaba a la Comisión a que presentara sus conclusiones. La Comisión se ha creído autorizada a dar a esta invitación de la Asamblea una interpretación amplia. Por tanto, ha decidido agregar, a las conclusiones de hecho que ella estima que surgen de su trabajo, algunas sugerencias sobre las medidas que podrían adoptarse en el futuro.

11. La Comisión está agradecida a los gobiernos de los Estados Miembros que le enviaron informaciones, así como a los representantes de organizaciones no gubernamentales y a los particulares que han declarado, personalmente ante ella o por escrito.

12. Asimismo, estima que es su deber manifestar su gratitud al Secretario General por las facilidades que ha otorgado a la Comisión y por la ayuda que le ha prestado en su labor, a petición de la Asamblea General. Da las gracias muy especialmente al Secretario Principal Sr. Jean A. Romanos, al Secretario de la Comisión, a los miembros del personal asignado a la Comisión y a los funcionarios de los diversos servicios de las Naciones Unidas, por la ayuda técnica que le han prestado. También extiende su agradecimiento a los asesores. Los miembros de la Comisión quedan profundamente agradecidos a todos ellos.

13. Las conclusiones y las sugerencias presentadas por la Comisión, así como el texto íntegro del informe, reflejan la opinión unánime de los miembros de la Comisión, sin ninguna reserva por parte de ninguno de ellos.

Capítulo I

RESEÑA HISTÓRICA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN Y ORGANIZACIÓN DE SU TRABAJO

I. Reseña histórica de la constitución de la Comisión

a) Creación y composición de la Comisión

14. Con la resolución 616 A (VII) de fecha 5 de diciembre de 1952,¹ la Asamblea General creó una Comisión encargada de estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana.

15. En virtud de esa resolución, una Comisión integrada por tres miembros debía encargarse de estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana. Al mismo tiempo la resolución precisaba que ese estudio se haría teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta y tomando debidamente en consideración las disposiciones de distintos Artículos de la Carta, específicamente mencionados, así como las resoluciones de las Naciones Unidas sobre persecución y discriminación raciales. La resolución disponía igualmente que la Comisión presentara a la Asamblea General, en su octavo período de sesiones, un informe en el que diera cuenta de las conclusiones a que hubiera llegado.

16. Sin embargo, la Asamblea General no designó a los tres miembros que debían integrar la Comisión, hasta el 30 de marzo de 1953, fecha en que, a propuesta de su Presidente, nombró a los Sres. Dantès Bellegarde, Henri Laugier y Hernán Santa Cruz² para ocupar esos cargos.

17. El Secretario General designó al Sr. Jean A. Romanos para desempeñar las funciones de Secretario Principal de la Comisión.

b) Génesis de la Comisión

i) SOLICITUD DE INCLUSIÓN DE LA CUESTIÓN EN EL PROGRAMA DE LA ASAMBLEA GENERAL

18. El problema cuyo estudio se encomendó a la Comisión, fué sometido a la Asamblea General en septiembre de 1952. Pero en anteriores períodos de sesiones se había aludido ya a las dificultades provocadas por la política seguida por el Gobierno de la Unión Sudafricana, al examinar la Asamblea General la cuestión del trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana. En las resoluciones 395 (V), del 2 de diciembre de 1950, y 511 (VI), del 12 de enero de 1952, la Asamblea había ya declarado que toda política de "segregación racial" (*apartheid*), se basa forzosamente en las doctrinas de discriminación racial.³

¹ Véase el Anexo I.

² Los Sres. Ralph Bunche y Jaime Torres Bodet que, con el Sr. Hernán Santa Cruz, habían sido designados para formar parte de la Comisión por la Asamblea General en la sesión del 21 de diciembre de 1952, no aceptaron el nombramiento.

³ En la resolución 395 (V), del 2 de diciembre de 1950, la Asamblea General hizo referencia a su resolución 103 (I), del 19 de noviembre de 1946, referente a la persecución y discrimi-

19. El mandato dado a la Comisión tiene su origen en una carta⁴ del 12 de septiembre de 1952, dirigida al Secretario General, por los representantes permanentes de Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Irak, Irán, Líbano, Pakistán, Siria y Yemen. En esa carta, los 13 representantes solicitaban la inclusión en el programa provisional de la Asamblea General de "la cuestión del conflicto racial en el África del Sur, resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana".

Acompañaba a esa comunicación un memorándum explicativo en el que se afirmaba que el conflicto racial que existía en la Unión Sudafricana como resultado de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana, estaba creando una situación peligrosa que no sólo constituía una amenaza a la paz internacional, sino también una violación flagrante de los principios básicos de los derechos humanos y de las libertades fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

ii) ACTITUD ADOPTADA POR EL GOBIERNO DE LA UNIÓN SUDAFRICANA EN LOS DEBATES

20. Desde el comienzo de la discusión en la Asamblea General el representante de la Unión Sudafricana protestó en nombre de su Gobierno, alegando la incom-

minación raciales, y a su resolución 217 (III) del 10 de diciembre de 1948, relativa a la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Asamblea General expresó especialmente la opinión de que "una política de "segregación racial" (*apartheid*) está forzosamente fundada en las doctrinas de discriminación racial". En la misma resolución la Asamblea invitó a los gobiernos interesados a "abstenerse de adoptar cualesquiera medidas que pudieran perjudicar el éxito de sus negociaciones; en particular, la aplicación o ejecución de las disposiciones de la ley denominada *Group Areas Act*, en espera de la conclusión de tales negociaciones".

La resolución 511 (VI), aprobada el 12 de enero de 1952 por la Asamblea General y referente al trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana, recordaba las resoluciones aprobadas anteriormente en esta materia y contenía las disposiciones siguientes:

"Tomando nota de la promulgación, el 30 de marzo de 1951, de cinco proclamaciones en virtud de la ley denominada *Group Areas Act* por las que se ponen en ejecución las disposiciones de dicha ley, en contravención directa del párrafo 3 de la resolución 395 (V),

"Teniendo presente su resolución 103 (I), de 19 de noviembre de 1946, contra la persecución y discriminación raciales, así como su resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948, relativa a la Declaración Universal de Derechos Humanos,

"Considerando que una política de "segregación racial" (*apartheid*) está forzosamente fundada en las doctrinas de discriminación racial,

"4. Invita al Gobierno de la Unión Sudafricana a suspender la aplicación o ejecución de las disposiciones de la ley denominada *Group Areas Act*, en espera de la conclusión de las negociaciones".

⁴ Reproducida en el Anexo II.

petencia de la Asamblea General para entender en la materia, y mantuvo esta actitud cada vez que la cuestión volvió a ser tratada por la Asamblea. Este punto se examinará detalladamente en el capítulo siguiente.⁵ Baste decir aquí que cuando se incluyó la cuestión en el programa, el representante de la Unión Sudafricana protestó inmediatamente contra esa inclusión, tanto en la Mesa como en sesión plenaria, y que presentó una moción encaminada a que, teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, la Asamblea se declarase incompetente para examinar la cuestión. La Asamblea General decidió, sin embargo, por 41 votos contra 10 y 8 abstenciones, que la moción no era admisible antes de que se incluyera la cuestión en el programa;⁶ aprobó luego esta inclusión por 45 votos contra 6 y 8 abstenciones,⁷ y remitió la cuestión a la Comisión Política *Ad Hoc* para que la estudiara.

21. Ante esta Comisión, el representante de la Unión Sudafricana presentó nuevamente una moción de incompetencia que fué rechazada por 45 votos contra 6, y 8 abstenciones,⁸ cuando, terminado el examen de la cuestión, la Comisión procedió a votar sobre los proyectos de resolución y las enmiendas presentadas.

22. Cuando el informe de la Comisión Política *Ad Hoc* llegó a la Asamblea General, el representante del Gobierno de la Unión Sudafricana presentó una moción encaminada a que, teniendo en cuenta las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, la Asamblea decidiese que no podía aprobar las propuestas que

⁵ Véase el Capítulo II, párrafo 127.

⁶ El resultado de esta votación fué el siguiente:

Votos a favor: Unión Sudafricana, Reino Unido, Estados Unidos de América, Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelandia.

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

Abstenciones: Brasil, Cuba, República Dominicana, Grecia, Islandia, Israel, Nicaragua, Turquía.

⁷ El resultado de esta votación fué el siguiente:

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

Votos en contra: Nueva Zelandia, Unión Sudafricana, Reino Unido, Australia, Colombia, Francia.

Abstenciones: Luxemburgo, Países Bajos, Nicaragua, Turquía, Argentina, Bélgica, Canadá, República Dominicana.

⁸ El resultado de esta votación fué el siguiente:

Votos a favor: Unión Sudafricana, Reino Unido, Australia, Bélgica, Francia, Luxemburgo.

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

Abstenciones: Países Bajos, Nueva Zelandia, Perú, Turquía, Venezuela, Argentina, República Dominicana, Grecia.

figuraban en ese informe. Esa moción fué rechazada por 43 votos contra 6, y 9 abstenciones.⁹

23. Por último, terminados los debates en sesión plenaria, y después de aprobada la resolución, el representante de la Unión Sudafricana hizo la declaración siguiente:

“Ante estas circunstancias, he recibido instrucciones de declarar que mi Gobierno continuará amparándose en el derecho de protección consignado en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta y que, en consecuencia, debe considerarse como *ultra vires* y, por lo tanto, nula y sin valor, toda resolución emanada del examen del presente tema.”

iii) DEBATES ANTE LA COMISIÓN POLÍTICA *Ad Hoc*

24. Conviene recordar aquí brevemente los debates que tuvieron lugar en la Comisión Política *Ad Hoc*, antes de la aprobación del proyecto de resolución que esta última sometió a la Asamblea. De todos modos, lo esencial de esos debates se refiere a la competencia de la Asamblea General para entender en la cuestión.¹⁰

25. Fué sobre todo la representante de la India la que tocó el fondo del problema, recordando que 13 países que reunían una población total de unos 600.000.000 de habitantes, se habían unido para solicitar la inclusión del tema en el programa. En opinión de la Sra. Pandit, el Gobierno de la Unión Sudafricana trataba deliberadamente de establecer una discriminación racial por medio de una política de segregación racial (*apartheid*), lo que tendría como consecuencia someter definitivamente la población “de color”, es decir, el 80% de los habitantes del país a un dominio ejercido por la población blanca; esa política había creado en la Unión Sudafricana una tirantez peligrosa que podría tener graves consecuencias para la armonía entre las naciones y para la paz del mundo. La Sra. Pandit estimaba además, lo mismo que los signatarios de la carta del 13 de septiembre, que la Unión Sudafricana trataba de reducir su población de origen no europeo a una perpetua servidumbre económica y social mediante la discriminación racial y la segregación, violando así los derechos humanos y las libertades fundamentales, al mismo tiempo que los principios de la Carta, que todos los Estados, inclusive la Unión Sudafricana, se habían comprometido a respetar. Pasó luego revista a las principales medidas legislativas adoptadas por el Gobierno de la Unión para aplicar la política de segregación racial (*apartheid*) y recordó la campaña de resistencia pasiva emprendida por la población no blanca.

26. Los 13 representantes que habían planteado la cuestión, a los cuales se sumaron los de Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Liberia, presentaron a la Comisión Política *Ad Hoc* el 13 de noviembre un pro-

⁹ El resultado de esa votación fué el siguiente:

Votos a favor: Francia, Luxemburgo, Unión Sudafricana, Reino Unido, Australia, Bélgica.

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

Abstenciones: República Dominicana, Grecia, Países Bajos, Nueva Zelandia, Perú, Turquía, Venezuela, Argentina, Canadá.

¹⁰ Los resultados de las votaciones en esta cuestión se han consignado en las notas 6, 7 y 8.

yecto de resolución que debía servir de base al texto finalmente aprobado por la Asamblea.

27. Después de recordar, en su preámbulo, entre otras cosas, los propósitos de las Naciones Unidas y las resoluciones 103 (I), 395 (V) y 511 (VI) de la Asamblea General,¹¹ el proyecto proponía que se creara una comisión encargada de estudiar los aspectos internacionales y las consecuencias internacionales de la situación racial en la Unión Sudafricana; al mismo tiempo, invitaba al Gobierno de dicho país a prestar una plena cooperación a la Comisión.

28. En el curso de los debates que tuvieron lugar en la Comisión Política *Ad Hoc*, se presentaron diversas enmiendas a ese proyecto.

Una de ellas, presentada por los representantes de Dinamarca, Islandia, Noruega y Suecia, enfocaba la cuestión desde un punto de vista más general que el proyecto de resolución de las 18 Potencias. Haciendo mención de la solicitud original de los 13 representantes que habían planteado la cuestión, este proyecto recomendaba a la Asamblea General que declarara que, en una sociedad multirracial, la armonía y el respeto a los derechos y las libertades humanos están mejor garantizados, cuando la legislación y la práctica tienden a asegurar la igualdad de todos ante la ley; recomendaba asimismo que la Asamblea declarase que cuando el Gobierno de un Estado Miembro sigue una política que no persigue los fines, sino que tiende a perpetuar o acentuar la discriminación, tal política no está de acuerdo con los compromisos adquiridos por el Estado Miembro en virtud del Artículo 56 de la Carta.

Esta enmienda fué presentada luego por sus autores como un proyecto de resolución separado que, con algunas modificaciones, fué aprobado por la Asamblea General en la sesión del 5 de diciembre de 1952 y constituye la resolución 616 B (VII) de la Asamblea General.¹²

29. Entre las principales enmiendas presentadas en la Comisión Política *Ad Hoc* conviene señalar:

a) La del representante del Brasil, que propuso se especificase que, al estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana, la Comisión tuviera en cuenta la disposición del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.

b) La del representante del Ecuador, que propuso suprimir en la parte dispositiva del proyecto de resolución las palabras: "Y examinar los aspectos y consecuencias internacionales de" la situación racial en la Unión Sudafricana.

c) La del representante de México, que propuso que la resolución mencionara no sólo el párrafo 7 del Artículo 2,¹³ sino también el párrafo 3 del Artículo 1, el inciso b del párrafo 1 del Artículo 13, el inciso c del Artículo 55 y el Artículo 56 de la Carta.

d) Por último, la del representante de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que propuso se mencionara también el párrafo 2 del Artículo 1 de la Carta entre los Artículos que la Comisión debía tener en cuenta al efectuar su estudio.

Todas esas enmiendas fueron aprobadas e incorporadas al texto del proyecto de resolución.

30. El 5 de diciembre de 1952, por 35 votos contra 1, y 23 abstenciones, la Asamblea General aprobó el

¹¹ Véase la nota 3.

¹² Véase el Anexo I.

¹³ Véase párrafo a) anterior.

proyecto de resolución y creó la Comisión encargada de estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana.¹⁴

II. Organización del trabajo de la Comisión

i) REUNIÓN DE LA COMISIÓN

31. La Comisión, cuyos tres miembros fueron designados el 30 de marzo de 1953, no pudo celebrar su primera reunión hasta el 13 de mayo, porque algunos de los miembros no habían podido responder con anterioridad al llamamiento de la Asamblea General. Siguiendo una indicación dada por la Asamblea General al designar a los miembros, la Comisión se reunió en Ginebra, en el *Palais des Nations*.

32. En la primera sesión, fué elegido Presidente y Relator de la Comisión el Sr. Hernán Santa Cruz.

La última sesión se celebró en Ginebra el 3 de octubre de 1953.

33. Durante los cinco meses, aproximadamente, de actuación, la Comisión celebró 43 sesiones oficiales.

34. Los miembros de la Comisión tuvieron siempre presente el principio general que siguen los órganos de las Naciones Unidas, de dar la mayor publicidad a las sesiones. Sin embargo, por el carácter de su trabajo, la Comisión creyó conveniente que algunas de las sesiones se celebrasen a puerta cerrada. Fueron públicas las sesiones en que declararon los testigos que habían solicitado se les permitiera presentar informaciones. Algunos de los testigos completaron sus deposiciones en sesiones a puerta cerrada.

35. Además de estos testimonios orales, la Comisión recibió comunicaciones de Gobiernos de ciertos Estados Miembros, así como testimonios escritos enviados por representantes de organizaciones no gubernamentales y por particulares que habían solicitado se les permitiera proporcionar datos relacionados con el problema que la Comisión estaba encargada de estudiar.

36. La Comisión tomó nota de que el Sr. José Inglés, representante de Filipinas en el Consejo Económico y Social, había sido designado como observador de su Gobierno ante la Comisión.

ii) COMPETENCIA DE LA COMISIÓN EN CUANTO AL TERRITORIO DEL AFRICA SUDOCCIDENTAL

37. Al mismo tiempo que examinaba los términos de su mandato, emanado de las disposiciones del párrafo 1 de la parte dispositiva de la resolución 616 A (VII) de la Asamblea General,¹⁵ la Comisión, al iniciar sus trabajos, se planteó la cuestión de si tenía competencia para extender al territorio del Africa Sudoccidental su estudio sobre la situación racial.

¹⁴ El resultado de la votación sobre la totalidad de la resolución fué el siguiente:

Votos a favor: El Salvador, Etiopía, Guatemala, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Irak, Israel, Líbano, Liberia, México, Pakistán, Panamá, Filipinas, Polonia, Arabia Saudita, Siria, Tailandia, República Socialista Soviética de Ucrania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Yugoslavia, Afganistán, Bolivia, Brasil, Birmania, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Chile, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Ecuador, Egipto.

Votos en contra: Unión Sudafricana.

Abstenciones: Francia, Grecia, Islandia, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Paraguay, Perú, Suecia, Turquía, Reino Unido, Estados Unidos de América, Venezuela, Argentina, Australia, Bélgica, Canadá, China, Colombia, Dinamarca, República Dominicana.

¹⁵ Véase el capítulo II.

Estimó que no le correspondía hacerlo, fundando su decisión en las consideraciones siguientes: por una parte, en la resolución 449 A (V), la Asamblea General había aceptado la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el África Sudoccidental, de la que se desprendía el carácter especial del territorio sometido al mandato internacional asumido por la Unión Sudafricana en 1920. Por otra parte, la resolución 570 (VI) había autorizado a la Comisión Especial para el África Sudoccidental a examinar, ajustándose en todo lo posible al procedimiento del antiguo sistema de mandatos, los informes sobre la administración del Territorio del África Sudoccidental, así como las peticiones y cualesquier otros asuntos relativos al Territorio que pudieran ser sometidos al Secretario General. Además, la resolución 651 (VII) de la Asamblea General pidió a la Comisión Especial para el África Sudoccidental que continuase sus trabajos y que presentase un informe a la Asamblea General, en el octavo período de sesiones.

iii) COOPERACIÓN CON EL GOBIERNO DE LA UNIÓN SUDAFRICANA

38. En el párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución 616 A (VII) de la Asamblea General, se "invita al Gobierno de la Unión Sudafricana a que preste su plena cooperación a la Comisión". La primera preocupación de la Comisión consistió, pues, en tratar de obtener esa cooperación, tanto para ajustarse a la intención de la Asamblea como por estimar que tal cooperación era indispensable para realizar mejor y de una manera más completa la tarea que le había sido encomendada.

39. Para ello la Comisión siguió distintos métodos. Ante todo, y antes de iniciar gestión oficial alguna cerca del Gobierno de la Unión Sudafricana, trató de sondear oficiosamente al representante permanente de la Unión ante las Naciones Unidas sobre la posibilidad de obtener la cooperación de su Gobierno. Al mismo tiempo que comunicaba a dicho representante sugerencias sobre las modalidades que podría tomar esa cooperación, le advertía que la Comisión emprendía sus tareas con un espíritu de absoluta imparcialidad y objetividad, y que estaba animada del deseo de hallar fórmulas aceptables y adecuadas de una ayuda eventual de las Naciones Unidas, para resolver un problema planteado a uno de los Estados Miembros. Entre tanto, la Comisión tomó las mayores precauciones para evitar que se frustraran los deseos de la Asamblea General acerca de la cooperación del Gobierno de la Unión Sudafricana. Por ello se abstuvo, durante todo este tiempo, de adoptar ninguna medida encaminada a obtener informaciones o testimonios de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y personas privadas, y de dar ningún paso que pudiera limitar las posibilidades de una cooperación. El resultado de estas gestiones fué completamente negativo. La respuesta, transmitida por la vía oficiosa a que se había recurrido, se ajustaba a la actitud adoptada por el Gobierno de la Unión en la discusión que tuvo lugar en la Asamblea General, actitud que consistía en no reconocer la existencia de la Comisión por estimar anti-constitucional su creación.

40. Ante el fracaso de esas gestiones, la Comisión decidió tomar un primer contacto oficial con el Gobierno de la Unión, sin aludir a la cuestión de su eventual visita al territorio de ese país.

41. El 28 de mayo, el Presidente de la Comisión dirigió al Ministro de Relaciones Exteriores de la

Unión Sudafricana la carta cuyo texto se reproduce a continuación (A/AC.70/R.2):

"Tengo el honor de informar a Vd. que la Comisión de las Naciones Unidas para el Estudio de la Situación Racial en la Unión Sudafricana, viene reuniéndose desde el 13 de mayo de 1953 en el *Palais des Nations*, de Ginebra.

"La Comisión se ha dado por enterada de los términos del mandato que le fué atribuido por la resolución 616 A (VII) de la Asamblea General, y se da perfecta cuenta de la gran responsabilidad que le incumbe así como del deber de realizar su tarea con un espíritu de absoluta imparcialidad.

"La Comisión ha observado en particular que la Asamblea General invitó al Gobierno de la Unión Sudafricana a que preste su plena cooperación a la Comisión. Esta no dejará de consultar en el momento oportuno al Gobierno de la Unión sobre la forma que pueda adoptar esa cooperación."

42. El 19 de junio, se dirigió una nueva comunicación al Gobierno de la Unión. El telegrama enviado por el Presidente, en nombre de la Comisión, decía así:

"La Comisión de las Naciones Unidas para el Estudio de la Situación Racial en la Unión Sudafricana, reunida actualmente en Ginebra, me ha encargado de comunicarle lo siguiente:

"1) Como indicaba en mi carta del 28 de mayo de 1953,¹⁰ cuyo texto se incluye, la Comisión desea vivamente obtener, para el cumplimiento de su misión, la plena cooperación del Gobierno de la Unión Sudafricana que se pide encarecidamente en la resolución 616 A (VII) de la Asamblea General.

"2) La Comisión estima que esa colaboración podría adoptar diversas formas. Por su parte, preferiría poder trasladarse a la Unión Sudafricana, lo cual le ofrecería, sin duda, el medio más eficaz de conocer objetivamente los problemas humanos tal como se plantean en ese país. El Gobierno de la Unión quizás desee presentar observaciones escritas o memorandums de fondo, y transmitir documentos a la Comisión. Tal vez quiera designar un representante encargado de exponer el punto de vista del Gobierno.

"3) La Comisión acepta todos esos modos de colaboración, que recibirán una favorable acogida. Está dispuesta a admitir cualquier otro que el Gobierno de la Unión le pueda sugerir; estima que todos podrían ser utilizados simultáneamente. Le ruega le dé a conocer su parecer a este respecto y está dispuesta a estudiar cuantas proposiciones y sugerencias desee hacerle el Gobierno de la Unión.

"4) Consciente de sus obligaciones y deseosa de cumplirlas con una honradez intelectual sin tacha y una absoluta imparcialidad, la Comisión desea fervientemente obtener la cooperación del Gobierno de la Unión. La Comisión no duda de que la logrará, para facilitar, de acuerdo con los principios de las Naciones Unidas, la solución de problemas que han conmovido a la opinión mundial."

43. Algunos días más tarde, el 26 del mismo mes, la Comisión recibía una respuesta del Gobierno de la Unión (A/AC.70/R.4), cuyo texto es el siguiente:

"Referencia su telegrama del 19 de junio al Ministro de Relaciones Exteriores. Secretario General Naciones Unidas ha sido ya informado por representante permanente Unión Sudafricana ante Naciones Unidas

¹⁰ Véase el párrafo anterior.

actitud Gobierno Unión respecto Comisión creada por resolución 616 A (VII) Asamblea General. En comunicación dirigida al Secretario General, se indica que Gobierno Unión, habiendo considerado siempre cuestión política racial Unión como asunto interno, estima que resolución 616 A (VII) es inconstitucional y no puede pues reconocer Comisión creada por ella. Secretario General transmitirá a Vd. probablemente copia carta a él dirigida por representante permanente Unión Sudafricana.

“Secretario de Estado de Relaciones Exteriores”

44. Por su parte, el Secretario General, con fecha 9 de julio, transmitió a la Comisión una nota (A/AC.70/R.6) que había recibido del representante interino de la Unión Sudafricana ante las Naciones Unidas, nota concebida en términos muy análogos al telegrama enviado a la Comisión.

45. La Comisión realizó aún otra tentativa de obtener la cooperación del Gobierno de la Unión Sudafricana. Su Presidente, que se encontraba en Santiago, una vez terminado el primer período de sesiones, fué personalmente a la Legación de la Unión Sudafricana en Chile para solicitar un visado con carácter personal. Explicó que se proponía visitar el país para recoger impresiones directas, pero que no tenía la intención de proceder a audiencias ni de efectuar ninguna investigación de carácter oficial o público. El 10 de julio del corriente año, el Encargado de Negocios en Santiago dirigió al Presidente una comunicación (A/AC.70/R.9) en la que lo informaba de que su Gobierno se negaba a conceder el visado solicitado. Esa comunicación aducía, para justificar la negativa, que el Gobierno de la Unión, lógicamente, “no puede, al examinar la solicitud, hacer abstracción del hecho de que [el Sr. Santa Cruz] pertenece a una Comisión explícitamente encargada, según los términos de su mandato, de estudiar una cuestión que es de la exclusiva competencia de la jurisdicción de la Unión Sudafricana”. La comunicación agregaba que una respuesta favorable a esa solicitud podría ser interpretada en el sentido de que el Gobierno de la Unión Sudafricana consideraba caducas las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.

iv) MÉTODOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN

46. No pudiendo contar con la cooperación del Gobierno de la Unión Sudafricana, la Comisión se ha visto obligada a elaborar métodos de trabajo que le permitieran estudiar el problema que le había encomendado la Asamblea General.

47. Dadas las circunstancias en que debía continuar sus trabajos, creyó necesario tratar de compensar la falta de contacto directo y de una actuación sobre el terreno para imponerse de las realidades sudafricanas, con un examen de las declaraciones de los hombres políticos de la Unión,¹⁷ con un estudio a fondo de los principales textos legislativos que rigen la vida de las personas y de los grupos en la Unión Sudafricana,¹⁸ y, también, con el estudio de los memorándums que le fueran presentados, y de obras y publicaciones, o con la audiencia de testigos capaces de proporcionarle informaciones sobre el problema cuyo estudio se le había confiado.¹⁹

48. La Comisión decidió, pues, oír a representantes de organizaciones no gubernamentales o a particulares, y examinar los testimonios escritos que pudieran pre-

sentarse. Tenía plena conciencia de que le sería preciso someter a un examen crítico profundo las informaciones presentadas por esos testigos, cuyas reacciones emotivas podían llevarlos a presentar los hechos bajo un aspecto favorable al punto de vista que cada uno de ellos tratara de sostener.

49. La Comisión consideró también que le convenía oír a los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros y recibir los memorándums que esos gobiernos quisieran transmitirle, y tomó una decisión en ese sentido.

v) COMUNICACIONES CRUZADAS CON LOS ESTADOS MIEMBROS, DECLARACIONES ESCRITAS Y ORALES

50. Con fecha 3 de julio, el Presidente Interino dirigió una carta²⁰ a los ministros de relaciones exteriores de los Estados Miembros para preguntarles si sus respectivos gobiernos deseaban transmitirle informaciones orales o escritas.

51. Ningún gobierno pidió a la Comisión que oyera a un representante suyo.

52. El Gobierno de la Unión Sudafricana respondió (A/AC.70/R.16) que su posición seguía siendo la expuesta en el telegrama dirigido el 26 de junio al Presidente de la Comisión.²¹

53. Otros gobiernos comunicaron asimismo que no se proponían presentar informaciones por escrito a la Comisión, ni designar ningún representante para que declarara ante ella. Así ocurrió con los gobiernos de los Países Bajos (A/AC.70/R.8), Honduras (A/AC.70/R.11), Luxemburgo (A/AC.70/R.21), Haití (A/AC.70/R.22), Nueva Zelandia (A/AC.70/R.23), Nicaragua (A/AC.70/R.29), Irak (A/AC.70/R.31), República Dominicana (A/AC.70/R.32), Canadá (A/AC.70/R.33), Egipto (A/AC.70/R.34).

54. Algunos gobiernos, en su respuesta a la Comisión indicaban las razones por las que no se proponían exponer ante ella sus opiniones.

55. El Gobierno de los Estados Unidos de América (A/AC.70/R.13) advirtió en su respuesta que los hechos que caracterizan la situación existente en la Unión Sudafricana y las disposiciones legislativas tomadas por ella en la materia han sido ya objeto de documentos de carácter público.

56. Así, los gobiernos de Bélgica (A/AC.70/R.14) y de Australia (A/AC.70/R.19), recordaron a la Comisión la posición de principio adoptada por sus representantes, cuando, al discutirse el problema en el séptimo período de sesiones de la Asamblea General, invocaron el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.

57. El Gobierno del Reino Unido (A/AC.70/R.15) recordó que su representante, al explicar el voto sobre la resolución 616 A (VII), precisó que el primer párrafo implicaba “una ingerencia tan manifiesta en los asuntos internos en un Estado Miembro y una violación tan flagrante del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta”, que se había visto en la obligación de votar contra ese texto. En su comunicación, el Gobierno del Reino Unido agregaba que hacía saber por anticipado que no concederá ningún valor jurídico a las decisiones de la Comisión ni alcance alguno al resultado de las reuniones de la Comisión; recordaba que la Comisión se proponía oír las declaraciones de organizaciones no gubernamentales y de particulares, y declaraba que esa medida es contraria

¹⁷ Véase el capítulo V.

¹⁸ Véase el capítulo VI.

¹⁹ Véase el capítulo VII.

²⁰ A/AC.70/R.5.

²¹ Véase el párrafo 43.

a las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2, ya que la Comisión se arrogaría así el derecho de oír exposiciones sobre asuntos que corresponden a la jurisdicción nacional de un Estado Miembro. Según el Gobierno del Reino Unido, ese procedimiento sería irregular y contrario al sentido que generalmente dieron al párrafo 7 del Artículo 2 los Estados Miembros de las Naciones Unidas al redactarse ese texto y al incluirlo luego en la Carta. Salvo cuando se trata de los territorios en fideicomiso, ni la Carta ni ninguna de las convenciones concertadas, ni ninguno de los reglamentos elaborados dentro de la estructura de la Carta, reconocen a los particulares el derecho de presentar quejas ante las Naciones Unidas. El Gobierno del Reino Unido pedía oficialmente que constase en acta que reservaba su posición, para el caso en que se invocase en cualquier momento la decisión de la Comisión como prueba de la existencia de un principio de derecho internacional, para justificar una demanda referente al alcance del derecho de las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos derivados de la política interna de un Estado Miembro.²²

58. El Gobierno de Checoslovaquia (A/AC.70/R.24) informó a la Comisión de que precisaría su posición, ya expresada en el séptimo período de sesiones de la Asamblea General, al celebrarse el octavo período de sesiones en cuyo programa debía figurar la cuestión.

59. El Gobierno de Chile (A/AC.70/R.25) reafirmó su intención de continuar respetando los nobles principios de los derechos humanos y expresó la esperanza de que los países en donde, por cualquier razón, hay aún persecuciones de carácter racial o religioso, recurrirán a todos los medios de que dispongan para poner fin a esas prácticas con objeto de lograr la comprensión entre los hombres y la paz universal.

60. En una segunda carta (A/AC.70/R.28) el Gobierno de Haití manifestó que ha protestado siempre por medio de sus representantes en las Naciones Unidas, contra la situación imperante en la Unión Sudafricana. Expresó la esperanza de que la Comisión afirmase de manera concluyente el derecho de las Naciones Unidas a intervenir en todos los casos en que la paz y la justicia estén en peligro como resultado de la violación, en un Estado cualquiera, de los derechos fundamentales de la persona humana, sin distinción de raza, color o religión.

61. De otro lado, algunos gobiernos presentaron memorándums en los que comunicaban a la Comisión sus observaciones sobre la situación racial en la Unión Sudafricana.

Tal fué el caso de los Gobiernos de Siria (A/AC.70/R.18), la India (A/AC.70/R.20) y el Pakistán (A/AC.70/R.30).

Dichos memorándums han sido reproducidos en un anexo.²³

62. Por otra parte, en su deseo de dirigirse a las organizaciones no gubernamentales y a los particulares que pudieran facilitarle informaciones sobre la situación que estaba encargada de estudiar, la Comisión publicó, el 29 de junio, un comunicado de prensa haciendo pública su decisión de admitir declaraciones escritas hasta el

²² La Comisión, considerando que la audiencia de testigos era indispensable para el cumplimiento del mandato que le había confiado la Asamblea, y que, por ello, estaba implícitamente comprendida en él, ha explicado en el párrafo 76 las razones que la inducen a discrepar del punto de vista del Gobierno del Reino Unido acerca de dicha audiencia.

²³ Anexo III.

1° de agosto²⁴ y de oír declaraciones orales entre el 1° y el 15 de agosto.

63. La Comisión oyó a seis testigos, tres de los cuales eran representantes de organizaciones no gubernamentales; los restantes se presentaron con carácter personal.

Los primeros fueron el Sr. H. S. L. Polak, representante de la Sociedad Teosófica de Londres; el Reverendo Michael Scott, representante de la Liga Internacional de Derechos del Hombre de Nueva York, y la Sra. M. Crosfield, representante de *Christian Action*, de Londres.

Los tres testigos que se presentaron con carácter personal fueron el Sr. E. S. Sachs, el Sr. J. Hatch y el Sr. T. Wardle.

Los testigos fueron oídos por la Comisión en sesiones públicas celebradas del 3 al 8 de agosto.²⁵

64. Además de las declaraciones orales, la Comisión recibió también declaraciones escritas de las organizaciones y de los particulares siguientes:

Patrik Duncan, Riverside Farm, Estado Libre de Orange;

Council on African Affairs, Nueva York;

The Moderator, The African Gospel Church, Durban;

H. S. Coaker, Talloires, Hte. Savoie, Francia;

Congress of Peoples against Imperialism, Londres;

Anti-Slavery Society, Londres;

South African Indian Organization, Durban;

Pakistan Islamic Council for International Affairs, Karachi;

The African National Congress and the South African Indian Congress, Johannesburg;

The Congress of Democrats and the Springbok Legion of ex-Servicemen and Women, Johannesburg;

W. v. d. Vaart, Pietersburg.

Ligue internationale de Femmes pour la Paix et la Liberté, Ginebra.

65. El 14 de septiembre, víspera de la apertura del octavo período de sesiones de la Asamblea General, el Presidente de la Comisión dirigió al Presidente de la Asamblea General un telegrama²⁶ en el que la Comisión lamentaba no haber podido, por el corto tiempo de que había dispuesto, presentar su informe antes de la apertura del período de sesiones. Añadía el Presidente que la Comisión esperaba terminar el informe en fecha muy próxima y que lo presentaría tan pronto fuera posible.

III. Clausura de los trabajos de la Comisión

66. La Comisión terminó sus trabajos el 3 de octubre de 1953. En la última sesión aprobó por unanimidad la totalidad del presente informe, que somete a la Asamblea General en el octavo período de sesiones, cumpliendo las disposiciones de la resolución 616 A (VII) que creó la Comisión.

67. En el momento de ser aprobado el informe, el Sr. Dantès Bellegarde dió lectura a una declaración, manifestando al mismo tiempo que apoyaba sin reservas el Informe. La Comisión decidió reproducir el texto íntegro de dicha declaración en el acta de la sesión de clausura.²⁷

²⁴ Ulteriormente se fijó el 15 de agosto como fecha para la recepción de testimonios escritos.

²⁵ A/AC.70/1.

²⁶ A/AC.70/R.35.

²⁷ A/AC.70/SR.43.

EXAMEN DE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION, TENIENDO EN CUENTA LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA Y RESOLUCIONES ANTERIORES DE ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

I. Observaciones preliminares

68. La resolución 616 A (VII) de la Asamblea General, que creó la Comisión, encargó a ésta de "estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana, teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta y tomando debidamente en consideración la disposición del párrafo 7 del Artículo 2, así como las disposiciones de los Artículos 1 (párrafos 2 y 3), 13 (inciso b del párrafo 1), 55 (inciso c) y 56 de la Carta, y las resoluciones de las Naciones Unidas sobre persecución y discriminación raciales".

La Comisión consideró que, para determinar el alcance y significación de su mandato, le incumbía primeramente fijar el alcance y espíritu de la resolución de la Asamblea, en la que se citan disposiciones de la Carta y decisiones de las Naciones Unidas. De esto trata el presente capítulo.

69. La Comisión considera que debe comenzar recordando cómo se suscitó la cuestión sometida a su examen y los debates a que dió lugar, único modo de apreciar cabalmente el espíritu y alcance de sus atribuciones.

70. Trece Estados Miembros de las Naciones Unidas pidieron a la Asamblea que examinara "la cuestión del conflicto racial en el África del Sur, resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana", instándole a examinar "con urgencia esta cuestión, a fin de impedir que una situación de por sí peligrosa, continúe empeorando, y lograr una solución del problema de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas". Los trece Estados basaban su petición en el hecho de que la política del Gobierno de la Unión Sudafricana "se propone crear y perpetuar todas las formas de discriminación racial . . . La política de segregación racial (*apartheid*) . . . entraña la superioridad permanente de los blancos sobre los no blancos, . . . tal política es atentatoria de los principios que defienden las Naciones Unidas expuestos en el párrafo 3 del Artículo 1 y en el inciso c del Artículo 55 y en el Artículo 56". Los autores de esta petición opinaban que estas medidas eran también contrarias a las resoluciones 103 (I), 217 (III), 395 (V) y 511 (VI) de la Asamblea General.

71. Por su parte, el Gobierno de la Unión Sudafricana, como se dice en otra parte de este informe,²⁸ negó que la Asamblea tuviera competencia en la materia y sostuvo que se trataba de una cuestión esencialmente de jurisdicción interna, invocando en apoyo de su tesis el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.

72. Los pasajes de la Carta y de las resoluciones anteriores citados por la Asamblea son los mismos invocados por los trece Estados Miembros para presentar a la Asamblea General la cuestión, y por el Gobierno de la Unión Sudafricana para interponer la excepción de incompetencia.²⁹ Por lo tanto, la Asamblea ha querido que estas disposiciones de la Carta y la tesis en que

se han fundado algunas de sus resoluciones anteriores sirvieran de guía e inspiración a la Comisión en su estudio y en las conclusiones a que llegase.

73. Las disposiciones de la Carta mencionadas en la resolución son las que regulan y determinan de una manera especial las facultades de las Naciones Unidas y de sus órganos en esta materia. De la interpretación que se dé al contenido y alcance de estas disposiciones depende la conclusión a que se llegue sobre la competencia de las Naciones Unidas para examinar y estudiar problemas relativos a los derechos humanos fundamentales en general, y a la discriminación racial en particular, y para formular recomendaciones al respecto. Algunas de estas disposiciones sirven de fundamento jurídico a la posible acción de las Naciones Unidas, en tanto que otras la limitan o restringen.

74. La Comisión considera que la Asamblea, al señalar a su atención los artículos de la Carta que determinan la competencia de la Asamblea General en materia de derechos humanos, no le ha podido pedir que examine la cuestión de la competencia de la Comisión para cumplir la misión que la propia Asamblea le ha encomendado. Además, en el Artículo 22 de la Carta se autoriza a la Asamblea a establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones. Más aun: la Asamblea, antes de crear la Comisión y de fijar sus atribuciones, consideró el pedido de la Unión Sudafricana de que se declarara incompetente para aprobar las propuestas encaminadas a instituir la Comisión. Después de un largo debate, la Asamblea rechazó esta moción de incompetencia por 45 votos contra 6, y 8 abstenciones.

75. Aunque la Asamblea haya resuelto afirmativamente la debatida cuestión de su competencia y haya afirmado, de este modo, su derecho a establecer la Comisión y a encomendarle el estudio de la situación racial en la Unión Sudafricana, varios países, particularmente el país interesado y el Reino Unido, comunicaron por carta a la Comisión que no reconocían su competencia y que la consideraban inconstitucional. El Gobierno británico llegó a discutir el derecho de la Comisión a oír el testimonio de organizaciones no gubernamentales y de particulares. Invocó al respecto las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. Como ya se ha dicho, la Comisión, a pesar de estas objeciones, obtuvo las declaraciones que creyó necesarias para el cumplimiento satisfactorio de su misión. Consideró que no podía poner en duda su competencia puesto que la Asamblea General la había afirmado expresamente.³⁰

76. El Reino Unido funda su objeción a que la Comisión escuche a testigos en la siguiente consideración:

"Salvo cuando se trata de los territorios en fideicomiso, ni la Carta, ni ninguna de las convenciones concertadas, ni tampoco ninguno de los reglamentos establecidos dentro de la estructura de la Carta, reconocen a los particulares el derecho de presentar quejas ante las Naciones Unidas."

²⁸ Véanse párrafos 20 y siguientes.

²⁹ Excepto el párrafo 2 del Artículo 1. Se menciona esta disposición en la resolución como resultado de una enmienda de la URSS que fué aceptada por los autores del proyecto (ver párrafo 29).

³⁰ Véase párrafo 57.

La Comisión hace notar al respecto que nunca ha tenido la intención de aceptar peticiones, ni mucho menos de recibir quejas de particulares. Simplemente ha escuchado testimonios para conocer mejor la situación que reina en la Unión Sudafricana. Por otra parte, las audiencias de testigos en órganos de las Naciones Unidas están lejos de ser una innovación porque se han celebrado en varias ocasiones. La Comisión se refiere particularmente al precedente del Comité Especial del Trabajo Forzoso, instituido en virtud de la resolución 350 (XII) del Consejo Económico y Social.

77. De cualquier manera, no es necesario detenerse más en este aspecto del problema. Al emprenderse, como se hace en este capítulo, un estudio de todas las disposiciones mencionadas en la resolución de la Asamblea, que determinen las facultades de las Naciones Unidas y de sus órganos para ocuparse de casos de violación de los derechos humanos fundamentales y, particularmente, de la discriminación racial, se consideran, directa o indirectamente, todas las etapas sucesivas en que puede desarrollarse la acción de la organización mundial, desde el examen preliminar del caso hasta las posibles recomendaciones generales o más precisas, pasando por el estudio y la investigación de los hechos.

II. La Carta y los derechos humanos

i) RELACIÓN DE LA CARTA EN SU TOTALIDAD CON LA DISCRIMINACIÓN RACIAL Y LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES

78. Las diversas disposiciones de la Carta no pueden interpretarse separadamente. La Carta es un instrumento internacional fundado en el principio de que la paz, la seguridad y los factores que las determinan forman un todo indivisible. No ha sido concebida para ordenar la vida y actividades de una organización con objetivos dispares en naturaleza y espíritu. Todos sus propósitos tienden a una sola finalidad suprema: la paz, la seguridad y la amistad entre todos los pueblos del mundo.

79. Por consiguiente, no es posible ni lógico interpretar por separado las diversas disposiciones de la Carta, dando a cada una un valor absoluto, independientemente de la totalidad del instrumento. Para interpretar la Carta hay que tener en cuenta todo su texto y los principios que la inspiran, y debe buscarse la necesaria interdependencia y armonía entre sus diferentes partes. Por claras que sean algunas disposiciones, como las del párrafo 1 del Artículo 13, las del Artículo 55 y las del Artículo 56, sólo puede apreciarse su verdadero valor relacionándolas con otras disposiciones, particularmente con el Preámbulo y con el Artículo 1, del Capítulo I, que contienen la declaración de Propósitos y Principios y, desde luego, con las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2, que determinan los límites de la acción de las Naciones Unidas. Del mismo modo, sería ilógico tratar de interpretar este último artículo independientemente de la letra y el espíritu de las disposiciones que le preceden.

ii) EL ESPÍRITU DE LA CARTA

80. El análisis que emprende la Comisión, del texto de la Carta en general y de algunas disposiciones en particular, no sería verdaderamente realista si no se tuvieren en cuenta el espíritu que inspiró la labor de los legisladores de San Francisco, la atmósfera en que la Carta vio la luz y las circunstancias históricas que presidieron su redacción.

81. No se debe al azar ni a los esfuerzos aislados de algunos delegados resueltos y convencidos que la Carta hable de los derechos humanos fundamentales y del papel que desempeña la Organización respecto de ellos, con una insistencia y vigor sólo comparables a los que emplea cuando trata de la seguridad colectiva frente a la agresión. Estos derechos se mencionan en el Preámbulo, en el Artículo 1 del Capítulo I, que enuncia los "Propósitos y Principios" y en los Artículos 13, 55, 62, 68 y 76. Tampoco es por azar que se proclama la necesidad de la acción colectiva para asegurar el respeto a la dignidad y a las libertades humanas en todas las declaraciones solemnes formuladas desde el comienzo de la guerra hasta la promulgación de la Carta de San Francisco, por ejemplo, en la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941, en la Declaración de Teherán del 1º de diciembre de 1943, por la que los Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS se comprometieron a conseguir la cooperación activa de todos los pueblos para suprimir "la tiranía y la esclavitud", "la opresión y la intolerancia", y en las propuestas de Dumbarton Oaks que sirvieron de base a los debates de San Francisco. Es que los pueblos del mundo estaban profundamente convencidos de que todo sistema de seguridad colectiva o de cooperación internacional debe tener como objetivo final y primordial el respeto a la dignidad humana, si se quiere que mantenga eficazmente la paz y que responda a las esperanzas de los pueblos. Los grandes estadistas que concibieron y crearon las Naciones Unidas interpretaron fielmente esta convicción.

82. En la época de la Conferencia de San Francisco, los pueblos libres acababan de surgir de una trágica pesadilla durante la cual la libertad y la dignidad humanas estuvieron amenazadas por una agresión cuya extensión y pujanza, coronadas de transitorio éxito, no tenían precedentes en la historia. Los gobiernos reunidos para construir una estructura que sirviera de marco a la voluntad pacífica de los pueblos, estaban sometidos a la presión idealista de muchas organizaciones no gubernamentales que, como los pueblos de que surgían, tenían presente en su espíritu y en su carne el recuerdo de los primeros actos nazis que consistieron en la violación de los derechos humanos más fundamentales y sagrados, así como de las libertades de asociación y de expresión, y en persecuciones raciales, preludio de los hornos crematorios y de los campamentos de exterminación de la guerra. Por esto, llamados a redactar una nueva Carta para los pueblos, que sentara los cimientos de un mundo nuevo, se fijaron como objetivo central el respeto absoluto a la dignidad humana, a todas las personas, hombres y mujeres, sin distinción de raza, color, religión, opiniones o creencias. Por esto dieron a la acción colectiva internacional una misión permanente: la de estimular y desarrollar hacia el respeto efectivo a los derechos humanos en todos los países del universo, dependientes o independientes, autónomos o no autónomos, libres o en fideicomiso. Creían firmemente que la violación deliberada, sistemática y continua de los derechos humanos constituye no sólo un atentado contra la justicia y una amenaza a la paz interna de los Estados, sino, a plazo más o menos largo, una amenaza a la paz internacional. En consecuencia, proclamaron que el respeto a los derechos humanos es la base fundamental para edificar pacíficamente un futuro mejor, y que asegurar este respeto debe ser un motivo primordial de preocupación internacional.

83. De los largos trabajos de preparación de la Carta, de la historia de su elaboración desde el momento que surgió la idea de las Naciones Unidas, se desprende que los pueblos y los gobiernos reunidos en San Francisco querían que la nueva organización no sólo proclamara los derechos humanos sino que además asegurara su respeto, su protección y su observancia.

Cualquiera haya sido la evolución ulterior de los conceptos políticos en el mundo y de los intereses de los Estados Miembros desde esa época, tan cercana, sin embargo, la Comisión considera que el ardiente y firme voluntad de los pueblos continúa siendo la que se inscribió en la Carta. La Comisión no puede ni quiere olvidar esta intención del legislador. Por el contrario, la ha considerado fundamental para interpretar el carácter de su mandato.

iii) PREÁMBULO DE LA CARTA

84. El principio de la responsabilidad de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos se afirma con vigor singular en las primeras líneas del Preámbulo de la Carta, redactado en nombre "de los pueblos de las Naciones Unidas": "Resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres . . .", son los propios términos del párrafo 2 del Preámbulo.

85. Los antecedentes de este importante texto demuestran el papel decisivo que desempeñó en su inclusión en la Carta el estadista que entonces era jefe del Gobierno de la Unión Sudafricana, el Mariscal Smuts. Durante los debates de San Francisco, el Mariscal declaró: "Propongo que al principio de la Carta, en su Preámbulo, se formule una declaración de derechos humanos y se proclame la fe común que ha servido de sostén a los pueblos aliados en su larga e implacable lucha para proteger estos derechos y esta fe. Esta guerra . . . ha sido de ideología, ha sido una lucha entre filosofías y creencias opuestas . . . Hemos combatido por la justicia y el respeto al ser humano, por las libertades fundamentales y los derechos humanos que son la base del progreso y la paz".

La Conferencia de San Francisco adoptó estas ideas del Mariscal Smuts. El resultado fué el párrafo del Preámbulo de la Carta anteriormente citado. Debe hacerse notar que el Relator de la Comisión³¹ creyó conveniente señalar que, "las disposiciones de la Carta, por ser indivisibles en este caso como en el de otros documentos jurídicos, tienen el mismo valor y obligan por igual a los firmantes . . . No hay razón alguna para suponer que el Preámbulo tenga menor valor jurídico que los capítulos que le siguen".

iv) PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS DE LA CARTA

86. En el Artículo 1 del Capítulo I de la Carta, bajo el título "Propósitos y Principios", se declara, con la misma fuerza de expresión que en el Preámbulo, que uno de los cuatro objetivos principales de las Naciones Unidas, además de mantener la paz y la seguridad y de servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones, es, "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o

religión". Se mencionan igualmente como objetivos en este artículo los de "fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal".

87. En el Artículo 55 se formulan los propósitos de la Organización en materia de "cooperación internacional económica y social", que son objeto del Capítulo IX, y se repite la misma noción en la forma siguiente: "la Organización promoverá . . . el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

88. Finalmente, en el Artículo 76 en que se precisan los fines esenciales del régimen de administración fiduciaria, se dice, que "los objetivos básicos del régimen de administración fiduciaria, de acuerdo con los Propósitos de las Naciones Unidas enunciados en el Artículo 1 de esta Carta serán . . . c. Promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, o religión . . .".

89. Vemos, pues, que en la Carta se proclama, con una insistencia que sólo se repite al afirmar los deberes de la Organización respecto al mantenimiento de la paz y de la seguridad, que uno de los objetivos primordiales de la Organización es el de asegurar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. La Carta dispone que la Organización promueva y fomente el respeto a estos derechos en el mundo entero, inclusive en los territorios en fideicomiso.

v) EL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS, FACTOR ESENCIAL DE LA PAZ

90. Esta insistencia de la Carta está inspirada no sólo en consideraciones humanitarias. Como se ha señalado, sus autores estaban convencidos de que el respeto a los derechos humanos fundamentales y el imperio de estos derechos en todo el mundo son una condición necesaria e indispensable de la paz. Así se afirma expresamente en el Artículo 55 de la Carta. Según los términos de este Artículo, que hemos comentado anteriormente, el deber impuesto a la Organización de elevar el nivel de vida, de asegurar el empleo total y el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin hacer distinción alguna, debe cumplirse "con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones".

91. El profesor René Brunet, en su obra *La garantie internationale des droits de l'homme, d'après la Charte de San Francisco*, confirma esta interpretación: "La idea central de la Carta de las Naciones Unidas, dice el autor, sancionada por la Conferencia el 26 de junio de 1945, es que no se puede afirmar sólidamente la paz, mientras la opresión, la injusticia y la penuria económica hagan estragos en el mundo . . . Las barreras, por sólidas que sean, serán derribadas . . . si los pueblos carecen de poder adquisitivo . . . si se permite que los gobiernos sean dueños de imponer a las personas bajo su autoridad, regimenes de tiranía, violencia, o persecución".³² Por todas estas considera-

³¹ Ver los documentos de la Conferencia, tomo I, página 465.

³² Véase la Sección III de la obra del Profesor Brunet.

ciones, los Estados firmantes de la Carta aprobaron un texto que introdujo en el derecho internacional "el principio de la interdependencia de la paz y la seguridad internacionales, por una parte, y de las condiciones de bienestar económico y social y libertades humanas, por la otra".

92. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reafirmado en varias ocasiones la idea de que la paz y el respeto a los derechos humanos fundamentales son interdependientes. Conviene mencionar aquí dos de estas ocasiones, que se presentaron en circunstancias particularmente importantes para la vida de la Organización: la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la aprobación de la resolución 377 (V) de la Asamblea General llamada "Unión pro paz". En el Preámbulo de la Declaración, que fué aprobada por unanimidad, se afirma que

"la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana".

Por la Resolución "Unión pro paz" se instituyó todo un sistema para que la Asamblea General pudiera actuar con rapidez en caso de que la paz se viera amenazada o quebrantada, y el Consejo de Seguridad dejare "de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales". La Asamblea juzgó también indispensable, expresarse en la sección E de esta resolución, sección que fué aprobada por unanimidad, de la manera siguiente:

"La Asamblea General

". . . . *Tiene plena conciencia*, al aprobar las proposiciones precedentemente anunciadas, de 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 de 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 humanos 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 consecuencia,

"*Insta* a los Estados Miembros a conformarse plenamente a la acción conjunta y a intensificar esta acción en cooperación con las Naciones Unidas, a desarrollar y a estimular el respeto y la observancia universal de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, y a intensificar los esfuerzos individuales y colectivos con miras a lograr condiciones de estabilidad económica y de progreso social, especialmente por medio del desarrollo de los países y regiones insuficientemente desarrollados".

93. De las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes puede concluirse, y esta conclusión será una de las premisas fundamentales para el estudio de las atribuciones de la Comisión, que tanto la Carta, expresamente en el Artículo 55 e implícitamente en todo su texto, como la Asamblea General de las Naciones Unidas, han reconocido que el respeto al ser

humano, a sus derechos y libertades fundamentales constituye un factor esencial para la paz y la amistad entre los pueblos.

La defensa de los derechos y libertades humanas es, como se dice en el informe de la Comisión que redactó los Propósitos y Principios, una de las "razones de ser de la Organización".

vi) LA OBLIGACIÓN ASUMIDA EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 56 DE LA CARTA

94. La Carta es un tratado multilateral. Es una convención aceptada libremente entre gobiernos. Su carácter contractual está indicado por el hecho de que el Artículo 2 reconoce el "principio de la igualdad soberana" de los Estados, así como por la disposición del Artículo 108, que prescribe que las futuras enmiendas a la Carta sólo entrarán en vigor después de que hayan sido ratificadas

"de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad."

95. Por otra parte, los antecedentes de la preparación de la Carta de San Francisco confirman este criterio. En el informe del Comité II/2³³ se expone el debate que se realizó con respecto al problema de la interpretación de la Carta. Según ese informe, en el estudio correspondiente se llegó, entre otras, a la conclusión de que

"Si dos Estados Miembros no logran ponerse de acuerdo en lo concerniente a la interpretación exacta de la Carta, naturalmente están en absoluta libertad de someter su controversia a la Corte Internacional de Justicia, como en el caso de cualquier otro tratado."

Por su parte, el informe del relator del Comité IV/2, en el párrafo relativo a las "Obligaciones incompatibles con la Carta" contiene la afirmación siguiente:

"El Comité comprende perfectamente que en derecho internacional no es normal incluir en una *convención* disposiciones obligatorias para terceros."³⁴

96. Ese carácter contractual de la Carta impone a los Estados Miembros de la Organización la obligación de cumplir sus disposiciones y de regir sus actos con arreglo a sus propósitos y principios. Inmediatamente después del Preámbulo, en que se exponen las intenciones comunes de los Estados signatarios, la Carta contiene la declaración siguiente: "Hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios", lo que constituye una obligación formal.

97. Si se examina el mencionado Artículo 55 de la Carta, se observará que en la disposición por la cual se definen los objetivos de la Organización en materia económica y social, se emplea una expresión imperativa para enunciar la acción de las Naciones Unidas en ese campo: "la Organización promoverá . . ."

98. Pero con respecto a estos mismos objetivos — que, como se ha visto, comprenden claramente el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión — la Carta contiene también un compromiso solemne que constituye para los Estados Miembros

³³ Documentos VII, páginas 328 y 329.

³⁴ Documentos XIII, página 718.

una obligación de carácter particular. Esta obligación está formulada en el Artículo 56: "Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55".

99. Se ha querido negar que esta disposición constituye un compromiso formal. Por ejemplo, el profesor Kelsen³⁵ opina que se trata de "una regla de conducta", de un "objetivo de orden general", de una disposición "redundante y sin ningún significado". Pero otros juristas y eruditos profesan una opinión totalmente contraria. El profesor M. Lauterpacht, miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas³⁶ estima que el compromiso contenido en el Artículo 56 de la Carta tiene carácter *obligatorio*". También en este sentido se pronuncia el Sr. Oscar Schachter, en un artículo en que examina a fondo esta cuestión.³⁷ Refutando explícitamente al profesor Kelsen, el Sr. Schachter explica que el carácter obligatorio del compromiso contenido en el Artículo 56 surge en primer lugar de la propia expresión que se emplea: la palabra inglesa "*pledge*" tiene el significado de compromiso. Utilizada en un documento jurídico indica el carácter obligatorio de la promesa. El Sr. Schachter agrega que los trabajos preparatorios de la Carta confirman esta interpretación al señalar la importancia que el comité técnico atribuyó al carácter obligatorio del compromiso. El Sr. Schachter recuerda que, durante la Conferencia, algunos gobiernos declararon que esta obligación no autorizaría a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos internos de los Estados,³⁸ pero, según él, esto de ninguna manera significa que el compromiso carezca totalmente de fuerza obligatoria. Ocurre con frecuencia que los Estados asumen obligaciones cuya ejecución no pueden imponer los organismos internacionales, y la Carta misma contiene muchas obligaciones de esa índole, tales como las consignadas en los Artículos 2, 24, 25, 43, 48, 49, 73, 84, 88, 94 y 100. El Sr. Schachter recuerda, además, que el inciso c del Artículo 55 y el Artículo 56 fueron propuestos a la Asamblea de San Francisco por la delegación de Australia. Esta delegación propuso que se confiara a las Naciones Unidas la función de promover "el respeto universal y efectivo de los derechos humanos". La palabra francesa "*effectif*" es la traducción de la expresión "*observance of*" que figura en el texto original inglés del inciso c del Artículo 55. En el debate sobre el proyecto de Australia, los representantes estuvieron de acuerdo en que las palabras "*observance of*" significan la aplicación de esos derechos. Por ejemplo, el representante de Yugoslavia afirmó que las palabras "respeto a los derechos humanos" enuncian un principio, en tanto que las palabras "*observance of*" establecen la obligación de aplicarlo. El representante de Checoslovaquia opinó que esta expresión obligaría a los signatarios a modificar la legislación nacional, si fuere necesario, a fin de ejecutar la obligación que asumieran con respecto a los derechos

de la China interpretó este término de manera análoga.³⁹

100. La Comisión se manifiesta de acuerdo con estas opiniones, según las cuales los compromisos consignados en el Artículo 56 de la Carta tienen carácter obligatorio. Considera que, por las razones expuestas, el Artículo 56 constituye un compromiso en cuya virtud los signatarios de la Carta están obligados de manera formal a adoptar, tanto conjunta como separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas, medidas encaminadas a lograr, entre otras finalidades, "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" y la efectividad de tales derechos y libertades. Esta obligación especial no hace sino confirmar y concretar la obligación de carácter general que surge de los términos del preámbulo de la Carta y de la declaración de Propósitos y Principios de las Naciones Unidas del Capítulo I.

III. Definición de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

i) LA DECLARACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

101. Los diversos órganos de las Naciones Unidas, cada uno en su propio campo, han tratado, desde el comienzo de sus actividades, de definir con precisión los principios de la Carta relativos a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

102. De conformidad con las atribuciones conferidas en el Artículo 68 de la Carta, el Consejo Económico y Social creó, en su primer período de sesiones celebrado en enero de 1946, una "Comisión de Derechos Humanos", cuya función principal era la de presentar al Consejo propuestas encaminadas a formular una "declaración internacional de derechos humanos". Pocos meses después la Asamblea General aprobó implícitamente la medida así adoptada por el Consejo y expresó la esperanza de poder examinar dicha declaración durante su segundo período de sesiones.

103. El 10 de diciembre de 1948, luego de trabajos preparatorios que duraron más de dos años, la Asamblea General aprobó por unanimidad el texto de la "Declaración Universal de Derechos Humanos". El preámbulo de la misma dice que la Asamblea General proclama dicha Declaración como "ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse", considerando "que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre" y "que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso".

104. Los largos debates que precedieron a la proclamación de la Declaración fueron apasionados, serios y dignos a la vez. La aprobación del documento estuvo rodeada de solemnidad. Aparte de su valor moral la declaración tiene evidentemente un gran valor jurídico. El profesor René Cassin, representante de Francia, en los últimos debates precedentes a la aprobación de la Declaración por la Asamblea, declaró lo siguiente: "La Declaración . . . tiene valor jurídico, puesto que está formulada en una resolución de la Asamblea que tiene el valor jurídico de una recomendación. Ella no es sino consecuencia de la Carta, que incorporó los derechos

³⁵ "The Law of the United Nations", capítulo 19.

³⁶ "International Law and Human Rights"

³⁷ "The Charter and the Constitution. The Human Rights Provisions in American Law". *Vanderbilt Law Review*, Vol. 4, No. 3, abril de 1951.

³⁸ El informe del Comité 3 de la Comisión II dice lo siguiente: "Los miembros del Comité 3 de la Comisión II están enteramente de acuerdo en que ninguna de las disposiciones del Capítulo IX puede interpretarse como que autoriza a la Organización a intervenir en los asuntos internos de los Estados Miembros".

³⁹ Documentos, III, páginas 546 y siguientes.

humanos al derecho internacional positivo".⁴⁰ La Declaración contiene una definición precisa de los derechos fundamentales, mencionados en la Carta. El representante de Francia, Sr. Cassin, manifestó además, en ocasión del debate en la Tercera Comisión de la Asamblea, lo siguiente:⁴¹

"Por otra parte, esta Declaración está llamada a servir de guía a los gobiernos en la determinación de su política y de su legislación nacional. No tendrá fuerza jurídica coercitiva, pero no por eso carecerá de valor real puesto que, por una parte, se la podrá considerar como una explicación autorizada de la Carta de las Naciones Unidas y la norma común a la que deben tender las legislaciones de todos los Estados Miembros de la Organización."

Ahora bien: uno de los principios más importantes contenidos en la Declaración y que se inspira en disposiciones precisas de la Carta es el de la igualdad de los seres humanos, subrayado por el de la prohibición de toda discriminación. "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos", dice el artículo 1; y el artículo siguiente confirma este principio agregando:

"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".

Finalmente, el artículo 7 enuncia:

"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."

ii) LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

105. Desde su primer período de sesiones la Asamblea General abordó el problema de la discriminación en general y el de la discriminación racial en particular. El 19 de noviembre de 1946 aprobó la resolución 103 (I), cuyo texto es el siguiente:

"La Asamblea General declara que está entre los intereses superiores de la humanidad el poner fin inmediatamente a las persecuciones y manifestaciones de prejuicio religioso, como al que se ha dado en llamar racial, e invita a los gobiernos y autoridades responsables a que actúen de acuerdo tanto con el espíritu como con la letra de la Carta de las Naciones Unidas y tomen con este fin las medidas más rápidas y energéticas".

Esta resolución ha sido mencionada en varias resoluciones ulteriores de la Asamblea, a saber: 395 (V) del 2 de diciembre de 1950, 511 (VI) del 12 de enero de 1952, 616 A (VII) y 616 B (VII), ambas del 5 de diciembre de 1952.

106. Por su parte, el Consejo Económico y Social, desde sus primeros períodos de sesiones e inspirándose en el espíritu de la Carta, autorizó a la Comisión de Derechos Humanos a crear un organismo especial para abolir la discriminación. En virtud de esta autorización, la Comisión de Derechos Humanos, en su primer

período de sesiones, creó la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección a las minorías. Como atribución principal le fué confiado el estudio de "las disposiciones que han de adoptarse en la lucha contra las medidas de discriminación por motivos de raza, sexo, idioma o religión" y de enviar a la Comisión "recomendaciones sobre los problemas urgentes en esta materia".

107. La Comisión ha juzgado conveniente recordar esas resoluciones sucesivas de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social y de otros órganos de las Naciones Unidas para demostrar que son la prolongación fiel del pensamiento que presidió la aprobación de la Carta en materia de derechos humanos fundamentales y de la no discriminación. Dichas resoluciones demuestran que este pensamiento ha inspirado constantemente la expresión de principios exactos, la definición de los derechos humanos, y la política de la Organización. Además demuestran que la convicción de la mayoría de los pueblos de la humanidad, representada por la mayoría de los Miembros de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social que las aprobaron, se mantiene incólume y no se ha debilitado desde la Conferencia de San Francisco.

IV. Aplicación de los principios relativos a los derechos humanos

108. Las disposiciones de la Carta que rigen la acción de los órganos principales de las Naciones Unidas con respecto a los propósitos y principios de la Carta relativos a los derechos humanos, y a la no discriminación, son cinco: el Artículo 10, el inciso b del párrafo 1 del Artículo 13 y los Artículos 14, 60 y 62. Los tres primeros Artículos se refieren a la competencia de la Asamblea General. El Artículo 60 se refiere a la competencia de la Asamblea y del Consejo Económico y Social y el último a la del Consejo solamente.

109. El Artículo 10 de la Carta enumera las cuestiones que puede discutir la Asamblea General:

"Artículo 10. La Asamblea General podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas, o al Consejo de Seguridad, o a éste y a aquéllos."

110. El estudio atento de los debates de San Francisco demuestra que la Conferencia atribuyó gran importancia a la disposición citada. La colocó en primer lugar dentro de la enumeración de las atribuciones de la Asamblea General, considerándola como la clave de la función atribuida a las Naciones Unidas. La Asamblea General ha sido denominada "la conciencia pública del mundo" (*the world's open conscience*), como lo expresan muy justificadamente Goodrich y Hambro en su obra *Charter of the United Nations — Commentary and documents*. En la Conferencia, el Dr. Ewatt, jefe de la delegación de Australia, manifestó al respecto que el texto del Artículo 10 fijaba "claramente el derecho de la Asamblea a discutir toda cuestión o asunto comprendido dentro de los límites de esta Carta. Este campo — agregó — se extenderá a todos los aspectos de la Carta, a todo lo que contiene y a todo lo que comprende. Incluirá el Preámbulo de la Carta, los principales propósitos

⁴⁰ Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, Primera Parte, Sesiones Plenarias, 180a. sesión.

⁴¹ *Ibid.*, Tercera Comisión, 92a. sesión.

y principios enunciados en él, las actividades de todos los órganos; y el derecho de discusión será libre y sin obstáculos y también se extenderá a la totalidad de este importante campo".⁴²

111. El actual Secretario de Estado de los Estados Unidos, Sr. John Foster Dulles, en su obra *War or Peace*,⁴³ subraya muy especialmente el alcance amplio de este Artículo 10. Dice al respecto: "Hemos visto que la única clase de fuerza con que puede contarse en la presente etapa del desarrollo mundial es la fuerza moral y el poder de la opinión mundial. Por eso atribuimos tan grande importancia al establecimiento de garantías en favor de la libre discusión en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Hemos querido que las Naciones Unidas se conviertan—según la expresión del Senador Vandenberg—en el "*Town Meeting of the World*". Sabemos que, en tal carácter, pueden ejercer influencia en favor de la paz. Esta posibilidad es la que, ante todo, tratamos de desarrollar en San Francisco y la que aun continuamos tratando de desarrollar".

112. El inciso b) del párrafo 1 del Artículo 13, citado en la resolución por la cual se fijó el mandato de esta Comisión, dispone que:

"La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: . . . b. Fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión."

113. En el Artículo 14 la Carta amplía aún más el campo de acción de la Asamblea General con respecto a la facultad de hacer recomendaciones a los Estados Miembros de la Organización y a los otros órganos principales. Dicho Artículo está redactado así:

"Artículo 14. Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, 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."

114. Es interesante medir el alcance de esta disposición a la luz de los Artículos 11 y 12, relativos a las facultades de la Asamblea General para discutir y hacer recomendaciones acerca de "toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". Es evidente que, al incluir el Artículo 14 en la Carta, se quiso prever el caso de que se produjeran situaciones que, aunque no amenazaran indirectamente la paz y la seguridad, y cualquiera fuese su origen, pudieran poner en pugna intereses de manera susceptible de perjudicar las relaciones amistosas entre naciones y el "bienestar general". La Carta ha querido que esas situaciones puedan discutirse en la Asamblea y ser objeto de recomendaciones. La Carta establece muy especialmente que dicho Artículo se refiere a "las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas".

⁴² *Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale*, II Comisión, 4a. sesión.

⁴³ John Foster Dulles: *War or Peace*, pág. 38.

En la última parte de la disposición del Artículo 14 se reconoce expresa y claramente que la violación de los Propósitos y Principios de la Carta, "razón de ser de la Organización", perjudica el "bienestar general" y puede "comprometer las relaciones amistosas entre naciones".

115. Según el Artículo 60 de la Carta, "La responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización señaladas en este capítulo corresponderá a la Asamblea General y, bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social". Este artículo se encuentra en el Capítulo IX, titulado "Cooperación Internacional Económica y Social". Esto significa que corresponde a la Asamblea General y al Consejo mencionado aplicar los propósitos y principios señalados expresamente en el Artículo 55 relativo a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y representar a la Organización en la "cooperación" a que se refiere la obligación solemne enunciada en el Artículo 56. Es decir, que son éstos los órganos a los cuales incumbe cooperar con los Estados signatarios de la Carta en las medidas que, "conjunta o separadamente", se han comprometido a tomar "para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55".

116. Además, el Artículo 62 confiere al Consejo Económico y Social la facultad de:

"hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y otros asuntos conexos" y de "hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos".

V. El párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta

117. La Comisión no se propone analizar en esta parte del informe el valor de la cláusula restrictiva del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, en lo que se refiere a la competencia de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social para aplicar los Propósitos y Principios de la Carta. Este análisis de conjunto se hará ulteriormente. Por el momento, la Comisión se limitará a completar la exposición analítica de las disposiciones de la Carta mencionadas en la resolución 616 A (VII) refiriéndose al párrafo 7 del Artículo 2 para facilitar el estudio de conjunto que se hará en una sección ulterior del capítulo.

Dicho párrafo dice así:

"7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII."

118. Entre las propuestas de Dumbarton Oaks había una que se apartaba bastante del texto que fué aprobado en San Francisco. El párrafo 7 del Capítulo VII, sección A, prescribía que las disposiciones previstas en los seis párrafos precedentes, relativas al arreglo pacífico de las controversias, "no deberían aplicarse a situaciones o controversias originadas en cuestiones que, según el derecho internacional, son únicamente de la jurisdicción interna del Estado que sea del caso."

119. En el Pacto de la Sociedad de Naciones figuraba también una disposición análoga, redactada así:

“Si alguna de las Partes pretendiere, y el Consejo lo reconociere así, que el desacuerdo versa sobre alguna cuestión que el derecho internacional deja a la exclusiva competencia de dicha Parte, el Consejo lo hará constar y no recomendará ninguna solución.”

120. Los antecedentes de la redacción del párrafo 7 del Artículo 2, en San Francisco, demuestran que el texto aprobado, salvo ligeras modificaciones en la parte final que se introdujeron a raíz de una enmienda de Australia, fué presentado conjuntamente por los países autores de las propuestas de Dumbarton Oaks: la China, los Estados Unidos de América, el Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. El representante de los Estados Unidos explicó ante el Comité y a petición de éste, el alcance de las modificaciones propuestas.⁴⁴ En el acta se menciona que el Sr. Dulles señaló, entre otras cosas, que:

“La esfera de actividad de las Naciones Unidas ha sido ampliada para atribuirles nuevas funciones que les permitirán hacer desaparecer las causas latentes de las guerras y tomar medidas contra las crisis que conducen a la guerra. Las Naciones Unidas se ocuparán de los problemas de orden económico y social por intermedio del Consejo Económico y Social. Esta ampliación de la actividad constituye un gran progreso, pero también plantea problemas especiales.

“Por ejemplo, se ha suscitado la cuestión de saber cuáles serían las relaciones fundamentales entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros. ¿Las Naciones Unidas negociarían con los gobiernos de los Estados Miembros o penetrarían directamente en la vida interna y en la economía social de los Estados Miembros? Según la enmienda de las Potencias invitadas, este principio exigiría que las Naciones Unidas traten con los propios gobiernos. Las Naciones Unidas tienen la misión de elevar el nivel de vida y de garantizar el empleo total, etc., por medio del Consejo Económico y Social, pero ninguno de los miembros del Consejo de los diez actuará por encima de los Gobiernos para imponer su voluntad.”⁴⁵

121. También es interesante observar que, en el curso del debate sobre este Artículo, se presentó una enmienda⁴⁶ con objeto de conferir a la Corte Internacional de Justicia la facultad de decidir en cada caso, a petición de una de las partes, si una situación o una controversia se plantean como consecuencia de condiciones que, conforme al derecho internacional pertenecen a la jurisdicción interna del Estado correspondiente. El Sr. Foster Dulles se opuso a la enmienda mencionada y señaló que:

... “este derecho está constantemente sometido a cambios y, por consiguiente, resulta imposible definirlo. Sería difícil, en todo caso, definir si una situación determinada pertenece o no a la jurisdicción interna de un Estado. En nuestra época, la vida interna de un país está siempre influenciada por las condiciones imperantes en el extranjero. No sería práctico establecer que la Corte Internacional determine los límites de la competencia nacional y que se le soliciten opiniones consultivas, puesto que algunos países no aceptarían probablemente la cláusula de la jurisdicción obligatoria.”

⁴⁴ Documentos, Vol. 6, pág. 514.

⁴⁵ Documentos, Vol. 6, págs. 514-515.

⁴⁶ Documentos, Vol. 6, págs. 515-516.

... “Además, este principio puede evolucionar. Los Estados Unidos de América han tenido desde hace mucho tiempo problemas semejantes; este es el caso, por ejemplo, de las relaciones entre los 48 Estados y el Gobierno Federal. El Gobierno Federal de los Estados Unidos ejerce hoy una autoridad que no había sido prevista cuando se redactó la Constitución, y el pueblo de los Estados Unidos de América aprecia la sencillez de los conceptos de su Constitución. Por eso, el Sr. Dulles cree que si la Carta establece principios amplios y sencillos, las generaciones futuras estarán agradecidas a los hombres de San Francisco que la redactaron.”

122. De manera que los autores de la Carta expresaron de modo terminante la intención de que sean los propios órganos de las Naciones Unidas, los que interpreten siempre el alcance de dicho artículo y decidan en cada caso si una situación dada es o no de la jurisdicción interna de un Estado. Como se verá a continuación, la Asamblea General ha ejercido esa facultad en todos los casos en que se discutió su competencia respecto de este artículo. Además, rechazó sistemáticamente las propuestas de solicitar la opinión de la Corte Internacional de Justicia respecto de dicha competencia.

123. Otros aspectos controvertibles relativos a la interpretación de los términos de este Artículo, tales como las palabras “esencialmente” e “intervenir”, serán examinados posteriormente en el estudio de conjunto que figura en la sección VI de este Capítulo.⁴⁷

VI. Alcance de la competencia de las Naciones Unidas

124. Corresponde estudiar ahora cómo se concilian las diferentes disposiciones de la Carta para determinar la competencia de las Naciones Unidas o, más bien, el alcance de su competencia, cuando se trata de casos como el presente que se refiere a una cuestión concreta relativa a violaciones de los derechos humanos fundamentales en forma de discriminación racial.

125. Se han expuesto cuatro tesis principales en la que se refiere a la competencia de los órganos de las Naciones Unidas (Asamblea General y Consejo Económico y Social) para examinar las acusaciones formuladas en contra de un Estado determinado que no observa o que viola los derechos humanos y para formular, a raíz de ese examen, recomendaciones a dicho Estado.

Estas tesis pueden resumirse así:

1. La primera tesis, que es la más restrictiva, consiste en afirmar que los órganos de las Naciones Unidas son radicalmente incompetentes en esta materia y que, por consiguiente, la Asamblea no puede considerar cargos dirigidos contra un Estado, ni para examinarlos ni, *a fortiori*, para hacer recomendaciones a dicho Estado;

2. La segunda tesis es idéntica, en general, a la anterior, pero admite sin embargo una excepción en el caso de que la acusación se refiera a la violación del principio de no discriminación, sobre todo en materia racial. En este caso, la Asamblea General sería plenamente competente;

3. La tercera tesis hace una distinción entre el examen del asunto y la formulación de recomendaciones: acepta que la Asamblea General pueda examinar los

⁴⁷ Véanse los párrafos 126 y siguientes.

cargos, pero sin dirigir recomendaciones al Estado acusado. Lo más que la Asamblea puede hacer es, al terminar el examen, formular principios generales sobre la materia en forma de recomendaciones dirigidas a todos los Estados Miembros;

4. Finalmente, la cuarta tesis, que es la más amplia, admite que, en principio, los órganos de las Naciones Unidas son competentes para examinar acusaciones contra un Estado y para dirigirle recomendaciones. Además, como se verá, hay algunas variantes de esta tesis.

a) *Primera tesis relativa a la competencia de las Naciones Unidas*

126. La Comisión opina que el examen detallado de la primera de estas tesis — la de la incompetencia absoluta — abarca también necesariamente la segunda y la tercera. Para llevar a cabo ese examen, la Comisión tomará como base la exposición del delegado de la Unión Sudafricana, Sr. Jooste, en el octavo período de sesiones de la Asamblea, en ocasión de discutirse la inclusión en el programa de la cuestión que la Comisión estudia.^{47a} La Comisión considera que esta tesis ha sido enunciada en dicha exposición de manera muy completa y metódica.

127. La tesis de la Unión Sudafricana consiste en que la Asamblea General es incompetente para tratar la cuestión de la situación racial en la Unión Sudafricana por varios motivos: unos, fundados en el texto del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta y en los trabajos preparatorios de San Francisco relativos a ese texto, y otros, en el texto de los Artículos 55 y 56 de la Carta.

128. El delegado de la Unión Sudafricana invoca tres argumentos basados en el texto del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.

i) “La expresión “ninguna disposición”, en la locución inicial del párrafo 7 del Artículo 2 tiene un significado absoluto y veda cualquier actividad que tome la forma de una intervención en los asuntos internos de cualquier Estado, independientemente de cualquiera otra disposición de la Carta, excepción hecha de las medidas coercitivas que, en cualquier caso, la Asamblea no tiene competencia para considerar.”

ii) “La palabra “intervenir”, del párrafo que analizamos, tiene una significación lexicológica común, en la que queda comprendida la ingerencia. No puede significar en este caso ingerencia dictatorial, según se ha alegado reiteradamente, ya que sólo el Consejo de Seguridad puede intervenir dictatorialmente cuando trata una cuestión relacionada con las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII de la Carta. Como la Asamblea no tiene competencia al respecto, la prohibición de intervenir en los asuntos internos de un país equivaldría a prohibir a la Asamblea que haga algo para lo cual en todo caso carece de competencia, o sea, intervenir dictatorialmente.”

iii) La locución “esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”, se utilizó a fin de ampliar, y no de restringir, el alcance de la jurisdicción interna. Esto se desprende con toda claridad de las actas de la Conferencia de San Francisco, que cité en el precedente período de sesiones.”

129. iv) Refiriéndose a continuación a los trabajos preparatorios relativos al párrafo 7 del Artículo 2, el

representante de la Unión Sudafricana se refirió a la opinión según la cual este párrafo 7 no se aplicaría en materia de derechos humanos, y dijo:

“En San Francisco se debatió ampliamente la cuestión de los derechos humanos fundamentales en relación con el párrafo 7 del Artículo 2. Como resultado de aquel debate, la Comisión II y posteriormente la Conferencia en sesión plenaria aprobaron la siguiente declaración:

“Los miembros del Comité 3 de la Comisión II están completamente de acuerdo en que ninguna de las disposiciones del Capítulo IX puede interpretarse como que autoriza a las Naciones Unidas para intervenir en los asuntos internos de los Estados Miembros.”

130. El citado representante se refirió finalmente al texto de los Artículos 55 y 56 e hizo las dos observaciones siguientes:

v) “. . . Si se permitiera a las Naciones Unidas intervenir en virtud del inciso c del Artículo 55, que incidentalmente atañe al respeto a los derechos humanos, por el hecho de que las cuestiones a que concierne ese párrafo quedaron comprendidas en la prohibición de intervenir consignada en el párrafo 7 del Artículo 2, entonces también se permitiría a la Asamblea intervenir en lo que respecta a las cuestiones a que se refieren los incisos a y b del Artículo 55, o sea, cuestiones económicas y sociales, niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, legislación social, etc., y creo que ningún Estado del mundo lo toleraría.”

vi) “En conclusión, respecto de este asunto, quiero señalar el hecho de que ni la Carta ni ningún otro instrumento internacionalmente obligatorio contienen definición alguna de los derechos humanos fundamentales. Si la tuvieran, no habría sido necesario crear una comisión para preparar y redactar los pactos sobre derechos humanos.”

131. La Comisión examinará en primer lugar los argumentos relativos al texto del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, así como a los trabajos preparatorios de San Francisco sobre el mismo asunto.

i) LA EXPRESIÓN “NINGUNA DISPOSICIÓN”

132. Es evidente, como lo sostiene la Unión Sudafricana, que en virtud del empleo de la expresión “ninguna disposición”, con la que empieza el párrafo 7 del Artículo 2, se debe considerar que esta disposición abarca todas las demás disposiciones de la Carta, pero la Comisión observa que el alcance exacto de la prohibición implícita en ese texto no puede apreciarse sino teniendo en cuenta el significado que debe darse a las otras dos expresiones, “intervenir” y “asuntos que son esencialmente de la jurisdicción de los Estados”, que figuran en él. Por lo tanto, este primer argumento no tiene un valor absoluto en sí mismo, sino sólo en relación con el significado que se dé a los otros dos términos.

ii) EL TÉRMINO “INTERVENIR”

133. La interpretación de la palabra “intervenir”, es, sin duda, una de las claves de la interpretación del alcance de la disposición del párrafo 7 del Artículo 2. Según la Unión Sudafricana, esta expresión tiene el significado corriente del diccionario, que comprende toda “ingerencia”. No tiene otro significado que el de “inmiscuirse”. Este mismo significado ha sido sostenido por otros países para apoyar la tesis de la incompetencia de las Naciones Unidas.

^{47a} Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Sesiones Plenarias, 435a. sesión.*

134. La tesis opuesta, defendida por la mayoría de los países de las Naciones Unidas, consiste en que la palabra "intervenir" significa "ingerencia dictatorial". El hecho de que la Asamblea discuta una cuestión y formule recomendaciones no constituye una "ingerencia dictatorial" y tampoco, por consiguiente, una "intervención" en el sentido que ha querido darle la Conferencia de San Francisco.

135. Es interesante observar que dos eminentes juristas, expertos además, en derechos humanos y en la interpretación de la Carta, apoyan esta última interpretación. Se trata del Sr. Lauterpacht, miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, y del profesor René Cassin, miembro de la Comisión de Derechos Humanos.

136. En una obra dedicada a los derechos humanos,⁴⁸ el Profesor Lauterpacht opina que esta palabra tiene un sentido técnico muy preciso. Significa "ingerencia dictatorial en los asuntos de un Estado, que puede llegar hasta negarse a reconocer su independencia" (*dictatorial interference in the sense of action amounting to a denial of the independence of the State*). Esto significa que se ordena perentoriamente al gobierno de que se trata conducirse de cierta manera o abstenerse de ciertos actos y que las exhortaciones a ese efecto vayan acompañadas de una amenaza de aplicar coerción o que se recurra efectivamente a la fuerza. "Para que haya intervención", dice el Sr. Lauterpacht, "es preciso que haya un intento por parte de uno o de varios Estados de imponer su voluntad a otro Estado y de un modo 'imperativo'". Esta interpretación permite trazar los límites prescritos a las Naciones Unidas respecto de su acción en el terreno de los derechos humanos: la Asamblea General o cualquier otro órgano competente tiene autoridad para discutir y hacer recomendaciones en materia de derechos humanos e incluso dirigir esas recomendaciones a un Estado determinado, y emprender o hacer que se emprendan estudios respecto de estos derechos. Los Estados Miembros no están, sin embargo, obligados por dichas recomendaciones. La prohibición del párrafo 7 del Artículo 2 no se refiere, por lo tanto, sino a una *ingerencia* directa en la economía, la estructura social o cultural del Estado interesado, pero no excluye en modo alguno que se hagan recomendaciones ni siquiera que se dispongan investigaciones que se realicen fuera del territorio del Estado respectivo.

De estas consideraciones, el Profesor Lauterpacht concluye que en ningún caso el párrafo 7 del Artículo 2 puede excluir el estudio de un problema sometido a las Naciones Unidas, los informes o las recomendaciones relativas a él, porque no se trata de intervención en el sentido jurídico de la palabra. El autor está convencido de que una interpretación que sustraiga los derechos humanos de la esfera de acción de las Naciones Unidas en virtud del párrafo 7 del Artículo 2 privaría de todo significado a las disposiciones correspondientes de la Carta, entre las que figuran los Artículos relativos a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

137. El Profesor Cassin considera que en materia de derechos humanos, el párrafo 7 del Artículo 2 sólo prohíbe la "intervención", es decir, la "ingerencia en el sentido técnico, cuando el carácter imperativo del término se traduce en mandamientos u órdenes".⁴⁹

138. Los profesores Norman Bentwich y Andrew Martin, en su obra *Commentary of the Charter of the United Nations* dan una interpretación análoga a la palabra "intervenir". Consideran que esta palabra "debe ser interpretada en su sentido estrictamente jurídico—ingerencia de otro Estado—y que, por lo tanto, las investigaciones, los estudios o recomendaciones no pueden ser considerados como "intervención" ".

139. Como se ha visto, la Unión Sudafricana arguye en apoyo de su tesis, que puesto que la Asamblea no tiene de todas maneras competencia para tomar medidas coercitivas, la prohibición del párrafo 7 del Artículo 2 no tendría objeto en relación con la Asamblea si se diera al término "intervenir" el significado de "ingerencia dictatorial".

140. La Comisión observa a este respecto que no está excluido que la Asamblea adopte procedimientos de "ingerencia dictatorial", puesto que puede recurrir a medidas de presión o de coerción por medio de recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros cuando se trata de asuntos que no dependen esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado. Puede citarse como ejemplo la Resolución 39 (I) de la Asamblea General relativa a las relaciones entre los Miembros de las Naciones Unidas y España. En todo caso, la doctrina que se acaba de exponer ha sido firmemente establecida por la Asamblea al aprobar la resolución 377 (V) "Unión pro Paz".

141. Por lo tanto, el alcance del párrafo 7 del Artículo 2 sería el de prohibir las "ingerencias dictatoriales" de las Naciones Unidas en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado.

iii) LA EXPRESIÓN "ASUNTOS QUE SON ESENCIALMENTE DE LA JURISDICCIÓN INTERNA DE UN ESTADO"

142. Si la interpretación de la palabra "intervenir" tiene importancia en este estudio, la de la expresión "asuntos que son *esencialmente* de la jurisdicción interna de un Estado" tiene tanta importancia o más. La interpretación de esta última frase es la que ha suscitado la controversia más aguda en el curso de los debates de la Asamblea. También en esta ocasión la mayoría de las opiniones de los Estados Miembros ha sido contraria a la tesis de la Unión Sudafricana.

Es interesante dar cuenta de la opinión de algunos juristas y eruditos en la materia.

143. El Profesor Cassin, a quien se ha citado ya y en la misma obra a que se ha hecho referencia, declara que la palabra "esencialmente" no podría entenderse en el sentido de "principalmente o de un modo preponderante". Es preciso, a juicio del Sr. Cassin, interpretar que la Carta incorpora desde ahora a la esfera internacional los derechos humanos y las libertades fundamentales en general, y que la excepción de la jurisdicción interna se aplica sólo a aquellos derechos y libertades respecto de los cuales las Naciones Unidas no han solicitado la cooperación de los Estados Miembros con arreglo a lo dispuesto en los Artículos 55 y 56 de la Carta.⁵⁰ Esta interpretación estaría confirmada por los trabajos preparatorios de San Francisco. Al rechazar una enmienda tendiente a conferir a la Corte Internacional de Justicia la facultad de decidir si la situación o la controversia nacen de cuestiones que son exclusivamente de la jurisdicción interna, las Naciones Unidas han considerado "que convenía dejar,

⁴⁸ *International Law and Human Rights*.

⁴⁹ *La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'Homme, Académie de Droit International. Extrait du recueil des cours 1951*, págs. 1 y 2.

⁵⁰ *La Déclaration Universelle et la mise en œuvre des droits de l'Homme, Académie de Droit international, Extrait du recueil des cours 1951*, pág. 18.

respecto de cada caso litigioso, al órgano competente de las Naciones Unidas, inclusive a la Corte en caso necesario, la facultad de decidir en concreto si la cuestión que se examina es o no esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado".⁵¹

144. Por lo demás, el Profesor Cassin había defendido anteriormente la misma doctrina, en su calidad de representante de Francia en la Asamblea General. En efecto, en el curso del debate en la Tercera Comisión de la Asamblea (primera parte del tercer período de sesiones) sobre el texto de la Declaración de Derechos Humanos, el Sr. Cassin emitió la opinión siguiente, que figura en las actas resumidas:⁵²

"Para Francia, la competencia de las Naciones Unidas en el problema de los derechos humanos es formal y las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta relativas a los asuntos que pertenecen a la jurisdicción interna de los Estados Miembros, no pueden oponerse a dicha competencia desde el momento que se ha aprobado la Declaración Universal de Derechos Humanos y por ende la cuestión de los derechos humanos ya no pertenece a la jurisdicción interna, sino a la esfera internacional."

145. El Profesor Lauterpacht al examinar en la obra citada⁵³ el sentido que debe darse a la expresión "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado", expresa la opinión de que se trata de una cuestión de hecho. Por lo tanto, es preciso estudiar cada problema particular que se presente teniendo en cuenta los "Propósitos y Principios" de la Carta en su conjunto. En ningún caso ese estudio puede conducir a la anulación de las obligaciones jurídicamente válidas contenidas en ese documento.

146. El Sr. Lauterpacht se niega a reconocer a la palabra "esencialmente" un sentido técnico o inmutable. No cree que su inserción en lugar de la palabra "exclusiva" que figuraba en el artículo correspondiente del Pacto de la Sociedad de las Naciones imponga a las Naciones Unidas más restricciones que las que imponía el párrafo 8 del artículo 15 del Pacto a su predecesora. Por el contrario, opina que las Naciones Unidas tienen más libertad que la Sociedad de las Naciones para discutir asuntos que corresponden normalmente a la jurisdicción interna, especialmente en lo que concierne a los derechos humanos dado el importante lugar que ocupan esos derechos en la Carta. En cambio, atribuye poco peso al argumento según el cual "esencialmente" significaría que todo asunto, incluso los sometidos al régimen de un tratado internacional, serían de jurisdicción interna por el sólo hecho de que pertenecan a ella por su propia naturaleza. Según el eminente autor, también sería posible interpretar esta palabra en el sentido de que un asunto pertenecería exclusivamente a la jurisdicción interna sólo en el caso de que no estuviera sometido al derecho internacional o no fuera susceptible de serlo.

Según el Sr. Lauterpacht, la facultad de determinar cuándo es aplicable el párrafo 7 del Artículo 2 corresponde en principio, en cada caso, al órgano encargado de la aplicación del capítulo de la Carta de que se trate.

147. Del estudio resumido precedentemente, el profesor Lauterpacht saca las siguientes conclusiones:

⁵¹ *Ibid.*, págs. 18 y 19.

⁵² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, primera parte, Tercera Comisión, 92a. sesión.*

⁵³ *International Law and Human Rights.*

a) La expresión "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna" no se aplica a cuestiones regidas por un tratado o por la costumbre internacional, o que sean de tal carácter que pueden interesar a la sociedad internacional en su conjunto puesto que de no lograrse una solución podría sobrevenir una amenaza directa o indirecta contra la paz o la seguridad;

b) Los derechos humanos han dejado de ser materia reservada a la jurisdicción interna de los Estados.

148. El profesor R. Brunet estudia este aspecto detalladamente en su tratado sobre "*La Garantie Internationale des droits de l'homme d'après la Charte de San Francisco*". Su opinión coincide con las que se acaban de citar. Por ejemplo, en una parte de su estudio, sostiene que el párrafo 2 del Artículo 62 de la Carta, en virtud del cual el Consejo Económico y Social está autorizado para hacer recomendaciones "con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos", significa, a menos que carezca de todo sentido, que: "el respeto efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es una cuestión de carácter internacional que no pertenece ya a la jurisdicción interna". El Sr. Brunet estima que el párrafo 2 del Artículo 62 confirma que "la Carta ha sustraído todas las cuestiones relativas a la protección de los derechos humanos de la jurisdicción reservada a los Estados y las ha colocado bajo la garantía directa de las Naciones Unidas".

149. ¿Cómo se puede conciliar esta interpretación con las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2? El Sr. Brunet considera que los Estados que redactaron la Carta de San Francisco tuvieron la intención de abrir "una sola brecha"—el respeto a los derechos humanos—en la barrera protectora construida alrededor de la jurisdicción interna de los Estados. Tenían que optar entre proteger los derechos humanos, cediendo algunas parcelas de soberanía, o renunciar a incluir este principio en la Carta. Escogieron la primera de estas soluciones, porque la presión ejercida sobre ellos por la opinión pública de la época fué más fuerte que su voluntad de resistir.

150. El profesor Georges Scelle, en su "*Droit international Public*",⁵⁴ examina brevemente el problema planteado por el párrafo 7 del Artículo 2. Estima que haber usado la palabra "esencialmente" en la Carta en lugar del término "exclusiva" que figuraba en el párrafo 8 del Artículo 15 del Pacto de la Sociedad de las Naciones es un retroceso en relación con la situación anterior, retroceso tanto más grave cuanto que la "noción de jurisdicción interna deja de ser una simple excepción de procedimiento contencioso y se transforma, debido al lugar que ocupa en la Carta, en una especie de principio fundamental del derecho de gentes".

151. El defecto se subsana, sin embargo, porque no se podrá invocar "la jurisdicción esencialmente interna" sino ante el órgano encargado del asunto que decidirá con plena soberanía si la excepción de competencia está bien fundada. Por lo tanto, la jurisprudencia elaborada en los debates de los órganos competentes de las Naciones Unidas decidirá paulatinamente lo que ha de entenderse por "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado".

152. En un artículo publicado en 1949, el Sr. Lawrence Preuss, profesor de ciencias políticas en la Universidad de Michigan, examina el problema planteado

⁵⁴ Sección III, *Théorie de la compétence exclusive.*

por el párrafo 7 del Artículo 2.⁵⁵ El autor deduce de los trabajos preparatorios de la Conferencia de San Francisco que los gobiernos allí representados tuvieron la intención de limitar, en la medida de lo posible, las atribuciones de la Organización para intervenir en los asuntos internos de los Estados. Pero, a pesar de esas tendencias sumamente restrictivas, desde los trabajos preparatorios se atribuyó competencia a las Naciones Unidas para determinar en cada caso si es aplicable el párrafo 7 del Artículo 2. En realidad, señala el Sr. Preuss, las Naciones Unidas en su interpretación de esta decisión han adoptado la opinión según la cual "intervención" designa una acción que entraña una negativa a reconocer la independencia de un Estado y una amenaza de presión sobre dicho Estado. Por lo tanto, el párrafo 7 del Artículo 2 no excluye en forma alguna "la discusión, el estudio, la investigación y la recomendación".

153. El autor concluye afirmando que la disposición contenida en el párrafo 7 del Artículo 2 no ha impedido la extensión de las actividades de las Naciones Unidas a campos que antes estaban prohibidos a toda intervención internacional. "Los redactores de la Carta", dice, "pensaban, sin duda, limitar estrictamente los poderes de las Naciones Unidas mediante la nueva redacción que aprobaron para la cláusula relativa a la jurisdicción interna, pero la propia elasticidad de la terminología utilizada ha permitido a las Naciones Unidas intervenir en los asuntos internos de los Estados en una medida que no hubiera sido admisible bajo el régimen del párrafo 8 del Artículo 15 del Pacto de la Sociedad de las Naciones. El concepto de interés internacional (*international concern*), aplicado sin límite alguno por los órganos políticos de las Naciones Unidas, ha sustraído de la jurisdicción interna toda situación que entraña una amenaza virtual para la paz o para las buenas relaciones internacionales".

154. El profesor H. Kelsen⁵⁶ coincide casi enteramente con la opinión del profesor Preuss. Piensa también que los legisladores de San Francisco tuvieron la intención de limitar en general la acción de las Naciones Unidas, y que el párrafo 7 del Artículo 2 es aplicable a las materias de que se ocupan los Capítulos IX y X de la Carta, tal como se deduce del estudio de los trabajos preparatorios de San Francisco. Pero estima, además, que este hecho no puede impedir que un Estado sostiene ante los órganos competentes de las Naciones Unidas un asunto que otro Estado sostenga que pertenece a la jurisdicción interna de su país. A este respecto, el Sr. Kelsen considera que no constituye un progreso el haber reemplazado la palabra "exclusiva", que figuraba en el párrafo 8 del Artículo 15 del Pacto, por la palabra "esencialmente". En su opinión, no existen "asuntos que sean esencialmente" de la jurisdicción interna de los Estados. Sólo una cuestión que no haya sido reglamentada de alguna manera por el derecho consuetudinario internacional o por un tratado, dependerá "exclusivamente", pero jamás "esencialmente", de la jurisdicción interna del Estado interesado y sólo recurriendo al derecho internacional se podrá determinar si un asunto pertenece o no a la jurisdicción interna de los Estados. Por consiguiente, el nuevo texto de la cláusula relativa a la jurisdicción interna no significa un progreso con respecto a la situación anterior.

⁵⁵ Article 2, paragraph 7, of the Charter and matters of domestic jurisdiction, por Lawrence Preuss, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Michigan. *Recueil des Cours*, 1949, I, *Académie de droit international*.

⁵⁶ *The Law of the United Nations*.

Ante todo, se podría suponer que un asunto es "esencialmente" de la jurisdicción interna de los Estados si es "esencial" para la soberanía del Estado interesado. Este podría, por lo tanto, negarse a someter un asunto de este tipo a un procedimiento de arreglo pacífico, si considerara que ese hecho es incompatible con su soberanía. El hecho de que los miembros no estén obligados a someter asuntos que pertenecen esencialmente a su jurisdicción interna a los procedimientos de arreglo establecidos en la Carta, podría también dispensarlos de sus obligaciones derivadas de las disposiciones del Artículo 37, e incluso de la obligación de arreglar sus controversias por medios pacíficos puesto que según el párrafo 3 del Artículo 2, los Miembros sólo estarán obligados a recurrir a esos medios pacíficos en caso de una "controversia internacional", lo que parecería excluir las controversias resultantes de asuntos de carácter no internacional, es decir de aquellos que pertenecen a la jurisdicción interna. Sea como sea, la importancia que se debe atribuir al párrafo 7 del Artículo 2 depende en gran medida de saber quién tiene competencia para decidir si un asunto pertenece o no a la jurisdicción interna. El texto del párrafo 7 del Artículo 2 parecería indicar que corresponde al Estado interesado resolver este problema. Pero el Estado que niega que la cuestión pertenezca a la jurisdicción nacional del Gobierno que es objeto de la denuncia, está obligado a plantear la controversia ante el órgano de las Naciones Unidas competente en la materia. Por consiguiente, el órgano que se ocupe del asunto será el que decida, en cada caso, y en última instancia, si el asunto pertenece o no a la jurisdicción interna. En conclusión, el Sr. Kelsen observa que los términos del párrafo 7 del Artículo 2 tienen, probablemente, un alcance mucho mayor que el que sus autores quisieron darle. Estos no quisieron, sin duda, exonerar a un Estado Miembro de la obligación de abstenerse de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza en una controversia provocada por un asunto que, en opinión de este Estado, fuera esencialmente de su jurisdicción interna.

155. El profesor Ross, de la Universidad de Copenhague,⁵⁷ cree que basta que un asunto pertenezca (esencialmente), por su naturaleza, a la jurisdicción interna de un Estado, para que esta disposición sea aplicable en principio; pero, lejos de determinar cuándo y en qué condiciones puede presentarse una situación de esta clase, el artículo deja esta cuestión completamente en el aire.

De todos modos, la decisión sobre si un asunto sometido a las Naciones Unidas es o no de su competencia corresponderá siempre al órgano que lo examina. Esta circunstancia, en opinión del Sr. Ross, constreñirá cada vez más el campo de la jurisdicción interna y favorecerá una intervención cada vez mayor de las Naciones Unidas en asuntos que generalmente pertenecen a la jurisdicción interna.

Si se interpretara literalmente el párrafo 7 del Artículo 2 se paralizaría toda acción de las Naciones Unidas en materia económica y social, pero ése no puede haber sido el propósito de los autores de esta disposición. El Sr. Ross piensa, por consiguiente, que en esta materia el artículo se refiere a recomendaciones dirigidas a un país en particular, sin prohibir las recomendaciones de carácter general.

156. Resumiendo su opinión, el Sr. Ross subraya la imprecisión del párrafo 7 del Artículo 2. No acepta

⁵⁷ *Constitution of the United Nations*.

que haya cuestiones que sean por su carácter, de jurisdicción interna. La disposición, tal como está redactada, impide todo progreso y no puede servir sino para mantener el carácter anárquico del derecho internacional. La palabra "esencialmente" y la ausencia de toda referencia al derecho internacional como norma para la aplicación del artículo, autorizarán a tomar decisiones arbitrarias inspiradas en motivos puramente políticos. Sin embargo, el valor práctico del párrafo 7 del Artículo 2 es muy limitado ya que corresponde a la propia Organización decidir cuándo y en qué circunstancias deberá ser aplicado.

157. Los profesores Bentwich y Martin, en su obra sobre la Carta de las Naciones Unidas,⁵⁸ tras de enumerar algunas materias tales como las de nacionalidad, aranceles aduaneros, leyes de inmigración, etc., que tradicionalmente son de jurisdicción interna, opinan que aun problemas de este género pueden, en ciertas circunstancias, revestir carácter internacional. La forma como un gobierno trata a sus minorías raciales puede tener graves repercusiones en otro país; las leyes relativas a la inmigración de extranjeros pueden causar molestias a las naciones que, debido a su situación demográfica, se ven obligadas a estimular la emigración de sus nacionales; la política aduanera de un Estado puede tener consecuencias muy graves para otro que está obligado a exportar sus productos para vivir, etc. Por consiguiente, no es fácil trazar un límite entre las cuestiones que son de la jurisdicción interna y las que no lo son. Aunque la Carta reconoce en el párrafo 7 del Artículo 2 la existencia de ese límite, no define la jurisdicción interna. Los autores consideran que, dada la redacción del párrafo 7 del Artículo 2, el problema de determinar si un asunto entra o no en las atribuciones de las Naciones Unidas es una cuestión de hecho y no de derecho, puesto que en dicho artículo se omite toda referencia al derecho internacional, que no puede, por lo tanto, servir de base a las decisiones de las Naciones Unidas en este campo. Desde un punto de vista jurídico, no puede invocarse el artículo para paralizar la acción de las Naciones Unidas si la Organización considera que un asunto requiere acción internacional, aunque normalmente corresponda a la jurisdicción interna de los Estados.

158. De lo que antecede se deduce que los juristas no están completamente de acuerdo en cuanto a la interpretación de la expresión "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Personas tan calificadas por sus conocimientos y experiencia en las actividades de las Naciones Unidas como los profesores Cassin y Lauterpacht, estiman en forma categórica que, como consecuencia de la aprobación de la Carta, los derechos humanos fundamentales han pasado a formar parte del derecho internacional y no pertenecen ya esencialmente a la jurisdicción interna de los Estados. Otras autoridades, como el profesor Kelsen, estiman que las disposiciones de la Carta no permiten determinar qué cuestiones son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados y cuáles no lo son. Esto se debe a que la Carta no da un criterio preciso para hacer la distinción. Pero es menester señalar que los partidarios de esta última tesis coinciden con los de la anterior en que la Carta, tanto en su letra como en su espíritu, confiere a los órganos principales de las Naciones Unidas, dentro del marco de sus jurisdicciones respectivas, la facultad de decidir

en cada caso si la cuestión planteada pertenece o no a la jurisdicción interna de un Estado. Sobre este punto, pues, la doctrina es uniforme. En resumen, todos los juristas coinciden en estimar que estos órganos son soberanos para decidir respecto a su competencia en relación con el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.

159. No es posible suponer que los órganos competentes de las Naciones Unidas harán uso arbitrario de esta facultad. Estudiarán cuidadosamente en cada caso si el aspecto internacional de la cuestión tiene suficiente fuerza o gravedad como para justificar que se ocupen de dicha cuestión. Evidentemente, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social actuarán prudentemente haciendo honor a la responsabilidad que les confiere la Carta. Por ejemplo, en un caso aislado y particular de violación de los derechos humanos fundamentales, que se haya producido en un país en el que los ciudadanos gozan de medios legales para obtener justicia y reparación no hay razón para convertir ese asunto en una cuestión internacional. Tampoco se ejercerían de manera responsable y prudente los deberes impuestos por la Carta, si los órganos de las Naciones Unidas intervinieran en una situación existente en un país cualquiera, que no estuviera conforme con los principios de la Carta, si esta situación derivara de circunstancias y condiciones históricas determinadas, que no pueden ser modificadas de un día para otro, pero que el Estado en cuestión se esfuerza visiblemente por suprimir gradualmente. En cambio, pasando al otro extremo, no hay duda alguna que las Naciones Unidas tienen razón cuando declaran que no es esencialmente de la jurisdicción interna una situación que entraña la sistemática violación de los principios de la Carta relativos a los derechos humanos, y especialmente de los principios de no discriminación, sobre todo si afecta a millones de seres humanos, si esta violación causa grave preocupación en el plano internacional y si el Estado en cuestión demuestra su voluntad de agravar la situación.

160. La Comisión no encuentra justificado de modo alguno el temor excesivo de algunos Estados con respecto a lo que llaman un atentado flagrante contra su soberanía y que consiste en reconocer a la Asamblea la facultad de decidir si tiene o no competencia para ocuparse de una situación relativa a los derechos humanos en un Estado determinado, con la única finalidad de discutirla, de hacer una investigación y, eventualmente, de formular recomendaciones al Estado donde dicha situación existe. Se debe señalar que hasta ahora se ha decidido siempre, por simple mayoría, que en los casos litigiosos relativos a los derechos humanos es aplicable la regla de la mayoría de dos tercios, con lo que se da una garantía a los países que temen ser víctimas de una ingerencia excesiva en cuestiones que ellos estiman de jurisdicción interna. Se recuerda que durante los debates sobre el "trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana", durante el primer período de sesiones de la Asamblea General,⁵⁹ se decidió que la cuestión de competencia se resolvería por mayoría de dos tercios. No puede suponerse que las dos terceras partes de los Estados Miembros de la Organización actúen sin ningún sentido de responsabilidad, a la ligera, o movidos por prejuicios contra un Estado Miembro.

Basta con recordar que la Asamblea, en virtud de disposiciones de la Carta y de resoluciones que ella misma ha aprobado, es la que debe decidir en cuestiones

⁵⁸ *A commentary on the Charter of the United Nations*, por Norman Bentwich, LLD, Barrister at Law y Andrew Martin, Ph.D., Barrister at Law.

⁵⁹ *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, segunda parte del primer período de sesiones, 52a. sesión.

que afectan a los Estados Miembros en forma mucho más grave.

161. Por ejemplo, en el párrafo 2 del Artículo 11 de la Carta se confiere a la Asamblea General el derecho de

“discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.”

Basándose en este Artículo, la Asamblea aprobó en 1950 la resolución 377 (V) “Unión pro paz”, que establece todo un sistema de medidas colectivas que la Asamblea recomendará a los Estados Miembros cuando :

“El Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz . . . o un acto de agresión.”

Estas medidas colectivas, “si se trata de un quebrantamiento de la paz o de un acto de agresión”, pueden llegar, según la resolución, hasta el empleo de la fuerza armada en caso necesario, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

162. Ahora bien, en la Carta no se ha definido lo que ha de entenderse por “amenaza a la paz”, “quebrantamiento de la paz” o “acto de agresión”. Corresponde a la Asamblea resolver si se han producido esas situaciones. La Asamblea cuenta con una “Comisión de Observación de la Paz”, encargada de prestarle asistencia a este respecto. Pero la Asamblea, con o sin el asesoramiento de esa Comisión, puede declarar que existe “una amenaza de agresión”, “un quebrantamiento de la paz” o “un acto de agresión” y, en consecuencia, recomendar a sus Miembros todas las medidas colectivas prescritas por la Carta y que se detallan en el sistema establecido por la resolución 377 (V), inclusive las sanciones económicas y el empleo de la fuerza armada. Con mayor razón, se justificaría que la Asamblea juzgue, también por mayoría de dos tercios de sus Miembros, si una violación de los derechos humanos fundamentales, producida en un país cualquiera, es o no esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, tanto más cuanto que en este caso sólo se trata de que la Asamblea discuta, investigue, informe o, en ciertos casos, recomiende a los Estados Miembros que pongan fin a dicha situación.

iv) ANTECEDENTES DE LA REDACCIÓN DEL PÁRRAFO 7 DEL ARTÍCULO 2 DE LA CARTA

163. La Unión Sudafricana invoca también, en apoyo de su tesis, el argumento basado en los antecedentes del párrafo 7 del Artículo 2 y, en especial, en el pasaje del informe del Relator del Comité II/3 de la Conferencia de San Francisco, citado anteriormente.⁶⁰

A este respecto, la Comisión observa que este argumento no añade nada al que emana de la inclusión de la palabra “intervenir” en el propio texto del párrafo 7 del Artículo 2, puesto que el mismo término aparece en

el informe; todo depende, por consiguiente, de la interpretación que se dé a ese término. La Comisión, por su parte, se ha pronunciado ya a este respecto.⁶¹

v) INCISOS a y b DEL ARTÍCULO 55 DE LA CARTA

164. En lo que se refiere al argumento invocado por la Unión Sudafricana, relativo a la competencia de las Naciones Unidas para “intervenir” en cuestiones como las señaladas en los incisos a y b del Artículo 55,⁶² la Comisión, teniendo presente su interpretación del término “intervenir”,⁶³ estima que el ejercicio, por parte de las Naciones Unidas, de las funciones previstas en esos incisos a y b del Artículo 55 no puede constituir en forma alguna una “intervención”, por las razones expuestas precedentemente.

165. Además, es necesario señalar que en el inciso b de este Artículo se dispone que la Organización favorecerá “la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo”. De esto se deduce que el argumento invocado por la Unión Sudafricana lleva a una tesis contraria a la que este país se esfuerza por demostrar, puesto que en la propia Carta se reconoce ya el carácter *internacional* de algunos problemas de orden económico y social, cuya solución ha de buscarse por medio de la “cooperación internacional”.

166. En efecto, se ha reconocido que la obligación asignada a las Naciones Unidas en el párrafo a de dicho Artículo, es decir, que estimule el logro de “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”, permite a sus órganos principales competentes discutir la situación existente en los países Miembros y no miembros, y hacerles recomendaciones, sea en forma colectiva o individual

167. Esta ha sido, en realidad, la práctica constante de la Asamblea y del Consejo Económico y Social desde los primeros días de su existencia. La Organización ha estudiado de manera permanente la economía de cada uno de los Estados Miembros, las condiciones en materia de alimentación, de empleo y de desempleo, las condiciones sociales y sanitarias, etc.; ha sometido todas estas situaciones y condiciones a largos y minuciosos debates y ha formulado recomendaciones que, aunque a veces no estaban dirigidas a un solo Estado en particular sino a un grupo más o menos reducido de Estados Miembros de la Organización, significan lo mismo para los fines de este estudio.

vi) LA CUESTIÓN DE LA DEFINICIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

168. Con respecto a la ausencia de una definición, sea en la Carta o en otro instrumento internacional con fuerza obligatoria, del término “derechos humanos fundamentales”, ausencia que, según la Unión Sudafricana, impediría que se configurase la obligación impuesta a los Estados en el Artículo 56, la Comisión observa, en primer lugar, que existen otros conceptos que sin duda son objeto de obligaciones por parte de los Estados Miembros y que no han sido definidos en la Carta. Eso ocurre, por ejemplo, con conceptos tales como “paz y seguridad internacionales, amenaza a la paz, quebrantamiento

⁶¹ Véase párrafo 141.

⁶² Véase párrafo 130.

⁶³ Véase párrafo 141.

⁶⁰ Véase párrafo 129.

tamiento de la paz y actos de agresión”, como acaba de señalarse.

169. En segundo lugar, la Comisión observa que el concepto “derechos humanos y libertades fundamentales” no tiene su origen en la Carta, sino que se remonta cuando menos a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y a la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos. Desde esa época, es decir, desde hace casi dos siglos, ese concepto se ha incorporado al derecho público de la mayor parte de los Estados civilizados, europeos, americanos, etc. Nada prueba mejor la intención que tenían los autores de la Carta de referirse a ese concepto consagrado por el uso, que el pasaje del Preámbulo de la Carta en el cual los pueblos de las Naciones Unidas expresan su resolución de “reafirmar su fe en los derechos fundamentales del hombre”.

Por consiguiente, el concepto era suficientemente conocido en 1945 como para que se lo convirtiera en objeto de una obligación jurídica formal. La Carta lo ha trasladado del derecho interno de los Estados al campo internacional. Por otra parte, ese concepto recibió nueva consagración y mayor precisión en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948.

A este respecto, sobre todo en lo que se refiere al valor de la Declaración Universal como instrumento que define los derechos humanos mencionados en la Carta, la Comisión se remite al análisis hecho en las secciones II y III de este capítulo y, especialmente, a las opiniones autorizadas que se reproducen en el mismo.⁶⁴

170. La Comisión desearía mencionar además la opinión expresada por el representante del Líbano, señor Charles Malik, uno de los redactores de la Declaración, que presidió la Tercera Comisión de la Asamblea durante los debates finales sobre ese texto.⁶⁵

“Finalmente, el Sr. Malik opina que la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su esencia, es completamente diferente de toda otra resolución aprobada por la Asamblea General. Las otras resoluciones no se conforman formalmente a la Carta, mientras que la materia misma de la Declaración Universal de Derechos Humanos está contenida en la Carta y es objeto de disposiciones expresas. La Declaración continúa y, en cierta manera, completa la Carta y no puede, por lo tanto, ser considerada como una simple resolución.”

171. Además, la Comisión debe señalar que, cuando se trata de una discriminación por razones raciales, no es necesario, para llegar a la conclusión de que existe un compromiso que debe respetarse, recurrir a una definición o a una cláusula jurídica contenida en un instrumento extraño a la Carta.

Se ha dicho ya que el principio de “no discriminación” se encuentra consagrado por la propia Carta; en el Preámbulo, en los Propósitos y Principios, en el Artículo 13 y en el Artículo 55 ésta condena, de manera implícita e indudable, la “discriminación por razones de raza, sexo, idioma o religión”. El principio de “no discriminación” es un principio fundamental de la Carta, incluido como reacción contra falaces teorías racistas, tal como lo señala la Comisión en otra parte de este informe.⁶⁶

⁶⁴ Véase párrafo 92.

⁶⁵ Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, segunda parte, Mesa, 59a. sesión.

⁶⁶ Véanse párrafos 81 y 82.

b) Segunda y tercera tesis sobre la competencia de las Naciones Unidas

172. La segunda tesis es idéntica a la primera, salvo que admite una excepción a la regla de la incompetencia de la Asamblea en el caso en que la obligación se refiera a los Propósitos y Principios de la Carta, tal como se definen en los párrafos 2 y 3 del Artículo 1 y especialmente el principio de la no discriminación. La Comisión observa que la situación cuyo estudio le ha sido encomendado por la Asamblea concierne precisamente al principio referido. Según los partidarios de esta tesis, las Naciones Unidas serían, pues, competentes.

173. La tercera tesis reconoce la competencia de la Asamblea para *discutir* un asunto relativo a los derechos humanos en un Estado determinado, pero se la niega para formular recomendaciones dirigidas a dicho Estado.

A este respecto, la Comisión señala que en los Artículos de la Carta que se han invocado a favor de la competencia de la Asamblea en la materia, es decir, los Artículos 10 y 13, se trata *pari passu* de la competencia para discutir (o para promover estudios) y para hacer recomendaciones. En el único Artículo en que no se menciona sino uno de los términos de ese binomio, el Artículo 14, se omite justamente la competencia para discutir y se retiene la de recomendar. No es fácil, pues, ver claramente en qué puede fundarse la tesis que se examina, si no es sobre los argumentos basados en el párrafo 7 del Artículo 2, de los que ya se ha ocupado la Comisión.

c) Cuarta tesis sobre la competencia de las Naciones Unidas

174. Si se eliminan las tres tesis precedentes se llega a la conclusión de que la cuarta tesis⁶⁷ es la correcta. Desde luego, esto no contradice en nada la afirmación anterior de que los órganos de las Naciones Unidas tienen plena soberanía para decidir sobre el problema de su competencia, así como para decidir, de acuerdo a un criterio político, sobre si la cuestión que se les plantea corresponde o no a la jurisdicción interna del Estado y si están reunidas las necesarias condiciones de gravedad e importancia para atraer la atención internacional, y justificar un debate, una investigación o una recomendación por parte del órgano respectivo.

Respecto a la cuestión racial en la Unión Sudafricana, la Asamblea ha expresado explícitamente su voluntad de tratar esta cuestión. Ya se ha dicho anteriormente que la Asamblea rechazó por gran mayoría una moción de incompetencia presentada en la Comisión Política y reiterada en la sesión plenaria de la Asamblea. Por otra parte la Asamblea, en la misma resolución en que crea esta Comisión, 616 B (VII), después de declarar

“que en una sociedad multiracial 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”.

⁶⁷ Véase párrafo 125 d).

afirma

“que toda política de los gobiernos de los Estados Miembros que no persigue esos fines, sino que tiene por objeto perpetuar o aumentar la discriminación, es inconciliable con los compromisos adquiridos por los Miembros en virtud del Artículo 56 de la Carta.”

No hay duda alguna que, mediante esta resolución, la Asamblea ha reiterado su competencia.

La sección de este informe que figura a continuación, relativa a la jurisprudencia de las Naciones Unidas sobre cuestiones similares a las que la Comisión examina ahora, prueba que esta es una doctrina invariable de las Naciones Unidas.

VII. La jurisprudencia sobre la competencia de las Naciones Unidas

175. En una sección anterior del presente capítulo⁶⁸ se ha explicado la posición de la Conferencia de San Francisco en lo relativo a la autoridad encargada de establecer si existen los elementos que, conforme a los términos del párrafo 7 del Artículo 2, concurren o no para impedir a los órganos de las Naciones Unidas examinar una cuestión. Se ha señalado que, al rechazar la enmienda de Grecia que proponía someter dicha interpretación a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, la Conferencia afirmó el derecho soberano de cada uno de los órganos principales a decidir por sí mismos esta cuestión. Esta decisión de la Conferencia está de acuerdo con los criterios adoptados en la interpretación de todas las disposiciones de la Carta.

176. Por otra parte, es interesante señalar que los órganos de las Naciones Unidas tampoco han querido hacer uso de su derecho de recurrir a la jurisdicción voluntaria de la Corte solicitándole su opinión consultiva sobre el problema de su competencia para tratar ciertos casos comprobados de violación de los derechos humanos, en los que el país interesado ha invocado las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 y ha interpuesto la excepción de incompetencia. En cada una de estas oportunidades la Asamblea General ha rechazado las propuestas de pedir la opinión consultiva de la Corte y ha afirmado su poder soberano de decidir sobre su competencia. Efectivamente así lo ha hecho, ya de manera implícita, discutiendo el fondo de las cuestiones o formulando recomendaciones, ya explícitamente, rechazando la excepción de incompetencia.

177. Por lo tanto es necesario insistir en que, en todas las ocasiones señaladas, la Asamblea ha declarado categóricamente su competencia para tratar estas cuestiones. El Consejo Económico y Social ha actuado exactamente en la misma forma. Esta persistencia en los criterios, esta actitud firme e inquebrantable, es realmente notable si se tiene en cuenta que las diferentes cuestiones debatidas correspondían a países muy alejados entre sí, tanto desde el punto de vista geográfico como político. Esto tiene gran importancia. En efecto, si se recuerda que las opiniones emitidas en el curso de los debates de San Francisco en torno al párrafo 7 del Artículo 2, relativas a la flexibilidad dada a dicho texto para que su interpretación se modifique de acuerdo con la evolución del pensamiento humano y del concepto de soberanía nacional, será necesario convenir en que dicha evolución se ha producido en el sentido de considerar que cuestiones consideradas

en el pasado como de índole puramente interna, tienen ahora carácter internacional.

178. Otro hecho digno de mención se refiere a la doctrina de la competencia de los órganos de las Naciones Unidas para discutir o formular recomendaciones sobre los casos de violaciones de los derechos humanos fundamentales en determinados países. Con excepción de la Unión Sudafricana, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas han aceptado esta doctrina cuando menos en una oportunidad cada uno. Es verdad que en algunas de esas oportunidades ciertos países se pronunciaron por la negativa, pero lo que así se revela demuestra que la posición teórica sobre el problema de la competencia está con frecuencia condicionada por los factores políticos de cada caso en particular.

179. La Comisión ha creído necesario examinar la jurisprudencia de las Naciones Unidas sobre el problema de la competencia. Para ello analizará en cada caso la resolución adoptada desde el punto de vista de la competencia y mencionará algunos aspectos del debate, citando opiniones de representantes que tengan especial interés, extrayéndolas de las actas taquigráficas o resumidas según el caso, ya porque ellas presenten un elemento nuevo en la argumentación o porque revelen la posición del país sobre la cuestión examinada por la Comisión.

180. Las cuestiones que han de examinarse serán las siguientes:

a) Asamblea General:⁶⁹

- i) Trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana.
- ii) Violación por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de derechos humanos fundamentales, de prácticas diplomáticas tradicionales y de principios de la Carta.
- iii) Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en Bulgaria, Hungría y Rumania.

b) Consejo Económico y Social:

- iv) Investigación del trabajo forzoso.
- v) Violaciones de los derechos sindicales.

a) Asamblea General

i) TRATO DADO A LAS PERSONAS DE ORIGEN INDIO EN LA UNIÓN SUDAFRICANA

181. Esta cuestión fué examinada en la segunda parte del primer período de sesiones, en el segundo período de sesiones, en la segunda parte del tercer período de sesiones y en el quinto, sexto y séptimo períodos de sesiones de la Asamblea General. En cada uno de estos períodos de sesiones se ha debatido la cuestión de la competencia de la Asamblea General en la materia.

182. En la segunda parte del primer período de sesiones de la Asamblea General, la delegación de la India propuso que se incluyera en el programa pro-

⁶⁹ La Comisión no ha incluido en esta lista la cuestión de las “relaciones de los Miembros de las Naciones Unidas con España” ya que, si bien los hechos y situaciones mencionados en apoyo de la resolución 39 (I) del 12 de diciembre de 1946, entrañan evidentemente violaciones flagrantes de los derechos humanos fundamentales, la cuestión no fué presentada bajo este aspecto y tampoco se invocaron los Artículos de la Carta relativos a dichos derechos, puesto que la cuestión se planteó a título netamente político.

⁶⁸ Véanse párrafos 117 y siguientes.

visional de la Asamblea un tema titulado "Trato a los indios en la Unión Sudafricana". En la sesión plenaria de la Asamblea se invocó la excepción de incompetencia. Algunas delegaciones propusieron remitir a la Corte Internacional de Justicia la cuestión de determinar si el problema correspondía a la jurisdicción interna de la Unión Sudafricana. Esas propuestas no fueron aprobadas, y aunque la Asamblea General discutió varias mociones para que se pronunciara mediante una votación sobre la cuestión de su competencia nada se resolvió al respecto. La Asamblea General aprobó en ese período de sesiones la resolución 44 (I). En ella se limita a declarar que, a causa de ese "trato", "se han alterado las relaciones amistosas existentes entre los dos Estados Miembros de las Naciones Unidas y que . . . estas relaciones se alterarán probablemente más aun . . .", y solicita "por tanto a los dos Gobiernos que informen en el próximo período de sesiones de la Asamblea General sobre las medidas adoptadas a este efecto".

183. La Asamblea examinó nuevamente el problema en el segundo período de sesiones pero no aprobó ninguna decisión ya que el proyecto de resolución aprobado por la Primera Comisión al respecto no logró obtener la necesaria mayoría de dos tercios (A/PV.120).

184. Durante la segunda parte del tercer período de sesiones, el representante de la Unión Sudafricana presentó a la Primera Comisión un proyecto de resolución, por el que se recomendaba a la Asamblea General decidir que la cuestión era esencialmente de la jurisdicción interna de dicho país y que no correspondía a la competencia de la Asamblea General.⁷⁰ Ese proyecto de resolución fué rechazado por la Primera Comisión. En el curso del mismo período de sesiones la Asamblea General aprobó la resolución 265 (III).

La resolución invita a los "Gobiernos de la India, el Pakistán y la Unión Sudafricana a entablar conversaciones en una conferencia de mesa redonda, teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos".

185. En el quinto período de sesiones la Asamblea General continuó examinando el problema y se planteó de nuevo la excepción de incompetencia. El debate en la Comisión Política *Ad Hoc* giró en torno al problema de determinar si la Comisión tenía, en general, competencia para debatir el problema y si tenía competencia para adoptar las propuestas concretas sometidas a su consideración. La Comisión Política *Ad Hoc* decidió que tenía competencia para examinar y someter a votación las propuestas que le habían sido presentadas.⁷¹ La Comisión recomendó a la Asamblea General la aprobación de esas propuestas, que constituyen el fondo de la resolución 395 (V) aprobada por la Asamblea.

186. En el sexto período de sesiones la Asamblea General aprobó la resolución 511 (VI) sobre la misma cuestión.

187. De igual modo, en el séptimo período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 615 (VII).

188. La resolución 395 (V) cita la resolución 103 (I) sobre "persecución y discriminación raciales" men-

⁷⁰ Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, segunda parte, Primera Comisión, 268a. sesión.

⁷¹ *Ibid.*, quinto período de sesiones, Comisión Política *Ad Hoc*, 45a. sesión.

cionada anteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y declara que "una política de "segregación racial" (*apartheid*) está forzosamente fundada en las doctrinas de discriminación racial", y recomienda nuevamente que se celebre la conferencia de mesa redonda mencionada en la resolución 265 (III) y que, si los gobiernos "no llegaren a celebrar una conferencia de mesa redonda dentro de un plazo razonable" será necesario establecer, con el fin de ayudarlos en ese sentido, una comisión de tres miembros. Por último, esa resolución "invita a los gobiernos interesados a abstenerse de adoptar cualesquiera medidas que pudieran perjudicar el éxito de sus negociaciones, en particular la aplicación o ejecución de las disposiciones de la ley denominada Group Areas Act, en espera de la conclusión de tales negociaciones".

Esa resolución fué aprobada por 47 votos contra 1, y 10 abstenciones.

189. Cabe señalar que la cuestión "Trato dado a las personas de origen indio", constituye no solamente un problema de violación de los derechos humanos sino también el que surge de un tratado concertado entre la India y la Unión Sudafricana. La delegación de Francia, por ejemplo, manifestó en el curso del debate que aceptaba la competencia de las Naciones Unidas porque ella surgía de las obligaciones contraídas por la Unión Sudafricana en los tratados de vigor con la India, que eran tratados de carácter internacional. De todos modos corresponde señalar que la mayoría de las delegaciones que se manifestaron en favor de la competencia lo hicieron sobre la base de una interpretación amplia de la facultad de la Asamblea para examinar y formular recomendaciones en lo relativo a los derechos humanos.

190. La resolución 511 (VI) recomienda una actitud semejante a la de la resolución 395 (V), y en sus considerandos declara, entre otras cosas, lo siguiente:

"Tomando nota de la promulgación, el 30 de marzo de 1951, de cinco proclamações en virtud de la ley denominada *Group Areas Act* por las que se ponen en ejecución las disposiciones de dicha ley, en contravención directa del párrafo 3 de la resolución 395 (V),

"Teniendo presente su resolución 103 (I), de 19 de noviembre de 1946, contra la persecución y discriminación raciales, así como su resolución 217 (III), de 10 de diciembre de 1948, relativa a la Declaración Universal de Derechos Humanos."

Por último, la Asamblea General, en el párrafo 4 de la parte dispositiva, invita nuevamente al Gobierno de la Unión Sudafricana a suspender la aplicación de la *Group Areas Act*.

191. La resolución 615 (VII) del 5 de diciembre de 1952, insiste en las mismas consideraciones y recomendaciones y, entre otras cosas, establece una "Comisión de Buenos Oficios" para ayudar a los gobiernos interesados en sus negociaciones.

Posiciones adoptadas por los distintos países en el curso de los debates

192. *Australia*: Australia niega la competencia de la Asamblea General para tratar la cuestión. Según este país, el texto del párrafo 7 del Artículo 2 y los trabajos preliminares de San Francisco, no dejan duda alguna al respecto, y no basta evidentemente invocar algunos Artículos de la Carta para justificar el examen de cuestiones que, aunque sean de interés internacional, no

dejan de ser de carácter interno. El párrafo 7 del Artículo 2 rige la aplicación de todos los demás Artículos de la Carta en virtud del lugar que ocupa en la misma.⁷²

193. *Francia*: "Desde el punto de vista jurídico, con una interpretación estricta del Artículo 2 de la Carta es difícil justificar la intervención. La soberanía del Estado es una estipulación fundamental de la Carta. El acuerdo de Ciudad del Cabo de 1927 constituye un compromiso implícito de resolver el problema de común acuerdo y un acto jurídico internacional. Conforme a la Carta, la India tiene derecho a plantear esta cuestión."⁷³

El Sr. Garreau "... recuerda que cuando se presentó por primera vez a la Asamblea General, en 1946, la denuncia formulada por el Gobierno de la India, la delegación francesa tuvo serias dudas sobre si correspondía aceptar dicha denuncia. Esas dudas se han disipado sin embargo ya que el problema presenta dos aspectos, a saber: por una parte, el de las relaciones que existen entre distintos grupos raciales en la Unión Sudafricana, cuestión ésta que atañe claramente a la jurisdicción interna de la Unión Sudafricana; por otra parte, las obligaciones contraídas por dicho país en virtud de los tratados en vigor con la India que tienen carácter internacional.

"Por estas razones las delegaciones de Francia y México presentaron conjuntamente en 1946 un proyecto de resolución que fué adoptado finalmente por la Asamblea y que trataba de favorecer un acuerdo amistoso entre las dos partes. La cuestión se examinó nuevamente en el curso del segundo período ordinario de sesiones de 1947, pero como en la Asamblea no hubo la mayoría necesaria para tomar nuevas medidas, se ha mantenido en vigor la resolución de 1946. La posición actual de la delegación de Francia es la de que la Asamblea no puede adoptar ninguna nueva decisión sobre esta cuestión sin violar las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. La palabra "intervenir" debe interpretarse en realidad como "ocuparse de".⁷⁴

194. *Reino Unido*: El Reino Unido sostiene la interpretación según la cual el párrafo 7 del Artículo 2 tendría por fin prohibir a las Naciones Unidas intervenir en los asuntos de carácter exclusivamente interno. Según sus representantes la cuestión jurídica esencial es la de determinar qué derechos debe acordar un Estado a sus nacionales, y tal cuestión corresponde sin ninguna duda únicamente a la jurisdicción del Estado interesado.⁷⁵

195. *Unión Sudafricana*: La Comisión no cree necesario incluir aquí un análisis de la posición de la Unión Sudafricana. En resumen esa posición ha sido la de negar por completo la competencia de la Asam-

⁷² *Ibid.*, 42a. sesión, párrafos 30 a 40 (declaración del Sr. Moodie) e *Ibid.*, séptimo período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 10a. sesión, párrafos 15 a 18 (declaración del Sr. Casey).

⁷³ *Ib.*, primer período de sesiones, Segunda Parte, Comisión Mixta de las Comisiones Primera y Sexta, 6a. sesión, declaración del Sr. Dejean).

⁷⁴ *Ib.*, tercer período de sesiones, Segunda Parte, Primera Comisión, 266a. sesión (declaración del Sr. Garreau).

⁷⁵ *Ibid.*, segunda parte del primer período de sesiones, Comisión Mixta de las Comisiones Primera y Sexta, 6a. sesión, (declaración de Sir Hartley Shawcross); *Ibid.*, séptimo período de sesiones, Primera Comisión, 110a. sesión, párrafo 454 (declaración del Sr. McNeill) e *Ibid.*, séptimo período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 11a. sesión, párrafos 19 y 21 (declaración de Lord Llewellyn).

blea, por las razones enunciadas en forma detallada en los párrafos 126 y siguientes.

196. *Bélgica*: Bélgica cree que la cuestión de los derechos que acuerda un Estado a sus nacionales pertenece esencialmente a la jurisdicción interna de cada país y que una recomendación dirigida por la Asamblea General a un Estado constituiría una intervención en el sentido del párrafo 7 del Artículo 2. Esa interpretación estaría de acuerdo con la intención de la mayoría de los autores de la Carta. Sin embargo, en opinión de Bélgica, la Asamblea tendría competencia para debatir la cuestión ya que de conformidad con el artículo 110 de su reglamento debe votarse el problema de la competencia inmediatamente antes de que se vote sobre la proposición de que se trate.⁷⁶

197. *Estados Unidos de América*: El Sr. Austin "... declara que la Asamblea General es la única autoridad competente para decidir si una cuestión sometida a su consideración corresponde o no a la jurisdicción interna de un Estado.

"La delegación de los Estados Unidos cree, por lo tanto, que por dos razones debe mantenerse el tema 31 en el programa. En primer lugar en razón del interés que asignan los Estados Unidos al problema de las minorías. En segundo lugar en virtud de la gravedad del problema jurídico planteado por la delegación de la Unión Sudafricana."⁷⁷

"... La cuestión principal que se plantea es la de la competencia de la Asamblea General. Aparentemente, al mencionar con tanta frecuencia el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, la Carta establece con claridad la competencia de la Asamblea General en tal sentido. Es cierto que el párrafo 7 del Artículo 2 determina que las Naciones Unidas no deben intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado pero no parece ser que el objeto de ese párrafo sea el de impedir que la Asamblea General examine todas las cuestiones de esa índole y exprese su opinión en forma de recomendaciones destinadas a facilitar un acuerdo entre las partes. En realidad, no se ha dado aún a ese párrafo una interpretación jurídica precisa. No es fácil determinar en qué forma deben ser menoscabados los derechos humanos para que el caso adquiera interés internacional. Sería sumamente peligroso establecer una diferencia rigurosa entre las cuestiones de interés internacional y las que "son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados".⁷⁸

198. *Panamá*: "La Carta de las Naciones Unidas, en siete diferentes pasajes, que han sido citados y leídos muchas veces, reconoce y proclama los derechos del hombre y establece que diversos órganos de las Naciones Unidas deben velar porque se observen y respeten los derechos y libertades del hombre.

⁷⁶ *Ib.*, tercer período de sesiones, Segunda Parte, Primera Comisión, 266a. sesión, (declaración del Sr. Ryckmans), e *Ib.*, séptimo período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 11a. sesión, párrafos 5 a 7 y 9 (declaración del Conde d'Aspremont-Lynden). Igualmente: *Ib.*, tercer período de sesiones, Segunda Parte, Primera Comisión, 268a. sesión, (declaración del Sr. Ryckmans); e *ib.*, quinto período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 43a. sesión, párrafo 5 (declaración del Sr. Nisot).

⁷⁷ *Ibid.*, segunda parte del primer período de sesiones, Mesa, 19a. sesión (declaración del Sr. Austin).

⁷⁸ *Ib.*, tercer período de sesiones, segunda parte, Primera Comisión, 266a. sesión (declaración del Sr. Cohen).

"Conforme a estas disposiciones, la Asamblea General tiene poderes para formular recomendaciones exhortando a que se respeten y protejan debidamente ciertos derechos fundamentales del hombre como, por ejemplo, el derecho de igualdad, sin distinción por motivos de sexo, raza, idioma o religión."⁷⁹

"Sostengo que los derechos del hombre, en virtud de la Carta de San Francisco, no pertenecen ya a la jurisdicción nacional, sino a la del derecho internacional. Sostengo que las Naciones Unidas se han comprometido colectivamente a proclamar, promover y proteger los derechos del hombre y, al hacerlo así los miembros de la comunidad de Estados, por el pacto más trascendental de la historia—la Carta de San Francisco—han dado a luz un nuevo principio del derecho de las naciones: el de que el individuo, tanto como el Estado, es sujeto de derecho internacional.

"Este principio deja de ser una simple especulación de juriconsultos y escritores, o de teóricos puros de academias e institutos. Ahora es ley constitucional, ley convencional, ley positiva, ley escrita, la ley suprema de la humanidad. Es natural que se protejan los derechos y libertades del hombre y sólo dentro de las fronteras del Estado pueden éstos ser violados. Cuando un Estado sale de sus fronteras para violar los derechos del hombre en otro Estado, constituye esta acción un acto de guerra, una agresión. Entonces son otras las disposiciones de la Carta aplicables a tal caso.

"No hay, por consiguiente, que confundir la acción dentro de un territorio con la jurisdicción interna. Tenemos que convenir en que aun cuando los derechos del hombre deben ejercerse y pueden ser violados dentro de un Estado, la promoción y protección de los derechos y libertades del hombre son asuntos esencialmente de la jurisdicción del derecho internacional y caben, por consiguiente, dentro del radio de acción de las Naciones Unidas."⁸⁰

199. *Filipinas*: Este país ha mantenido en todo el curso del debate una posición clara y definida en favor de la competencia de la Asamblea. Especialmente en el debate sobre la resolución 395 (V), la delegación de Filipinas examinó a fondo todos los aspectos de la cuestión de competencia, analizando minuciosamente el alcance del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, que la Comisión no reproduce por su extensión y porque coincide en todos sus puntos con la tesis sostenida por la Comisión en el presente capítulo.

200. *Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*: La delegación de la URSS en varias oportunidades ha sostenido una actitud contraria a la competencia de las Naciones Unidas en materia de violación de los derechos humanos en determinados países. Sin embargo, en el caso del trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana, ha adoptado una firme actitud en favor de la competencia. Las razones sobre las que se basa esa posición han sido enunciadas en diferentes oportunidades. De éstas, la Comisión desea recordar las palabras del delegado de la URSS en la segunda parte del tercer período de sesiones de la Asamblea, pronunciadas en la Comisión Política con motivo del debate sobre la resolución 395 (V), tal como figuran en las actas resumidas:

⁷⁹ *Ib.*, segunda parte del primer período de sesiones, Sesiones Plenarias, 51a. sesión (declaración del Sr. Alfaro).

⁸⁰ *Ib.*, quinto período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 43a. sesión.

"Después de haber escuchado al representante de la Unión Sudafricana exponer *in extenso* su opinión según la cual esta cuestión no es de la competencia de la Asamblea General, muchas delegaciones, especialmente la de la URSS, creen sin embargo que esa cuestión se ha convertido en un problema internacional. Así se desprende del hecho mismo de que la Asamblea General se haya ocupado de la cuestión en el curso de dos períodos de sesiones y de que siga ocupándose de la misma actualmente. Además, la Unión Sudafricana, por el solo hecho de haber firmado la Carta de las Naciones Unidas, ha contraído la obligación de respetar y observar los derechos humanos y las libertades humanas fundamentales, conforme al Artículo 55 de la Carta. Por último, el Gobierno de la Unión Sudafricana se ha comprometido a no practicar esa discriminación en virtud de los tratados firmados oportunamente en la Ciudad del Cabo con el Gobierno de la India."⁸¹

201. El análisis precedente de las distintas resoluciones sobre "Trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana" y de los debates sobre ese tema, permite establecer los siguientes puntos:

a) que la Asamblea, fundada en un criterio invariable, ha rechazado la excepción de incompetencia;

b) que la mayoría de los Estados Miembros han sostenido una opinión favorable a la competencia en los casos de violación de los Propósitos y Principios de la Carta, y que el párrafo 7 del Artículo 2 no excluye el examen de esas cuestiones;

c) que la Asamblea ha afirmado su voluntad de decidir con plena soberanía en lo relativo a su competencia;

d) que la Asamblea no sólo ha formulado recomendaciones de orden general sino que se ha considerado autorizada a recomendar, en forma concreta y en tres oportunidades sucesivas, al Gobierno de la Unión Sudafricana que suspenda la promulgación de una ley nacional (*Group Areas Act*); y

e) que todas las resoluciones citan la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconociendo así el valor de la misma como instrumento que define los derechos humanos fundamentales mencionados en la Carta.

ii) VIOLACIÓN POR LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS DE DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES, DE PRÁCTICAS DIPLOMÁTICAS TRADICIONALES Y DE PRINCIPIOS DE LA CARTA

202. Este tema fué incluido en el programa provisional del tercer período de sesiones de la Asamblea General a propuesta del Gobierno de Chile. Este Gobierno afirmaba que el Gobierno de la URSS había impedido abandonar el país en compañía de sus esposas a un número apreciable de mujeres soviéticas casadas con extranjeros, entre las que se encontraba la nuera de un ex embajador de Chile en Moscú. Según ese país, estos hechos constituían una violación de los derechos humanos fundamentales, de prácticas diplomáticas tradicionales y de principios de la Carta.

203. Desde un comienzo, la delegación de la URSS negó a la Asamblea General toda competencia, invocando el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. Según

⁸¹ *Ibid.*, tercer período de sesiones, segunda parte, Primera Comisión, 265a. sesión (declaración del Sr. Paniushkin).

dicha delegación se trataba de un asunto que correspondía fundamentalmente a la jurisdicción interna de su país que la Organización mundial no podía tratar sin violar en forma grave la Carta. Desoyendo esas objeciones, la Mesa de la Asamblea, por 8 votos contra 2, y 4 abstenciones recomendó se incluyera el tema en el programa y la Asamblea aceptó esa recomendación por 30 votos contra 7, y 17 abstenciones.

204. Después de prolongado debate sobre este tema del programa en la Sexta Comisión (de Asuntos Jurídicos), la Asamblea General aprobó la resolución 285 (III). La Comisión cree necesario reproducir los párrafos de dicha resolución que se dan a continuación y que se refieren a la cuestión de la competencia de la Asamblea:

“Considerando que en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas todos los países signatarios resolvieron “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres . . .”,

“Considerando que el párrafo 3 del Artículo 1 obliga a todos los Estados Miembros a estimular “el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”, y que por el párrafo c del Artículo 55, los Estados Miembros se han comprometido a promover “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”,

“Considerando, finalmente, que por resolución 154 D (VII), del 23 de agosto de 1948, el Consejo Económico y Social en virtud de las atribuciones que le confiere el párrafo 2 del Artículo 62 de la Carta, ha condenado las “disposiciones legislativas o administrativas que niegan a la mujer el derecho a salir de su país de origen y a residir con su marido en cualquier otro país” y que la Declaración Universal de Derechos Humanos formulada por la Asamblea General de las Naciones Unidas prevé en sus artículos 13 y 16 que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y que los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivo de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia,

“Declara que las medidas por las cuales se impide a las mujeres casadas con ciudadanos de diferente nacionalidad que abandonen el territorio de su país en compañía de sus maridos o para reunirse con éstos en el extranjero o se las obliga a no hacerlo, no son compatibles con la Carta, y que cuando estas medidas se aplican a mujeres casadas con miembros de misiones diplomáticas extranjeras, o con parientes de éstos o con personas a su servicio, son contrarias a la cortesía y a las prácticas diplomáticas, como también al principio de la reciprocidad, y pueden perjudicar las relaciones amistosas entre las naciones,

“Recomienda al Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas que proceda a dejar sin efecto las medidas de esa naturaleza que haya adoptado.”

Esta resolución fué aprobada por 39 votos contra 6 y 11 abstenciones.⁸²

205. En el curso de los debates la delegación de Australia presentó una propuesta en el sentido de solicitar a la Corte una opinión consultiva sobre la competencia de la Asamblea para tratar esta cuestión.⁸³ La Sexta Comisión rechazó esta propuesta por 13 votos a favor, 9 en contra y 12 abstenciones. La votación se efectuó después de aprobada la resolución principal.

Algunas opiniones emitidas en el curso del debate

206. *Polonia:* “Pasando luego al examen del aspecto jurídico de la cuestión, el representante de Polonia señala que para que haya violación de ciertos derechos es necesario que existan estos derechos. Pero la delegación de Chile no ha probado que las ciudadanas de la URSS, casadas con extranjeros tienen derecho a salir de ese país en compañía de sus maridos o para reunirse con éstos en el extranjero.

Se acepta generalmente, y la Corte Permanente de Justicia Internacional lo ha confirmado, que la cuestión de la determinación de la nacionalidad corresponde exclusivamente a la jurisdicción interna de cada Estado. Del mismo modo, el derecho internacional establece que corresponde a cada Estado dar o negar a sus nacionales el derecho de abandonar el país de origen para emigrar. Únicamente en forma excepcional se puede someter la emigración a acuerdos internacionales, por ejemplo, cuando se trata de transferir grupos enteros de población entre varios países. Como estos principios no han sido negados de modo alguno, hay que llegar a la conclusión de que las medidas adoptadas por el gobierno de la URSS respecto de sus nacionales son exclusivamente de la jurisdicción interna de este país y escapan por completo a las disposiciones del derecho internacional y al control de una Organización como las Naciones Unidas.”⁸⁴

207. *Checoslovaquia:* El Sr. Augenthaler “considera que el proyecto de resolución de Chile (A/C.6/296) es contrario a lo dispuesto en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, que establece que las Naciones Unidas no tienen derecho a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado.

“Cuando se preparaba la Carta, se decidió por unanimidad incluir la excepción de la jurisdicción interna en el Capítulo I. Ese Capítulo, que enumera los principios a que debe someterse la Organización, fija los límites de la actividad de las Naciones Unidas.

“La cláusula relativa a la no intervención de las Naciones Unidas en los asuntos internos de un Estado,

⁸² El resultado de la votación nominal fué el siguiente:

Votos a favor: Siam, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos de América, Uruguay, Venezuela, Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Islandia, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas.

Votos en contra: República Socialista Soviética de Ucrania, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia, República Socialista Soviética de Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia.

Abstenciones: Arabia Saudita, Siria, Unión Sudafricana, Yemen, Afganistán, Birmania, China, India, Irán, Irak, Pakistán.

⁸³ A/C.6/316.

⁸⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, primera parte, Sexta Comisión, 137a sesión (declaración del Sr. Katz-Suchy) e Ibid., Sesiones Plenarias, 142a sesión.*

significa que ellas no deben adoptar decisiones ni formular recomendaciones en esta materia, como no puede proponer solución a una cuestión semejante a la que trata actualmente la Sexta Comisión.

“El proyecto de resolución de Chile menciona los Artículos 55 y 62 de la Carta. A este respecto, el representante de Checoslovaquia cita un pasaje que figura en la página 28 del Anuario 1946-1947 de las Naciones Unidas, en el que se recoge la interpretación según la cual ninguna disposición del Artículo 55 puede entenderse como que confiere a las Naciones Unidas el derecho de intervenir en los asuntos internos de los Estados Miembros.”⁸⁵

208. *Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas*: “... la URSS ha dictado un reglamento que prohíbe el matrimonio de sus ciudadanas con extranjeros a fin de protegerlas contra la hostilidad que infortunadamente las recibe cuando acompañan a sus esposos a los países de origen de estos. Las disposiciones legales internas de la URSS no pertenecen a la jurisdicción de las Naciones Unidas y la propuesta de Chile constituye una violación evidente del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.”⁸⁶

209. *Chile*: “Los propósitos de las Naciones Unidas, enunciados en el Artículo 1 de la Carta, son, entre otros, los de lograr la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales y promover y fomentar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en todo el mundo. De acuerdo al inciso c del Artículo 55, los miembros de la Organización se comprometen a promover “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos... y la efectividad de tales derechos y libertades”. Por lo tanto, nada de lo que tiene vinculación con los derechos humanos puede considerarse sometido exclusivamente a la jurisdicción interna de un Estado signatario de la Carta. Igualmente la Carta dice que pueden hacerse recomendaciones sobre estos asuntos, de donde se deduce que dichas cuestiones pueden ser examinadas y debatidas.

“El Artículo 62 establece que el Consejo Económico y Social puede hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades. Si se hubiera estimado que las cuestiones relativas a los derechos y libertades eran esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, no se hubiera incluido la disposición especial contenida en dicho Artículo.

El señor Cruz Ocampo resume las observaciones anteriores en la siguiente forma:

“Primero, la denuncia de Chile relativa a los repetidos ataques a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales perpetrados por el Gobierno de la URSS al impedir que ciudadanas de ese país casadas con extranjeros abandonen su país para vivir con sus maridos, constituye un asunto que afecta a los derechos humanos;

“Segundo, los derechos humanos no son exclusivamente de la jurisdicción interna de un Estado. Como se desprende de la disposiciones de la Carta mencionadas anteriormente y de la aplicación en la práctica de los principios fundamentales de las Naciones Unidas en

los casos indicados, esos derechos pertenecen evidentemente a la ley internacional.

“Tercero, en virtud de convenios y acuerdos internacionales, los Estados no poseen una competencia exclusiva en lo relativo a los derechos humanos. Por consiguiente la aprobación de la propuesta de Chile no constituiría en manera alguna una violación del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, como lo pretende de delegación de la URSS.

“Si se estudian las disposiciones de la Carta relativas a los poderes de la Asamblea se verá que ellas confirman las conclusiones del representante de Chile.”⁸⁷

210. *Reino Unido*: El representante del Reino Unido se manifestó en una sesión plenaria en apoyo de la resolución finalmente aprobada.⁸⁸

En la Sexta Comisión (de Asuntos Jurídicos) que discutió la cuestión a fondo, el representante del Reino Unido declaró que... “no se propone discutir la legalidad de las medidas adoptadas por el Gobierno de la URSS. Sin duda dicho Gobierno invocará el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta para aducir que ellas son exclusivamente de jurisdicción interna. El representante del Reino Unido se limita a señalar, por el momento, que esas medidas con incompatibles con la Declaración de Derechos Humanos que reconoce a toda persona el derecho a salir de su país y a casarse con un extranjero. Como la delegación de la URSS votó en favor de esas dos libertades en la Tercera Comisión le será difícil a dicho Gobierno sostener en lo sucesivo que su actitud sobre esos problemas no concierne más que a él mismo y que los otros Estados no tienen nada que decir al respecto. Es verdad que el Gobierno de la URSS puede probar que nada le obliga a otorgar a sus nacionales el derecho de abandonar su país y que puede tomar medidas legales para impedirselo. Pero lo que interesa es saber hasta dónde llega ese derecho y cómo se ejerce.”⁸⁹

211. Conviene destacar esta intervención del representante del Reino Unido en virtud de la clara posición adoptada por él al afirmar que siendo las medidas criticadas contrarias a derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, no interesaban exclusivamente a los países que las habían adoptado y también por la afirmación de que “lo que interesa saber es hasta dónde llega ese derecho y cómo se ejerce”.

212. *Estados Unidos*: “La delegación de los Estados Unidos considera que las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta no impiden a la Comisión examinar el caso de las ciudadanas de la URSS, a las que se ha negado autorización para salir del país. De conformidad con el Artículo 10 la Asamblea General tiene derecho a debatir esta cuestión que extraña una violación de los derechos humanos.”⁹⁰

213. Del estudio de esta cuestión se deduce lo siguiente:

a) Una vez más la Asamblea ha rechazado la idea de que la Corte Internacional de Justicia emita su opinión sobre la competencia de la Asamblea para examinar la cuestión;

⁸⁷ *Ib.*, Sexta Comisión, 134a. sesión (declaración del Sr. Cruz Ocampo).

⁸⁸ *Ib.*, tercer período de sesiones, segunda parte, Sesiones Plenarias. 193a. sesión (declaración del Sr. McNeil).

⁸⁹ *Ib.*, tercer período de sesiones, primera parte, Sexta Comisión, 135a. sesión (declaración del Sr. Fitzmaurice).

⁹⁰ *Ib.* (declaración del Sr. Gross).

⁸⁵ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, primera parte, Sexta Comisión, 137a. sesión (declaración del Sr. Augenthaler).*

⁸⁶ *Ib.*, Mesa, 43a. sesión (declaración del Sr. Vishinsky).

b) Desechando los argumentos de que se trataba de una cuestión que era esencialmente de jurisdicción interna, la Asamblea debatió la cuestión, declaró que ciertas medidas de orden interno adoptadas por un Estado Miembro no eran compatibles con la Carta, y recomendó a dicho Estado que dejara sin efecto las medidas adoptadas;

c) Algunos países, como Australia, Bélgica, Francia y el Reino Unido, que en la cuestión del problema racial en la Unión Sudafricana han negado competencia a la Asamblea, apoyaron en cambio una resolución que entrañaba claramente el reconocimiento de la competencia para examinar un caso particular de violación de los derechos humanos y formular recomendaciones específicas a un Estado determinado;

d) La resolución invoca los artículos 13 y 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y define los dos derechos cuya violación comprueba la Asamblea, afirmando de este modo el valor jurídico de la Declaración.

iii) RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y A LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN BULGARIA, EN HUNGRÍA Y EN RUMANIA

214. En la segunda parte del tercer período de sesiones de la Asamblea General, Bolivia y Australia, respectivamente, propusieron incluir en el programa los siguientes temas:

“Estudio del proceso contra el Cardenal Mindszenty de Hungría, en relación con el párrafo 3 del Artículo 1, y el inciso c del Artículo 55 de la Carta”;

“Respeto a las libertades y a los derechos fundamentales del hombre en Bulgaria y en Hungría y, especialmente, la cuestión de las libertades religiosas y cívicas planteada, en particular, en las causas seguidas recientemente contra dignatarios eclesiásticos.”

215. Las delegaciones mencionadas sostuvieron que la Asamblea debía considerar el proceso incoado contra el Cardenal Mindszenty, de Hungría, en violación de los derechos fundamentales del hombre.

216. La delegación de los Estados Unidos solicitó que el tema del programa se extendiera a la violación de los tratados de paz con Bulgaria y Hungría, por considerar que no se habían cumplido las cláusulas que imponían el respeto a los derechos humanos.

217. La delegación de la URSS, apoyada por la de Polonia, luchó enérgicamente contra la inclusión de dicho tema en el programa, argumentando que se trataba de una cuestión que correspondía a la jurisdicción interna de los Estados y que todo debate en la Asamblea violaría el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.

218. A recomendación de la Mesa, la Asamblea General decidió reunir las dos cuestiones en una, con el siguiente título:

“Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en Bulgaria y Hungría, habida cuenta de las disposiciones de la Carta y de los tratados de paz, con inclusión de la cuestión de las libertades religiosas y cívicas, especialmente en relación con las causas seguidas recientemente contra dignatarios eclesiásticos.”

219. Después de un largo debate en la Comisión Política *Ad Hoc* en el que se discutió de nuevo el problema de la competencia, la Asamblea aprobó, a recomendación de dicha Comisión, la resolución 272 (III) con el siguiente título: “Respeto a los derechos humanos

y a las libertades fundamentales en Bulgaria y en Hungría”. Esa resolución “Expresa la profunda inquietud que le inspiran las graves acusaciones formuladas contra los gobiernos de Bulgaria y de Hungría con respecto a la supresión de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en dichos países; “Señala encarecidamente a la atención de los Gobiernos de Bulgaria y de Hungría las obligaciones que les incumben en virtud de los tratados de paz, incluso la obligación de cooperar al arreglo de todas estas cuestiones”. La resolución está basada, entre otros, en los siguientes considerandos:

“Considerando que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

“Considerando que los Gobiernos de Bulgaria y de Hungría han sido acusados ante la Asamblea General de haber cometido actos contrarios a los propósitos de las Naciones Unidas y a la obligación que contrajeron, en virtud de los tratados de paz, de asegurar a todos en sus respectivas jurisdicciones el goce de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”

220. En el cuarto período de sesiones de la Asamblea General la delegación de Australia propuso se incluyera en el programa un nuevo tema titulado: “Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en Rumania, con inclusión de la cuestión de la libertad religiosa y civil”. Esa cuestión fué incluida en el programa con el título de “Respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en Bulgaria, Hungría y Rumania” (A/BUR.65 y A/PV.224). La Asamblea General aprobó sobre esta cuestión la resolución 294 (IV).

221. Esta resolución señala en sus considerandos la obligación consagrada en el Artículo 55 de la Carta en el sentido de promover los derechos humanos fundamentales. Pero el texto de su parte dispositiva no tiene gran interés para este análisis por cuanto tiende a solicitar a la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre el alcance de ciertas cláusulas de los tratados de paz.

222. La misma cuestión fué incluida en el programa del quinto período de sesiones de la Asamblea, que aprobó la resolución 385 (V). Esta resolución se refiere en sus disposiciones exclusivamente a la violación de los tratados de paz, pero en su primer considerando recuerda nuevamente que: “una de los propósitos de las Naciones Unidas es realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivo de raza, sexo, idioma o religión”.

Algunas opiniones emitidas en el curso de los debates

223. Aunque, como se acaba de señalar, las resoluciones definitivas sobre esta cuestión no se refieren sino a los tratados de paz y no se basan en la violación de las obligaciones que impone la Carta ya que los países puestos en tela de juicio no son miembros de las Naciones Unidas, en los debates se expresaron opiniones que entran dentro de la jurisdicción sometida a la Comisión para su examen. De las declaraciones que se comentan a continuación, la Comisión destaca la del Presidente de la Asamblea, Sr. Ewatt, que creyó necesario intervenir en el debate a propósito de inter-

pretación del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta en vista de que se recordó que había tomado parte en el debate de dicha cláusula en la Conferencia de San Francisco.⁹¹

224. *Argentina*: “El Sr. Muñoz subraya un aspecto especial de la cuestión de la competencia de la Asamblea General. Es esta una cuestión compleja en la que es necesario evitar toda influencia de carácter político. Los párrafos 6 y 7 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas contienen algunas de sus disposiciones fundamentales. El párrafo 7 constituye un compromiso solemne que ha sido condición *sine qua non* de la adhesión de varios Estados a ese pacto multilateral que es la Carta de las Naciones Unidas. Aunque corresponde esperar que el campo de la jurisdicción interna irá reduciéndose, esa aspiración no puede influir en la interpretación de un texto jurídico como es el párrafo 7 del Artículo 2, respaldado por la tradición constitucional de todos los países. Por lo demás, la renuncia a la soberanía entraña todo un sistema de acuerdos internacionales que no existe en la actualidad. En lo que hace a los Estados no miembros, el párrafo 6 del Artículo 2 de la Carta no puede obligar a terceros, sino “en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales”, lo que equivale a sentar el derecho de legítima defensa. La posición de la delegación de la Argentina sobre este asunto no varió en el curso del debate.”⁹²

225. *Francia*: “. . . la Asamblea General tiene el derecho de expresar la inquietud que le causan las violaciones de tan esenciales principios en cualquier país del mundo. El Sr. Ordonneau no volverá a referirse al texto del Artículo 55 ni al del preámbulo de la Carta. En su opinión, estos textos conceden a la Asamblea por lo menos el derecho de *commoverse*.

“Pasando al aspecto jurídico del problema, el Sr. Ordonneau observa que la cuestión que se plantea actualmente es la de saber si las Naciones Unidas pueden ir más lejos. Si sólo se toman como base las disposiciones de la Carta esto es, por lo menos, dudoso. La jurisdicción nacional de cada Estado debe ser respetada, y este principio que se aplica a los Miembros de la Organización, se aplica aún más a los Estados que no son miembros. El hecho de que los poderes de las Naciones Unidas estén limitados por la Carta es muy lamentable pero sería aún más lamentable que la Organización se dejara llevar a transgredir la Carta arrojándose derechos que no le corresponden. No hay que responder a la injusticia con la arbitrariedad. El Sr. Ordonneau lamenta que esa laguna exista en las instituciones de las Naciones Unidas. Los derechos humanos deben ser internacionalmente garantizados y la Declaración de Derechos Humanos debe ser complementada por pactos cuya aplicación sea vigilada por órganos jurisdiccionales. La delegación de Francia confía en que así sea y se compromete a hacer cuanto esté a su alcance para que este deseo se convierta en realidad. A este respecto, el Sr. Ordonneau recuerda la iniciativa tomada recientemente por el Consejo de Europa en Estrasburgo, al instituir en principio un Tribunal de derechos humanos para la Europa Occidental.”⁹³

⁹¹ Véase esta opinión más adelante bajo el título de *Australia*.

⁹² *Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, segunda parte, Comisión Política Ad Hoc, 41a. sesión (declaración del Sr. Muñoz)*. Igualmente: *Ibid., cuarto período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 14a. sesión, párrafo 21*.

⁹³ *Ibid.*, párrafos 12 a 14 y 16 (declaración del Sr. Ordonneau). Igualmente: *Ibid.*, quinto período de sesiones, *Comisión Política Ad Hoc, 6a. sesión, párrafo 13*.

226. *URSS*: “El párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, que establece en términos inequívocos que las Naciones Unidas no están autorizadas para intervenir en los asuntos internos de los Estados, no es de ningún modo incompatible con el Artículo 55; por el contrario, los dos Artículos se complementan a perfección. En relación con el Artículo 55, el Sr. Vichinsky cita extractos de las actas del Comité 3 de la Comisión II de la Conferencia de San Francisco, que demuestran que el Comité convino en que nada de lo contenido en el Capítulo IX de la Carta podría interpretarse en el sentido de que autorizaba a la Organización a intervenir en los asuntos internos de los Estados Miembros. A propuesta de la delegación de Australia, el Comité decidió por unanimidad incluir en su informe dicho texto, originalmente formulado por los Estados Unidos de América y apoyado por las delegaciones de Australia, Francia y el Reino Unido. Las actas del Comité 3 de la Comisión II revelan también que el Comité, en su totalidad, rechazó como incorrecta la opinión de ciertos Miembros de que las disposiciones del Artículo 55 podían interpretarse en el sentido de que autorizaban la intervención en los asuntos internos de los Estados.

“Es cierto que se llegó a dichas conclusiones cuando las Naciones Unidas se hallaban en sus comienzos. Puede argüirse que las circunstancias son muy diferentes ahora. Indudablemente, las condiciones han cambiado; ahora se persiguen otros fines distintos de los que se buscaban cuando las Naciones Unidas se hallaban en su etapa de organización. No obstante, los hechos siguen siendo hechos, y el aspecto jurídico de la cuestión permanece invariable. Al proponer que se intervenga en los asuntos internos de Bulgaria, Hungría y Rumania, las delegaciones de los Estados Unidos de América, de Australia, del Reino Unido y otras, violan la Carta. La delegación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas no podrá aceptar tal situación, porque supone una violación de la disposición de la Carta que prohíbe intervenir en los asuntos internos de cualquier país.”⁹⁴

227. *Australia*: El Presidente de la Asamblea, Sr. Ewart⁹⁵ declaró que:

“Si el deber de las Naciones Unidas es el que determina el Artículo 55, la Asamblea General, en conformidad con el Artículo 10, es perfectamente competente para examinar si en un caso dado se han respetado u observado los derechos humanos, sea en un Estado Miembro o no miembro puesto que el Artículo 10 tiene esencialmente a la universalidad.

“. . . El derecho de discusión establecido en el Artículo 10 de la Carta es una de sus cláusulas más importantes. No hay cuestión alguna ni problema que entre en el campo de la Carta, relativo a sus propósitos y principios o a cualquiera otra de sus disposiciones, que no pueda ser discutido por la Asamblea General. Si una cuestión cualquiera puede ser referida a uno de los Artículos de la Carta deja por ese hecho de ser una cuestión que corresponda esencialmente a la jurisdicción interna de un Estado. Al respecto, el Presidente opina que nada tiene que ver con la cuestión el que el Estado en el que se cometen las violaciones de los derechos humanos, sea o no Miembro de las Naciones Unidas.

“El Presidente agrega que las cláusulas de un “trato concertado entre diversos países no modifican la

⁹⁴ *Ibid.*, cuarto período de sesiones, *Comisión Política Ad Hoc, 12a. sesión, párrafos 19 y 20 (declaración del Sr. Vichinsky)*.

⁹⁵ *Ibid.*, tercer período de sesiones, *segunda parte, Mesa 58a. sesión*.

jurisdicción de las Naciones Unidas. Es importante referirse a los tratados pero los Estados no pueden, mediante un convenio entre ellos, suprimir la jurisdicción de la Organización. Este es el sentido del Artículo fundamental de la Carta, que es el Artículo 103. Así por ejemplo, si 10 países convinieran en un tratado que la jurisdicción de las Naciones Unidas no se extiende a las disposiciones de dicho tratado relativas a los derechos humanos, dicha cláusula estaría en **contradicción** con la misma Carta y ésta prevalecería. En esta situación, el hecho que ni Australia ni Bolivia hayan iniciado formalmente el procedimiento fijado por el tratado de paz con Hungría no tiene nada que ver con el problema jurídico de la competencia de las Naciones Unidas.”

228. “El representante de Australia señaló, en el curso de los debates en la Comisión, que las disposiciones del Artículo 55 de la Carta no se aplican solamente a Miembros de las Naciones Unidas; por lo tanto no se puede sostener que esta cuestión no corresponde a la competencia de la Asamblea General porque Bulgaria, Hungría y Rumania no son Estados miembros. De igual modo, el argumento de que la cuestión planteada no es de competencia de la Asamblea por ser esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados interesados ya ha sido refutado en el tercer período de sesiones. Además, no se puede negar que las violaciones ocurridas al parecer en Bulgaria, en Hungría y en Rumania constituyen casos previstos en el Artículo 55 de la Carta. Por dichos motivos la delegación de Australia sostiene que habiéndose presentado un caso que *prima facie* constituye una violación de los derechos humanos, la Asamblea debe proceder por medio de sus propios organismos a investigar y determinar la realidad de los hechos.”⁹⁶

229. *Bélgica*: “En efecto, el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta fija una norma de interpretación que, salvo las medidas coercitivas del Capítulo VII, rige a todas las disposiciones de la Carta y por lo tanto a las que se refieren a derechos humanos. Prohíbe absolutamente a la Organización intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado cualquiera, sea o no Miembro de las Naciones Unidas. Por lo tanto, dicha prohibición se aplica a la Asamblea, la que, por lo demás, no puede tener más facultades que la Organización misma.”

“Aun en el caso de que los hechos sean esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, no por eso la Asamblea es impotente, siempre que al pronunciarse no llegue a intervenir, lo que le está prohibido por la Carta.”⁹⁷

230. *Estados Unidos*: “De conformidad con los Artículos 55 y 56 de la Carta el campo de los derechos humanos corresponde expresamente a la Carta, y en tal sentido la Asamblea puede ejercer su autoridad en virtud de los Artículos 10 y 14. El párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, relativo a la no intervención en los asuntos que son de jurisdicción interna, no tiene por objeto impedir, en los casos pertinentes, a la Asamblea General que discuta la defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Tampoco se prohíbe a la Asamblea, cuando lo justifiquen las circunstancias, expresar una opinión o hacer una recomendación, cuando en un país cualquiera se vulneran en forma continua

y deliberada los derechos humanos. Además, al tratar de establecer el alcance del párrafo 7 del Artículo 2, es necesario no perder de vista el hecho importante de que Bulgaria y Hungría se han obligado, especialmente por los tratados de paz, y por lo tanto conforme al derecho internacional, a garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas sometidas a sus respectivas jurisdicciones.

Sin embargo, en general, ningún órgano de las Naciones Unidas puede adoptar medidas destinadas a corregir esta situación mientras no se haya quebrantado o amenazado la paz internacional, y en ausencia de un tratado que prevea la adopción de dichas medidas.⁹⁸

231. *Perú*: “No es verdad que en San Francisco hubo el propósito de establecer la primacía de la jurisdicción interna en forma tal que se excluyera absolutamente el que la Asamblea o la Organización tratara de los derechos humanos. Eso no hubiera sido posible.

“En un comienzo, el principio relativo a la jurisdicción interna no debía tener importancia fundamental más que en el arreglo pacífico de las controversias. Pero luego se creyó conveniente darle mayor importancia e incluirlo en el Artículo 2, es decir, en uno de los Artículos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas. El principio de la jurisdicción interna no quita a la Organización sus derechos. La jurisdicción interna es la que el Derecho Internacional deja a los Estados. Ese concepto, evidentemente respetable y que guarda estrecha relación con el de la soberanía nacional, no debe sin embargo chocar con otro principio que debe desempeñar también un papel fundamental en la vida internacional, a saber, el de la protección a los derechos humanos.

“Como se ha dicho, la protección a los derechos humanos figura no sólo en los Artículos de la Carta sino también en el mismo Preámbulo y se presenta como una de las características esenciales de las Naciones Unidas. Es por ello que la delegación del Perú se niega a admitir que se ha tratado, desde el principio, de establecer una separación muy marcada entre la jurisdicción interna y la jurisdicción internacional. Cualesquiera sean los derechos de la jurisdicción interna, y el orador se cuenta entre los primeros en reconocer dicha jurisdicción, la misma debe necesariamente verse limitada cuando se trata de derechos humanos, como lo prueba ampliamente, por una parte, el hecho de que la Carta menciona los derechos humanos en más de ocho pasajes y, por otra parte, la reciente adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.”⁹⁹

232. El estudio de la jurisprudencia relativa al tema “respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en Bulgaria, Hungría y Rumania”, permite afirmar que la mayoría de la Asamblea General, una vez más dió una interpretación amplia a las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. Aunque la Asamblea no haya tenido oportunidad de exponer dicha interpretación en las resoluciones destinadas a exigir el respeto a los tratados de paz con las Potencias Aliadas, las declaraciones de la mayoría de los delegados la establecen con claridad; igual sentido tiene su decisión de debatir la cuestión también desde el punto de vista de la violación de derechos humanos, como se desprende del título dado a este tema del programa en el curso de la segunda parte del tercer período de

⁹⁶ *Ibid.*, cuarto período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc, 7a. sesión (declaración del Sr. Makin).

⁹⁷ *Ibid.*, tercer período de sesiones, segunda parte, Comisión Política Ad Hoc, 35a. sesión (declaración del Sr. Nisot).

⁹⁸ *Ibid.*, 35a. sesión (declaración del Sr. Cohen).

⁹⁹ *Ibid.*, Sesiones Plenarias (declaración del Sr. Belaúnde).

sesiones de la Asamblea y del debate realizado al decidirse ese título.

b) El Consejo Económico y Social

iv) ESTUDIO SOBRE EL TRABAJO FORZOSO

233. El estudio sobre el trabajo forzoso y las medidas necesarias para su abolición, fué incluido en el programa del sexto período de sesiones del Consejo Económico y Social a solicitud de la Federación Americana del Trabajo en su carta del 24 de noviembre de 1947. Dicha Federación sugirió al Consejo que solicitara a la Organización Internacional del Trabajo que emprendiera un estudio a fondo sobre la existencia de trabajo forzoso en los Estados Miembros de las Naciones Unidas e hiciera propuestas concretas para abolirlo.

234. Aunque dicha cuestión fué presentada sin referencia a ningún país determinado, en el curso del debate de ese tema del programa en el octavo período de sesiones del Consejo tanto el representante de la organización no gubernamental antes mencionada como las delegaciones de los Estados Unidos de América y del Reino Unido, se basaron para apoyar el pedido de estudio sobre trabajo forzoso en hechos que afirmaron ocurrían en la URSS, en Checoslovaquia y en otros países de la Europa oriental. Ambas delegaciones expusieron extensa y detalladamente dichos hechos. Por su parte, las delegaciones de la URSS y de Polonia contestaron negando dichos hechos y a su vez, acusaron a los Estados Unidos y a otros países occidentales, de mantener en vigor prácticas que constituían un verdadero trabajo forzoso.¹⁰⁰

235. La cuestión volvió a ser debatida en el curso del noveno y décimo períodos de sesiones del Consejo.¹⁰¹ En el curso de dichos debates se hizo un nuevo examen a fondo de la situación existente en determinados países en cuanto a las condiciones de trabajo. La delegación del Reino Unido, especialmente, hizo un análisis muy concreto de la situación existente en la URSS, con un estudio minucioso de la legislación vigente en dicho país.¹⁰²

236. En su 12° período de sesiones el Consejo Económico y Social examinó un informe del Secretario General sobre las respuestas recibidas de los gobiernos a las preguntas referentes a la cooperación en una encuesta imparcial — preguntas que se habían formulado por recomendación del Consejo — acerca de la existencia del trabajo forzoso.¹⁰³ El Consejo aprobó la resolución 350 (XII) del 19 de marzo de 1951. En esta resolución, el Consejo “considerando las reglas y principios enunciados por el Convenio No. 29 de la Organización Internacional del Trabajo,¹⁰⁴ recordando los principios de la Carta relativos a los derechos hu-

manos y a las libertades fundamentales y los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, profundamente conmovido por los documentos y testimonios llevados a su conocimiento y según los cuales existen en el mundo, de hecho y de derecho, sistemas de trabajo forzoso que someten a un régimen penitenciario a una parte considerable de la población de ciertos Estados”, estableció, en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, un Comité especial del trabajo forzoso, encargado de “estudiar la naturaleza y el alcance de los problemas planteados por la existencia del mundo de sistemas de trabajo forzoso “correcional”:

“que se apliquen como medio de coerción política o de castigo a personas que sustentan o expresan ciertas opiniones políticas y cuyo desarrollo sea tal que constituya un elemento importante en la economía de un país dado, examinando los textos legislativos y reglamentarios, así como su aplicación, en relación con los principios recordados antes y, si el Comité lo estima conveniente, tomando en consideración nuevos testimonios;”

Por 15 votos contra 3 se aprobó esta resolución.

Algunas opiniones emitidas durante el debate

237. La cuestión de la competencia del Consejo no fué planteada formalmente y no se tomó ninguna decisión al respecto; no se hizo más que rozarla incidentalmente. Sin embargo, se han hecho respecto de ella algunas referencias que conviene citar. Helas aquí:

238. *Bélgica*: “. . . Es una condición esencial que si no se da al Comité previsto el derecho de hacer encuestas sobre el terreno, más vale no crearlo . . . El Sr. Dehousse está convencido que tales encuestas están de acuerdo con los conceptos progresistas de muchas personas y en todo caso con los de la clase obrera. En el curso de los últimos 30 años, todos los progresos en este terreno se han obtenido a pesar de la doctrina nefasta de la soberanía nacional. Ahora se trata de utilizar esta soberanía como una barrera entre las organizaciones internacionales y los Estados Miembros. Si se aceptaran las encuestas sobre el terreno se contribuiría a estimular el movimiento progresista . . .”¹⁰⁵.

239. *Reino Unido* “El Gobierno de su Majestad estima que la cuestión de la abolición del trabajo forzoso corresponde cabalmente a la jurisdicción de las Naciones Unidas . . . El representante del Reino Unido considera que el mundo libre no puede permanecer indiferente ante un horror que crece sin cesar. Los campos de trabajo forzoso comunistas, la disciplina comunista, los niveles de salarios fijados por los comunistas, constituyen una amenaza para los derechos y para el nivel de vida de los obreros del mundo no comunista. La delegación del Reino Unido cree que conviene conceder al problema toda la atención que merece.”¹⁰⁶

El informe sobre la encuesta del trabajo forzoso

240. Después de dos años de trabajos, el Comité nombrado en virtud de la resolución 350 (XII) del Consejo Económico y Social, presentó su informe (E/2341) en el curso del mes de junio de 1953. En este informe se señala que el Comité estudió, sucesivamente, las denuncias y toda la documentación proporcionada con respecto a diferentes países; examinó la legislación

¹⁰⁰ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, octavo período de sesiones, 236a., 237a., 238a., 243a., 254a., 262a. y 263a. sesiones, (declaración de la Sra. Sender y de los señores Thorp, Mayhew, Tsarpkine, y Katz-Suchy).

¹⁰¹ *Ibid.*, noveno período de sesiones, 319a., 320a., 321a., 322a. y 324a. sesiones; *Ibid.*, décimo período de sesiones, 365a. y 366a. sesiones; e *ibid.*, 11° período de sesiones, 413a. y 416a. sesiones.

¹⁰² *Ibid.*, noveno período de sesiones, 319a. sesión (declaración del Sr. Corley Smith. El Sr. Corley Smith concretó su posición en los siguientes términos: “el objeto de este debate es el de determinar lo que hay de cierto en las acusaciones sobre la existencia de trabajo forzoso en la URSS”).

¹⁰³ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, octavo período de sesiones. Resoluciones, No. 195.

¹⁰⁴ Hay que señalar que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los países de Europa oriental, salvo Bulgaria, no son parte en dicho convenio.

¹⁰⁵ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, noveno período de sesiones, 321a. sesión (declaración del Sr. Dehousse).

¹⁰⁶ *Ibid.*, octavo período de sesiones, 238a. sesión (declaración del Sr. Mayhew).

y las prácticas vigentes; dirigió cuestionarios a dichos países; solicitó y recogió testimonios de las organizaciones no gubernamentales y de simples particulares y, finalmente, llegó, en cada caso, a conclusiones de carácter afirmativo o negativo, sobre la existencia del trabajo forzoso en esos países y formuló apreciaciones según las cuales estos sistemas son inconciliables con los principios y disposiciones de la Carta y la Declaración de Derechos Humanos.

241. Este informe no fué examinado por el Consejo Económico y Social en su 16° período de sesiones pero el tema fué inscripto en el programa del octavo período de sesiones de la Asamblea General por iniciativa de los Estados Unidos.¹⁰⁷

242. El análisis de la cuestión que se acaba de exponer permite llegar a las siguientes conclusiones:

a) El Consejo Económico y Social, al examinar la solicitud de la Federación Americana del Trabajo de que se realizara una encuesta sobre el trabajo forzoso en todo el mundo, consideró denuncias detalladas referentes a la legislación y a las prácticas que constituyen una violación de los derechos humanos fundamentales en ciertos países, Miembros o no de las Naciones Unidas, inclusive ciertos países que no se han adherido al Convenio No. 29 de la Organización Internacional del Trabajo sobre esta materia;

b) Dicho Consejo ordenó la realización de una encuesta sobre el trabajo forzoso que, aunque tenía carácter universal, exigía un estudio particular sobre cada uno de los países con respecto a los cuales se habían presentado denuncias;

c) El mandato dado por el Consejo se refería al examen de los textos legislativos y reglamentarios y a su aplicación en relación con los principios de la Carta relativos a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y con los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como a la autorización de tomar en consideración nuevos testimonios;

d) El Comité ha llevado a cabo esta encuesta, país por país, aplicando los medios sugeridos por el Consejo y ha formulado conclusiones con respecto a cada uno de estos países;

e) La Asamblea General estimó que la encuesta del Comité tenía suficiente interés como para que se la examinase.

v) *Violación de los derechos sindicales*

243. En su octavo período de sesiones el Consejo Económico y Social examinó el tema de su programa titulado: "Infracción de los derechos sindicales", inscripto precedentemente en el programa provisional del Consejo a solicitud de la Federación Sindical Mundial, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva de la categoría A, que denunció que en determinados países se violaban los derechos sindicales y sugirió que el Consejo recomendase a los gobiernos que asegurasen el respeto a los derechos sindicales.

244. El Consejo oyó formular denuncias detalladas contra los países de que se hiciera mención. En el curso de los debates, varios de los países aludidos alegaron que el Consejo no tenía competencia para estudiar este asunto, e invocaron el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. Por su parte, la delegación de la URSS presentó un proyecto de resolución¹⁰⁸ por el que se pedía al Consejo que declarase que las medidas adminis-

trativas y legislativas en vigor en cada uno de los países enumerados "violaban la Carta de las Naciones Unidas" y que invitase "a esos países a aplicar, sin demora, los principios relativos a las libertades sindicales proclamados por las Naciones Unidas".

245. El Consejo rechazó por 13 votos contra 3 y 3 abstenciones este proyecto de resolución y aprobó su resolución 194 (VIII) en la cual "señala a la atención de todos los Estados Miembros la importancia de garantizar en sus respectivos territorios el pleno ejercicio de los derechos sindicales".

246. En ulteriores períodos de sesiones, especialmente en el 12° período de sesiones, el Consejo examinó nuevas denuncias. El Consejo no sólo estudió detalladamente algunas de estas denuncias sino que, por su resolución 277 (X) estableció también un sistema especial para examinar las denuncias relativas a los derechos sindicales, confiando a la Organización Internacional del Trabajo la misión de hacerlo "en nombre de las Naciones Unidas", en lo referente a los países miembros de esa organización y reservándole al Consejo el estudio de los casos concernientes a los países no miembros de dicho organismo especializado.

Posición de algunos gobiernos, expresada en el curso de los debates, sobre la cuestión de competencia

247. *Argentina*: "El representante de la Argentina recuerda que, en virtud del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, las Naciones Unidas no tienen competencia para intervenir en los asuntos que son esencialmente de jurisdicción interna de un Estado. Si se niega tal derecho a las Naciones Unidas, con más razón se ha de negarlo a las organizaciones no gubernamentales, sea cual fuere el carácter que les asigna el Consejo. Además, en el terreno económico y social, la Carta sólo permite a los órganos interesados, es decir, a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social, que recomienden a los Estados Miembros la adopción de ciertas medidas. Tales recomendaciones no tienen absolutamente carácter imperativo y el Consejo no puede excederse de los límites que se le han señalado.

"Estima el Sr. Arce que los hechos mencionados por la Federación Sindical Mundial no pertenecen a la jurisdicción de las Naciones Unidas y en particular a la competencia del Consejo Económico y Social; admite, empero, que se puede hacer en ciertos casos una crítica abstracta de la legislación de los Estados Miembros mediante una recomendación del Consejo o de la Asamblea General. En este caso, es seguro que los gobiernos interesados considerarían con la mayor atención una recomendación tendiente a mejorar su legislación interna. En este sentido, la delegación argentina se congratula de que se haya incluido este tema en el programa del Consejo."¹⁰⁹

248. *Egipto*: "Egipto no puede, sin embargo, aceptar que una organización cualquiera tenga derecho a intervenir en sus asuntos internos. Se desprende claramente del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta que las Naciones Unidas no tienen derecho a ello; además, el Artículo 62, que autoriza al Consejo Económico y Social "a hacer o iniciar estudios . . .", no le da el derecho de realizar encuestas."¹¹⁰

249. *Estados Unidos de América*: ". . . El Consejo Económico y Social habría creado un peligroso precedente si hubiese decidido examinar denuncias dirigidas

¹⁰⁷ Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Mesa, 87a. sesión.

¹⁰⁸ E/1478.

¹⁰⁹ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, octavo período de sesiones, 264a. sesión (declaración del Sr. Arce).

¹¹⁰ *Ib.*, 256a. sesión (declaración de Mahmoud Fawzi Bey).

necesariamente contra países determinados y se hubiese pronunciado al respecto.”¹¹¹

250. *India*: “El “proyecto de resolución” presentado por la Federación Sindical Mundial invita al Consejo a comprobar que las “medidas legislativas, administrativas o de otro carácter aplicadas en ciertos países violan la Carta de las Naciones Unidas”. El Consejo no es un tribunal y no está facultado para enunciar conclusiones de esta clase.”

“El Consejo no es un tribunal investido de la facultad de tramitar denuncias y emitir fallos. La Misión del Consejo, según la Carta, es coordinar las actividades de diversos organismos. Si luego se comprobasen infracciones a los derechos reconocidos en un convenio, el caso caería bajo la competencia del organismo internacional cuya creación se contempla actualmente. Aun en este caso, no habría que olvidar el principio primordial según el cual no corresponde al Consejo ni a ningún órgano de las Naciones Unidas criticar “las medidas que toma un Estado Miembro para mantener el orden público en su territorio ni realizar encuestas al respecto.”¹¹²

251. *Reino Unido*: “. . . el Consejo no tiene competencia para juzgar las denuncias que se le han presentado.”¹¹³

252. *Polonia*: “El Sr. Katz-Suchy señala a los representantes que alegan que cualquier discusión sobre este tema resultaría estéril en vista de la imposibilidad de que el Consejo haga cumplir sus decisiones, que sería muy útil que el Consejo tomase nota de todas las violaciones de sus decisiones; así se vería, por lo menos, que no permanece indiferente ante las violaciones de los derechos sindicales, por más que tenga solamente la atribución de formular recomendaciones y no de aplicar sanciones.

“En diferentes ocasiones se ha incluido la cuestión de la violación de los derechos sindicales en el programa del Consejo Económico y Social. El Consejo y la Asamblea General de las Naciones Unidas, en numerosas oportunidades, han reconocido el derecho de asociación de los trabajadores. Se han tomado disposiciones con el fin de garantizar el respeto al derecho inalienable de constituir sindicatos.

“El representante de Bélgica ha sostenido que el Consejo no tiene competencia en este asunto. Al Sr. Katz-Suchy le extraña que el representante de Bélgica haya esperado tanto para plantear tal cuestión. En efecto, no opuso la excepción de incompetencia cuando se discutió el tema del trabajo forzoso; ha elegido el momento que le ha parecido más oportuno. Además, el Consejo ha tratado con frecuencia casos particulares relativos a determinados países; el Sr. Katz-Suchy menciona los casos de la navegación en el Danubio, del oro yugoeslavo y de la recomendación en pro del principio de salario igual por trabajo igual para los trabajadores de uno u otro sexo.”¹¹⁴

¹¹¹ *Ib.*, séptimo período de sesiones, 177a. sesión (declaración del Sr. Thorp).

¹¹² *Ib.*, octavo período de sesiones (declaración del Sr. Sen), e *Ibid.*, 256a. sesión.

¹¹³ *Ib.*, 266a. sesión (declaración del Sr. Mayhew).

¹¹⁴ *Ib.*, 177a. sesión (declaración del Sr. Katz-Suchy; e *Ib.*, 266a. sesión.

253. La Comisión estima que, en este caso, el Consejo Económico y Social ha vuelto a afirmar, implícitamente, su competencia para entender en casos particulares de violación de los derechos humanos fundamentales. En realidad, el examen de las denuncias y la encuesta sobre su veracidad no pueden basarse sobre otras facultades que las que surgen de los Artículos 1, 55, 56 y 62 de la Carta.

VIII. Conclusiones sobre el alcance del mandato de la Comisión, teniendo en cuenta las disposiciones de la Carta y las resoluciones de la Asamblea General

254. La Comisión ha llegado a las siguientes conclusiones sobre el alcance del mandato que le ha confiado la Asamblea General:

1) La Asamblea, al crear la Comisión y fijarle sus atribuciones, ha resuelto afirmativamente la cuestión de principio de su propia competencia para examinar la “cuestión del conflicto racial en Africa del Sur, resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana”, así como la cuestión relativa a la competencia de la Comisión para “estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana” y dar cuenta de sus conclusiones a la Asamblea General.

2) El estudio global de las disposiciones relativas a los Propósitos y Principios de la Carta y de los poderes y limitaciones de los órganos principales de las Naciones Unidas para ejecutarlos demuestra, sin duda alguna, que la Asamblea está facultada por la Carta para proceder a toda clase de estudios y formular a los Estados Miembros todas las recomendaciones que juzgue convenientes con respecto a la aplicación y ejecución de los Propósitos y Principios de la Carta entre los cuales resalta, en primer término, el principio del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. El ejercicio de las facultades y funciones que corresponden a la Asamblea en estas cuestiones no constituye la intervención que se prohíbe en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta. Por consiguiente, como la Comisión es un órgano auxiliar de la Asamblea tampoco está limitada por esas disposiciones para desarrollar sus actividades que consisten en realizar un estudio destinado a la Asamblea y presentar sus conclusiones.

3) Esta conclusión cobra singular fuerza en el caso en que la acción de la Asamblea General y de la Comisión por ella creada se aplica a violaciones del principio de no discriminación, inscrito expresa y repetidamente en la propia Carta, tanto más, cuanto la discriminación se erige como sistema y se funda sobre la doctrina de la desigualdad de las razas. Son situaciones de este género las que han querido abolir especialmente los redactores de la Carta al inscribir en ella el principio de no discriminación por motivos de raza, expresando así las aspiraciones profundas de la humanidad.

4) La jurisprudencia establecida por los órganos principales de las Naciones Unidas en materia de violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, confirma plenamente las conclusiones precedentes.

A. DATOS GENERALES SOBRE LA UNION SUDAFRICANA

Capítulo III

DATOS GEOGRAFICOS Y RESEÑA HISTORICA

I. Datos geográficos

i) DESCRIPCIÓN GENERAL

255. Con sus 1.222.215 kilómetros cuadrados, la Unión Sudafricana ocupa una superficie mayor que el doble de la extensión de Francia, triple que la de California y cinco veces superior a la de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Pero esas dimensiones relativamente reducidas son un tanto engañosas, pues otros cuatro territorios contiguos, a saber, el Africa Sudoccidental (835.000 km²) y los protectorados británicos de Bechuania (700.000 km²), Basutolandia (30.000 km²) y Swazilandia (17.000 km²) tienen con la Unión vínculos económicos y de otra naturaleza particularmente estrechos, de manera que la superficie inevitablemente afectada por las cuestiones raciales tales como se presentan en la Unión propiamente dicha es más bien de unos 2.800.000 km², o sea bastante más del doble de la cifra indicada.

256. La parte más septentrional de la Unión, es decir el norte del Transvaal, rebasa el trópico de Capricornio, mientras que su costa meridional, cuya latitud S. equivale a la latitud N. de Tángier, tiene un clima muy semejante al del Mediterráneo.

La característica principal del país es su gran altura media sobre el nivel del mar. Ello tiene por efecto moderar las temperaturas, aun en las regiones tropicales, y hacer que el país sea perfectamente habitable para los emigrantes europeos. La mayor parte de la Unión está situada en realidad a más de 1.000 metros de altura. Sólo tienen menos de 500 metros el borde costero, habitualmente marcado en verde en los mapas geográficos y el valle del Limpopo, cuyo cauce central constituye la frontera entre la Unión y Rhodesia del Sur.

257. La mayor parte del país, es decir, toda la parte central y septentrional de la Provincia del Cabo, el Estado Libre de Orange y la mayor parte del Transvaal, constituye una alta meseta (*Hoogveld*) que alcanza 1.800 metros y aun más en el *Rand*, y se prolonga hacia el norte en monte bajo (*Bosveld*); descendiendo gradualmente hacia el sudoeste para dar lugar al pedregoso Alto Karroo o Karroo Superior, de una altitud media de 1.300 metros. El descenso hacia el nivel del mar se produce por un escalonamiento de gigantescas mesetas de ancho variable, donde pueden distinguirse tres regiones por orden de altura decreciente.

En primer lugar, el Gran Karroo o Karroo Central (*Groot Karo*), que mide alrededor de 400 kilómetros de largo por 120 de ancho. Su altitud media es de 750 metros. Es la región dedicada sobre todo a la cría del carnero merino; su capital comercial es Graaf Reinet.

Luego viene el Pequeño Karroo o Karroo Meridional, también apropiado para la cría de carnero merino.

Finalmente está el zócalo costero, cuyo ancho varía entre 5 y 50 kilómetros.

Puede decirse, en términos generales que todas estas tierras, pertenecientes a formaciones geológicas muy antiguas, se caracterizan por su pobreza calcárea. Por consiguiente, los suelos fértiles son raros pero los recursos minerales (oro, uranio, diamantes, carbón, hierro, cobre, amianto, etc.) son por el contrario muy abundantes.

Ese escalonamiento está rodeado, a una distancia más o menos grande del Océano Indico y a lo largo de 2.000 kilómetros, por una inmensa cordillera o borde montañoso cuya cadena central, el macizo de Drankensberg (*Drankensberg Reeks*), tiene cimas que pasan de los 3.000 metros, alcanzando algunas de ellas a casi 4.000 (*Cathkin Peak*). Coincide en parte con el territorio enclavado de Basutolandia y sirve en cierta forma de arca de agua a la parte norte a la Provincia del Cabo, a todo el Estado Libre de Orange y a una parte del Transvaal; allí se origina, en realidad, el río Orange y diversos afluentes del Vaal, sin cuyas aguas hubiera sido imposible el prodigioso desarrollo industrial y económico del Rand.

ii) RÉGIMEN DE LLUVIAS

258. El borde montañoso que acaba de mencionarse tiene por efecto captar, pero también detener y romper, el ímpetu de las precipitaciones procedentes del Océano Indico. En general puede decirse que la costa de Natal recibe lluvias abundantes y que la sudoriental y meridional de la Provincia del Cabo las recibe en medida suficiente, aunque de manera más irregular, mientras que los alrededores inmediatos de la Ciudad del Cabo reciben abundantes precipitaciones, que alcanzan en un punto de la región de Paarl (a unos 60 kilómetros de la Ciudad del Cabo) el máximo — excepcional para la Unión — de más de cuatro metros por año.

Si bien en una pequeña parte de la Provincia del Cabo las lluvias, por lo demás bastante escasas, se reparten en todo el año, en la mayoría de las regiones de la Unión son estrictamente estacionables. El Rand tiene un régimen de lluvias de verano torrenciales y acompañadas de tormentas; por el contrario, el Boland, parte occidental de la Provincia del Cabo, tiene un régimen de lluvias de invierno. En términos generales, puede decirse que el volumen de las lluvias disminuye a medida que uno se aleja de la costa oriental para avanzar hacia el interior y ganar desde allí la costa arenosa, tórrida y desértica del Océano Atlántico.

259. Pero lo que caracteriza el régimen pluvial del Africa del Sur, no es sólo la transición brusca, en algunas horas o en algunos minutos, de una sequía ab-

solata, que ha reducido la tierra al estado de adobe y de polvo, a trombas de agua (a veces diez centímetros en una hora) que completan la devastación; es sobre todo la irregularidad y la imprevisibilidad de las precipitaciones. Es fácil imaginarse la influencia de un régimen semejante sobre la agricultura y la ganadería. A menudo, en momentos en que rebaños enteros de ovejas o de ganado mayor mueren de hambre y de sed, sin que el ganadero haya podido obtener el agua y el forraje indispensables, o transportar su ganado hacia los lugares con agua situados en una región que no haya sido tan afectada por la sequía, sobreviene una lluvia que sumerge y arrastra los esqueletos que cubren el suelo. En los años malos se cuenta por centenas de millares de cabezas el ganado que muere o que debe ser sacrificado. El gran crecimiento de la población urbana desde principios del siglo se debe, por una parte, no sólo a los atractivos de la ciudad como tal, sino también a la necesidad de encontrar un medio de subsistencia. Esto llevó hacia Kimberley o Johannesburg, hacia Port Elizabeth o la Ciudad del Cabo, a campesinos arruinados, así como a la mano de obra que encontraba allí un medio de vida.

260. Uno de los grandes problemas de la Unión Sudafricana es, por una parte, conservar lo más posible, para utilizarlos durante la estación de sequía en riego o consumo animal o humano, los recursos de aguas acumulados durante la estación lluviosa y, por otra parte, limitar mediante métodos modernos de conservación del suelo, los daños causados por esa alternación de aridez y de corrientes torrenciales. Es fácil determinar en qué consisten esos daños: agrietamiento de las tierras, que son cortadas en *dongas*—profundas zanjas abiertas como con sacabocados—erosión desenfrenada, encenagamiento rápido de los lagos artificiales o embalses. Estos son todavía muy pocos, y, por otra parte, son implacablemente vaciados de parte de su precioso líquido por una evaporación intensa.

iii) EL PROBLEMA DE LA SUBSISTENCIA

261. Según el cálculo de los especialistas encargados de estudiar las condiciones del desarrollo económico sudafricano,¹¹⁶ se llegará a alcanzar pronto el límite de los recursos en agua de casi todo el Transvaal y del Estado Libre de Orange. Ello es particularmente cierto de la parte occidental de esta última provincia, donde el descubrimiento, en 1946, de mineral de oro de alta ley, con uranio como subproducto, está provocando un considerable florecimiento industrial.

262. Según esos especialistas, el porvenir industrial de la Unión se situaría más bien en la extremidad sudoriental del Transvaal, en Natal y en la zona costera oriental de la Provincia del Cabo, es decir, principalmente en una zona donde residen en masa compacta poco menos de 3.000.000 de bantúes. La razón de ello es precisamente que allí se encuentran los únicos grandes recursos potenciales de agua de la Unión, elemento que la agricultura y las industrias consumen en tan gran cantidad. En esa zona no existen ríos importantes, pero basta echar un vistazo a un mapa hecho en escala amplia para darse cuenta de la multitud de ríos que descienden de la cordillera. Estos llevan en su origen nombres europeos tales como Palmiet, Sundays y Great Fish, para denominarse luego, en la zona muy densamente poblada por bantúes, Umzimvoubou, Umzim-

koucu, Tougela, Umfolosi, etc. Las posibilidades de construir diques o embalses no son muy buenas, a causa de las gargantas profundas y de los rabiones río abajo, no siempre precedidos río arriba de represas naturales favorables a la creación de lagos naturales.¹¹⁶ Pero la técnica moderna debe vencer esos obstáculos y con ello cuenta el Gobierno actual puesto que, como se verá más adelante, su plan a largo plazo, encaminado a establecer el mayor número posible de indígenas en las reservas (donde la producción agrícola es y seguirá siendo, sin duda insuficiente), consiste sobre todo en crear industrias de artículos de consumo, ya sea en las propias reservas indígenas o en su periferia.

263. Ciertamente, los obstáculos serán considerables. El principal problema consistirá en encontrar los capitales necesarios para la construcción de las fábricas y las instalaciones urbanas destinadas a la población bantú. Pero los planificadores estiman que no hay otra posibilidad pues, hay que repetirlo, las tierras de la Unión Sudafricana son áridas en su mayoría y la recuperación de los suelos devastados por la erosión está en sus comienzos. Son principalmente las riquezas minerales y las industrias de transformación y de fabricación las que deberán proporcionar a la Unión los recursos necesarios para adquirir en el exterior sus complementos indispensables de cereales y otros productos alimenticios.

II. Bosquejo histórico

i) PERÍODO NEERLANDÉS (1652-1795)

264. La cuna de la actual Unión Sudafricana es la estrecha franja de tierra situada entre la bahía de la Tabla y la montaña de la Tabla, — donde se erigió luego Kaapstad o Ciudad del Cabo—el lugar en que desembarcó el 6 de abril de 1652 Jan Van Riebeeck, que estaba al servicio de la Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales. Se le había encomendado que estableciera una escala de aprovisionamiento donde las tripulaciones de la compañía pudieran encontrar frutas, cereales y carnes frescas y protegerse de los estragos del escorbuto.

Van Riebeeck y los hombres a sus órdenes no tardaron en entrar en contacto con tribus poco numerosas, pero muy primitivas, de bosquimanos y hotentotes nómadas, dueños de ganado. Los conflictos por pastoreo y robos de ganado pronto dieron origen a actos de violencia, e incluso a dos guerras cortas, como consecuencia de las cuales los hotentotes reconocieron de hecho la ocupación neerlandesa. Esta tendió a extenderse hacia el interior, pues la población de raza blanca aumentaba a medida que empleados de la compañía que dejaban el servicio se instalaban como agricultores en los alrededores de la ciudad y que Van Riebeeck recurría a emigrantes de Países Bajos, también de religión protestante.

265. Entre tanto, los hotentotes se habían acostumbrado paulatinamente a servir a los colonizadores neerlandeses como sirvientes en las granjas o en las casas, pero su número era insuficiente y sus servicios no eran satisfactorios. Por ello, la compañía se vió precisada a importar esclavos procedentes principalmente de la

¹¹⁶ Véase por ejemplo: Informe de la Comisión de Asuntos Indígenas (*Native Affairs Commission*) correspondiente al período del 1° de abril de 1946 al 31 de diciembre de 1947, Ciudad del Cabo, 1949, páginas 15 y 16: "Riego y posibilidades industriales: Transkei".

¹¹⁶ Véanse especialmente los informes de la Comisión de los Recursos Naturales (*Commission of Natural Resources*) de la Unión.

costa oriental del Africa (Mozambique, Zanzibar, etc.) y de Madagascar. Estos tres elementos (blancos, hottentotes y esclavos o ex esclavos africanos) se mezclaron tanto más libremente cuanto que fueron pocas las mujeres holandesas que se trasladaron al Africa del Sur. El resultado de esa mezcla fué el elemento de población llamado "*Cape Coloured*" (Mestizos del Cabo), que asciende actualmente a más de un millón.

Dos acontecimientos de importancia señalan los comienzos de esa colonización.

266. En primer lugar, durante los años que siguieron a 1685, fecha de la revocación del Edicto de Nantes, unos 200 hugonotes franceses que se habían refugiado primeramente en los Países Bajos y a quienes se había ofrecido asilo y tierras en Africa del Sur, se establecieron en su mayor parte en una región fértil que lleva el nombre de Fransch Hoek (rincón francés) y donde existe todavía un pueblo llamado Huguenot. Los antepasados de los innumerables Malherbe, de Villiers, Joubert, Leroux, etc., que se encuentran en toda Africa del Sur, eran en su mayor parte gentes instruidas y ejercieron desde un principio una influencia lo bastante grande como para inducir a las alarmadas autoridades neerlandesas a tomar medidas enérgicas de asimilación. Llegaron hasta prohibir, en 1709, el uso del idioma francés para todos los fines oficiales. En el curso de las dos o tres generaciones siguientes este elemento hugonote al cual se sumaron algunos pequeños grupos de protestantes alemanes, se fundió en realidad por completo con la población neerlandesa. Pero había contribuido a afianzar, en correligionarios que ya eran profundamente creyentes, la autoridad de la Biblia, del calvinismo más militante y de una doctrina de predestinación simplificada.

267. Por otra parte, hacia fines del siglo XVII desembarcó en el Cabo, procedente de Java, cierto número de malayos musulmanes. Algunos de ellos eran jefes que, por haber resistido a las autoridades neerlandesas, fueron deportados al Africa del Sur. Dieron origen a la comunidad malaya de unos 60.000 habitantes cuyos hombres usan fez, y lleva todavía en la actualidad en el Cabo una vida distinta, si bien las estadísticas la clasifican generalmente entre la llamada "población de color" (*coloured*).

268. El siglo XVIII es un siglo de expansión de la colonización pastoril hacia el noroeste, el norte y sobre todo el este de la Ciudad del Cabo. Un número cada vez mayor de campesinos cruzó los montes Hottentotes-Holland con su ganado, con objeto de alimentarlo y multiplicarlo en praderas casi vírgenes. La Compañía no vendía las tierras de que disponía; sólo las arrendaba. Cuando el ganado había agotado los pastos de una pradera, el campesino, al que se denominaba *trekboer* (campesino en marcha, campesino explorador), se iba más lejos.

Al principio, estos campesinos sólo encontraron bosquimanos muy primitivos y muy poco numerosos, pero cuyas flechas envenenadas eran temidas con justo motivo; los bosquimanos fueron diezmados bastante rápidamente, y los supervivientes huyeron hacia el noroeste, en la dirección del desierto de Kalahari, donde se encuentran todavía algunos de sus descendientes.

269. Poco después de mediados del siglo XVIII, los colonos que habían llegado más lejos al este, a lo largo de la costa y que habían alcanzado el río Groot Vis (*Great Fish*), entraron en contacto con numerosas, poderosas y turbulentas tribus africanas de Ngunis que tenían una notable cohesión política y social. Llegados

de muy lejos al norte, se habían adelantado, sin saberlo, a los blancos. Eran, en su mayoría, kosas, pero los boers los denominaron indistintamente "cafres" (*Kaffers*), tomando la denominación peyorativa (del árabe, *kafir*: descreído, infiel) que les habían dado los árabes. Estas tribus tenían también ganado que pastar. Desde entonces, los robos de ganado, las escaramuzas y las incursiones de represalia entre blancos y negros fueron innumerables; cuando las expediciones de los kosas adquirían proporciones excepcionales, se les daba el nombre de "guerras cafres". De 1779 a 1877, se produjeron nueve. Si los enemigos lograban de un modo u otro convenir en una línea fronteriza, ésta no tardaba en ser violada. En pocas palabras, los boers tenían que estar siempre armados. Sólo podían confiar literalmente en sí mismos, pues las autoridades del Cabo estaban muy lejos y no les prestaban mayor ayuda. Para ellos, el negro era el enemigo. Una situación semejante no podía dejar de influir en la actitud y el comportamiento futuros de esa población de rudos campesinos permanentemente alerta.

ii) PRIMEROS CONTACTOS CON EL ELEMENTO BRITÁNICO

270. Entre tanto, otro peligro iba a amenazar la integridad de esa comunidad neerlandesa, dispersa y contenta de estarlo, pero que, llegado el momento, conocía las virtudes de la unión, que daba pruebas de un extraordinario rigor demográfico y que, retraída, había permanecido indómitamente apegada a sus tradiciones.

En 1795, los ejércitos revolucionarios franceses tomaron posesión de los Países Bajos. Temiendo que la flota francesa se apoderara también de la colonia neerlandesa del Cabo, situada en un punto estratégico de la ruta de la India, el Gobierno británico decidió, de común acuerdo con el Príncipe de Orange, refugiado en Inglaterra, ocupar preventivamente el Cabo. Esta primera ocupación no duró sino hasta el Tratado de Amiens de 1802, que puso fin a las hostilidades entre Francia y Gran Bretaña. Pero, poco después, se reanudó la guerra entre las dos grandes Potencias europeas. Como los Países Bajos eran una dependencia de Francia, la previsión aconsejaba al Gobierno británico apoderarse de esa preciosa escala de la ruta de la India. Esta segunda ocupación (1806) continuó hasta 1815. Pero la Gran Bretaña se había dado cuenta de la importancia de esa colonia y, victoriosa en Waterloo, no tuvo dificultad en obtener su cesión por el Tratado de Viena. Naturalmente, ni los *burghers* del Cabo o de Stellenbosch, ni los *trekboers* del *veld* (monte bajo) habían sido consultados (eran entonces 26.000). ¡Primero y duradero motivo de agravio!

271. La administración neerlandesa había sido, por necesidad, poco exigente y poco rigurosa. En la *platte-land* (campo) o el *veld*, el único representante de la autoridad central era el *Landdrost* o magistrado, cuya residencia o *drosdy*—a menudo un carro, tienda o choza precaria—le servía de despacho. Era a la vez administrador y juez. Las nuevas autoridades británicas llegadas de Londres no modificaron en nada esa organización que, en lo esencial, subsiste todavía en la actualidad. Pero desde un principio se mostraron más exigentes, más precisas y aun imperiosas en las medidas que estimaban debían adoptar. Algunas de éstas fueron mal recibidas, especialmente las referentes a las relaciones de los europeos con sus vecinos o sirvientes indígenas.

272. Por lo demás, las nuevas autoridades encararon esas tareas administrativas con un criterio completa-

mente distinto. De costumbres completamente sedentarias, imbuídas en ideas liberales y humanitarias consideradas un tanto abstractas, y aun de concepciones igualitarias, simpatizantes con el movimiento generoso que reclamaba la abolición de la esclavitud, de una pluma y en todas partes, e influidas por los misioneros de Londres que llegaban en gran número y que aspiraban a determinar la política indígena del país, esas autoridades asumieron las peligrosas funciones que recayeron sobre ellas con un espíritu diametralmente opuesto al *trekkees* (espíritu de colonizador) de aquellos campesinos que arrostaban las duras realidades cotidianas y estaban permanentemente en lucha con tribus salvajes.

273. Además y para colmo, a partir de 1820 desembarcaron en la Ciudad del Cabo, y, sobre todo, en la parte oriental de la colonia, colonizadores británicos que contaban con la ayuda del Gobierno. Se los consideró, naturalmente un poco como intrusos. Y es fácil imaginar cuáles habrían de ser los sentimientos de esos boers tan apegados a su lengua o "taal" (un holandés cada vez más modificado por las circunstancias), cuando en 1828 el inglés fué declarado idioma oficial de la colonia.

En resumen, los choques entre esos administradores extranjeros y sus administrados fueron inmediatos. Se manifestaron incompatibilidades de temperamento (sin hablar de la barrera creada por la diferencia de idiomas, que impedía entenderse bien), se acumularon los resentimientos, se produjo una creciente desconfianza frente a Londres y las ideas nuevas—opuestas a las de los boers y perjudiciales para sus intereses—que venían del otro lado del Océano.

Esa desconfianza no ha desaparecido todavía.

iii) Los *Voortrekkers*

274. Veinte años después de los desdichados comienzos de esta primera tentativa de convivencia británico-boer, el elemento más osado, más insociable y más aventurero de la población rural de ascendencia neerlandesa había tomado una firme decisión: escapar, mediante un *trek* en masa hacia las regiones aparentemente deshabitadas del norte, tanto de la autoridad británica como de la peligrosa presión de las turbulentas tribus *kosas* de más allá de los ríos Groot Vis y Kei. Fué así como en 1836 se pusieron en movimiento, bajo la dirección de hombres de una energía tan indomable como A. W. J. Pretorius y A. H. Potgieter, varios millares de carretas de bueyes (*ossewaens*), símbolos del espíritu de libertad e independencia.

275. Es imposible narrar aquí esta epopeya de los *voortrekkers* (colonizadores en marcha hacia adelante), que aun hoy hace estremecer de emoción no sólo a los viejos sino también a los jóvenes afrikaners (como se llaman los descendientes de los boers). Pero conviene señalar aquí que las fuentes profundas de la política nacionalista actual deben buscarse, sin duda, en las características nacionales y las soluciones empíricas que las circunstancias de esta prodigiosa aventura impusieron en cierta forma a los *voortrekkers*. Huyendo del funcionario británico, tratando de escapar al pillaje y las emboscadas de una tribu negra para exponerse a las flechas de otra, el boer sólo confiaba en su fusil y en la ayuda divina. En efecto, había llevado consigo, como único libro y único vínculo con la cultura de la Europa occidental, su gran Biblia neerlandesa, en la que buscaba los signos de la voluntad de Dios.

276. Si bien es indiscutible que actualmente ni las personalidades responsables de la Unión ni los dirigentes de la Iglesia Holandesa Reformada fundan su actitud respecto del problema racial en una interpretación primitiva de los preceptos de la Biblia,¹¹⁷ parece demostrado que en el siglo pasado las concepciones de los boers se ajustaban a esos preceptos estrechos.

277. Entre los pasajes que releían y meditaban más a menudo, cabe mencionar en primer lugar el capítulo IX del Génesis, relativo a la maldición pronunciada por Noé contra Canaán, hijo de Cam, aquél de sus tres hijos que le había faltado el respeto, y contra toda su mítica descendencia: los negros de Africa. Los versículos 25 a 27 están concebidos de la siguiente manera: "Y dijo (Noé): "¡Maldito sea Canaán! ¡Siervo de siervos será a sus hermanos!" Dijo más: "¡Bendito Yehová, el Dios de Sem, y Séale Canaán siervo! ¡Engrandezca Dios a Jafet y habite en las tiendas de Sam, y séale Canaán siervo!"

Debe señalarse, sin embargo, que la Biblia holandesa de entonces dice, en lugar de "*dernier des esclaves*" y de "*slave of slaves*" de las versiones francesa e inglesa, respectivamente, la traducción "*knecht der knechten*", es decir, último de los peones, o sirvientes. Esta diferencia tiene importancia, pues ese texto desempeñó un papel en las acusaciones de política de esclavitud dirigidas por los misioneros británicos contra los boers después de la abolición oficial de la esclavitud en Africa del Sur en 1834.

Conviene mencionar también el capítulo X del Génesis, cuyas enumeraciones de pueblos descendientes de los hijos de Noé termina en la siguiente forma:

"Por éstos fueron repartidas las islas de las gentes en sus tierras, cada cual según su lengua, conforme a sus familias en sus naciones."

Estos textos son fundamentales para la comprensión de la doctrina y de las aspiraciones nacionalistas en la Unión Sudafricana en la actualidad, tal como emanan de la pura tradición boer. Se encuentra en ellos el germen de las siguientes ideas: desigualdad dispuesta por Dios de las razas humanas, subordinación ordenada por la Providencia de la raza negra a la raza blanca, glorificación de la nación en sí misma, como distinta de las otras naciones, amor apasionado a la independencia nacional, la lengua nacional, la cultura nacional, y a todo lo característico que tiene la nación y que la distingue de las demás naciones.

278. Conviene agregar que, fieles a la letra misma del patriarcalismo bíblico, los boers se preocuparon por corregir lo que podría tener de cruel y de bárbaro la maldición de Noé. Ellos eran cierta e indudablemente los amos (*baas*) y los negros sus servidores; pero la noción de justicia estaba profundamente arraigada en ellos y consideraban que los privilegios del amo tenían como contrapartida la obligación de éste de ser justo con sus dependientes. De la noción de paternalismo a la noción de tutela, y en particular de tutela "cristiana", sólo hay un paso.¹¹⁸ Se verá que esta noción desempeña todavía en la actualidad un papel muy importante en la dirección de los asuntos del país.

¹¹⁷ Véase *Visit to the South African Churches*, por el Dr. W. A. Visser T. Hooft, 1952.

¹¹⁸ Entre los estudios históricos en que se basa esta breve reseña de algunos de los orígenes de la política indígena del Gobierno sudafricano, debe citarse la obra de J. A. I. Agar-Hamilton (*Senior Lecturer del Transvaal University College, de Pretoria*), *The Native Policy of the Voortrekkers*, Ciudad del Cabo, 1928.

iv) LAS CONSECUENCIAS DEL GRAN "TREK"

279. Las consecuencias históricas del Gran "Trek", desafío lanzado al Gobierno británico, son bastante conocidas, por lo cual nos limitaremos aquí a lo esencial. Hacia mediados del siglo XIX, los boers lograron, a pesar de todos los obstáculos y gracias a una voluntad indómita, crear dos repúblicas independientes con sus asambleas populares (*Volksraad*): la República de Transvaal, o República Sudafricana (1852), y la República de Orange (1854). Pero las fuerzas expansionistas de la Gran Bretaña y del capitalismo que ésta encarnaba lograron pronto alcanzar y rodear a los antiguos súbditos rebeldes. En 1843, Natal pasó a ser colonia británica; los boers volvían a encontrarse por todas partes frente a sus antiguos adversarios. Tan es así que Basutolandia, Bechuania y Swazilandia han permanecido en parte enclavados en el territorio sudafricano y son hasta la fecha protectorados británicos.

280. El descubrimiento de diamantes en Kimberley, en 1870, y el de oro en el Rand, en 1886, dieron impulso a la construcción de ferrocarriles de acceso que contribuyeron aún más a dar a los boers la sensación de encontrarse en una plaza sitiada. La primera guerra anglo-boer de 1880-81 fué seguida en 1899-1902 por una segunda, mucho más larga y más cruenta, que puso término trágicamente a la independencia de las dos repúblicas y exasperó todavía más los rencores pasados. Entre otros efectos deplorables, tuvo el de dejar pendiente durante largos años un problema que sin embargo revestía capital importancia: el de las relaciones entre los blancos, ya fuesen de origen holandés o británico, y los bantúes.

v) LOS BANTÚES

281. En efecto, los Ngunis, que según se indicó más arriba, empezaron a lidiar con los boers a fines del siglo XVIII, pertenecen a un grupo inmenso de tribus africanas de características físicas notablemente diferentes, a quienes se da cada vez más el nombre de bantúes.

A decir verdad, este término tuvo en su origen una acepción más bien lingüística que étnica: en efecto, la palabra "ba-ntu" (plural de mu-ntu) es en las lenguas de Africa central y austral, el término más arcaico y más difundido para designar a los "hombres", las "personas".

Al nexo lingüístico existente entre estas múltiples tribus, corresponde un paralelismo de origen geográfico. Todas las leyendas y tradiciones de estos pueblos se refieren invariablemente a una "cuna" septentrional y a una época, que todavía no se ha borrado de la memoria colectiva, en que se sentían aún extranjeros en las tierras que habían pasado a ser suyas.

282. Y en efecto, los etnógrafos distinguen, en el curso de los últimos siglos, cuatro migraciones bantúes sucesivas procedentes del norte, la última de las cuales es la de los zulúes. En el curso del siglo XVIII y a comienzos del XIX éstos se internaron hasta los linderos de la selva subtropical del Africa Sudoriental, en la parte de Natal que desde entonces lleva el nombre de Zululandia.

283. Huelga hacer aquí la reseña histórica, por instructiva que sea, de las guerras, confusas y asombrosamente sangrientas (a veces hasta de exterminio) habidas entre las tribus conquistadoras y las tribus víctimas poco antes de los años del Gran Trek. Pero conviene recordar por lo menos un episodio de las guerras

libradas en otro frente, el de los *voortrekkers* contra los zulúes, porque siempre se recuerdan y han quedado grabadas en la memoria colectiva. El 6 de junio de 1838, el jefe boer Pieter Retief y más de 60 de sus compañeros murieron en una emboscada que se les tendió en el *kraal* del jefe zulú Dingaan. No se hizo esperar el desquite: a fines del mismo año (16 de diciembre de 1838), dirigidos por su jefe Andries Pretorius, los *voortrekkers* trabaron combate con los *impis* (regimientos) zulúes cerca del río Umslato, que desde entonces se conoce por el nombre de *Blood River* (el río sangriento), mataron a 3.000 guerreros, y destruyeron el poder de Dingaan, que dos años después fué expulsado de Natal y asesinado por una tribu rival.

Desde entonces, las dos Repúblicas boers, y luego la Unión Sudafricana han celebrado la fecha como un día de conmemoración y acción de gracias, llamado "*Dingaan's Day*". Hace muy poco tiempo que, para no herir susceptibilidades comprensibles, se decidió mantener el día de conmemoración aunque cambiándole el nombre por el más innocuo de Día del Pacto o del Voto (en inglés *Day of the Covenant*; en afrikán *Geloftedag*).

284. Después de la guerra de 1879, en que las tropas británicas quebrantaron la resistencia del rey zulú Cetewayo, no ha habido más hostilidades entre blancos y bantúes, con excepción de dos insurrecciones de poca gravedad en 1888 y en 1906. El fusil había triunfado sobre la flecha y la azagaya. Los conquistadores europeos venidos de ultramar habían vencido, después de más de un siglo de luchas sangrientas, a los otros conquistadores negros venidos del norte. Desde entonces, los blancos han seguido esforzándose más o menos metódicamente por lograr un *modus vivendi* duradero con los bantúes pastores y agricultores sometidos todavía a la autoridad tribal en las tierras que éstos conservaron, sin privarse por ello de la mano de obra africana que necesitan para la agricultura, la minería, las fábricas y el servicios doméstico urbano.

vi) LOS INDIOS

285. Desde 1860, un factor adventicio ha venido a complicar el panorama étnico del Africa del Sur. El 16 de noviembre de 1860 desembarcaron en Puerto Natal los primeros 150 trabajadores con contratos de larga duración no rescindibles (*indentured workers*), reclutados por los británicos dueños de plantaciones de caña de azúcar de Natal. La mano de obra zulú había resultado muy deficiente, porque los hombres eran ante todo guerreros que despreciaban las faenas agrícolas de las cuales se encargaban tradicionalmente las mujeres.

Fueron precisos varios años para persuadir al Gobierno de Natal de que era conveniente contratar trabajadores en la India, y este Gobierno tuvo que obtener el consentimiento del de Londres y el de la administración británica en la India.

No hubo ninguna dificultad en conseguir voluntarios entre los indios de las castas más bajas. Estos hombres se comprometían a trabajar durante cierto número de años, al cabo de los cuales podían optar por hacerse renovar el contrato, permanecer libremente en el país o ser repatriados gratuitamente. La gran mayoría prefirió permanecer en el país. Muchos se dedicaron al cultivo de hortalizas en parcelas de tierras que lograban arrendar o comprar.

286. Paralelamente, un número reducido de indios musulmanes, menos pobres y más cultos, se establecieron en el país como comerciantes. No tardaron en

prosperar. Como resultado de todo ello, en 1869 ya había 5.000 indios en Natal.

287. Sólo en 1911 y a petición del Gobierno de la India terminó esta libre afluencia de trabajadores con contratos de larga duración al territorio sudafricano. Dos años después, en 1913, cesó de hecho toda la inmigración procedente de la India, puesto que la ley de reglamentación de la inmigración (*Immigrants Regulation Act*) promulgada en ese año confirió al Gobierno las facultades necesarias para prohibir la entrada al país de todas las personas consideradas indeseables.

288. Sin embargo, la tasa de natalidad de la población india es tan elevada que ese grupo étnico no ha cesado de aumentar, a pesar de una alta mortalidad. Hoy llega a 365.000. En Natal hay tantos indios como blancos (es decir, más de un cuarto de millón de cada uno de estos dos grupos). Además, hay más de 60.000 indios en Transvaal y en la Provincia del Cabo.

289. Mientras tanto, por presión de los europeos preocupados por la creciente competencia de los indios, los Gobiernos de Transvaal y de Natal aplicaron a éstos medidas restrictivas en lo relativo al ejercicio de los derechos políticos, o a la compra de bienes raíces y hasta a la libertad de trasladarse de una provincia a otra. De ahí los intentos de resistencia pasiva que en 1906 dieron lugar, por primera vez, a una campaña organizada. Su organizador fué el propio Mahatma Gandhi que entonces residía en el Africa del Sur. Fué así como creó, dejándole el sello de su personalidad, una tradición india de resistencia a toda política de discriminación.¹¹⁹ También contribuyó a ahondar la conciencia social y el particularismo de sus compatriotas establecidos en Africa del Sur.

III. Instituciones parlamentarias y administrativas

i) LA LEY DE UNIÓN DE 1909

290. La creación, el 31 de mayo de 1910, de una Unión Sudafricana compuesta de las dos ex repúblicas de Orange y del Transvaal y de las dos ex colonias británicas del Cabo de Buena Esperanza y de Natal hizo menos notorias las oposiciones y las rivalidades de antaño pero no las hizo desaparecer. Las divergencias de tradiciones y tendencias eran evidentes, sobre todo entre la antigua colonia del Cabo de Buena Esperanza, por una parte, y las dos antiguas repúblicas independientes, por otra.

En el Cabo de Buena Esperanza, desde el punto de vista teórico (aunque no siempre en la práctica) el Gobierno se resistía con una repugnancia instintiva a reconocer que el color y la raza fueran motivo válido para calificar o descalificar a un ciudadano para el ejercicio de los derechos políticos. Todos los hombres que reunían ciertas condiciones tenían el derecho de sufragio y, en teoría, cualquier votante podía ejercer cualquier tipo de cargo. En cambio, en Transvaal y en el Estado Libre de Orange, los "no europeos" estaban privados del derecho de sufragio y de todas las funciones públicas. En Natal, la tendencia era más bien la de ajustarse a la

situación jurídica y las prácticas y a los procedimientos políticos predominantes en las dos repúblicas, si bien en cambio, la provincia seguía sintiendo un apego apasionado por la Corona británica.

Pese a estas y a muchas otras divergencias que estorbaban y retrasaban la obra de unificación, nació un Estado perfectamente viable pero en el cual, como era de esperarse, acabaron por irse imponiendo gradualmente las actitudes raciales y de otros órdenes de la mayoría que es de origen neerlandés.

ii) EL GOBIERNO CENTRAL

291. A diferencia de otros Estados del *Commonwealth* británico, tales como el Canadá y Australia, la Unión Sudafricana es un Estado centralizado donde los consejos — no parlamentos — de las cuatro provincias carecen de todo poder soberano. El Gobernador General, representante de la Corona británica — que en un principio era un alto dignatario británico, pero que ahora es un destacado ciudadano sudafricano — es el lazo principal que vincula la Unión al *Commonwealth* británico. La verdadera soberanía reside en el Parlamento, compuesto de dos Cámaras, una Asamblea (*House of Assembly*) de 159 miembros que deben ser europeos y un Senado (*Senate*) de 48 miembros, también europeos. En efecto, los descendientes de los colonos neerlandeses y los descendientes de los colonos británicos se habían puesto de acuerdo para no conceder a los no europeos (en afrikaans, según una terminología mucho más precisa, *Nie-Blankes* es decir "no blancos") el derecho de ser representados por personas de su propio grupo, aunque constituían más de las tres cuartas partes de la población.

292. De los 159 miembros de la Asamblea, 150 son elegidos por los electores en las cuatro provincias (las mujeres "europeas" tienen el derecho de voto desde 1930). Desde 1949, seis son elegidos por los electores "europeos" del territorio del Africa Sudoccidental y tres son elegidos por los electores "africanos" de la Provincia del Cabo.

293. Tienen derecho a voto: 1) en las cuatro provincias, todos los ciudadanos "europeos" mayores de 21 años; 2) además, en la Provincia del Cabo y en Natal todos los "hombres de color" que sepan leer y escribir y que ganen por lo menos 50 libras por año o que ocupen un inmueble que valga por lo menos 75 libras; 3) en la Provincia del Cabo, los hombres "africanos" que sepan leer y escribir y que ganen 50 libras anuales por lo menos o que ocupen un inmueble que valga por lo menos 75 libras. Pero se les inscribe en un padrón electoral separado.

294. De los 48 senadores, 32, es decir 8 por provincia, son elegidos por los miembros de la Asamblea y por los miembros de los concejos provinciales; dos son elegidos por los miembros de la Asamblea y por los miembros de la Asamblea Legislativa del Africa Sudoccidental; 10 son nombrados por el Gobierno, y cuatro son elegidos por cinco años por los "africanos" de la Unión, con arreglo a un sistema bastante complicado de elecciones de segundo grado.

295. Además cabe observar que, entre los senadores nombrados por el Gobierno, cuatro deben serlo, según los términos de la *South Africa Act*, "principalmente por su conocimiento profundo, adquirido en el desempeño de funciones oficiales o de otro modo, de las necesidades y aspiraciones razonables de las razas de color en el Africa del Sur".

¹¹⁹ Véase la carta dirigida al Primer Ministro de la Unión por el Presidente del *South African Indian Congress*, el 20 de febrero de 1952: "Los indios del Africa del Sur están orgullosos de conservar como herencia espiritual, los preceptos y el ejemplo de Mahatma Gandhi, su devoción a la causa de la justicia y la verdad, y el valor y la decisión con que dirigió las luchas pacíficas contra la injusticia y la opresión". Véase el anexo VI.

296. El mandato de los senadores es de 10 años, en tanto que la Asamblea es elegida por cinco años.

297. Los dos idiomas oficiales de la Unión fueron, en un principio, el neerlandés y el inglés (artículo 137 de la *South Africa Act*). Pero pronto se comprobó que el idioma que en realidad se hablaba en el África del Sur se había apartado del neerlandés puro. En efecto, se debía considerar al afrikaans como un idioma separado, y la ley No. 8 de 1925 dispuso que el término "neerlandés" que figura en el artículo 137 de la *South Africa Act* de 1909, se debe interpretar, todas las veces que aparezca en dicha ley, en el sentido de que comprende al afrikaans. En efecto, esta "inclusión" es más bien una substitución debida a la independencia y el vigor del afrikaans.

298. El Parlamento sudafricano funciona de modo parecido al de Westminster. Lo mismo pasa con el Ejecutivo, salvo que uno de los ministerios (*Department*) más importantes, si no el más importante, es naturalmente el de Asuntos Indígenas. Porque no hay que olvidar que la Unión Sudafricana se asemeja mucho a una Potencia colonial, cuyas colonias o, si se prefiere, protectorados, estuviesen dispersos dentro del territorio metropolitano. Y este embrollo casi inextricable origina una situación única en su género.

iii) LOS GOBIERNOS PROVINCIALES

299. Cada una de las cuatro provincias de la Unión Sudafricana está administrada por un Administrador, ayudado por un Consejo Ejecutivo de cuatro miembros, y por el consejo provincial. El Administrador, que es nombrado por el Gobierno, preside el Consejo Ejecutivo. Debido a la centralización de los poderes en Pretoria (o en Ciudad del Cabo durante los periodos de sesiones del Parlamento, que por mandato de la ley se celebran en esta ciudad), las ordenanzas promulgadas por los consejos provinciales se limitan a cuestiones tales como la enseñanza primaria y secundaria (que a decir verdad constituyen su función más importante), los hospitales, las carreteras provinciales, etc. El derecho de estos consejos a percibir contribuciones o regalías está estrictamente limitado por el Gobierno central, que prefiere conservar en sus manos las cuestiones de hacienda, y que se ha acostumbrado a repartir discrecionalmente entre las provincias una parte de los créditos votados por el Parlamento.

iv) LAS AUTORIDADES LOCALES

300. La organización de la administración local, sumamente flexible, varía según las provincias, y hasta dentro de cada provincia. Así, por ejemplo, en la Provincia del Cabo, varias pequeñas circunscripciones administrativas locales pueden constituir un órgano intermedio superior: el Consejo de División (*Divisional Council*) que tiene incluso el derecho de percibir algunos impuestos menores. Pero el órgano administrativo más importante de la provincia es el *Magisterial District*, o circunscripción bajo la autoridad de un "magistrado" (*Magistrate*). En las grandes ciudades, el Consejo Municipal se encarga de la administración, y el "magistrado" se limita a la función de administrar justicia; pero muy a menudo, el "magistrado" desempeña una gran variedad de funciones administrativas. En el campo, tiene mucho más de administrador que de juez. Esta combinación, aparentemente algo anticuada, de funciones administrativas y judiciales, además de ser económica, parece dar buenos resultados en la práctica.

301. Todas las ciudades de cierta importancia tienen un Consejo Municipal electivo. En el Estado Libre de Orange y en Transvaal, los "no europeos" no pueden ser miembros de dicho Consejo; en Natal, sólo los "hombres de color" (*coloured*) tienen el derecho de voto además de los "europeos"; en la Provincia del Cabo, todas las razas tienen en principio acceso a las funciones municipales. Así, por ejemplo, en la Ciudad del Cabo y en Puerto Elizabeth algunos indígenas africanos han desempeñado la función de concejeros municipales. Citemos, a título de ejemplo a la señora Z. Cool que actualmente pertenece al group "*coloured*" y es miembro del Consejo Municipal de Ciudad del Cabo y preside desde 1949 el Comité de Higiene y Vivienda de dicho Concejo.

302. No hay ciudad, aldea, ni explotación agrícola de la Unión donde no estén abundantemente representados los bantúes, indios, mestizos e incluso mezclas de varios de estos grupos. En las explotaciones agrícolas, se aloja a los africanos o a los mestizos en caseríos (*compounds*) edificadas a alguna distancia de la casa de los amos. En las ciudades, aparte de los sirvientes que viven en piezas o en casitas separadas cerca de sus patronos, los "africanos" suelen estar obligados a residir en barrios (en afrikaans, *lokasies*) especiales que son administrados por separado.

303. No es posible entrar aquí en pormenores acerca de esta compleja organización, basada en una larga tradición, pero por lo menos hay que mencionar que en todos los lugares en que hay una *lokasie* africana, ésta depende directamente de un comité municipal de asuntos indígenas. Este comité está asesorado por un consejo consultivo indígena. Este último se compone generalmente de seis miembros "africanos", tres elegidos por los habitantes africanos de la *lokasie* y tres designados por el administrador (*manager*) europeo que preside dicho consejo. Las opiniones de este consejo consultivo pueden ser o no ser atendidas, pero todo proyecto de ordenanza del concejo municipal que afecte a la *lokasie* debe ser aprobado por el Administrador de la provincia o por el Ministro de Asuntos Indígenas antes de pasar a ser una ordenanza municipal.

v) LAS RESERVAS INDÍGENAS

304. Casi un tercio de la población bantú del África del Sur o sea unos 3.000.000 de habitantes, vive en "reservas", muchas de las cuales son pequeños enclavados, en tanto que otras, sobre todo al este de la Provincia del Cabo, más allá del río Kei, o Transkei, en Zululandia (Natal) y en el norte de Transvaal, son territorios bastante extensos. Sin embargo, las reservas indígenas no representan actualmente más que el 9,7% de la superficie de la Unión. Si las compras adicionales de tierras estipuladas por la ley alcanzan la superficie prevista de 58.000 millas cuadradas, este porcentaje se elevará al 13%.

305. Los sistemas de la administración de estas reservas varían según su extensión, según el mayor o menor vigor de las instituciones tribales, y también en cierta medida, según las tradiciones provinciales, pero todas dependen directamente de un Ministerio de Asuntos Indígenas de tendencias centralizadoras que ha inspirado la legislación reciente encaminada a lograr una cierta uniformidad. (Ley de 1951 relativa a las autoridades encargadas de la población bantú (*Bantu Authorities Act*)).

Este Ministerio, en atribuciones cada vez mayores, se encarga de mantener el orden público y la administración de la justicia en los territorios indígenas; tiene además una función primordial: la compra y la habilitación de las tierras pertenecientes al Fondo Fiduciario Indígena del Africa del Sur (*South African Native Trust Fund*), previsto por la ley denominada *Native Trust and Land Act* de 1936.

306. Para todos los efectos administrativos, el país está dividido en seis circunscripciones, cada una dirigida por un comisionado principal de asuntos indígenas (*Chief Native Commissioner*). El Ministro está asesorado y aconsejado por una Comisión de Asuntos Indígenas nombrada por el gobierno, que está compuesta de tres miembros por lo menos y de cinco como máximo y tiene un mandato de cinco años.

307. Las decisiones del Ministro revisten la forma de "*proclamations*" firmadas por el gobernador general. En otras palabras, el Ministro de Asuntos Indígenas, si bien recibe ciertas instrucciones del Parlamento, a cuya fiscalización política está sujeto, es en cierto modo al mismo tiempo legislador y administrador y puede dictar verdaderos decretos leyes. Por ello, el Honorable Sr. M. J. Jansen, Ministro de Asuntos Indígenas, antes de asumir estas nuevas funciones de Gobernador General pudo declarar fundadamente en la Asamblea el 20 de abril de 1950: "Este Ministerio constituye de hecho un Gobierno con diferentes subsecretarías, cada una de las cuales se encarga de un aspecto determinado de la vida indígena".

vi) EL TRANSKEI

308. Como el territorio más extenso sin solución de continuidad, habitado exclusivamente por los bantúes, es el de Transkei, situado al este de la Provincia del

Cabo, es útil tomarlo como ejemplo para describir sumariamente las modalidades de la administración de dichos territorios.

El Transkei depende directamente de uno de los seis comisionados principales de asuntos indígenas, entre los cuales se divide el territorio de la Unión y, desde 1894, tiene un régimen original de representación indígena que comprende consejos locales y consejos de distrito. Hay 26 de estos últimos, compuestos de seis miembros cada uno, cuatro de los cuales elegidos por los indígenas y dos nombrados por las autoridades "europeas". Los preside el "magistrado" que es europeo. Cada consejo de distrito delega tres representantes africanos (uno designado y dos elegidos) al Consejo General de Territorios transkeyanos o *Bunga* (nombre indígena), sito en Umtata. Este último está presidido por el magistrado principal del Transkei y los 26 magistrados de distrito son miembros *ex officio* de dicho consejo.

309. Además, según una disposición bastante sorprendente, los jefes indígenas de Pondolandia occidental y de Pondolandia oriental, así como de Tembulandia, son también miembros natos de dicho consejo. Esta anomalía refleja en cierto modo las vacilaciones pasadas del Gobierno central entre dos políticas posibles aunque contrapuestas: socavar o destruir el poder despótico de los jefes de tribu e instaurar un gobierno local basado en elecciones "democráticas" o mantener, e incluso fortalecer los poderes de dichos jefes, en la inteligencia de que éstos deben someterse dócilmente a las instrucciones del Ministerio de Asuntos Indígenas.

La primera política sigue la orientación de la tradición democrática de la Provincia del Cabo; la segunda se ajusta más a las concepciones nacionalistas, y es la que ha prevalecido en la *Bantu Authorities Act* de 1951.

Capítulo IV

SITUACION DEMOGRAFICA DE LOS GRUPOS ETNICOS¹²⁰

310. La complejidad del problema étnico, la insuficiencia de los datos estadísticos y el reducido número de estudios cabales realizados sobre la materia, hacen difícil un estudio de la situación demográfica de la Unión Sudafricana. Por ello, el presente bosquejo no constituye sino una exposición sumaria de la situación y de las tendencias demográficas de cada uno de los cuatro grupos étnicos en que se divide la población de la Unión Sudafricana.¹²¹

311. Para facilitar el estudio de esta cuestión, se ha dividido el capítulo en cinco secciones:

I. Información preliminar;

- II. Características y composición de los grupos étnicos;
- III. Situación actual de la población;
- IV. Movimiento de la población;
- V. Previsiones demográficas para la generación próxima.

I. Información preliminar

312. Lo primero que surge de la documentación es que viven en el territorio de la Unión Sudafricana 12.646.000 habitantes, y que la población ha aumentado desde 1904, en la siguiente progresión:

Habitantes		Habitantes	
1904	5.175.000	1936	9.589.000
1911	5.973.000	1946	11.418.000
1921	6.929.000	1951	12.646.000

del *Royal Institute of International Affairs. Oxford University Press, 1945.*

2) C. W. de Kiewiet, *A History of South Africa. Social and Economic. Oxford University Press, 1946.*

3) L. T. Badenhorst, *The Future Growth of the Population of South Africa and its Probable Age Distribution*, páginas 3 a 46 de *Population Studies*, Vol. IV No. 1, junio de 1950, y *Territorial Differentials in Fertility in the Union of South Africa, 1911-1936*, páginas 135 a 162 de *Population Studies*, Vol. VI, No. 2, noviembre de 1952, *Cambridge University Press.*

¹²⁰ Para la preparación de este capítulo, la Comisión ha tenido en cuenta un estudio realizado por los servicios competentes de la Secretaría de las Naciones Unidas, así como un informe que le sometieron, a petición de la Comisión, el Sr. Alfred Sauvy, Director del Instituto Nacional de Estudios Demográficos, de París, y el Sr. Frederic Tabah.

¹²¹ Los datos que figuran en el presente capítulo se han tomado de documentos oficiales del Gobierno de la Unión Sudafricana (censos, informes, etc.), así como de otros informes estadísticos. También se ha recurrido a diversos trabajos, y a las obras siguientes:

1) Lord Hailey, *An African Survey. A Study of Problems arising in Africa South of the Sahara*. Obra publicada por el *Committee of the African Research Survey*, bajo los auspicios

313. Pero no bien se trata de penetrar en el significado de esas cifras y de comprender las condiciones de ese aumento, se tropieza con una dificultad esencial: sólo se dispone de estadísticas fieles para un sector de la población. En cuanto a los demás, los datos son con frecuencia sumarios y poco seguros, hasta tal punto que cabe dudar del sentido mismo de la variación de ciertos grupos.

II. Características y composición de los grupos étnicos

314. Las autoridades de la Unión dividen oficialmente a la población de la Unión Sudafricana en cuatro grupos étnicos:

- 1) "Europeos" (*Europeans*);
- 2) "Indígenas" (*natives*);
- 3) "Asiáticos" (*Asiatics*) y
- 4) "Personas de color" (*coloured*).

Estas denominaciones se interpretan así:

1) La expresión "europeos" se aplica a las "personas de pura cepa europea".

2) "Indígenas" (*natives*) designa a las personas "de pura cepa bantú". Las personas comprendidas en este grupo son llamadas a veces "africanos" (*Africans*) o bantúes, voces sinónimas.

3) "Asiáticos" (*Asiatics*) son "las personas originarias del Asia y sus descendientes; este grupo está constituido sobre todo por indios".

4) El grupo de los "mestizos y otras personas de color" (*mixed and other coloured*) comprende principalmente a los mestizos del Cabo (*Cape coloured*), pero también a los "malayos del Cabo, bosquimanos, hotentotes y todas las personas de sangre mezclada".

A veces se engloba a estos tres últimos grupos en la expresión "no europeos".¹²²

315. La Comisión se ha visto obligada a utilizar esta clasificación a sabiendas de sus imperfecciones y de las dificultades que plantea. Así, no puede dejar de señalarse que en la Unión Sudafricana los "blancos" son considerados como "europeos", sea cual sea su continente de origen, lo que se refleja en las expresiones *afrikaans Blankes* y *Nie-Blankes*. Por otra parte, la denominación *coloured* ("persona de color") tiene un sentido mucho más restringido que el que se le da por lo general en los países anglosajones y, en la práctica, designa casi siempre únicamente a los mestizos, pero no a los negros ni a los asiáticos. En el curso de su informe la Comisión tuvo que examinar en repetidas oportunidades ciertos ejemplos de las dificultades que plantea esta clasificación, en particular en la observación preliminar del Capítulo VI, en el que se estudia la legislación sudafricana relativa a las diferencias del trato dado a los diversos grupos.¹²³

316. En la presente sección se incluyen algunos datos sobre los diversos grupos étnicos, que se examinarán por orden de importancia numérica, y no en el orden oficial indicado precedentemente. Más adelante se darán datos más detallados.

i) LA POBLACIÓN INDÍGENA (BANTÚES)

317. Los bantúes constituyen el grupo étnico más importante. En el censo de 1946 se calculó que sumaban

7.831.000 personas. No forman un grupo étnico homogéneo.

318. *Idiomas*. Los principales idiomas bantúes son los siguientes:

	Porcentaje		Porcentaje
Kosa	30	Sepedi	9,8
Zulú	26	Chuana	7,4
Sesuto	11,1	Shangaan	4,7

La distribución de estos grupos por regiones es la siguiente:

Provincia del Cabo: el 85% de los bantúes son kosas;

Provincia de Natal: el 93% de los bantúes son zulúes;

Estado Libre de Orange: el 64% de los bantúes son sesutos.

Se halla representada en el Transvaal, donde en el censo de 1946 se enumeraron 3.122.000 bantúes, la mayoría de los grupos étnicos bantúes. Sin embargo, los grupos étnicos que figuran a continuación están limitados casi exclusivamente al Transvaal, en las siguientes proporciones:

	Porcentaje		Porcentaje
Sepedi	99	Shangaan	97
Venda	99	Swazi	95
Ndebele	98	Chuana	63 ¹²⁴

319. El conocimiento de los dos idiomas oficiales, el inglés y el afrikaans, se halla un poco más difundido entre los hombres que entre las mujeres. De toda la población bantú, el 7% sabía inglés, el 13% sabía afrikaans, el 6% sabía los dos idiomas y el 74% no conocía ninguno de los dos.

320. *Religiones*. Según el censo de 1936, la distribución de los bantúes por religiones era la siguiente:

	Porcentaje		Porcentaje
"Paganos"	50,4	Luteranos	4,7
Separatistas		Católicos	3,5
indígenas ¹²⁵	16,5	Iglesias Holandesas	
Metodistas	12,1	Reformadas	2,3
Anglicanos	6,2	Diversos	4,3

Estaban clasificados como "paganos" más de la mitad de los bantúes de las provincias del Cabo, Natal y Transvaal, pero sólo una cuarta parte de los bantúes del Estado Libre de Orange. Entre las sectas cristianas, los separatistas indígenas son los más numerosos en todas las provincias, con excepción de la del Cabo, donde los metodistas ocupan el primer lugar. Sólo 1.440 bantúes eran musulmanes.

321. *Analfabetismo*. El porcentaje de bantúes mayores de 10 años de edad que sabían leer y escribir en su propio idioma era el siguiente: 27,0% sabían leer y escribir, 1,9% sólo sabían leer, 69,9% eran analfabetos y 2,1% no respondieron a la pregunta correspondiente.

El porcentaje de personas que saben leer y escribir es un poco más elevado entre los hombres que entre las mujeres (27,8% y 26,1% respectivamente). En las regiones urbanas el número de personas que saben leer y escribir es más del doble que en las regiones rurales (43,8% y 21,4% respectivamente). Mientras

¹²⁴ Unión Sudafricana, censo de 1946. *Special Report No. 189. Official and Home Languages and Literacy of Natives*, julio de 1951, página XIII.

¹²⁵ Este grupo incluye unas 800 iglesias formadas por los bantúes cristianos que no están sometidos a ninguna disciplina ni influencia europea.

¹²² *Official Year Book of the Union of South Africa*, 1949, página 1095.

¹²³ Véanse los párrafos 445 y siguientes.

que la proporción de hombres que saben leer y escribir en las regiones rurales es apenas superior a la de las mujeres (21,6% y 21,1%), el número de mujeres que saben leer y escribir en las regiones urbanas (50,9%) es claramente superior al de hombres (40,5%). Esta situación se explica por el elevado porcentaje de analfabetos entre los hombres de la región del Witwatersrand, especialmente entre los bantúes que trabajan en las minas.

322. El 10,5% de los bantúes mayores de 10 años de edad saben leer y escribir en inglés y el 4,6% en afrikaans. La proporción de personas que saben leer y escribir tanto en inglés como en afrikaans es más elevada en las regiones urbanas que en las regiones rurales, y en las regiones urbanas es dos veces más elevada entre las mujeres que entre los hombres.¹²⁶

323. De los bantúes incluidos en el censo en 1946, el 93,2% había nacido en territorio de la Unión, el 6,5% en el extranjero y el 0,3% no indicaba lugar de nacimiento. Entre los bantúes nacidos fuera del territorio de la Unión, 199.327 habían nacido en Basutolandia; 141.417 habían nacido en el Africa Oriental Portuguesa; 61.000 habían nacido en Nyasalandia; 45.549 habían nacido en Rhodesia del Sur y en Rhodesia del Norte; 38.559 habían nacido en Bechuania; 33.738 habían nacido en Swazilandia; 6.716 habían nacido en Angola; 4.990 habían nacido en Africa Sudoccidental; 2.937 habían nacido en Tanganyika.

Las informaciones más detalladas de que se dispone para 1936 indican que entre los bantúes nacidos fuera del territorio de la Unión, si bien la gran mayoría estaba constituida por adultos de sexo masculino, también se había incluido en el censo en el Estado Libre de Orange un número considerable de mujeres nacidas en Basutolandia. La mayoría de los bantúes nacidos en el extranjero se encontraban en el Transvaal, donde por lo general trabajaban en las minas.

324. El consiguiente desequilibrio del porcentaje de varones en el total de la población se explica en parte por el número de hombres y de mujeres bantúes que se encuentran en cada provincia, pues el Transvaal atrae a la mayoría de los trabajadores migrantes. El número de hombres por cada cien mujeres era el siguiente:

Distribución de los indígenas (bantúes) por sexo y por provincia en 1936

Provincias	Hombres	Mujeres	Número de hombres por cada 100 mujeres
El Cabo (exclusive los territorios del Transkei)	429.447	462.148	93
(Territorios del Transkei)	488.898	665.077	74
Natal (exclusive Zululandia)	584.473	617.719	95
(Zululandia)	158.127	194.310	81
Transvaal	1.381.014	1.063.366	130
Estado Libre de Orange	270.692	282.418	96
TOTAL	3.312.651	3.284.038	101

El reducido porcentaje de varones registrado en los territorios del Transkei y en Zululandia, así como el elevado porcentaje que hay en Transvaal, ponen de manifiesto el grado en que las migraciones de trabajadores han acarreado una separación de los hombres y las mujeres adultos. En cuanto al resto de las provincias del Cabo y de Natal, así como en el Estado Libre de Orange, los porcentajes indicados precedentemente no muestran las diferencias entre las diversas partes de

esas provincias. Además, no hay que olvidar que en los datos relativos a hombres y mujeres se incluyen numerosos niños, y que, en consecuencia, el desequilibrio de los porcentajes de varones y mujeres es mucho más elevado en los adultos. En la sección III del presente capítulo se encontrarán otros detalles sobre este particular.

ii) LOS "EUROPEOS"

325. La "población europea" tiene dos orígenes:

a) Por una parte la población cuya lengua es el afrikaans, población que descende de los primeros colonos neerlandeses que se establecieron en el país hace ya más de tres siglos. Aunque el número de colonos neerlandeses llegados al Africa del Sur no fué nunca muy elevado, su elevada tasa de crecimiento natural tuvo como consecuencia un rápido aumento de ese grupo étnico, que por ese motivo debió ocupar regiones cada vez más extensas del territorio. Los afrikaners constituyen sobre todo una población rural y agrícola; sin embargo, y en particular en el curso de los últimos años, el desarrollo industrial del país ha traído un cambio a este respecto.

b) La fecha de establecimiento en el Africa del Sur de una población de habla inglesa es más reciente. Sólo en el último siglo se trasladó al Africa del Sur un número considerable de inmigrantes de habla inglesa. En esa época, la población de Inglaterra ya estaba muy concentrada en las ciudades lo cual explica que las características culturales de este sector de la población sean diferentes. En el siglo pasado, la población de habla inglesa se hallaba concentrada en su mayor parte en las ciudades de las provincias del Cabo y de Natal. Después, y como consecuencia del desarrollo de las explotaciones mineras y de la industria, buena parte de la población de habla inglesa fué a instalarse en las regiones urbanas de Transvaal. En el curso del siglo XX la inmigración ha aumentado sobre todo los efectivos de la población de habla inglesa, pero los afrikaners han tenido una tasa mucho más elevada de crecimiento vegetativo.¹²⁷

326. Entre 1925 y 1939, la inmigración neta ascendió apenas a 44.000 personas. Después de 1940 fué mayor el número de emigrantes que de inmigrantes. Pero nuevamente en el curso de 1947, 1948 y 1949 se registró un número mayor de inmigrantes que de emigrantes (55.000 inmigrantes más). En 1950 y en 1951 la emigración ha sido mayor que la inmigración. La mayoría de los inmigrantes vinieron del Reino Unido y la mayoría de los emigrantes fueron a Rhodesia del Sur. Puede considerarse excepcional la inmigración del período 1947-1949, y es poco probable que en un futuro cercano la inmigración o la emigración europea en la Unión Sudafricana llegue a ser importante.

327. Debido a la disminución de la corriente inmigratoria, la población "europea" es hoy una población "de origen europeo".

En 1946, de 100 "europeos", 89,4 habían nacido en la Unión, 5,6 en el Reino Unido o en Irlanda y el resto en diversos países extranjeros.

328. *El idioma* es el criterio principal que permite distinguir esas dos poblaciones. En el cuadro siguiente

¹²⁷ Para completar el cuadro de la inmigración europea, conviene recordar que ciertos elementos franceses (hugonotes) y alemanes (hannoverianos) vinieron a sumarse a la población de origen holandés. También debe señalarse cierta inmigración judía, procedente de Europa central y oriental, en los primeros años del siglo XX.

aparece la distribución de la población europea por idiomas, según el censo de 1946:

<i>Idioma hablado en el hogar</i>	<i>Total</i>	<i>Regiones urbanas</i>	<i>Regiones rurales</i>
Afrikaans	7,3	47,8	82,4
Inglés	39,4	48,5	15,3
Los dos idiomas	1,3		
Ninguno de los dos idiomas	2,0	3,7	2,3
	100,0	100,0	100,0

329. El afrikaans es mayoritario en tres provincias: Estado Libre de Orange, 86,7%; El Cabo, 58,7%; Transvaal, 58,4%. Por el contrario, el inglés predomina en Natal, donde lo habla el 74,1% de los europeos.

330. Sólo en los últimos tiempos se ha hecho muy pareja la proporción de europeos que hablan inglés y afrikaans en las ciudades. En 1936, el 52,6% de la población urbana europea era todavía de habla inglesa y sólo el 41% hablaba afrikaans. Por otra parte, en 1936 los afrikaans constituían el 84% de la población rural, pero esta proporción ha disminuído posteriormente. Si hay más afrikaans en las regiones urbanas y, por lo tanto, menos en las regiones agrícolas, ello se debe a que el desplazamiento de las regiones rurales a las regiones urbanas se ha hecho a un ritmo más rápido entre los afrikaners que entre los británicos. Es probable que con el desarrollo de las ciudades la proporción de afrikaners en la población urbana sea cada vez mayor. Sin embargo, en las grandes ciudades parece preponderar aún el empleo del inglés. Así, en 1946, por cada 100 europeos que hablaban inglés, sólo había 40 que hablaban afrikaans en el Cabo y 16 en Durban. No obstante, en Pretoria (capital de la Unión Sudafricana) y en Bloemfontein (capital del Estado Libre de Orange), los europeos que hablaban afrikaans eran mucho más numerosos que los de habla inglesa.

331. Ello no impide que el conocimiento del inglés, así como el del afrikaans, esté cada vez más difundido. En 1946, el 69% de todos los europeos podían utilizar ambas lenguas, el 17% sólo podría expresarse en inglés y el 13,8% sólo en afrikaans. El bilingüismo es casi general entre el elemento joven de la población.

332. La religión es, después del idioma, el principal rasgo distintivo. Según el censo de 1936, más de la mitad de la "población europea" pertenecía a las Iglesias Holandesas Reformadas. La "población europea" se distribuía así, por religiones:

	<i>Porcentaje</i>
Iglesias Holandesas Reformadas	54,3
Iglesia Anglicana	17,2
Culto metodista	7,1
Iglesia católica	4,6
Culto hebreo	4,5

El resto de la población pertenece, en su mayoría, a otras varias sectas protestantes.

333. Las diferencias que se advierten en la tradición cultural de los dos principales grupos europeos se reflejan igualmente en la distribución de esta población por profesiones. Es probable que esas diferencias vayan atenuándose a medida que aumente el número de europeos de lengua afrikaans en las ciudades. Los datos que se dan a continuación están tomados del censo de 1936. En esta época, el 11,3% de la "población europea" que se dedicaba a la agricultura, a la silvicultura o a la pesca era de habla inglesa y el 86,4% de habla afrikaans. Asimismo, los afrikaners tenían una ligera mayoría en la administración pública y en los transportes. En todos los demás sectores de actividad económica

la población europea de habla inglesa era más numerosa que la población europea de habla afrikaans.

La población de habla inglesa constituía la siguiente proporción de los diversos grupos profesionales:

	<i>Porcentaje</i>
Minas	59,5
Industrias mecánicas y metalúrgicas	65,9
Comercio y finanzas	69,1
Profesiones liberales	69,2
Deportes y espectáculos públicos	80,4

iii) LA "POBLACIÓN DE COLOR"

334. Hay que distinguir esta población, la gran mayoría de la cual vive en la Provincia del Cabo, de los indígenas (bantúes) por una parte, y de los asiáticos por otra. Esta distinción se impone sobre todo porque este elemento de la población se ha desarrollado de manera diferente y ha gozado de una situación jurídica y social diferente.

"Este grupo de población se compone de los descendientes de los esclavos mestizos que se hallaban en la antigua región del Cabo, de los restos de la población hotentote y de algunos elementos de sangre europea y bosquimana. . . . En 1936 el grupo llamado "mestizos del Cabo" (*Cape coloured*) comprendía las tres cuartas partes de todas las personas "de color" (*coloured*) y sólo otros tres grupos étnicos representaban más de 1% de esta población, a saber: los hotentotes, el 11,25%, los malayos del Cabo el 4,43% y los griquas el 4,11%. Pero esta clasificación sólo puede considerarse como aproximada, pues la población llamada "de color" se halla muy mezclada y son raros los hotentotes, bosquimanos y griquas puros, por ejemplo. Aunque el grupo más numeroso — los llamados "mestizos del Cabo" — está compuesto en su mayor parte de malayos y de hotentotes, con algunos elementos de origen europeo, han pasado recientemente a formar parte de él elementos bantúes y de otro origen."¹²⁸

335. Los datos que se dan a continuación indican hasta qué punto las "personas de color" han asimilado la cultura europea. En 1946, el 89,1% de este grupo hablaba el afrikaans en el hogar y la mayoría de los demás el inglés. El inglés parece ser de uso un poco más frecuente entre la población urbana, mientras que la gran mayoría de las "personas de color" de las regiones rurales habla el afrikaans. Sólo el 0,5% de la población de este grupo habla el hotentote o el bosquimano.

336. Asimismo, las "personas de color" han adoptado frecuentemente una religión europea. Según el censo de 1936, el 92,1% eran cristianos, el 4,6% musulmanes¹²⁹ y el 2,3% "paganos". Sin embargo, la distribución entre las diversas sectas cristianas es diferente de la que se registra entre los europeos, como lo indican las cifras siguientes:

	<i>Porcentaje</i>
Iglesias Holandesas Reformadas	29,2
Iglesia Anglicana	21,2
Iglesia Congregacionalista	11,3
Iglesia Metodista	10,6
Iglesia Luterana	7,7
Iglesia Católica	4,7
Otras sectas cristianas	7,4

337. A diferencia de lo que ocurre con la población bantú y, en menor grado con los asiáticos, la proporción de hombres y mujeres de la "población de color" es

¹²⁸ L. T. Badenhorst, *The Future Growth*, op. cit. págs. 7 y 8.

¹²⁹ Sobre todo malayos del Cabo.

estable, tanto en las regiones urbanas como en las rurales; por otra parte, se aproxima bastante a la de los europeos. Aun en las regiones como Natal y el Estado Libre de Orange, donde las colectividades "de color" son poco numerosas, la proporción de hombres y mujeres no se aleja mucho de lo normal.

iv) LOS ASIÁTICOS

338. La población asiática, de reciente origen, fué introducida en el país para contar con mano de obra. Comprende 365,000 indios y 4.000 chinos.

339. Hacia el final del siglo XIX se llevó al Africa del Sur a muchos indios para trabajar bajo contrato.¹³⁰ La capacidad que demostraron tener para crear colectividades, distintas desde el punto de vista cultural y, no obstante ello, notables por su integración y su estabilidad, los distingue netamente de las poblaciones bantúes cuya estructura social tribal ha sido "corroída" por el contacto con la economía europea, basada en el dinero. "Los colonos ingleses, lo mismo que los colonos holandeses, obligados ya ineludiblemente a resolver el difícil problema de los indígenas, consideraron al inmigrante indio como una nueva fuente de complicaciones. En efecto, los indios poseían una civilización vigorosa y diferente, que les era propia, y personificaban el peligro de una afluencia ilimitada de asiáticos" . . . "Además de estos trabajadores contratados, vino igualmente de la India una corriente constante de inmigrantes independientes"¹³¹ a establecerse en esa época en el Africa del Sur. La inmigración de los trabajadores indios con contratos de larga duración cesó en 1911. La ley de inmigración de 1913 (*Immigrants Regulation Act*) puso término a la entrada de indios en la Unión en número considerable.

340. Por otra parte, en el curso de los años 1904 a 1906, la aguda escasez de mano de obra en las minas del Transvaal tuvo como consecuencia la entrada de trabajadores chinos. En 1907 su número alcanzaba a 54.000.¹³² El temor de que se originaran problemas étnicos más arduos todavía provocó la repatriación, en 1910, de la mayoría de los chinos. En 1946, sólo figuraban en el censo 3.986 personas cuyo idioma era el chino, residiendo la mayoría en el Transvaal.

Actualmente, a causa de las tendencias de la opinión, se excluye casi por completo la posibilidad de una nueva inmigración asiática.

341. Pero esta población de origen asiático, poco numerosa, crece rápidamente. Ha dado pruebas simultáneas de su notable capacidad de adaptación y de su empeño por conservar celosamente su cultura. Dicho en otra forma, si bien su "acomodación" tuvo éxito, no se ha registrado ninguna "asimilación" a otros grupos de población. Esta inmigración de trabajo se convirtió poco a poco en una inmigración demográfica. Efectivamente, al principio se componía sobre todo de jóvenes adultos varones. Pero, a causa del crecimiento natural, la composición de la población "asiática" se ha transformado radicalmente. El número de hombres por cada 100 mujeres ha evolucionado en la siguiente forma: 1904, 207; 1936, 119; 1946, 109.

342. En 1936, se registraban todavía proporciones anormales de hombres para las edades de 45 años y más; esta categoría representa los sobrevivientes de los primeros inmigrantes. Actualmente, estas personas

debían haber llegado a los 60 años, mientras que casi todas las personas de menos de 60 años han nacido en el territorio de la Unión. Según el censo de 1946, solamente el 11,3% de la población "asiática" no había nacido en la Unión, habiendo nacido en la India un 9,7%. Esta fracción de la población "asiática" nacida en el extranjero está desapareciendo.

La mayoría de los "asiáticos" incluidos en el censo de 1946 vivían en la provincia de Natal, donde había 106,4 hombres por cada 100 mujeres (107,6 en las regiones urbanas, y 104,3 en las regiones rurales), que es una proporción casi normal. Sin embargo, ciertas comunidades asiáticas no han llegado aún a esta estabilidad o sólo la han alcanzado recientemente. En el Transvaal en 1946, había 121,7 hombres por cada 100 mujeres y en la provincia del Cabo la proporción era de 129,3. En el Estado Libre de Orange, figuran solamente en el censo 11 asiáticos en total. En el censo de 1936, la proporción de hombres entre los "asiáticos" en Transvaal y en la Provincia del Cabo era mucho más elevada aún (152 y 174 respectivamente por cada 100 mujeres).

343. Según el censo de 1946, las lenguas que hablan en sus hogares los grupos de población asiáticos se reparten como sigue:

	Porcentaje
Tamil	33,3
Indi	23,9
Gujarati	10,3
Telegu	8,5
Urdu	5,5
Otros idiomas de la India	9,5
TOTAL	91,0
Chino	1,4
Inglés	4,0
Idiomas diversos o no especificados	4,6

La persistencia de los idiomas de la India, a pesar de haberse detenido la inmigración en 1913, atestigua el vigor cultural del grupo asiático. La difusión en este grupo de población del conocimiento de los idiomas oficiales (41% de la población india conoce el inglés y el 9,8% el afrikaans, además del inglés) demuestra hasta qué punto es capaz de adaptarse al medio. El gujarati es el idioma que predomina entre los "asiáticos" del Transvaal. En cambio en la Provincia del Cabo, los "asiáticos" usan sobre todo el afrikaans en sus hogares.

344. Según el censo de 1936, el 72,7% de los asiáticos es de religión hindú, el 19,4% musulmán, y el 4,9% cristiano.

III. Situación actual de la población

345. El censo más reciente se levantó en 1951. Para conocer resultados detallados, es preciso referirse aún a los censos de 1946 y de 1936. Se levantaron igualmente censos en 1904, en 1911 y en 1921. Además, en 1918, 1926, 1931, y 1941, se levantaron censos de la población europea en particular.

i) CRITERIO DE CLASIFICACIÓN

346. ¿Con qué criterio se clasifica a los habitantes en los diferentes grupos étnicos? En el censo de 1951 se ha seguido la siguiente regla: "Se llama blanco a la persona que lo es manifiestamente por su aspecto o que es considerada generalmente como tal. Lo que rige la clasificación social de una persona es su aspecto

¹³⁰ Véase el capítulo III, párrafo 285 y siguientes.

¹³¹ Lord Hailey, *op.cit.*, p. 319-320.

¹³² De Kiewiet, *op.cit.*, p. 165.

a la consideración social y no, como antes, su ascendencia.¹³³ La misma regla se aplica a los indígenas, a los "asiáticos" y aun a los malayos del Cabo (estos últimos han entrado en una nueva categoría, en el censo de 1951). Toda persona no clasificada en uno de los grupos pertenece a la categoría de las denominadas "de color" (*coloured*).

ii) DESARROLLO DE LOS DIVERSOS GRUPOS ÉTNICOS

347. Todos los grupos étnicos se han desarrollado rápidamente. La proporción de cada uno de ellos dentro de la población total no ha variado casi nada desde hace 50 años, como se ve en cuadro siguiente:

Fecha	Población (millares)	Porcentaje				
		Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Total
1904	5.176	67,4	21,6	8,6	2,4	100,0
1911	5.973	6,73	21,4	8,8	2,5	100,0
1921	6.929	68,0	21,9	7,9	2,2	100,0
1936	9.590	68,8	20,9	8,0	2,3	100,0
1946	11.418	68,6	20,8	8,1	2,5	100,0
1951* ...	12.646	67,5	20,9	8,7	2,9	100,0

*Resultados preliminares

348. Antes de comentar estas cifras, conviene recordar que sólo pueden aceptarse con muchas reservas. Tan sólo las más recientes ofrecen algún valor. Las cifras absolutas de 1946 y 1951 (en millares) son las siguientes:

Fecha	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Total
1946	7.831	2.373	929	285	11.418
1951	8.535	2.643	1.102	365	12.646

He aquí las razones principales de las reservas expresadas sobre los censos: el rigor del empadronamiento varía conforme a los grupos étnicos. Es satisfactorio en el caso de los "europeos", pero imperfecto para los otros grupos. Hasta una época reciente aun, las reglas del empadronamiento variaban según las provincias. Finalmente, los censos han mejorado notablemente en el curso de los últimos años; los resultados de los censos anteriores son, pues, difíciles de comparar con los de 1946 y 1951.

349. En este período de casi medio siglo, el aumento rápido de la población se explica casi completamente por el crecimiento natural. En el curso del siglo XX la inmigración europea ha tenido relativamente poca importancia. En cuanto a la inmigración procedente de Asia, cesó casi por completo en 1913 y fué luego seguida por una cierta corriente de emigración. La población "de color" se compone por entero de personas nacidas en la Unión. Se han registrado venidas de bantúes, procedentes de territorios vecinos, pero esta inmigración sin ser insignificante, tiene poca importancia.

350. Según el cuadro precedente, es la "población asiática" la que parece haber aumentado más. En cuanto a la "población europea", su crecimiento quizás sea un poco menos rápido que el de los otros grupos, con excepción del período anterior a 1921 (la epidemia de gripe de 1918 que había afectado relativamente poco a los europeos, atacó fuertemente a la población "de color" y a la población asiática). Sin embargo, debido al notable mejoramiento de la técnica del censo, es posible que el crecimiento del elemento indígena que aparece en las estadísticas sea superior al efectivo.

iii) DISTRIBUCIÓN LOCAL

351. En el cuadro siguiente se indica en millares la composición étnica de la población de cada provincia (1946):

Provincia	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Total
El Cabo	2.338	871	830	15	4.054
(Territorios del Transkei) ..	(1.251)	(17)	(12)	(0)	(1.280)
Natal	1.708	237	25	232	2.202
(Zululandia) .	(387)	(7)	(1)	(3)	(398)
Transvaal	3.122	1.063	60	38	4.283
Estado Libre de Orange ...	663	202	14	0	879
TOTAL	7.832	2.373	928	285	11.418

Los "europeos" representan poco más o menos la misma proporción de la población total (de 22 a 25%), en todas las provincias, con excepción de Natal, donde se encuentra la mayor parte de los "asiáticos" (81%). Sin embargo, éstos no representan sino el 10,5% de la población de esta provincia, un poco menos que los "europeos" (10,7%). La "población de color" se encuentra en su mayor parte en la región sudoccidental de la Provincia del Cabo. Si hay "asiáticos" en provincias que no sean la de Natal y mestizos en otras que no sean la del Cabo, se debe a migraciones relativamente recientes. Los territorios transkeianos de la Provincia del Cabo y la Zululandia, en la provincia de Natal, están habitados sobre todo por bantúes, pero hay algunas otras regiones donde los bantúes no viven en la inmediata proximidad de otros grupos étnicos, en particular de "europeos".

352. El mejor medio de apreciar esta estrecha proximidad de los europeos y de la población indígena, en casi toda la superficie de la Unión Sudafricana, consiste en hacer un recuento de los distritos judiciales,¹³⁴ en función del porcentaje de "europeos" que residen en ellos. Como la cifra media de la población de un distrito judicial es relativamente poco elevada (alrededor de 45.000 habitantes en 1946) y como los "europeos" constituyen aproximadamente un quinto de la población total de la Unión, es bastante sorprendente el hecho que en 1946 no existía, por así decirlo, ningún distrito donde la mayoría fuese europea y que solamente en algunos distritos, situados casi todos en zonas especiales, haya menos de un 10% de "europeos".

Número de distritos cuya "población europea" representaba en 1946

Provincia	Más de 50%	Entre 10 y 50%	Menos de 10%	Total
El Cabo	3	97	32	132
(Territorios del Transkei) ..	(0)	(1)	(26)	(27)
Natal	0	8	37	45
(Zululandia)	(0)	(0)	(11)	(11)
Transvaal	0	37	8	45
Estado Libre de Orange	0	34	1	35
TOTAL	3	176	78	257
Total, exceptuando Natal y los Territorios del Transkei	3	167	15	185

353. En la repartición de los grupos étnicos entre las cuatro provincias se han producido ciertos cambios: En Transvaal (que es la provincia que se ha desarrollado más rápidamente, pasando de 1.3 millones en 1904 a 4.8 millones en 1951), la proporción de "europeos" y "no europeos" no parece haber variado apenas (había poco más de tres no europeos por cada europeo

¹³³ Unión Sudafricana, *Censo de población, 1951 (preliminar)* pág. XIX.

¹³⁴ Se entiende por distrito judicial (*magisterial district*), la subdivisión administrativa que viene inmediatamente después de la provincia. Véase también el capítulo III, párrafo 300.

en 1904 y en 1951). Entre 1904 y 1951, la población de cada una de las otras provincias ha aumentado a más del doble. En la Provincia del Cabo, según parece, la proporción de "no europeos" ha aumentado progresivamente (había más de tres "no europeos" por cada "europeo" en 1904 y cerca de cuatro en 1951). En Natal, parece que el número ha disminuído constantemente, pasando de 10.5 en 1904 a menos de ocho en 1951, debido, probablemente, más que nada, a la fuerte tasa de mortalidad entre los bantúes.¹³⁵ El cambio más notable se produjo en el Estado Libre de Orange: en efecto, en esa provincia la relación de "no europeos" y "europeos", que no alcanzaba a 1.7 en 1904, parece haber llegado a 3.5 en 1951. Se explica este hecho por el lento crecimiento de la "población europea" y por el rápido aumento de la población bantú, aumento acentuado por una importante corriente inmigratoria procedente del vecino territorio de Basutolandia.

iv) DENSIDAD

354. La densidad general de la población, que según los resultados del censo de 1946 era de 9.4 personas por kilómetro cuadrado, no es un dato muy significativo. En primer lugar, hay vastas regiones donde las condiciones climatológicas no permiten que la población sea densa, mientras que en otras regiones, las lluvias relativamente abundantes favorecen un gran aumento de la densidad. Desde este punto de vista, son interesantes los resultados del censo de 1936, que dan idea de cómo se reparte la población según las grandes regiones climatológicas de la Unión. Así, en las regiones costeras del sudoeste y del sudeste donde las lluvias son relativamente abundantes, se encuentra el 31% de la población total, en un territorio cuya superficie es el 10% de la superficie total de la Unión; en el Highveld, en el Thornveld del Cabo y en el Bushveld del Transvaal, donde las precipitaciones son moderadas, reside el 63% de la población, en un territorio que representa el 49% de la superficie de la Unión; por fin, en la región del Karroo, así como en el centro y en el noroeste de la Provincia del Cabo, que son zonas áridas, vive solamente el 6% de la población en un territorio que representa el 41% de la extensión total de la Unión.

355. Hay otras razones que explican por qué la densidad de la población no da una idea exacta de la presión demográfica. El carácter particular de la repartición de las tierras, algunas de las cuales constituyen reservas indígenas, mientras que las otras pertenecen a "europeos", es causa de que en regiones vecinas, que no se diferencian por su clima, se registren densidades muy desiguales.

Por último, puede notarse la influencia de los diferentes métodos de cultivo que se mencionarán más adelante.

v) DISTRIBUCIÓN POR EDADES

356. He aquí algunas indicaciones sobre la distribución de la población por edades en 1936:

Grupos de edades	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"
De menos de 15 años ..	40,5	31,2	42,2	45,4
De 15 a 64 años	56,0	63,8	54,1	52,5
De 65 años y más	3,5	5,0	3,7	2,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Entre los "asiáticos" es donde se encuentra la mayor proporción de niños; vienen luego, en este aspecto, la "población de color" y los bantúes. La proporción de niños es menor entre los "europeos", aunque es muy superior a la de las poblaciones de origen europeo de la mayoría de los demás países. En cambio, el número de personas en edad de trabajar (entre los 15 y los 64 años) es mayor entre los "europeos" que en los otros grupos. Este dato no permite, sin embargo, deducir el número de personas que trabaja efectivamente, porque la edad de iniciación de la actividad útil (fin de la edad escolar) es mayor para la "población europea".

357. Si bien en relación con otras poblaciones de origen europeo puede calificársela de joven, la población europea ha entrado ya en un proceso de envejecimiento. En efecto, la distribución, por grandes grupos de edades, de la población de origen europeo, en 1921 y 1946 respectivamente da las siguientes cifras:

	1921	1946
	Porcentaje	
De menos de 15 años	37	30,5
De 15 a 64 años	59,8	63,3
De 65 años y más	3,2	6,2

La proporción de ancianos es, poco más o menos, la misma que en los países de la Europa meridional.

Esta distribución por edades es favorable, por el hecho que la proporción de la población que se encuentra entre los 15 y los 64 años es elevada, es decir que está en edad de trabajar. Por otra parte, si bien el tanto por ciento de personas de 65 años y más ha comenzado a aumentar, el proceso de envejecimiento no está todavía muy avanzado. A fin de establecer una comparación puede recordarse que la proporción de personas mayores de 65 años era, en 1951, en Inglaterra y en el país de Gales, de 10,8% y en 1950, en Francia, de 11,6%, en los Estados Unidos de 8,2% y en Holanda, de 7,8%.

vi) POBLACIÓN URBANA Y RURAL

358. La concentración de la población rural en las ciudades, fenómeno bastante reciente, se ha acelerado mucho en el curso de los últimos años. Antes de iniciarse la explotación intensiva de las minas de diamantes en Kimberley, entre los años 1870 y 1880, y de las minas de oro, en el Rand, entre 1880 y 1890, no había ninguna ciudad importante en el interior del territorio. En 1865, apenas había 20 ciudades de más de 1.000 habitantes. El rápido desarrollo de la industria extractiva hacia el año 1900, provocó una brusca extensión de las ciudades. En el curso de los últimos 30 años, el aumento de la población urbana ha continuado rápidamente.¹³⁶

359. *Situación general.* La población se distribuía en 1946, aproximadamente, en la siguiente forma (expresada en miles de habitantes):

Población	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Total
Urbana	1.685	1.730	535	200	4.150
Rural	6.145	645	395	85	7.270
	7.830	2.375	930	285	11.420

Como se ve, la mayoría de la población está formada por los bantúes del campo (6.145.000). Vienen después,

¹³⁵ Véase la obra de L. T. Badenhorst: *Territorial Differences*, pág. 151.

¹³⁶ Véase la Sección III del Capítulo VI, párrafos 484 y siguientes.

bastante más lejos, dos grupos casi iguales: los bantúes de las ciudades y los europeos de las ciudades.

360. *Evolución.* Desde 1904 la evolución se desarrolla en la siguiente forma:

Fecha	Población (todos los grupos étnicos) en millares			Porcentaje de la población urbana en relación con el total
	Urbana	Rural	Total	
1904 ..	1.200	3.976	5.176	23,44
1911 ..	1.478	4.496	5.973	24,8
1921 ..	1.736	5.193	6.929	25,0
1936 ..	3.010	6.580	9.590	31,5
1946 ..	4.149	7.270	11.418	36,4
1951 ..	5.360	7.287	12.646	42,4

He aquí ahora la magnitud de la concentración en las ciudades:

Número de residentes urbanos por 100 personas de cada grupo étnico

Fecha	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"
1921	12	56	46	31
1936	17	65	54	66
1946	22	73	58	70
1951		78		

Los "europeos" siguen siendo el grupo más afectado por esta tendencia. Pero el grado en que lo están los "asiáticos" es casi tan alto como el de aquéllos y el de la "población de color" se acerca bastante.

Como consecuencia de estas diversas tendencias, se ha modificado igualmente la composición étnica de la población urbana, como se ve en el siguiente cuadro:

Fecha	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Total
1921	36	49	12	3	100
1936	38	43	14	5	100
1946	41	41	13	5	100

Así, a pesar de la acentuada tendencia de los "europeos" a vivir en las ciudades, se ha impuesto la migración a las ciudades de los otros grupos étnicos. Los europeos, que constituían la mitad de la población urbana al comienzo del siglo, no representan más que el 39% de ella en 1951.

Como ya se ha señalado, en el curso de los últimos años se ha registrado entre los afrikaners, que eran un elemento tradicionalmente rural, una notable corriente hacia las ciudades. Debido a la reducción de la población rural europea (de 708.000 en 1931 a 571.000 en 1951), el crecimiento de la población urbana europea ha de retardarse necesariamente, puesto que deberá basarse sobre todo en su propio crecimiento natural.

361. Más notables aún son los cambios registrados en la composición étnica de la población rural:

Fecha	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Total
1921	80	13	5	2	100
1936	83	11	5	1	100
1946	85	9	5	1	100

No se cuenta con datos detallados sobre la distribución étnica de la población en el año 1951, ni en los años anteriores a 1921. No obstante, las cifras disponibles hacen ver que, en las regiones rurales, por cada "europeo" había 6,3 no europeos en 1911 y 11,8 en 1951, siendo estos últimos, en su mayoría, bantúes. Es casi seguro que continúe esta tendencia de los "europeos" a abandonar gradualmente el campo.

362. En resumen, la notable concentración en las ciudades registrada desde comienzos del siglo ha afectado, con diversa intensidad, a todos los grupos étnicos.

La consecuencia más visible ha sido la modificación de la composición étnica de las zonas urbanas, donde es igual el número de bantúes que el de "europeos". Al propio tiempo la migración a las ciudades deja a los bantúes en aplastante mayoría en el campo, donde ahora representan el 85% de la población.

vii) DISTRIBUCIÓN POR SEXO

363. Las diversas poblaciones urbanas no presentan el mismo grado de estabilidad respecto del porcentaje de hombres en la población.

He aquí el número de hombres por cada 100 mujeres, entre los bantúes y los "asiáticos":

	Bantúes	Asiáticos
1921	299	181
1936	220	212
1946	186	111

364. Estos dos desequilibrios tienen diferente carácter: en el caso de los "asiáticos", se trata de una desproporción momentánea, que va desapareciendo con el movimiento natural de nacimientos y defunciones. En el caso de los bantúes, en cambio, se trata de un desequilibrio duradero, mantenido por una migración de trabajo permanente, que se estudiará más adelante, cuando se trate la mano de obra.

365. Dentro de la población urbana "europea", que comenzó a aumentar rápidamente hacia fines del siglo pasado, había todavía 144 hombres por cada 100 mujeres en 1904; pero pronto se alcanzó la estabilidad y, en las zonas urbanas, el número de mujeres era algo superior al de los hombres en 1918; esta situación no ha variado desde entonces.

366. En la población urbana "de color" el número de mujeres excedía ligeramente del número de hombres ya en 1921 (y quizás bastante antes), mientras que los hombres siempre han sido más numerosos que las mujeres en la población rural "de color", cosa que contrasta notablemente con lo que ocurre entre los bantúes.

viii) COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

367. Según los primeros resultados del censo de 1946,¹³⁷ la población económicamente activa se descompone de la siguiente manera:

Bantúes	3.844.000
"Europeos"	888.000
"Población de color"	349.000
"Asiáticos"	79.000
TOTAL	3.160.000

Sin embargo, las cifras correspondientes a los bantúes no son comparables con las de los otros grupos, pues en su caso se ha incluido la población económicamente activa de más de 10 años de edad, mientras que en los demás sólo se abarcan las personas de más de 15 años.

368. Aun es más interesante conocer la distribución de la fuerza de trabajo de los diferentes grupos étnicos por ramas de actividad económica y la distribución por tales grupos de los trabajadores de cada rama.

¹³⁷ Unión Sudafricana, *The Industrial Classification of the Economically Active Population* (Resumen preliminar del censo de 1946).

¹³⁸ Véase la Sección V del Capítulo VI, párrafos 591 y siguientes.

Distribución de la fuerza de trabajo de los diferentes grupos étnicos por rama de actividad económica (en porcentaje)¹³⁸

	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"
Agricultura, silvicultura y pesca	58,0	19,8	32,0	20,4
Explotación de minas y canteras	12,0	6,3	0,9	0,9
Industrias manufactureras	4,4	15,5	16,0	24,7
Construcción	2,1	5,9	8,1	2,5
Electricidad, gas y agua	0,2	0,6	0,3	0,1
Comercio	1,9	16,5	6,1	28,5
Transportes y comunicaciones	1,9	14,5	4,5	3,2
Servicios domésticos	16,5	3,4	25,3	12,4
Otros servicios	3,0	17,5	6,8	7,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Por el cuadro anterior se puede comprobar lo siguiente:

Cerca del 60% de la población bantú vivía de la agricultura. Además, una parte importante estaba empleada en los servicios domésticos (16,5%) y en las minas (12,0%). Todas esas ocupaciones son "primarias", en el sentido social de la palabra. La mayoría de la población bantú no está todavía verdaderamente integrada en la vida económica, y sigue encontrándose más cerca de la naturaleza que de los hombres.

Por el contrario, las tres cuartas partes de los "europeos" se encuentran en lo que se pudiera denominar sectores secundario y terciario (o con más exactitud, en actividades distintas de la agricultura y minería). También habría que tener en cuenta la categoría de ocupación (jefes de empresa, funcionarios públicos, etc.).

En cuanto a la "población de color", una cuarta parte está en servicios domésticos y una tercera parte en la agricultura.

El comercio es la principal actividad de los "asiáticos"; luego vienen las industrias manufactureras, las industrias de servicios y la agricultura.

369. Veamos ahora cuál era en 1946 la distribución de la fuerza de trabajo por grupos étnicos, en las distintas ramas de la actividad económica (léase horizontalmente):

	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Total
Agricultura, silvicultura y pesca	87,6	7,8	4,0	0,6	100,0
Explotación de minas y canteras	88,7	10,7	0,5	0,1	100,0
Industrias manufactureras .	45,4	36,5	13,5	4,6	100,0
Construcción	50,0	32,8	16,1	1,1	100,0
Electricidad, gas y agua ..	51,3	42,2	6,1	0,4	100,0
Comercio	28,8	56,1	7,4	7,7	100,0
Transportes y comunicaciones	24,6	67,6	6,7	1,1	100,0
Servicios	59,7	17,6	9,7	13,0	100,0
TOTAL	74,5	17,2	6,8	1,5	100,0

Aunque resumidas, estas cifras son interesantes porque ponen una vez más de manifiesto la importancia de la fuerza de trabajo bantú, que constituye las tres cuartas partes de la población económicamente activa.

Incluso en la industria manufacturera, la construcción, las industrias urbanas de distribución, etc., la mitad de tal población es bantú.

La fuerza de trabajo "europea" sólo está en mayoría en los transportes y el comercio. También tiene importancia en las industrias de electricidad, gas y agua, manufactureras y de la construcción.

La población "de color" desempeña un papel bastante destacado en la construcción y las industrias manufactureras y de servicios.

Los asiáticos, que son poco numerosos, sólo representan un porcentaje relativamente elevado en el comercio y las industrias de servicios. Sin embargo, su contribución a las manufacturas no es de despreciar.

370. Durante el período de 1936 a 1946, se puede observar un desplazamiento acentuado de los trabajadores "europeos", "asiáticos" y "de color" del sector agrícola al sector industrial. Este desplazamiento fue más pronunciado en el caso de los "asiáticos", y revistió menos importancia en la población de color. Desgraciadamente, no se dispone de datos comparables para los bantúes, pero el crecimiento de la población urbana bantú indica que el volumen de esta fuerza de trabajo aumentó, en la industria, sobre todo en la explotación de minas.

371. Por último, hay que subrayar la contratación de mano de obra bantú fuera del territorio de la Unión. En 1936, la fuerza de trabajo indígena ocupada en las minas comprendía:¹³⁹

183.851 obreros nacidos en el territorio de la Unión, 49.582 obreros venidos de Basutolandia, 7.521 obreros venidos de Bechuania, 7.316 obreros venidos de Swazilandia, 89.104 obreros venidos de los territorios portugueses, 3.833 obreros venidos de otros territorios.

Esta fuerza de trabajo extranjera está constituida sobre todo por varones adultos.

ix) DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN BANTÚ POR CATEGORÍAS DE RESIDENCIA

372. Como resultado del censo de 1936 se publicó una clasificación de la población bantú por edad y lugar de nacimiento. Aunque estos datos están un poco anticuados revisten todavía gran interés, pues demuestran la medida en que las migraciones de trabajadores influyen en la estabilidad de la población. A continuación figura la distribución por provincias de los bantúes adultos (de 20 años y más), en millares de personas:

Provincias	Personas nacidas en la provincia		Personas presentes en la provincia		Diferencia	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
El Cabo.....	566	598	377	568	-189	-30
Natal	357	412	333	400	-24	-12
Transvaal	369	435	803	521	+434	+86
Estado Libre de Orange	109	120	120	135	+11	+15
Fuera de la Unión	233	59	—	—	—	—
TOTAL	1.634	1.624	1.633	1.624	+232	+59

En la provincia del Cabo es donde se comprueba que existe el mayor déficit, mientras que el excedente más importante se registra en Transvaal. El número de mujeres migrantes es mucho menor que el de hombres. El Estado Libre de Orange se encuentra en una situación especial, pues ha recibido inmigrantes permanentes venidos de Basutolandia. En Natal, las migraciones se producen esencialmente dentro de la provincia y sus efectos no se registran en el cuadro que antecede.

373. Es posible hacer observaciones más precisas sobre el número de bantúes adultos de sexo masculino residentes en las zonas urbanas y rurales. A continuación figura el número de bantúes adultos (de 21 años y más) (en millares):

¹³⁹ Lord Hailey, *op. cit.* pág. 700. Es probable que las cifras sean mucho mayores en la actualidad: en 1946, se empadronó aproximadamente doble número de indígenas nacidos en el extranjero que en 1936.

Provincias	Adultos residentes en las zonas urbanas		Adultos residentes en las zonas rurales	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
El Cabo.....	60	59	298	463
Natal	61	20	254	356
Transvaal	422	83	439	405
Estado Libre de Orange	23	29	92	98
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	TOTAL 566	191	984	1.333

374. Para toda la Unión en las zonas urbanas hay unas tres veces más hombres adultos que mujeres; por el contrario, en las zonas rurales hay menos de 75 hombres por cada 100 mujeres. Como no todos los desplazamientos de la fuerza de trabajo se producen desde el campo hacia la ciudad y debido también a que muchos bantúes encuentran trabajo en el campo, estas cifras no revelan por sí mismas todo el fenómeno de la separación de sexos debido a la migración de la mano de obra. Por otra parte, la población urbana bantú casi se ha duplicado desde 1936, fecha en que se reunieron estos datos.

Esta discrepancia parcial del número de hombres y el de mujeres entraña a menudo la separación temporal de los matrimonios. Así, en las zonas urbanas de la Unión Sudafricana había en 1936 352.000 hombres bantúes casados y sólo 125.000 mujeres bantúes casadas; sólo en Witwatersrand el número de los hombres casados era de 236.000, mientras que el de las mujeres casadas no alcanzaba sino a 46.000 (es decir, menos de la quinta parte).

Se dispone de datos más detallados sobre la distribución por categorías de residencia, obtenidos de los censos de 1936 y 1946, pero en ellos no figuran ni la edad ni el estado civil de las personas.

En los anexos¹⁴⁰ se encontrará la distribución de la población bantú en 1936 y 1946 por sexo y categoría de residencia.

IV. Movimiento de la población

375. Antes de entrar en materia, conviene aclarar que el registro de nacimientos y defunciones no se hizo obligatorio hasta 1923 para todos los grupos étnicos de los sectores urbanos y siguió siendo facultativo para los "no europeos" que viven en las zonas rurales. Con todo, aun en las ciudades, las "estadísticas sanitarias" relativas a los "no europeos" son poco seguras y difíciles de interpretar por la elevada proporción de residentes temporales y el gran desequilibrio entre el número de hombres y el de mujeres en determinados grupos. Por esta circunstancia, el número de nacimientos es poco importante en relación con el total de la población; ello afecta asimismo a las tasas de mortalidad infantil y mortalidad general.¹⁴¹

i) FECUNDIDAD

376. *Bantúes*. A falta de estadísticas fidedignas del estado civil, ha habido que utilizar los cálculos de Badenhorst, por ser los únicos datos de que se dispone.

En 1936, la "fecundidad efectiva" (es decir, el número de niños de menos de cinco años por cada 1.000 mujeres de 15 a 44 años de edad) fué de 697 en las regiones rurales y de 404 en las urbanas (en vez de 688 y 455 respectivamente, en 1911).

Ese ritmo de disminución coincide con las observaciones más generales hechas en otras partes del mundo.

Sin embargo, para poder precisar, sería necesario efectuar estudios más detallados.

Badenhorst calcula la tasa de natalidad de los bantúes entre el 38 y el 42 por 1.000, cifra que es aún muy elevada y superior a la de muchas poblaciones negras. Debe añadirse que esta tasa sufre una influencia, no despreciable, por una parte, del medio urbano y, por otra, de las migraciones de la población masculina que va en busca de trabajo, lo que disminuye la nupcialidad y reduce la natalidad al separar a los cónyuges. En estas condiciones, resulta muy difícil prever la evolución de la fecundidad de los bantúes. Dependerá esencialmente del grado de estabilidad y de adaptación al modo de vida urbano.

377. "*Europeos*". La tasa de natalidad de los "europeos" de la Unión Sudafricana ha sido y sigue siendo bastante elevada, en comparación con las tasas de natalidad de las poblaciones de origen europeo de las otras partes del mundo. De 32,5 por 1.000, donde se encontraba todavía en 1910, ha ido disminuyendo en forma constante hasta convertirse en un 23,3 en 1934. Con posterioridad, en 1947 ascendió al 27,7 para volver a reducirse al 25,9 en 1952.

Como en otros países, la disminución de la natalidad está ligada a varios fenómenos del desarrollo, los más importantes de los cuales son la vida urbana, el grado, de instrucción y el descenso de la mortalidad infantil.

Pese a la reducción de la tasa de natalidad después de 1947, el aumento registrado desde 1934 hace que la tasa actual sea superior a la existente antes de la guerra. Este fenómeno se ha observado también en las demás poblaciones de origen europeo en las que están difundidas las prácticas neomaltusianas. Sin embargo, igual que las poblaciones de los demás países miembros del *Commonwealth* y la de los Estados Unidos, la Unión Sudafricana ha seguido un camino distinto que las otras poblaciones de origen europeo, camino que corresponde a cierta lógica geográfica.

Los únicos países de Europa cuya tasa de natalidad reciente es tan elevada como la de la población europea del Africa del Sur son Grecia (26,1 en 1919), Islandia (27,5 en 1951), los Países Bajos (22,3 en 1951), Polonia (30,5 en 1950), Portugal (24,2 en 1951) y Yugoslavia (27,0 en 1950). La tasa de natalidad de la Unión Sudafricana puede compararse también con la registrada en 1951 en el Canadá (27,2), los Estados Unidos (24,5), Australia (22,9) y Nueva Zelandia (24,4). Sin embargo, se prevé que la natalidad de todos estos países disminuirá considerablemente en el futuro.

En la población "europea" se nota una diferencia de fecundidad entre los afrikaners y los británicos, la cual no puede determinarse con exactitud.¹⁴² La mayor fecundidad de los afrikaners puede atribuirse a un reflejo de lo que ocurre en las poblaciones europeas correspondientes (ingleses y neerlandeses) y al carácter más rural y agrícola de la población afrikaners.

Hay que anotar también una disminución de la tasa de nupcialidad de 11,9 en 1946 a 10,2 en 1951, aunque no se debe atribuir a este movimiento el carácter de tendencia.

378. "*Población de color*". Sólo pueden considerarse fidedignas las estadísticas del estado civil de esta población correspondientes a los últimos años. De 1935 a 1950, las tasas de natalidad registradas oscilaron entre el 42 y el 47 por 1.000 (en 1950 fué de 46,9). Según

¹⁴⁰ Véase el Anexo IV.

¹⁴¹ *Official Year Book of South Africa, 1934-1935*, página 957.

¹⁴² L. T. Badenhorst, *Territorial Differentials*, op. cit. página 139.

Badenhorst, la fecundidad de "la población de color" que en las zonas rurales es tan elevada como la de los asiáticos, sufre en mayor grado la influencia del medio urbano. Así en 1953, la "fecundidad efectiva" de la "población de color" fué de 925 en las regiones rurales y 623 en las urbanas. Por lo tanto, como este grupo étnico tiende cada vez más a desplazarse hacia las ciudades, hay motivos para suponer que su natalidad disminuirá en un futuro próximo.

379. "Asiáticos". Las únicas estadísticas exactas de la natalidad de los "asiáticos" son las correspondientes a los últimos años. Su fecundidad es muy elevada. Desde 1937, la tasa de natalidad de los asiáticos viene manteniéndose en el 40 por 1.000 aproximadamente; en 1950 fué de 38,1. Parece que existe muy poca diferencia entre las regiones urbanas y las rurales. En efecto, según el estudio de Badenhorst, la "fecundidad efectiva" (número de niños menores de 5 años por cada 1.000 mujeres de 15 a 44 años de edad) era en 1936 de 932 en la población "asiática" rural y de 842 en la población "asiática" urbana (las cifras correspondientes a 1921 fueron respectivamente 907 y 826).¹⁴³ Por el contrario, en 1936 la "fecundidad efectiva" de la población "europea" era de 612 en las regiones rurales y de 370 en las urbanas (lo que constituye una disminución respecto a 1911, en que las cifras correspondientes fueron de 787 y 544).¹⁴⁴ Hasta ahora, el medio urbano parece influir poco en la fecundidad muy elevada de los "asiáticos". Así, pues, pese a la considerable concentración en las ciudades, es posible que su tasa de natalidad siga siendo elevada durante mucho tiempo.

380. Así, pues, puede decirse que el rasgo sobresaliente es una disparidad bastante pronunciada entre la población "europea" y las demás, fenómeno normal y conforme a las observaciones hechas en otros países. Esta importante discrepancia no permite evaluar la vitalidad de los distintos grupos de la población, puesto que aun falta estudiar la influencia de la mortalidad.

ii) MORTALIDAD

381. *Bantúes*. No existe ninguna estadística de mortalidad de la población bantú.¹⁴⁵ Badenhorst ha hecho algunos cálculos, que le han llevado a la conclusión de que la tasa de mortalidad y la expectativa de vida al nacer de los bantúes, son muy parecidas a las de la población "de color"¹⁴⁶ que aparecen más adelante. Parece que la gran epidemia de gripe de 1918 afectó poco a los bantúes. En el medio rural relativamente salubre donde vive la mayoría de ellos, pueden escapar a ciertos efectos de las enfermedades contagiosas. Por el contrario, la excesiva población de ciertas reservas y las condiciones extremadamente inestables de algunas ramas de actividad, constituyen factores de elevada mortalidad. Se han realizado progresos en algunos casos, especialmente en las minas, gracias a la adopción de diversas medidas preventivas de los accidentes o enfermedades.

382. Se somete a los mineros a examen médico antes de contratarlos, con objeto de asegurar la contratación de trabajadores que se encuentren en excelente estado

¹⁴³ Badenhorst, *Territorial Differentials*, *op. cit.*, página 157.

¹⁴⁴ *Ibid.*, página 141.

¹⁴⁵ En su informe de 1932, la Comisión Económica Nacional del África del Sur calcula que la mortalidad infantil de los indígenas oscila entre 237 y 500 por 1.000.

¹⁴⁶ Badenhorst, *The Future Growth*, *op. cit.*, páginas 13 y 16.

de salud. Posteriormente se los reconoce cada seis meses y los enfermos de silicosis tienen que dejar el trabajo subterráneo. El reconocimiento médico es una empresa considerable, dado el gran número de trabajadores indígenas, que, por ejemplo, en 1934-1935 llegó a la cifra de 255.816, de los cuales 198.193 trabajan en las galerías; esta tarea es tanto más importante cuanto que alrededor del 90% de los trabajadores son substituídos todos los años. En 1934-1935, el 1,22 por 1.000 de los trabajadores indígenas de la Unión estaban enfermos de silicosis simple, el 0,75 por 1.000 de tuberculosis complicada con silicosis y el 2,48 por 1.000 de tuberculosis únicamente. Estas cifras revelan que el estado sanitario ha mejorado con respecto al período 1925-1926, en que los porcentajes fueron 1,13, 2,45 y 3,16, respectivamente. Como muchos mineros indígenas proceden de otros territorios y regresarán a ellos al vencer su contrato, existe un grave peligro de que esos obreros enfermos propaguen la tuberculosis al volver a sus aldeas.¹⁴⁷

383. "Europeos". Desde principios de siglo la mortalidad entre los "europeos" ha sido siempre muy baja. Entre 1920 y 1930, la tasa oscilaba alrededor del 10 por 1.000. La tasa más baja (de 8,6 por 1.000) se registró en 1947, y se repitió en 1952. A causa del envejecimiento de la población, la tasa bruta de mortalidad no constituye un índice satisfactorio. Aunque la duración de la vida seguirá prolongándose, es poco probable que disminuya más la tasa bruta de mortalidad y hasta es posible que en lo sucesivo experimente un ligero aumento, como consecuencia de la mayor proporción de viejos. La expectativa de vida al nacer es más significativa. Según los cuadros sobre expectativa de vida de que se dispone, ésta, que en 1920-1922 era de 56 años para los hombres y 59 para las mujeres, ha pasado respectivamente a 64 y 68 en 1945-1947. Aunque un poco superiores, estas cifras son comparables a las de los países de mortalidad más baja, es decir, los países escandinavos, los Países Bajos, Australia y Nueva Zelandia. La mortalidad infantil es igualmente reducida. En 1951, el porcentaje de niños fallecidos en el primer año de vida era de 33,5 por 1.000. Como estas tasas figuran ya entre las más bajas de todos los países, en las condiciones actuales de la ciencia médica, el proceso de prolongación de la vida debe ser muy lento.

384. "Población de color". La tasa de mortalidad de esta población era de: 23,4 en 1935-1939, 23,9 en 1940-1944, 21,3 en 1945-1949, 20,3 en 1950.

385. De los datos de que se dispone se desprende que la mortalidad infantil acusa una disminución importante, pues de 178,8 por 1.000 en 1935 se redujo a 134,3 en 1950. El cuadro sobre expectativa de vida de la "población de color" para 1945-1947 acusa una expectativa de vida al nacer de 42 años para los hombres y 44 para las mujeres. En consecuencia, ha mejorado un poco desde 1935-1937, años en que las cifras correspondientes fueron de 40 y 41 años. Según todas las probabilidades, la mortalidad de la "población de color" disminuirá con bastante lentitud. Es indudable que la epidemia de gripe de 1918 causó un número muy considerable de víctimas entre esta población, pero no se ha producido ninguna otra castástrofe de esta naturaleza, lo que quizá se deba en buena parte a la mejora de las condiciones de higiene.

¹⁴⁷ Lord Haley, *op. cit.*, páginas 1149-1150 y también páginas 672-674.

386. Como quiera que sea, una tasa de mortalidad del 20 por 1.000 aproximadamente no es muy elevada y puede disminuir con rapidez. Antes de la primera guerra mundial, eran todavía muy frecuentes en los países europeos (tales como España, Hungría, Italia y Portugal) tasas de mortalidad superiores al 20 por 1.000. En los últimos años, las tasas de mortalidad del orden indicado han disminuído de una manera considerable en muchas partes del mundo. Como ejemplos característicos de la reducción rápida de la tasa de mortalidad se pueden citar los países siguientes (las cifras indicadas entre paréntesis indican las tasas de mortalidad correspondientes a 1940 y 1950): Ceilán (21-13); Chile (22-16); Costa Rica (18-12); Federación Malaya (20-16); Formosa (20-12); Guayana Británica (19-15); Isla Mauricio (24-14); México (23-16); Puerto Rico (18-10); Singapur (21-12). Debido a la higiene moderna, es probable que la tasa de mortalidad de la "población de color" del África del Sur disminuya también mucho en los próximos años.

387. "Asiáticos". Según se desprende de las estadísticas del estado civil, la tasa de mortalidad de los "asiáticos" ha venido disminuyendo notablemente en el curso de los últimos 15 años: Promedio de los años 1935-1939: 14,8; promedio de los años 1949-1944: 15,5; promedio de los años 1945-1949: 12,9; promedio de 1950: 11,5.

De conformidad con el cuadro sobre expectativa de vida de los "asiáticos", correspondiente a los años 1945-1947, la expectativa de vida al nacer era de 51 años para los hombres y de 50 años para las mujeres, cifras análogas a las obtenidas hace unos 40 años en muchos países europeos y en los Estados Unidos. Estas cantidades parecen reflejar un criterio optimista y no deben tomar en cuenta toda la mortalidad infantil; la tasa de ésta, calculada en 1950 en 68,5 por 1.000 parece también inferior a la real.

iii) MIGRACIONES

388. Como ya se ha indicado, las migraciones exteriores sólo constituyen un factor insignificante en el movimiento de la población de los cuatro grupos étnicos.

389. Han llegado algunos bantúes procedentes de otros territorios, pero en su mayor parte son trabajadores contratados que regresarán a la región de origen al expirar su contrato. Parece que muchos bantúes de ambos sexos han abandonado Basutolandia, cuya población es excesiva, y se han trasladado al Estado Libre de Orange. Sin embargo, en relación con la cifra total de la población bantú, la inmigración de carácter permanente que haya podido producirse tiene relativamente poca importancia.

390. La inmigración de europeos ha desempeñado un papel insignificante en el siglo XX y a pesar del número relativamente elevado de inmigrantes que entraron en el país en 1947-1949, no parece que vaya a adquirir gran importancia en los próximos años. La inmigración "asiática" terminó en 1913. En el período comprendido entre 1927 y 1935, unos 15.000 indios abandonaron el África del Sur y se dirigieron a la India. Con posterioridad no se ha producido ningún otro movimiento importante, y no se prevé ninguno en lo sucesivo. Los desplazamientos de la "población de color", nacida casi toda en el territorio de la Unión, han sido casi nulos.

V. Previsiones demográficas para la generación próxima

i) BASE DE LAS PREVISIONES

391. Si no se produce ningún movimiento migratorio importante, el probable efectivo futuro de cada uno de los grupos étnicos depende sobre todo de la evolución de la natalidad y de la mortalidad. Badenhorst ha formulado previsiones sobre la evolución de las tasas de fecundidad y de mortalidad que parecen fundadas y luego ha calculado, basándose en ellos, el efectivo de cada uno de los grupos étnicos, por grupos de edades y por sexos, hasta el año 1980.¹⁴⁸ Como esos cálculos son anteriores al censo de 1951, es necesario modificar las conclusiones teniendo en cuenta los resultados del mismo, pero esas modificaciones son muy pequeñas. Los cálculos de Badenhorst parecen ser los mejores con que puede contarse.

ii) RESULTADOS GENERALES

392. He aquí el efectivo probable de cada grupo étnico en 1950 y en 1980 (en millares):

Fecha	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Totales
1950	8.304	2.546	1.014	320	12.184
1980	14.552	3.777	2.006	820	21.155

Así pues, existe la perspectiva de un gran aumento de la población total: 75% en 30 años, o sea en poco más de una generación.

iii) DIFERENCIAS ENTRE LOS GRUPOS ÉTNICOS

393. Por otra parte, ese aumento sería diferente según los diversos grupos:

	Porcentaje	Porcentaje
Bantúes	75	"De color" 100
"Europeos"	50	"Asiáticos" 150

394. La composición étnica de la población se vería pues considerablemente modificada, variando en la forma siguiente la proporción de los diferentes grupos:

Fecha	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"
1950	68,2%	20,9%	8,3%	2,6%
1980	68,8%	17,9%	9,5%	3,9%

La considerable disminución de la proporción de "europeos" (no obstante un aumento bastante rápido en cifras absolutas) tendría como contrapartida un aumento más rápido de los dos grupos minoritarios, los "asiáticos" y los "de color". Mientras que en 1950 había unos 3,4 "europeos" por cada "europeo", en 1980 habría aproximadamente 4,6.

De igual modo, la relación que era de 8,0 "europeos" por cada "asiático" en 1950, no sería ya en 1980 más que de 4,6 aproximadamente.

iv) CRÍTICA DE ESTAS PREVISIONES

395. El aumento total parece probable y hasta podría ser rebasado, si se produjeran circunstancias favorables.

La predicción de que el aumento del número de "europeos" será menor es igualmente fundada, pues tal hecho sería la consecuencia lógica del envejecimiento más acentuado (favorable a la mortalidad y no a la natalidad) y de una diferencia en las condiciones de evolución.

Mientras la natalidad de los "europeos" puede disminuir aún más, como consecuencia del desarrollo y de

¹⁴⁸ L. T. Badenhorst, "The Future Growth", *op. cit.*

la concentración en las ciudades, es probable que siga siendo todavía elevada en los otros grupos, menos evolucionados. En cambio, la mortalidad de los "europeos" variará poco, mientras que la de los "no europeos", que en gran parte se debe a causas de carácter social, podría reducirse notablemente.

Se puede, pues, considerar acertado el sentido general de estas previsiones, aunque queden ciertas dudas desde el punto de vista cuantitativo.

v) POBLACIONES URBANA Y RURAL

396. A esas diferencias entre grupos étnicos, pueden añadirse otras de carácter local.

Si continúa la rápida afluencia de los europeos a las ciudades su carácter de minoría se afirmará todavía más en las regiones rurales. Aun en las ciudades, su proporción no se mantendrá forzosamente.

Es, sin duda, muy arriesgado formular previsiones sobre la concentración en las ciudades.¹⁴⁹ Con todo, es posible tratar de formarse una idea aproximada de lo que podría ser la futura composición étnica de las poblaciones urbana y rural. Partiendo de la hipótesis de que la proporción de habitantes urbanos de cada grupo aumente de 1946 a 1980 dos veces más que lo que ha aumentado de 1936 a 1946, se obtienen los resultados siguientes:

Número de habitantes urbanos por cada 100 hombres de cada grupo

Fecha	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"
1936	17	65	54	66
1946	22	73	58	70
1980	32	89	66	78

Con arreglo a esta hipótesis, que es sin duda arbitraria, la distribución de la población en 1980 sería ésta:

	Urbana		Rural	
	1946	1980	1946	1980
Bantúes	41,0	48,0	85,0	87,7
"Europeos"	41,0	33,0	9,0	4,6
"De color"	13,0	13,0	5,0	6,1
"Asiáticos"	5,0	6,0	1,0	1,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Totales (en millones)	4,1	9,9	7,3	11,3

Así, pues, aun en las regiones urbanas, disminuiría el porcentaje de europeos, y aumentaría el de los bantúes, a menos que se detuviera en forma enérgica la afluencia de bantúes a las ciudades.

vi) DISTRIBUCIÓN POR EDADES

397. Es probable que los cambios en la distribución por edades sean menores que los cambios de población, a excepción del grupo "europeo". Los cálculos de Badenhorst ofrecen datos interesantes a este respecto.

¹⁴⁹ Como se ha dicho antes (véase el párrafo 345), los datos estadísticos utilizados en este capítulo proceden principalmente de los censos de 1936 y 1946. Debe tenerse también en cuenta que estas previsiones no tienen en cuenta la ley de zonas reservadas a los diversos grupos étnicos (*Group Areas Act*) de 1950. (Véanse los párrafos 556 y siguientes).

He aquí los cambios que se esperan según las mismas hipótesis:

	Bantúes		"Europeos"		"De color"		"Asiáticos"	
	1950	1980	1950	1980	1950	1980	1950	1980
Menores de 15 años	38,1	36,4	31,5	27,4	42,1	37,9	45,3	43,0
De 15 a 65 años	58,5	59,0	62,1	64,0	54,3	58,4	52,2	54,0
De 65 años y más	3,4	4,6	6,4	8,6	3,6	3,7	2,5	3,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Los cambios más notables se producirían en la población europea, que lógicamente ha de seguir envejeciendo. Sin embargo, esa oscilación en torno a las edades medias se traducirá en un nuevo aunque ligero aumento de la población apta para el trabajo.

Pero, el número de personas de 20 a 39 años, que son relativamente jóvenes, pasaría de 772.000 a 1.076.000, aumentando en un 39%, mientras que el de las personas de 40 a 64 años pasaría de 598.000 a 921.000, lo que representaría un aumento de 54%. Así, pues, el envejecimiento se produciría también en la población económicamente activa.

En los otros grupos se observa una tendencia análoga, aunque menos acusada. La inseguridad de los datos sobre fecundidad y mortalidad no permite confiar en la exactitud de esas proporciones.

vii) POBLACIÓN DE EDAD ESCOLAR

398. Hay que prestar atención especial a los cambios probables en la población de edad escolar (de 5 a 14 años), tomando los datos del estudio de Badenhorst.¹⁵⁰

He aquí los resultados previstos (en millares):

Fecha	Bantúes	"Europeos"	"De color"	"Asiáticos"	Total
1950	1.960	495	260	91	2.806
1980	3.332	670	485	217	4.704

Es decir que, aun estando en minoría muy pequeña, la población "de color" de edad escolar aumentará más que la "europea", en cifras absolutas. Aun siendo muy reducida, la población "asiática", se halla casi en el mismo caso.

Por lo tanto, hay que prever un aumento considerable de los centros de enseñanza, aparte del aumento que ya se precisa, en proporciones distintas según los grupos étnicos para llegar a la igualdad de instrucción.¹⁵¹

La asistencia a la escuela no es obligatoria para los niños bantúes, pero en los últimos 50 años ha aumentado rápidamente. El número de niños bantúes que van a la escuela han pasado de 73.815 en 1905 a 453.648 en 1939; por lo tanto, se ha sextuplicado en una generación. El total de los créditos destinados a la enseñanza de los bantúes ha aumentado en más de 18 veces entre 1905 y 1939, y no ha dejado de aumentar a un ritmo acelerado desde esta última fecha.

Las tasas de fecundidad y de mortalidad que se prevén con respecto a los bantúes, permiten calcular de la manera siguiente la población de edad escolar (de 5 a 14 años): 1.959.500 en 1950, 2.567.000 en 1965, 3.332.400 en 1980.

¹⁵⁰ Badenhorst, *The Future Growth*, obra ya citada, página 37.

¹⁵¹ Véase sobre este punto el Capítulo VII, párrafo 693 y siguientes.

Capítulo V

LA "APARTHEID"

I. Definición del término

399. El término *apartheid*, palabra afrikaans que significa "separación, desenvolvimiento separado" (de las razas) es de acuñación reciente. Ni siquiera figura en la edición de 1946 del tan conocido diccionario afrikaans-inglés de Bosman y de v.d. Merwe.¹⁵²

El partido nacionalista lo ha introducido deliberadamente en lugar de la palabra, antes habitual, "segregación" (*segregasie*) a raíz de un discurso memorable pronunciado a principios de 1948 por el Mariscal Smuts, en el que declaró que la segregación había sido un fracaso completo. Se trataba de evitar toda mala interpretación y de infundir mediante una palabra nueva, nueva vida a un concepto viejo que los adversarios políticos habían declarado caduco.¹⁵³

Esta palabra se impuso rápidamente, hasta convertirse en un símbolo, una doctrina y todo un programa. La doctrina y su programa de aplicación están tan íntimamente ligados entre sí que es difícil tratarlos por separado.

400. He aquí cómo se define la *apartheid* en el primer tomo del gran diccionario de la lengua afrikaans, que prepara un grupo de eminentes filólogos bajo los auspicios del Estado.¹⁵⁴

"*Apartheid*. 1. Situación que consiste en estar separado o aislado: la *apartheid* de dos edificios. 2. Estado que consiste en ser diferente de lo demás: En la exposición de arte, los trabajos manuales de Basutolandia han suscitado un gran interés por razón de su *apartheid*. 3. Algo que por sí solo constituye una unidad separada: Los historiadores consideran las naciones como *apartheids*. 4. Movimiento político del Africa del Sur basado en los principios generales de: a) la *diferenciación*, correspondiente a diferencias de raza, de color o de civilización; por oposición a *asimilación*; b) del mantenimiento y de la perpetuación de la personalidad colectiva (identidad) de los distintos grupos de color de que se compone la población y del desenvolvimiento separado de tales grupos conforme a su propia naturaleza, a sus tradiciones y a sus facultades; por oposición a *integración*. En su aplicación práctica, esta política tiende a la adopción de disposiciones y a la realización de esfuerzos que implican, entre otras cosas, medidas, destinadas a lograr un grado de separación puramente local o espacial en lo que se refiere, por ejemplo, a las zonas de residencia, los lugares públicos, los transportes, los espectáculos, etc.; medidas relativas a los derechos políticos, por ejemplo, padrones electorales separados, representación separada en el Parlamento y en los Consejo Provinciales; además, una segregación territorial, por ejemplo, el hecho de reservar territorios relativamente extensos para el uso exclusivo de un grupo de población por ejemplo, los territorios indígenas. *Apartheid* parcial: *apartheid* limitada a ciertas esferas, por ejemplo, a la esfera política, social y eclesiástica;

apartheid total: el desenvolvimiento completo, separado en todas las esferas, por ejemplo, de los diferentes grupos bantúes: El gobierno adopta una política de *apartheid* respecto de los blancos, las "personas de color", los "asiáticos" y los indígenas. La inmensa mayoría de la población blanca desea la *apartheid* (Eiselen). *Apartheid* significa simplemente que cada hombre debe ocupar el lugar que le corresponde (H. F. Verwoerd)."

II. La doctrina y el programa de la "apartheid"

401. En las páginas que siguen, la Comisión se ha limitado a condensar, con la mayor fidelidad posible, un orden lógico, lo esencial de una selección de declaraciones oficiales que, a juicio de la Comisión, reflejan de la mejor manera posible la concepción y los proyectos del gobierno nacionalista. Estas declaraciones son las siguientes:

i) Pasajes del folleto publicado por el Partido Nacional ¹⁵⁵ el 29 de marzo de 1948, esto es, dos meses antes de las elecciones legislativas del 26 de mayo, bajo el título de: "La política del Partido Nacional con respecto a la cuestión racial" (*The National Party's Colour Policy*).

ii) Pasajes del discurso pronunciado en la Asamblea el 12 de abril de 1950 por el Dr. D. F. Malan, Primer Ministro.

iii) Pasajes del Mensaje radiado a la Nación el 31 de diciembre de 1952 por el Dr. D. F. Malan, Primer Ministro.

iv) Pasajes del discurso pronunciado en Stellenbosch, el 5 de marzo de 1953, por el Dr. D. F. Malan, Primer Ministro.

v) Pasajes del discurso pronunciado en vísperas de las elecciones legislativas del 15 de abril de 1953 por el Dr. D. F. Malan, Primer Ministro.

vi) Pasajes de un discurso pronunciado en la Asamblea el 31 de enero de 1949, por el Sr. Strydom, Ministro de Tierras.

vii) Pasajes del discurso pronunciado en la reunión anual del Consejo del Instituto de Relaciones Internacionales (*South African Institute of Race Relations*) (Ciudad del Cabo), el 18 de enero de 1950, por el Dr. E. G. Jansen, Ministro de Asuntos Indígenas.

viii) Pasajes del discurso pronunciado en la Asamblea el 20 de abril de 1950 por el Dr. E. G. Jansen, Ministro de Asuntos Indígenas.

ix) Pasajes del discurso pronunciado en la apertura del segundo período de sesiones del Consejo de Representantes Indígenas (*Natives Representative Council*) (Pretoria, 5 de diciembre de 1950), por el Dr. H. F. Verwoerd, Ministro de Asuntos Indígenas.

x) Pasajes del discurso pronunciado en el Senado el 1° de mayo de 1951, por el Dr. H. F. Verwoerd, Ministro de Asuntos Indígenas.¹⁵⁶

¹⁵² *Tweetelinge Woordeboek, Afrikaans-Engels, derde, verbeterde Uitgawe, Kaapstad, 1946.*

¹⁵³ Véase a este respecto el discurso del Dr. Malan, pronunciado en Stellenbosch el 5 de marzo de 1953, anexo V, iv).

¹⁵⁴ *Woordeboek van die Afrikaans aal, Redaksie Pieter Cornelis Schoonees (e.a.) Pretoria, 1950, 4°.*

¹⁵⁵ El Partido Nacionalista (*Nationalist Party*) se llama a veces "Partido Nacional".

¹⁵⁶ Véase el texto de estas declaraciones en el anexo V.

402. Independientemente de su base religiosa,¹⁵⁷ parece posible resumir la doctrina y el programa de la *apartheid*, según se desprende de las referidas declaraciones, en la forma siguiente:

Uno de los fenómenos más notables del mundo en que vivimos es la diversidad de las razas humanas. Han sido creadas separadas, y su separación debe mantenerse, aun en los casos en que circunstancias económicas o de otra clase hayan provocado una cierta mezcla de los grupos raciales. A ese efecto, debe mantenerse y desenvolverse en los blancos la conciencia de raza, de modo que se mantenga su pureza.

403. Heredera de la civilización occidental cristiana, la raza blanca tiene una doble misión que cumplir en el Africa del Sur: respecto de los demás miembros de la comunidad de naciones de civilización occidental cristiana y respecto de las razas de color con las que la han puesto en contacto los acontecimientos y que se hallan en una etapa de civilización primitiva o muy atrasada.

Respecto de los primeros, tiene el deber de mantener íntegramente y perpetuar su "pertenencia al grupo de civilización occidental cristiana." La raza blanca establecida en Africa del Sur tiene la misión de proteger esa civilización "contra todos los ataques del exterior y todas las tentativas de subversión interna". Esto quiere decir que por más que no represente sino una minoría numérica, debe tratar de salvaguardar, a toda costa, su posición dominante respecto de las razas de color. En consecuencia, reprueba todo dogma de igualdad civil. Por ello, no puede reconocer a los indígenas, así como tampoco a los mestizos ("personas de color") ni a los indios, los mismos derechos políticos que ejerce ella. Si los no blancos tienen derecho de voto, como sucede por ejemplo en la provincia del Cabo, deben votar con padrones electorales separados, y sus representantes en el Parlamento y en los Consejo provinciales deben seguir siendo "europeos".

Esta posición dominante impone, como contrapartida, un deber estricto de justicia y de "tutela cristiana" (*Christian trusteeship*) respecto de los no blancos. Esa tutela deberá ejercerse hasta que los no blancos "hayan alcanzado un grado de madurez y responsabilidad que justifique un eventual proceso de emancipación".

404. A ambos lados del ancho y profundo foso que separa los blancos de los no blancos, a causa de la diferencia de nivel de cultura, cada raza se distingue por "características que son permanentes por ser hereditarias". Una raza no puede "desarrollarse plenamente" (*fulfil itself*) sino permaneciendo fiel a su ley interna. Esto es particularmente cierto respecto de los bantúes que poseen lenguas propias, costumbres, ritos e instituciones muy peculiares. Si se los mezcla con los descendientes de europeos no pasarán de ser unos malos imitadores de éstos. Perderán las cualidades originales propias de su raza sin adquirir, en cambio, las del grupo superior.

Por ello, el mejor servicio que los blancos pueden hacer a los no blancos es separarlos de la población blanca, considerarlos como grupos sociales y económicos distintos, y procurar que, en cuanto sea posible, vivan en territorios, zonas o *lokasies* que les pertenezcan plenamente. De esta suerte, gozarán en su ambiente de "todos los derechos del ciudadano, el principal de los cuales es precisamente el de poder desarrollar hasta el

máximo las aptitudes diferentes de cada uno de sus miembros".

405. Aun cuando concebida ante todo para salvaguardar la pureza y la función tutelar de la raza blanca, la *apartheid* no es, pues, "en modo alguno una política negativa de opresión o de explotación de los no blancos por los blancos". Al contrario, es una política "constructiva, una política de benevolencia, de protección y de cooperación". En efecto, según esta política, "la supremacía (*baaskap*) del "europeo" en la esfera que le es propia, tiene por contrapartida la supremacía del bantú, del "hombre de color" y del indio en la suya".

406. Lo ideal para la política de *apartheid* sería evidentemente que "el curso de la historia hubiera sido diferente", que se hubieran constituido en el Africa del Sur "un Estado dotado de fronteras en el interior de las cuales sólo hubieran vivido y trabajado los bantúes, y otro Estado en el cual sólo habitaran y se entregaran a sus ocupaciones los "europeos"". Pero hoy en día la situación en el Africa del Sur es muy diferente. Por negligencia, o por una política deliberada de *"laissez-faire"* los gobiernos anteriores han tolerado en el país una especie de caos racial en que se han multiplicado los puntos y zonas de contacto y entrecruzamiento de razas diferentes. Cuanto mayor sea el número de esos puntos y zonas de contacto, mayores probabilidades habrá de incidentes, colisiones y conmociones. Y si no se invierte, por medio de una intervención enérgica y concertada, la actual tendencia al desarrollo entremezclado de las razas en las aglomeraciones urbanas, se "producirán terribles choques de intereses y pruebas infinitamente dolorosas y sangrientas para todos los elementos de la población".

A fin de evitar estas calamidades, y teniendo en cuenta las realidades y contingencias actuales, así como las posibilidades razonables del futuro, conviene adoptar y aplicar las medidas siguientes:

En las "reservas"

407. "Un poco más de la tercera parte de la población bantú reside o tiene aún sus raíces en las reservas o territorios indígenas". En la actualidad, estas tierras no pueden "proporcionar a sus habitantes y menos aún a los descendientes de éstos, los medios de existencia y desarrollo apetecidos". A causa de los primitivos procedimientos de cultivo, de la ignorancia de los métodos europeos de rotación de cultivos, de conservación del humus, de regeneración del suelo, etc., y a causa asimismo del exceso de población humana y del pastoreo excesivo gran número de indígenas se ven obligados a "buscar fuera, en la fábrica o la mina de los "europeos" y bajo su protección, el complemento de recursos indispensables".

408. Para que esos territorios puedan alcanzar cierto nivel de prosperidad y ofrecer un porvenir normal a los agricultores, a los encargados de realizar demostraciones agrícolas, a los maestros de escuela, a los pastores y a los sacerdotes, a los artesanos, a los empleados de todas clases, a los comerciantes, a los funcionarios administrativos de raza bantú, son necesarias tres cosas.

409. En primer lugar, debe procederse con urgencia a la revitalización del suelo, a aumentar considerablemente la producción agrícola, en suma, a "establecer sistemáticamente la agricultura bantú sobre una base económica sana".

410. En segundo lugar, hay que proseguir en lo posible el programa iniciado en 1936 de adquisición de

¹⁵⁷ Esta se ha estudiado sucintamente en la reseña histórica, capítulo III, párrafos 276 y siguientes.

tierras para el Fondo Fiduciario Indígena del Africa del Sur (*South African Native Trust*).

411. Por último, es evidente que aunque se cumplan de modo pleno estas dos condiciones, "no bastarán para asegurar una alimentación satisfactoria a toda la población bantú de las reservas". En consecuencia, debe preverse cierta concentración urbana, paralela al desarrollo agrícola, y basada en la creación de industrias seleccionadas. Aquí es donde el "europeo" debe intervenir con todo el peso de su experiencia técnica y de su ayuda financiera. Esta última supondrá grandes sacrificios para el blanco, pero debe estar dispuesto a sufrírselos.

412. Sin embargo, "a causa del retraso con que los "europeos" se aplican a la tarea de prevenir los peligros del porvenir, es posible que este esfuerzo racional de industrialización en el interior de las reservas no baste para proporcionar trabajo a los que tienen necesidad imperiosa de él". En consecuencia, el Gobierno deberá alentar a los industriales "europeos" para que establezcan otros centros manufactureros en territorio "europeo", pero a corta distancia de las aglomeraciones bantúes mencionadas antes. Por la mañana se conduciría a los obreros indígenas a las fábricas por medios de transporte en común, que los devolverían a sus hogares por la tarde, igual que los millares de obreros belgas, residentes en Bélgica, que trabajan en las fábricas textiles francesas próximas a la frontera. Esos trabajadores bantúes "vivirían en su propio país, instruirían a sus hijos en sus propias escuelas y se administrarían a sí mismos".

413. Así, las reservas, gran número de las cuales comprenden tierras potencialmente bastante fértiles y gozan de un régimen de lluvias favorable, podrían ofrecer condiciones de existencia satisfactoria a una población mucho más considerable que la actual.

En las zonas rurales

414. "Algo más de una tercera parte de la población bantú vive en la zona rural "europea", donde trabaja en las granjas de los "europeos". Ahí, el problema de las relaciones entre blancos y bantúes es menos agudo que en las ciudades. En efecto, en las granjas no podría plantearse la cuestión de la igualdad. Se mantienen en ellas las relaciones tradicionales entre amos y sirvientes, y no es de temer, al menos en un porvenir próximo, que esas condiciones de vida presenten los mismos peligros de igualdad racial que en las ciudades". El número indispensable de indígenas continuarán viviendo con su familia en los *kraals* o caseríos establecidos cerca de las granjas. En las épocas del año en que se necesita mano de obra suplementaria, por ejemplo, en los períodos de cosecha o de recolección de frutas, las reservas indígenas proporcionarán el complemento de trabajadores requeridos. Al vencer su contrato, éstos volverán a sus tribus, en la misma forma que se hace actualmente.

En las ciudades

415. Mucho más grave es el problema de la convivencia de las razas en las ciudades. Desde que se trasladó a las ciudades casi una tercera parte de la población bantú, atraída por los salarios relativamente elevados que pagan las industrias secundarias,¹⁵⁸ es en las

ciudades donde la desproporción numérica entre las razas está en camino de ser mayor y más peligrosa. Como resultado de esta concentración desenfrenada y caótica en las ciudades, los servicios de habitación están desbordados y, a pesar de todos los esfuerzos, se han multiplicado los tugurios y barrios de latas (*pondokkies*), con su cortejo de tuberculosis, elevada mortalidad infantil, vicios, delincuencia y criminalidad.

416. Por consiguiente, en el marco de la política de *apartheid*, se considera conveniente adoptar cuatro series de medidas para evitar la agravación de la peligrosa situación actual:

417. i) Debe limitarse a lo estrictamente necesario, mediante una fiscalización más rigurosa, la afluencia a las ciudades de "nuevos indígenas que correrían el peligro de convertirse en simples parásitos". Es, sobre todo, urgente resolver el problema de los *tsotsis*, esto es, de los 20.000 jóvenes bantúes más o menos evolucionados, pero sin medios seguros de subsistencia, que constituyen una plaga para Johannesburg. Deberá dictarse una legislación especial que permita reeducarlos en instituciones rurales situadas en las reservas.

418. ii) Hay que poner freno a la industrialización desordenada observada en el curso de los últimos años en las inmediaciones de las ciudades. Ello se logrará principalmente si sólo se concede cierta protección aduanera a las industrias que ofrezcan garantías de buena organización y viabilidad, y que demuestren poder competir con la producción mundial, a base de igual calidad. Disminuirá de este modo la necesidad de nueva mano de obra, tanto más cuanto que los propietarios de fábricas se verán legalmente obligados en lo sucesivo a asumir una gran parte de las cargas financieras de la vivienda de sus obreros.¹⁵⁹

419. iii) Hay que hacer una redistribución más racional de zonas en los arrabales industriales de las ciudades, y aun algunos de sus barrios céntricos, donde existen muchas "manchas negras" en los barrios habitados principalmente por los blancos. A la inversa, deberán desaparecer las numerosas "manchas blancas" en zonas de población bantú (de las cuales Umtata, en el Transkei, es quizás el ejemplo más notable).

Este programa, cuya ejecución debería escalonarse en muchos años, tendría por efecto reducir la inquietante desproporción actual entre el número total de indígenas que residen en suelo sudafricano fuera de las reservas (o sea alrededor de 6.000.000) por una parte, y el de los "europeos" (que suman 2.600.000) por otra.

420. iv) Conviene aplicar la *apartheid* con redobrado rigor en las relaciones sociales, económicas, industriales, etc., esto es, en las escuelas, universidades, ferrocarriles, parques públicos, fábricas, espectáculos, estadios deportivos, etc., a fin de evitar, por una parte los choques físicos y la tirantez entre las razas y por la otra, los peligros de mestizaje.

421. Con respecto a los otros grupos de población no blanca establecidos en el Africa del Sur, los mestizos o "población de color" (1.000.000) y los indios (más de 300.000), el *modus vivendi* que debería aplicarse tendría que ser fundamentalmente de la misma naturaleza, esto es, la *élite* india y la *élite* mestiza deberían estar, en todo lo posible, al servicio de las gentes de su raza, en lugar de tratar de integrarse en una sociedad "plural".

¹⁵⁸ Se llama así a las distintas de las tradicionales. El medio millón de "no europeos" que trabajan en esas industrias ganan casi tanto como el millón y medio que trabajan en las minas y en la agricultura.

¹⁵⁹ Véanse las reiteradas declaraciones hechas a este respecto por el actual Ministro de Asuntos Económicos, Sr. Eric Louw.

422. Sin embargo, con respecto a los indios, el legislador deberá tener en cuenta el hecho de que éstos son inmigrantes o descendientes de inmigrantes llegados al país en fecha relativamente reciente, que todos han conservado muchas de las características del inmigrante, que son tanto más difíciles de asimilar cuanto que mantienen vínculos con su país de origen, la India o el Pakistán, y que, con todo, el proceso de integración económica se halla, por lo que a ellos toca, más adelantado que respecto de los demás habitantes no blancos. Quiere esto decir que deberán proseguirse las tentativas anteriores de "repatriación" voluntaria al país de origen, mediante el pago de una indemnización.

423. Se observará el rigor lógico, la coherencia y la homogeneidad doctrinal de este programa. Pero ello no excluye en modo alguno la flexibilidad y gradualismo en su aplicación. Todos los ministros que han expuesto o definido la *apartheid*, o que han defendido su política racial contra los ataques de la oposición parlamentaria, han insistido invariablemente en la necesidad de tener en cuenta las realidades existentes, de no adoptar sino medidas viables y de aplicarlas con prudencia, poco a poco, de no perseguir actualmente la quimera de una segregación territorial completa, de no exigir lo imposible ni a una raza ni a la otra.

III. Reacción ante la política de la "apartheid"

424. Como es sabido, las recientes elecciones al 11° Parlamento de la Unión (15 de abril de 1953) han dado al Partido Nacionalista en la Asamblea, una mayoría superior a la que obtuvo en las elecciones anteriores (26 de mayo de 1948).¹⁶⁰

425. Sin embargo, debido a la distribución de las circunscripciones electorales — en virtud de la cual un número menor de electores rurales elige un número proporcionalmente mayor de diputados que un número más considerable de electores urbanos — fueron 630.000 votos (es decir, alrededor de un 45% del cuerpo electoral) los que proporcionaron esa mayoría al partido nacionalista. En cambio, la oposición obtuvo 760.000 sufragios, es decir, casi el 55% del cuerpo electoral.

426. Pero antes de seguir adelante, es necesario hacer una observación. Esta oposición de la mayoría de los electores sudafricanos parece ser, en gran parte, más bien táctica que doctrinal. Si se siguen los debates parlamentarios desarrollados en la Ciudad del Cabo y si se analizan los discursos de los miembros más influyentes del *United Party* se puede ver que los principios seguidos o tácitamente respetados por el partido como tal, sólo presentan diferencias de grado, de acentuación más o menos fuerte y casi podría decirse de matices en la aplicación, con respecto de los principios nacionalistas enunciados anteriormente. El *United Party* está compuesto en su mayor parte por hombres políticos que parecen tener el mismo sentido tradicional de la raza que los diputados o senadores nacionalistas. Ahora bien, este sentido tradicional se ha intensificado recientemente en todos sus aspectos por el creciente temor que abrigan los "europeos" de que los no blancos lleguen a superarlos en número hasta en las ciudades. Así resulta que el jefe del partido, Sr. J. G. N. Strauss, en su re-

ciente campaña electoral, aceptó implícitamente las concepciones que constituyen la base de leyes recientes como la que establece zona reservada para los diferentes grupos étnicos (*Group Areas Act*) o la que prohíbe los matrimonios entre personas de diferentes grupos étnicos (*Mixed Marriages Act*). Se limitó a anunciar que si el partido lograba la victoria electoral haría diversas modificaciones a las mismas.¹⁶¹

427. Quizás la diferencia principal entre la actitud del Partido Nacionalista y la del *United Party* estriba en que los miembros de este último consideran inevitables e irreversibles las situaciones demográficas creadas de hecho por las recientes migraciones interiores de los bantúes en el territorio sudafricano. En otras palabras, consideran a los bantúes que han invadido las ciudades como residentes permanentes, que deben poder vivir en ellas con sus familias en condiciones normales, y no como trabajadores instalados en ellas con carácter temporal, que conservan vínculos familiares más o menos ficticios en el *kraal* de su tribu de origen.

428. Hay en el partido una fracción bastante poderosa, compuesta por industriales sumamente sensibles al peligro que les parece presentar para el porvenir económico del país, una política de segregación racial (*apartheid*) aun más firme que, en la práctica, tendría como efecto principal reducir al mínimo el poder adquisitivo y el nivel de consumo de 10.000.000 de seres humanos; porque es claro que la eficacia de una fábrica se verá singularmente dificultada — y hasta puede comprometerse su rentabilidad — si hay que establecer dos tipos de cantina, de enfermería, de instalaciones higiénicas, etc., si, por razones de color, el obrero más calificado no puede ser dedicado a la categoría de trabajo que le corresponde o si, por no poder esperar ningún aumento de salario, el trabajador no blanco se desinteresa de su tarea y la realiza mediocrementemente.

429. Es sintomático que el partido laborista tenga preocupaciones económicas bastante similares, en su oposición al principio de la "barrera de color" (*colour bar*) industrial. Considera que, en el fondo, ésta constituye una "barrera de trabajo a bajo precio", impuesta para proporcionar a los explotadores europeos de corta visión una mano de obra que cobra bajos salarios,¹⁶² en perjuicio del porvenir del conjunto del país.

430. Es mucho más difícil, por no decir imposible, definir en forma adecuada la actitud de los sindicatos obreros en lo que respecta a la política de segregación racial.

431. En primer lugar, estos sindicatos no están agrupados en una federación nacional sólidamente estructurada y con una política propia. La organización central

¹⁶¹ En el discurso que pronunció en Queenstown el 9 de septiembre de 1952, el Sr. Strauss definió en cuatro puntos "los fundamentos de la política no europea" de su partido, a saber:

1. Separación social de las razas, con servicios separados para cada una.
2. Oposición al mestizaje.
3. Zonas de residencia separadas.
4. Aplicación del trabajo y los esfuerzos de los "no europeos" en provecho del conjunto de la comunidad sudafricana "en nuestras granjas, nuestras cocinas, nuestras fábricas y nuestras minas".

Como se ve, este programa difiere muy poco del programa nacionalista.

¹⁶² Esto corresponde al punto 3 de la declaración en la que el Partido Laborista Sudafricano definió, en noviembre de 1946, su política respecto de la mano de obra no europea.

¹⁶⁰ Esta mayoría es de 30 en lugar de 13. La composición por partidos es la siguiente: 94 nacionalistas, 57 miembros del *United Party*, 5 miembros del partido laborista (*Labor Party*) y 3 representantes de los indígenas.

que se asemeja más a una "Confederación General de Trabajo", según las pautas seguidas en Europa continental, es el "Consejo Sudafricano de Comercio y Trabajo" (South African Trade and Labour Council); pero este Consejo, como la mayor parte de los sindicatos afiliados al mismo, no está afiliado al Partido Laborista Sudafricano y no es más que un órgano de coordinación. Lo único que puede decirse es que no hay ninguna barrera de color en su constitución y que acepta la afiliación de todos los sindicatos organizados según las normas establecidas.

432. En realidad, lo más importante de la actitud de los diversos sindicatos en cuanto a la segregación racial — que difiere a menudo según se trate de un extremo u otro — es el origen y el sentimiento racial de la mayoría de los obreros blancos sindicados de una industria determinada, o incluso de un pequeño grupo de fábricas de la misma especialidad.

Cuando esta mayoría está compuesta por afrikaners de origen rural y de organización relativamente reciente, como sucede en muchas industrias del Transvaal, esos sindicatos son con frecuencia partidarios de una rigurosa *apartheid* industrial y social. Tal es especialmente el caso de la poderosa "Asociación Sudafricana de Conductores y Bomberos" (South African Engine-Drivers' and Firemen's Association). Pero hay excepciones tan evidentes como la de la "Unión de Trabajadores de Sastrería del Transvaal" (Garment Workers Union of Transvaal) que practica una amplia tolerancia racial y cuyos miembros son, en su mayoría, mujeres que hablan *afrikaans*.

Por el contrario, cuando la mayoría está constituida por sudafricanos de origen británico o que han tenido la influencia del sindicalismo británico, como es frecuente en la provincia del Cabo, la oposición se asemeja más a la posición doctrinal del partido laborista y la oposición a la *apartheid* es a veces bastante clara. A este respecto, además de algunos sindicatos de las industrias textiles y de productos químicos, puede citarse la "Unión de Obreros de las Fábricas de Conservas" (Food and Canning Workers' Union) del Cabo, cuyos miembros pertenecen a todas las razas.¹⁶³

433. Aun no se ha hecho mención del factor que tal vez sea el de mayor importancia respecto de la actitud tan compleja, y a veces contradictoria, de los medios sindicales, a saber, el de la protección de los intereses profesionales locales. En cuanto se presenta el peligro de la competencia entre una categoría de trabajadores "europeos" y la mano de obra "no europea", la barrera de color tiende a levantarse o a consolidarse.

En resumen, la oposición a la política de *apartheid* está tan poco acentuada en los sindicatos obreros que los propios jefes, que son sus adversarios decididos, se ven obligados a tener en cuenta los prejuicios de color más o menos intensos de la masa sindical, por temor a indisponerse con ella.

434. Finalmente, hay otros dos partidos de oposición que se formaron inmediatamente después de las elecciones del 15 de abril de 1953.

Al constituirse, el Union Federal Party, que tiene fuertes raíces en Natal, ha formulado entre otros objetivos muy alejados de la política indígena tradicional de los boers, éste: "Hay que conceder a todos los "no

europeos" nacidos sudafricanos el derecho a hacerse oír en los órganos del gobierno, en la medida que hayan alcanzado un grado de civilización adecuado". La primera de las cuatro convenciones provinciales del partido previstas para antes de su convención nacional, la de Natal — que se celebró en Durban el 22 de agosto de 1953 — confirmó en términos bien claros este objetivo último: la concesión del pleno derecho de voto a los "no europeos" debidamente calificados ("*suitably qualified*").¹⁶⁴

Casi al mismo tiempo, algunos intelectuales como la Sra. Margaret Ballinger y el Sr. Alan Paton formaron el Partido Liberal. Completamente desprovisto de todo prejuicio racial, este grupo acoge las ideas que presiden la reciente evolución mundial en materia de relaciones interraciales. Lo prueba el punto 4 de su programa que dice: "No se impedirá a ninguna persona participar en el gobierno y en otras actividades democráticas del país, sólo por razones de raza, color o credo, y se reconocerá a toda persona calificada los derechos políticos, a base de una lista electoral común".

Estos dos partidos tienen aún muy poca importancia en la palestra política. El Union Federal Party está representado por dos senadores y el Partido Liberal por un diputado y un senador que se han separado del *United Party*.

435. Hay que incluir también entre los adversarios de la política de *apartheid*, aunque en un plano muy diferente del político, a la mayoría de las iglesias cristianas — excepto las tres iglesias reformadas neerlandesas — y, en especial, a las iglesias anglicana y católica.

436. Además, aunque el partido comunista sudafricano¹⁶⁵ se disolvió antes de la aplicación de la Ley de represión del comunismo, de 1951 (*Suppression of Communism Act*) parece probable que muchos de sus antiguos miembros hayan conservado sus convicciones comunistas y que ciertos jóvenes las compartan. Y entre esas convicciones figura precisamente una hostilidad fanática a toda discriminación racial.

437. Por último, esta breve enumeración de las fuentes parlamentarias y extraparlamentarias de la oposición política o doctrinal a la instauración de una política de segregación racial (*apartheid*) agravada, resultaría incompleta si no se recordara que, tanto individualmente como en las agrupaciones que han constituido, casi todos los "no europeos" cultivados se oponen violentamente no tanto a la política de *apartheid* como a toda forma de discriminación racial, tanto si emana del Partido Nacionalista, como del *United Party*, de los sindicatos blancos o de individuos de origen neerlandés o británico. La expresión más reciente que ha tenido esta oposición es la campaña de "resistencia a las leyes injustas",¹⁶⁶ que fué decidida el mismo día que se celebró solemnemente el tercer centenario del desembarco de Jan Van Riebeeck, en la bahía de la Tabla (6 de abril de 1952). Pero esta aspiración a una completa igualdad de derecho es muy anterior al momento en que tomó el poder el gobierno nacionalista. Por ejemplo, ya la encontramos en el programa de reivindicaciones presentado en 1947 por el doctor Xuma, a la sazón Presidente General del

¹⁶⁴ *The Times*, de Londres, 24 de agosto de 1953.

¹⁶⁵ Este partido editaba un órgano quincenal, *Inkululeko* (es decir, "libertad") redactado en inglés, kosa, zulú, chuana y sesuto.

¹⁶⁶ Véase capítulo VII, párrafo 831.

Congreso Nacional Africano, al Mariscal Smuts, entonces Primer Ministro.¹⁶⁷

438. Se ha hablado antes de la oposición de "casi todos los no europeos cultivados" a la *apartheid*. Pero no se ha dicho — y hay que decirlo — que esa oposición es decidida y tenaz. En 1952 tomó la forma de una vigorosa campaña de "resistencia a las leyes injustas" de la que hablará la Comisión más adelante. Hasta el punto en que es posible afirmar algo con una mediana seguridad en el terreno movedizo de las mentes, las únicas personas "no europeas cultivadas" que constituyen la excepción y que aceptan o aprueban de modo más o menos franco la política de *apartheid* en su forma actual parecen ser las siguientes:

En primer lugar, los beneficiarios — todavía poco numerosos — de las medidas recientemente adoptadas

¹⁶⁷ Véase el *Handbook on Race Relations in South Africa*, página 516:

i) Supresión de las limitaciones de los derechos políticos por razones de color (*political colour bar*) en la Unión Sudafricana y representación directa de los africanos en todos los órganos legislativos, sean nacionales, provinciales o municipales;

ii) Derogación de las leyes relativas a los salvoconductos;

iii) Supresión de las restricciones del derecho de adquirir, poseer y ocupar bienes inmuebles que afectan a los africanos en las zonas urbanas y rurales;

iv) Reconocimiento de los sindicatos de trabajadores africanos dentro del marco de la ley sobre la conciliación en la industria (*Industrial Conciliation Act*) y salarios adecuados para todos los trabajadores africanos, incluso los que trabajan en las minas;

v) Provisión de alojamiento adecuado a los africanos y amplias facilidades a fin de que puedan adquirir la capacitación necesaria para la industria de la construcción y otras, así como para ser utilizados como obreros calificados;

vi) Extensión de la enseñanza gratuita y obligatoria a todos los niños africanos de edad escolar;

vii) Restauración de los poderes de los jefes africanos en los asuntos públicos.

por los nacionalistas, tales como la gestión, confiada a un mayor número de "no europeos", de oficinas de correo situadas en distritos totalmente poblados por no europeos, el aumento en la contratación de personal "de color" en ciertos servicios públicos, etc.

Además, un buen número de iglesias llamadas "separatistas" (es decir, iglesias cristianas que tienen pastores o sacerdotes y feligreses bantúes, que están exclusivamente administradas por ellas mismas) son favorables a la política de segregación racial (*apartheid*). Así, por ejemplo, en agosto de 1951, cuando una conferencia de 11 iglesias indígenas, celebrada en East-London, prestó su pleno apoyo a la política del Gobierno, tal como había quedado expresada con perfecta claridad en la ley que estableció las zonas reservadas (*Group Areas Act*).

Finalmente, parecen ser también partidarios de la política de *apartheid* buen número de jefes indígenas y de *Indunas* o notables que los rodean. Sin embargo, aun no se puede indicar la medida en que esta actitud puede obedecer al hecho de que, desde que está en el poder, el nuevo Gobierno ha procurado sistemáticamente revalorizar la autoridad de los jefes de tribu. Entre estos últimos puede citarse el jefe zulú Charles Hlengwa, de la tribu de los vumandabas de Umkomaas (Natal). En julio de 1952, al exponer su opinión ante la Comisión encargada de estudiar, dentro de los principios de la política gubernamental, la creación ulterior de un Estado zulú que englobara a los kosas, los pondos y los swazis, agregó:

"Nosotros los zulúes deseamos conservar nuestra pureza racial porque somos zulúes por la gracia de Dios. Y no se puede cambiar el curso natural de un río."

Capítulo VI

PRINCIPALES LEYES Y REGLAMENTOS QUE ESTABLECEN UN TRATO DIFERENCIAL PARA LOS DIVERSOS GRUPOS DE LA POBLACION

i) OBSERVACIONES GENERALES

439. En el presente capítulo se analizan algunos textos de leyes y reglamentos de la Unión Sudafricana.

440. La Comisión comprende que, para dar un cuadro completo de la situación racial en la Unión Sudafricana, habría sido necesario estudiar muchas más de las disposiciones legislativas o reglamentarias que se aplican en dicho país en la esfera nacional, provincial¹⁶⁸ o local. En efecto, como se dice anteriormente, la política de *apartheid* no es más que expresión reciente de una situación muy antigua. Por otra parte, para la preparación de su informe, la Comisión ha examinado muchos textos legislativos cuya lista figura en el anexo a este informe.¹⁶⁹

441. No obstante, la Comisión sólo se ha ocupado de los textos más importantes. Por otra parte, en este capítulo sólo se hace el análisis de las leyes que hacen referencias explícitas a elementos de la población de la Unión Sudafricana divididos según su raza o color, sea en el propio texto de las leyes o de los reglamentos de aplicación promulgados en virtud de esas leyes, o por remitir a otras leyes que contienen referencias de este carácter. En cuanto a las leyes de carácter general cuya aplicación afecta de manera especial, y en ciertos casos de manera exclusiva, a algunos o a todos los elementos de la población no europea, se las estudia en el capítulo siguiente del informe que trata de las condiciones de vida de los grupos no europeos.

442. Con respecto a ciertas leyes recientes y particularmente importantes que se analizan en el presente capítulo, también se encontrarán referencias a los trabajos preparatorios y a otras circunstancias que precedieron a su aprobación, así como ciertas decisiones judiciales sudafricanas que aclaran e interpretan el alcance de esos textos. Las consecuencias reales que han podido tener esas medidas para las personas y los grupos a que estaban destinadas se exponen en el capítulo siguiente del presente informe.

¹⁶⁸ Debe señalarse que todavía están en vigor muchas disposiciones legislativas promulgadas antes de la Constitución de la Unión de 1909 en las colonias del Cabo de Buena Esperanza y de Natal, en la República Sudafricana (Transvaal) y en el Estado Libre de Orange y que tratan de materias que, en virtud de la *South Africa Act* de 1909, están reservadas a la competencia de la Unión. Esas leyes han sido a veces modificadas por el poder legislativo de la Unión.

¹⁶⁹ Véase el anexo VII.

443. El presente capítulo comienza con observaciones iniciales relativas al doble problema de la definición de los grupos que componen la población de la Unión Sudafricana y de los métodos por los cuales se determina la inclusión de una persona en alguno de esos grupos. Se ha creído conveniente formular estas observaciones por los tres motivos siguientes: en primer lugar, el doble problema que se acaba de mencionar gobierna en realidad la aplicación de todos los textos que imponen un trato diferencial; en segundo lugar, esas observaciones ponen de manifiesto inmediatamente las complicaciones prácticas que representan para la vida individual y para el funcionamiento de la administración las leyes que imponen medidas de trato diferencial, fuera de lo que tales leyes significan en sí mismas; finalmente, al plantear de una vez el problema en todos sus aspectos se evita la necesidad de referirse al mismo al analizar cada texto, lo que recargaría la exposición con consideraciones que, aunque indudablemente importantes, sólo tendrían interés secundario en relación con las disposiciones de fondo de esas leyes.

444. El capítulo se divide luego en una serie de secciones que, en ciertos casos, han sido subdivididas a su vez en párrafos. La Comisión comprende perfectamente que el método de clasificación que ha utilizado sólo tiene un valor muy relativo, porque una misma ley puede referirse a más de una materia, pero considera que esta clasificación permite aclarar un poco una situación extremadamente compleja. Además, con el fin de facilitar las comparaciones y conclusiones de que tratan los dos últimos capítulos del informe, ha tratado en todo lo posible de clasificar las materias con arreglo a los derechos mencionados en la Declaración Universal y de indicar, dentro de cada sección o párrafo, cuáles de las medidas son anteriores a la Carta de las Naciones Unidas y cuáles han sido promulgadas después de la firma de la Carta.

ii) OBSERVACIONES INICIALES SOBRE EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DE LOS GRUPOS Y EL DE LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN LOS GRUPOS

445. Se suele dividir a la población de la Unión Sudafricana en cuatro grupos: los indígenas, los "europeos", las "personas de color" y los "asiáticos". En el capítulo IV se exponen detalladamente las dificultades de interpretación de esos términos.

446. En cuanto se examina la definición jurídica de los términos raza y color, la situación se complica aún más. En este campo también existen las cuatro categorías fundamentales: indígenas, "europeos", mestizos (*persons of mixed blood*), o, como se las denomina generalmente, "personas de color" y "asiáticos"; pero es necesario señalar que la expresión "personas de color" se aplica en ciertos casos igualmente a los mestizos y a los "asiáticos" y, en ciertos casos, se emplea para designar a todos los "no europeos".

447. Esta imprecisión en el empleo de los términos para designar a los diversos grupos era particularmente frecuente en la legislación de las dos repúblicas de los boers — la República Sudafricana (Transvaal) y el Estado Libre de Orange — y también, aunque en menor grado, en la legislación de las dos colonias británicas del Cabo y de Natal. Esta observación tiene algo más que un valor histórico y retrospectivo porque son muchos los textos anteriores a la constitución de la Unión Sudafricana de 1909 que aun están en vigor.

448. Tampoco es mucho más preciso el texto de algunas leyes aprobadas por la Unión en los primeros

años de su existencia. Además, no es raro que la ley delegue en la autoridad encargada de reglamentar su ejecución, la facultad de definir los grupos o de precisar en los reglamentos las definiciones muy generales contenidas en la ley.

Un claro ejemplo de este último método es el de la ley No. 41 de 1950, que establece zonas reservadas (*Group Areas Act, No. 41, 1950*). En esta ley se distinguen tres grupos raciales: los blancos, los indígenas y las "personas de color" (*coloured*). Sin embargo, el Gobernador General está autorizado para definir, mediante proclamación, dentro de cada uno de estos dos últimos grupos — el de los indígenas y el de las "personas de color" — "un grupo étnico, lingüístico, cultural o de otra índole" y para "declarar que el grupo así definido constituye un grupo a los efectos de la presente ley" (artículo 2). El mismo método es el que sigue la ley 30 de 1950, relativa al registro de la población (*Population Registration Act, No. 30, 1950*), que se examina más adelante.¹⁷⁰

449. Estas imprecisiones han tenido la consecuencia práctica de crear un segundo problema que se agrega al de la definición de los grupos: el de la inclusión de las personas en alguno de esos grupos. Este problema se plantea especialmente en los "casos límites", es decir, en los de personas que no poseen características suficientemente pronunciadas para que sea fácil clasificarlos. El número de esos "casos límites" puede ser considerable. En consecuencia, tanto para los interesados como para la administración, y a veces también para terceros que deban mantener relaciones con esos "casos límites", se plantea un verdadero problema que merece ser examinado.

450. Sólo en época reciente se ha hecho una tentativa de resolver el problema de la definición de los grupos y el de la clasificación de las personas en ellos. Se trata de la ley No. 30 de 1950, relativa al registro de la población (*Population Registration Act, No. 30, 1950*), que se analizará en la parte final de estas observaciones. Pero la aplicación efectiva de esta ley exigirá un plazo bastante largo. Además, las disposiciones de la *Population Registration Act* no se aplican de plano a otras leyes y, en consecuencia, el problema no está totalmente resuelto.

451. Podrían distinguirse, al parecer, cuatro sistemas diferentes con arreglo a los cuales se ha tratado de resolver el problema práctico de la inclusión de un individuo en un grupo, conforme a lo que establezca la ley al definir dichos grupos.

a) En ciertos casos, la ley contiene una definición muy detallada, basada en elementos tales como la ascendencia, la reputación y las relaciones sociales de la persona.¹⁷¹

b) La ley indica a veces que la "ascendencia" es el criterio fundamental; en ese caso, elementos tales como la apariencia y el modo de vida sólo se utilizan como pruebas de la ascendencia.¹⁷²

¹⁷⁰ Véanse los párrafos 456 y siguientes.

¹⁷¹ Por ejemplo, el artículo 1 de la Ley No. 12 de 1936, sobre la representación de los indígenas (*Representation of Natives Act No. 12, 1936*), y el artículo 49 de la Ley No. 18 sobre la creación del fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (*Native Trust and Land Act, No. 18, 1936*).

¹⁷² Decisión del juez de apelación Schreiner, en el pleito *La Corona v. Radebe*, 1945, Sala de Apelación, 590, página 609; también *La Corona v. Abel*, 1949, 1, SALR 654, decisión del juez de apelación Centlivres — La prueba de la ascendencia.

c) La ley puede asimismo dejar al tribunal en completa libertad de decidir. En ese caso, "deberían aplicarse . . . los criterios habituales, la apariencia física del interesado, su origen, su modo de vida y sus relaciones sociales, con predominio del elemento apariencia."¹⁷³

d) Una variante de esta última solución consiste en dejar al arbitrio del tribunal la decisión, pero permitiéndole fundarla en una presunción legal. Por ejemplo, la *Prohibition of Mixed Marriages Act* No. 55, de 1949, dispone en su artículo 3, que prohíbe los matrimonios entre "europeos" y "no europeos", que "a los efectos de la presente ley, la persona que según todas las apariencias sea "europea" o "no europea", según el caso, será considerada como tal mientras no se presente prueba en contrario".

La ley No. 5 de 1927, sobre actos inmorales (*Immorality Act*, No. 5, 1927), modificada por la ley No. 21 de 1950, contiene definiciones análogas.¹⁷⁴

452. La aplicación de esas dos leyes, la *Prohibition of Mixed Marriages Act* y la *Immorality Act*, modificada, ha originado una abundante jurisprudencia. En particular, los tribunales han señalado que una persona puede ser clasificada en uno u otro grupo según se aplique el criterio de la apariencia manifiesta o uno de los otros dos criterios: el de la opinión general o el de la reputación. Los tribunales penales han adoptado en general el criterio de interpretar las definiciones de las dos leyes de manera favorable a los acusados y han decidido que incumbe a la Corona probar en todos los aspectos que un acusado es "europeo" o "no europeo", según el caso.¹⁷⁵ Por el contrario, los tribunales civiles que han tenido que aplicar la *Prohibition of Mixed Marriages Act* han admitido que la parte interesada puede probar, escogiendo el criterio que prefiera, que pertenece a uno u otro grupo.¹⁷⁶

453. Como se ha dicho antes, la Ley No. 30 de 1950 sobre registro de la población (*Population Registration Act*, No. 30, 1950), es una tentativa de resolver de manera general el doble problema de la definición de los grupos y de la inclusión de los individuos en ellos. Al presentar al Parlamento el proyecto de ley que después se convirtió en ley sobre registro de la población, el Ministro del Interior (Sr. T. E. Dönges) formuló ciertas declaraciones que pueden resumirse

¹⁷³ Decisión del juez Van den Heever, sobre la petición de X, 1940, O.P.D. 156, página 159.

¹⁷⁴ Artículo 7: "En la presente ley,

i) La expresión "europeo" designa a toda persona de manifiesta apariencia europea o a la que la opinión general considere europea;

iii) La expresión "no europeo" designa a toda persona de manifiesta apariencia "no europea" o a la que la que la opinión general considere no europea.

Artículo 7 bis: "A los efectos de la presente ley, toda persona de manifiesta apariencia europea o no europea, según el caso, será considerada como tal mientras no se pruebe lo contrario."

¹⁷⁵ Véase, por ejemplo, el proceso *La Corona v. Ormonde* 1952/SALR 272 (AD), página 277. Véase también el proceso *La Corona v. G.*, 1949, 4 SALR 437 (Cape P.D.) y el proceso *La Corona v. F.*, 1951, 2 SALR 1 (Transvaal P.D.); véase, sin embargo, el proceso *La Corona v. B.*, 1951, 2 SALR 124 (Natal P.D.). Estas cuatro sentencias se aplican a la *Immorality Act*. Por otra parte, la *Cape Provincial Division* decidió que, cuando las tres presunciones establecidas por la ley estuvieran reunidas, no se podía admitir prueba en contrario, en particular la que surgiera de una certificación de nacimiento: véase *La Corona v. B.*, and *M.*; 1953, 2 SALR 344 (Cape P.D.).

¹⁷⁶ *Pedro v. Tansley*, N.O. 151, 4 SALR 182 (Cape P.D.) y la sentencia del magistrado de Villers, *Ibid.*, página 187.

así: la cuestión de la determinación de la raza de las personas es indispensable desde varios puntos de vista. Para hacer el traspaso de propiedades inmuebles es necesario probar que no se pertenece a cierta raza. El mismo problema se plantea cuando se trata de comprar tierras en ciertas regiones. Las dificultades relativas a esta cuestión constituyen uno de los problemas más graves en materia de derecho de sufragio, de la ley sobre los matrimonios mixtos y del proyecto de enmienda de la ley sobre actos inmorales (*Immorality Act*), si resultase aprobado. Para aplicar las leyes vigentes o el proyecto de ley sobre zonas reservadas, también es de la mayor importancia poder determinar la raza del interesado.¹⁷⁷

454. Durante el debate sobre el proyecto de ley en el Parlamento de la Unión, el jefe de la oposición, Mariscal Smuts, declaró que ese proyecto de ley tenía la evidente finalidad de aplicar la política de *apartheid*, de registro por razas, encaminada a impedir que la población de color participara en las elecciones. En efecto, el artículo 5 del proyecto estaba redactado así: "Toda persona cuyo nombre figure en el registro será clasificada por el Director como "persona de raza blanca", como "persona de color" (*coloured person*), o como "indígena", y toda persona cuyo nombre esté incluido en la categoría de "personas de color" o en la de "indígenas" será clasificada por el Director con arreglo al grupo étnico o de otro carácter a que pertenezca."¹⁷⁸

455. Dada la extremada importancia que tiene la *Population Registration Act*, se analizan a continuación sus disposiciones esenciales, en particular con respecto al punto que se examina.

456. La ley dispone que el Director del Censo está encargado de abrir, tan pronto como sea posible, un registro de la población; a tal efecto utilizará las respuestas obtenidas en virtud de la Ley de 1910 sobre el censo (*Census Act*).¹⁷⁹ El registro se dividirá en tres partes: una en que figurarán los nacionales de la Unión Sudafricana, otra para los extranjeros con residencia permanente y la tercera para los extranjeros con permisos de residencia temporal.¹⁸⁰

El artículo 5 contiene las disposiciones relativas a la clasificación de las personas; está redactado de la manera siguiente:

"1) Toda persona cuyo nombre figure en el registro será clasificada por el Director como "persona de raza blanca", como "persona de color" (*coloured person*), o como "indígena", según el caso, y toda persona cuyo nombre esté incluido en la categoría de "personas de color" (*coloured*) o en la de "indígenas" será clasificada por el Director con arreglo al grupo étnico o de otra índole a que pertenezca.

"2) El Gobernador General podrá, mediante proclamación publicada en el Diario Oficial (*Gazette*) prescribir y definir los grupos étnicos o de otra índole en que han de ser clasificadas las "personas de color" y los "indígenas", en cumplimiento del párrafo 1, y de la misma manera podrá modificar o anular dicha proclamación.

"3) Si el Director considera que la clasificación dada a una persona, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1, es correcta, podrá en cualquier momento,

¹⁷⁷ *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 336-339, 1950.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 339.

¹⁷⁹ Artículos 2 y 3.

¹⁸⁰ Artículo 4.

a reserva de las disposiciones del párrafo 7 del artículo 11, modificar la clasificación de dicha persona en el registro, después de haber notificado al interesado, o a su tutor si el interesado es menor, expresando las razones por las que cree que la clasificación es incorrecta, y después de haber dado al interesado o a su tutor (según el caso) la ocasión de ser oído.”

457. El artículo 1 contiene las definiciones siguientes:

“...
“iii) La expresión “persona de color” (*coloured*) designa a toda persona que no es blanca ni indígena;

“...
“x) El término “indígena” designa a toda persona que forma parte, o que generalmente se considere que forma parte de una raza o tribu aborigen de Africa;

“...
“xv) La expresión “persona de raza blanca” designa a toda persona que por su apariencia sea manifiestamente de raza blanca, o que generalmente sea considerada de raza blanca, salvo el caso de que, aunque manifiestamente blanca por su apariencia, esta persona sea considerada generalmente como “persona de color”.”

y el párrafo 1 del artículo 19 establece la presunción siguiente:

“A los efectos de la presente ley, se presume que es de raza blanca toda persona que por su apariencia sea manifiestamente de raza blanca, mientras no se pruebe lo contrario.”

458. Toda persona que se considera perjudicada por la clasificación que de ella haga el Director puede en cualquier momento presentar a éste por escrito las objeciones que tenga contra su clasificación, y existe un procedimiento de apelación mediante el cual el asunto puede ser llevado en última instancia ante la Corte Suprema de la Unión.¹⁸¹

459. Cada persona tendrá un número de registro.¹⁸² Los datos del registro referentes a los indígenas serán un tanto diferentes a los de las demás personas. Debe señalarse que a los indígenas sólo se les exige la indicación del distrito de residencia, en tanto que las demás personas deben indicar su lugar de residencia habitual. En cambio, en el registro de los indígenas se deberá indicar el grupo étnico o de otro carácter y la tribu a los que pertenezca el interesado.¹⁸³

La *Office of the Magistrates* de cada distrito conservará igualmente una copia del registro y se formulará una lista pública que cualquier persona podrá consultar. Esta lista contendrá exclusivamente los datos siguientes:

- a) el nombre, el sexo y el lugar de residencia habitual del interesado o, si se trata de un indígena, el distrito en que resida habitualmente;
- b) la clasificación del interesado de conformidad con el artículo 5;
- c) la ciudadanía o la nacionalidad;

¹⁸¹ Artículo 11.

¹⁸² Artículo 6.

¹⁸³ Con respecto a si “el grupo étnico o de otra índole “a que pertenezca” debe figurar en el registro si se trata de una persona de color”, compárense el párrafo 1 del artículo 5 con la lista de datos que deben proporcionarse (“exclusivamente”), que figura en el párrafo 1 del artículo 7 en relación con todas las personas que no son “indígenas”.

d) si se trata de un elector inscrito en una lista electoral, la circunscripción electoral y el distrito de votación en que esté inscrito como elector, en virtud de la *Electoral Consolidation Act* (ley sobre unificación de las disposiciones electorales), de 1946 y

e) el número de la tarjeta de identidad.¹⁸⁴

460. El artículo 10 dispone que los interesados deberán notificar al Director los cambios de residencia. Pero, mientras para los no indígenas el plazo en que debe hacerse esta notificación es de catorce días, el párrafo 2 del artículo 10 dispone lo siguiente:

“Todo indígena que cambie de lugar de residencia habitual y pase de un distrito a otro para establecer en éste su residencia permanente, deberá notificarlo al Director, con arreglo a las condiciones prescritas.”

461. Por el contrario, las disposiciones del artículo 14, relativas a la presentación de la tarjeta de identidad a petición de las autoridades, no hacen distinción según el grupo a que pertenezcan los interesados.

Igualmente, las sanciones penales previstas en el artículo 18 para el incumplimiento de las obligaciones impuestas en los artículos 10 y 14 de la ley, son las mismas para todos.

462. Se ha planteado un problema especial respecto de ciertas leyes recientes relativas al derecho de propiedad de bienes inmuebles y al derecho de ocupación de los mismos (principalmente la ley No. 41 de 1950 que establece zonas reservadas (*Group Areas Act* No. 41, 1950)).¹⁸⁵ Este problema es el de la inclusión no sólo de personas naturales sino también de personas jurídicas en los diversos grupos definidos por la ley. En virtud del inciso viii) del artículo 1 de la Ley No. 41 de 1950, se considera que un organismo creado por la ley forma parte del grupo a que pertenece la mayoría de los miembros de ese organismo y, si se trata de una municipalidad de la provincia del Cabo de Buena Esperanza, del grupo a que pertenezca la mayoría de su Concejo Municipal; se considera que una sociedad comercial forma parte del grupo a que pertenece la persona que posea o que se reputa que posee una parte preponderante de las acciones de esa sociedad, o por cuenta de la cual un tercero posea o se reputa que posee dicha parte preponderante.

I. Derecho de nacionalidad

463. Dada la importancia que puede tener la nacionalidad de una persona para que ésta disfrute de ciertos derechos, especialmente los derechos políticos, o pueda ejercerlos, la Comisión ha examinado la legislación de la Unión en materia de nacionalidad.

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

464. Hasta 1926, la Unión no tenía legislación propia en estas materias y se regía por las leyes británicas. Pero, en 1926, se promulgó una ley sobre nacionalidad británica en la Unión Sudafricana y el estatuto de los extranjeros (*British Nationality in the Union and Status of Aliens Act, 1926*). El año siguiente se promulgó una ley sobre nacionalidad y banderas de la Unión Sudafricana (*Union Nationality and Flags Acts,*

¹⁸⁴ Párrafo 2 del artículo 8.

¹⁸⁵ Ya se había planteado un problema semejante con respecto a la Ley No. 28 de 1946 sobre tenencia de tierras por asiáticos y sobre representación de los indios (*Asiatic Land Tenure and Indian Voters Act, No. 28, 1946*).

1927) que reconoció un nuevo estatuto, el de nacional de la Unión, a ciertas personas nacidas fuera de la Unión cuyo padre hubiera sido nacional de la Unión en el momento del nacimiento de dichas personas. Esas leyes no contenían ninguna distinción basada en la raza o el color.

MEDIDAS ADOPTADAS DESPUES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 44 de 1949 relativa a la ciudadanía (South African Citizenship Act No. 44, 1949)

465. Después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, se promulgó una nueva ley, la ley No. 44 de 1949, que establece reglas para la adquisición y la pérdida de la nacionalidad de la Unión Sudafricana. Dos de las disposiciones de la nueva ley merecen atención desde el punto de vista del presente estudio. Por una parte, en virtud del artículo 3, no se otorga la nacionalidad de la Unión Sudafricana a una persona nacida en la Unión después de la fecha de entrada en vigor de la ley, si su padre pertenece a la categoría de las personas cuya inmigración está prohibida (véase más adelante la Sección III, párrafo 536). Por otra parte, en virtud de la ley de 1949, la nacionalidad sudafricana que en virtud de la ley de 1927 se otorgaba de pleno derecho a los nacionales de los países del *Commonwealth* británico que llevasen más de dos años de residencia en el país, puede ser otorgada o negada por el ministro a su entera discreción. Además, el peticionario debe llenar ciertas condiciones de residencia más estrictas que las exigidas por la legislación anterior.

II. Derechos Políticos¹⁸⁶ (voto, elegibilidad y otras formas de representación política)

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

466. Antes de la Unión, cada una de las cuatro unidades territoriales cuya reunión formó la Unión Sudafricana, tenía su sistema electoral propio. En el Transvaal, se negaba explícitamente a los no blancos derecho a votar¹⁸⁷ y sólo los blancos eran elegibles.¹⁸⁸ Igualmente, en el Estado Libre de Orange, sólo los *burghers* eran electores, y para ser *burgher* era necesario ser blanco.¹⁸⁹ En Natal, los no blancos podían ser inscritos en la lista electoral si reunían las condiciones previstas a este efecto; pero en virtud de una ley de 1883, se excluía de la lista electoral a toda persona perteneciente a una clase colocada, por ley especial, bajo la jurisdicción de los tribunales especiales, o a toda persona sometida a la jurisdicción de leyes o de tribunales

especiales, es decir, aquellos indígenas que no hubieran obtenido dispensas especiales de esas leyes; así también, una modificación de 1896 excluía de hecho, del registro electoral, a los asiáticos, aunque sin nombrarlos expresamente. Sólo en la Colonia del Cabo eran iguales para todos las condiciones que debían reunir los electores; pero las condiciones de censo, y especialmente de educación, eran tales, que pocos no europeos podían obtener su inscripción como electores.¹⁹⁰

467. Una de las cuestiones más debatidas con ocasión de los trabajos preparatorios que condujeron a la aprobación por el Parlamento de Westminster, de la *South Africa Act* de 1909, fué la de la concesión del derecho de voto a los no europeos. Los representantes del Transvaal y del Estado Libre de Orange, eran absolutamente opuestos y pedían que se extendiese a toda la Unión, el sistema vigente en las dos ex repúblicas. Por el contrario, los representantes del Cabo defendían la generalización del sistema relativamente liberal de esta Colonia. La solución que se adoptó, y no sin resistencia, en el Parlamento del Reino Unido,¹⁹¹ fué de transacción: el Parlamento de la Unión Sudafricana fué autorizado a legislar sobre las condiciones exigidas para ser elector de los miembros de la Asamblea, a reserva de la disposición siguiente:¹⁹²

“Sin embargo, ninguna persona de la provincia del Cabo de Buena Esperanza que, con arreglo a las leyes vigentes en esa Colonia cuando se creó la Unión, posea el derecho a ser inscrita como elector o pueda adquirirlo, podrá ser privada por tal ley del derecho a ser inscrita en la provincia del Cabo de Buena Esperanza, por razón únicamente de su raza o de su color, salvo que la ley sea aprobada por las dos cámaras reunidas en sesión común, y obtenga en tercera lectura una mayoría de dos tercios, por lo menos, del número total de miembros de las dos cámaras. Una ley así aprobada en sesión conjunta, se considerará regularmente aprobada por las dos cámaras del Parlamento”.

Esta reserva del artículo 35 se designa habitualmente con el nombre de “*entrenched clause*” (cláusula especialmente garantizada). Se incorporó al artículo 152 otra “*entrenched clause*”, que completa la anterior prescribiendo, tanto para la revisión del artículo 35, como del mismo artículo 152, el mismo procedimiento parlamentario especial que este artículo prescribe para la votación de leyes que menoscaben los derechos de un elector inscrito en virtud de las leyes del Cabo de Buena Esperanza, por razón únicamente de su raza o de su color. Existe, pues, allí, una garantía de dos y hasta de tres grados. La cuestión de la interpretación y del alcance de esas dos proposiciones se planteó, como se verá más adelante, cuando el Parlamento de la Unión Sudafricana aprobó la *Separate Representation of Voters Act*, Ley No. 46 de 1951.¹⁹³

468. Después de 1920, parece haber surgido entre los europeos un movimiento para excluir de la lista común de electores a los indígenas de la provincia del Cabo, y se presentaron a la Cámara Baja del Parlamento de la Unión algunos proyectos de ley que res-

¹⁸⁶ En esta sección sólo se examinan los textos legislativos relativos al derecho de voto, a la elegibilidad y a otras formas de representación política. Especialmente en el curso de los últimos años, se promulgó un cierto número de textos legislativos y reglamentarios en materia de libertades públicas: libertad de opinión y de expresión, derecho de reunión y de asociación. Aunque estos textos sean importantes desde el punto de vista de la situación racial, no se los analiza en el presente capítulo porque, en sí mismos, no establecen medidas de trato diferencial para distintos grupos de la población en razón de su origen racial o de su color; pero se hallará un análisis de algunos de esos textos en el capítulo VII.

¹⁸⁷ Artículo 35 de la *Grondwet* (Constitución) del Transvaal (Ley No. 2 de 1896) y Ley No. 1 de 1876 combinadas.

¹⁸⁸ Artículo 43 de la *Grondwet*.

¹⁸⁹ Texto modificado de la Constitución del Estado Libre de Orange, de 1854, reproducido en el Código de 1892.

¹⁹⁰ El Sr. Malan dijo que, precisamente con este fin, la ley electoral de 1882 (Ley No. 9 de 1892) elevó el requisito económico para la inscripción es. el registro electoral, de 25 a 75 libras. (Discurso ante la Asamblea, 30, *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, págs. 147, y 148, 1949).

¹⁹¹ Se recordará que la *South Africa Act* de 1909, es una ley aprobada por el Parlamento metropolitano.

¹⁹² *South Africa Act*, 1909, artículo 35.

¹⁹³ Véase más adelante, párrafos 479 y 480.

pondían a tal propósito. En 1930, la concesión del voto a las mujeres europeas, al duplicar prácticamente el número de posibles electores, tuvo, sobre todo, la consecuencia de reducir la importancia relativa del voto de los no europeos; y el efecto de esta medida se acentuó aún en 1931 con la ley que concedió derecho incondicional de voto a todos los hombres y mujeres de origen europeo. Se comprende que este cambio en la proporción entre los electores "europeos" y "no europeos", haya causado cierta inquietud en la "población de color" (*coloured*) de la provincia del Cabo; pero el General Hertzog, que era Primer Ministro en aquel entonces, aseguró aparentemente a la "población de color", que se hacía una distinción muy neta entre ella y los indígenas. En 1926, el General Hertzog había llegado hasta a presentar un proyecto de ley que concedía el derecho de voto a los "hombres de color" (es decir, mestizos) en las otras provincias además de la del Cabo,¹⁹⁴ pero parece que este proyecto de ley no fué bien acogido.

Ley No. 12 de 1939 sobre la representación de los indígenas (Representation of Natives Act, No. 12, 1936)

469. En 1936, el Gobierno de la coalición Hertzog-Smuts hizo aprobar la *Representation of Natives Act* (Ley sobre la representación de los indígenas, Ley No. 12 de 1936). Aparte de disposiciones de orden general, esta ley excluyó a todos los indígenas de la provincia del Cabo, del padrón electoral común (es decir, el padrón general en el que hasta 1936 figuraban indistintamente los nombres de electores "europeos", "de color" e indígenas) y constituyó un padrón separado para los electores indígenas de la provincia del Cabo.

470. La ley dió a todos los indígenas de la Unión el derecho a elegir cuatro senadores para representarlos; uno por los territorios transkeianos, otro por el resto de la provincia del Cabo, otro por la provincia de Natal y el otro por las dos provincias de Transvaal y el Estado libre de Orange. La elección del senador por los territorios transkeianos fué confiada a un colegio electoral compuesto por miembros indígenas del Consejo general de los territorios transkeianos (*United Transkeian Territories General Council*). Cada uno de los otros tres senadores indígenas debía ser igualmente elegido por un colegio electoral constituido por los jefes (*chiefs*), los subjefes (*headmen*), los miembros de los consejos locales, los miembros de los consejos de administración de las reservas indígenas (*native reserve boards of management*), los miembros de los consejos consultivos indígenas (*native advisory boards*) y los miembros de comités electorales especiales, en representación de los indígenas que no estén representados de otro modo. En cada colegio electoral, los electores (*voting units*) debían representar a los contribuyentes indígenas domiciliados en su circunscripción y tener un número de votos proporcional al número de esos contribuyentes. La ley previó igualmente que si, en cualquier momento después de la expiración de un período de siete años, el Gobernador General estimaba que la evolución de los indígenas justificaba un aumento de su representación en el Senado podría, mediante proclamación, elevar a seis el número de los colegios electorales; y que cada uno de éstos tendría derecho a elegir un senador. Los senadores y los miembros de la Asamblea (véase *infra*) elegidos en cum-

plimiento de esta ley, habían de desempeñar sus funciones por un período de cinco años, aun en caso de disolución del Senado o de la Asamblea. En todos los casos, la elección se realizaba por sufragio indirecto, y los senadores debían ser, con arreglo a la *South Africa Act* de 1909, de "ascendencia europea" y reunir las condiciones de capacidad exigidas a los demás senadores.

471. Además, la ley dió a los indígenas de la provincia del Cabo el derecho a elegir tres representantes a la Cámara Baja del Parlamento de la Unión, es decir, a la Asamblea (*House of Assembly*); también en este caso todos los representantes debían ser de origen europeo.¹⁹⁵

472. En la provincia de Natal, todos los indígenas pueden, en teoría, adquirir el derecho de voto directo y ser inscritos en el padrón electoral común; pero después de agosto de 1946, en que falleció el último elector indígena, no ha figurado en el padrón electoral común, el nombre de ningún "africano".¹⁹⁶

473. La *Representation of Natives Act* de 1936, además de introducir los cambios mencionados, creó un Consejo Representativo de los Indígenas (*Natives Representative Council*).¹⁹⁷ Este Consejo, compuesto en su mayoría de representantes indígenas elegidos, debía tener un papel meramente consultivo.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Fn 1935, figuraban en el padrón electoral común de la provincia del Cabo 10,628 indígenas. Después de eliminados del padrón electoral común e inscritos en la lista especial de los electores indígenas de la provincia del Cabo, su número alcanzó a 24,084 en 1945. *Handbook on Race Relations in South Africa*, 1949, Brookes, *Government and Administration*, página 29.

¹⁹⁶ *Ibid.*, Tampoco figura el nombre de ningún indígena en las listas electorales del Transvaal y del Estado libre de Orange.

¹⁹⁷ El Consejo Representativo de los Indígenas estaba compuesto de 22 miembros: el Ministro de Asuntos Indígenas, que presidía las sesiones; los cinco comisionados principales de asuntos indígenas (*Chief native commissioners*), que eran miembros de oficio; cuatro indígenas designados por el Gobernador General, y otros 12 miembros (que debían ser indígenas) elegidos por los indígenas reunidos en colegio electoral. Las funciones del Consejo eran consultivas; debían someterse los proyectos de ley relacionados con la población indígena, para que los examinara e informara sobre ellos; dar su opinión sobre las cuestiones que le sometiera el Ministro de Asuntos Indígenas y sobre todo asuntos que interesaran particularmente a los indígenas; finalmente, recomendar al Parlamento o al Consejo provincial cualquier medida legislativa que pudiera parecerle necesaria en beneficio de los indígenas. Debía presentarse al Consejo, para que informara sobre él, todo proyecto de ley u ordenanza sometido al Parlamento o a un consejo provincial, siempre que el Ministro de Asuntos Indígenas certificase que algunas de sus disposiciones interesaban particularmente a los indígenas. Los informes del Consejo debían someterse a ambas Cámaras del Parlamento.

¹⁹⁸ En agosto de 1946, debido al descontento notorio de los miembros indígenas del Consejo por la falta de poderes del mismo, el Consejo Representativo de los Indígenas suspendió sus sesiones *sine die* en señal de protesta contra el Gobierno, a quien el Consejo reprochaba no haber hecho nada para responder a las urgentes necesidades de la población indígena. Los intentos hechos por el general Smuts, Primer Ministro en ejercicio en aquel entonces, con vistas a una reforma, no se consideraron aceptables, y el Consejo suspendió definitivamente sus sesiones. (Véase *Handbook on Race Relations in South Africa*, de Villiers, *Politics*, páginas 513-516). El Consejo Representativo de los Indígenas fué suprimido por la ley No. 68 de 1951, relativo a las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones (*Bantu Authorities Act* No. 68, 1951) que creó un conjunto de órganos para la administración de los asuntos indígenas. (Véase *Annual Survey of South African Law*, 1951, páginas 16 a 19 y, más adelante, párrafo 483).

¹⁹⁴ Véase Hatch, *The Dilemma of South Africa* (1952) pág. 71.

474. La ley de 1936 sobre la representación de los indígenas, suscitó numerosas discusiones, en particular la disposición que borraba del padrón electoral común a los electores indígenas de la provincia del Cabo. Algunos han querido ver en ello "el intento más resuelto que se haya hecho hasta ahora en África, al sur del Sahara, para dar a los africanos un lugar en los engranajes políticos de su país. Hay que considerarlo como un comienzo, y no como un fin, en la solución del problema de la democracia en África.¹⁹⁹ Otros han estimado por el contrario: "Que el principio del sufragio por comunidad (*communal franchise*) (de los indígenas), que figura en esta ley, merece muy serias objeciones por cuanto constituye una nueva etapa hacia la segregación y la consolidación del dominio de los blancos; sin embargo, este principio ha tenido como consecuencia que los representantes de los africanos no tengan que representar a la vez a los europeos y a los africanos y que ocuparse, por consiguiente, de toda clase de intereses divergentes y, con frecuencia, opuestos, que coexisten en una misma circunscripción. Pueden consagrarse a los intereses de un solo grupo. Pero, por otra parte, ha resuelto también que los 150 representantes elegidos por los electores blancos se han mostrado cada vez más inclinados a consagrarse exclusivamente a la defensa de los intereses de los europeos, y a descuidar las necesidades y los intereses de los africanos".²⁰⁰

MEDIDAS ADOPTADAS DESPUES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS²⁰¹

Ley No. 46 de 1946, que codifica disposiciones relativas a las elecciones (Electoral Consolidation Act No. 46, 1946)

475. Esta ley no ofrece interés especial pues no pasa de ser una simple codificación de la legislación anteriormente en vigor.

¹⁹⁹ Lewin, *Political Representation of Africans in the Union, South African Institute of Race Relations, 1942*, página 14.

²⁰⁰ *Handbook on Race Relations in South Africa, 1949*, de Villiers, *Politics*, página 511.

Al aprobar la ley de 1936 sobre la representación de los indígenas, el Parlamento de la Unión Sudafricana parece haber considerado que se trataba de una ley de la especie aludida en el artículo 35 de la *South Africa Act*, porque el Gobierno se entones, el gobierno de coalición Hertzog-Smuts, la hizo aprobar por las dos cámaras, (el Senado y la Asamblea) reunidas en sesión conjunta, aplicando literalmente las disposiciones del artículo 35 de la *South Africa Act*. La ley fue impugnada ante la Corte Suprema de África del Sur porque, no obstante haber sido aprobada por las dos cámaras reunidas en sesión conjunta con arreglo a los términos del artículo 35 de la *South Africa Act*, no constituía una ley de la especie aludida en ese artículo. Cuando el caso llegó ante la Sala de Apelación de la Corte Suprema de África del Sur, la Corte lo trató, pura y simplemente, como si se tratara de probar ante un tribunal la existencia de una ley aprobada por el Parlamento, y estimó que la Corte sólo podía acreditar oficialmente la aprobación de la ley por el Parlamento, en aplicación de la norma llamada "Enrolled Bill Rule" (norma de as leyes registradas). Por consiguiente, la Corte deseastimó la demanda que negaba constitucionalidad a la ley. (Ndlwanda. c. Hofmeyer, N.O., 1937 A.D. 229 (A.D.).

²⁰¹ La *South West Africa Affairs Amendment Act* (Ley que modifica la ley relativa a los asuntos del África Sudoccidental, No. 23 de 1949), sólo se cita *pro memoria*, ya que esta ley no afectó al derecho de sufragio en la Unión Sudafricana propiamente dicha. Sin embargo, a raíz de ella se modificó la composición de las dos Cámaras del Parlamento, por haberse agregado seis miembros a la Asamblea y cuatro senadores al Senado de la Unión, pertenecientes a la raza blanca y elegidos todos por los electores blancos, únicamente del África Sudoccidental.

Ley No. 28 de 1946 sobre la tenencia de tierras por los asiáticos y sobre la representación de los indios (*Asiatic Land Tenure and Indian Representation Act, No. 28, 1946*)

476. La ley sobre la tenencia de tierras por los asiáticos y sobre la representación de los indios (No. 28 de 1946) disponía, entre otras cosas, que los indios estarían representados en el Parlamento de la Unión a título colectivo. A partir de entonces los indios de Natal y de Transvaal podían estar representados en el Senado por dos senadores (europeos), en la Asamblea por tres miembros (europeos) y en el Consejo de la Provincia de Natal por dos miembros (indios). Todo indio de sexo masculino que fuese nacional de la Unión, tuviera 21 años cumplidos y llenara ciertas condiciones económicas poco rigurosas, tenía derecho a ser inscrito en un padrón electoral especial de los indios. Uno de los senadores designado por los indios debía ser nombrado por el Gobernador General "principalmente por el perfecto conocimiento que hubiera adquirido, gracias al ejercicio de sus funciones oficiales o de cualquier otro modo, de las necesidades y aspiraciones legítimas de los indios de las provincias de Natal y del Transvaal"; que el otro debía ser elegido por los electores indios. Las indias, a diferencia de los hombres, no eran electoras porque la ley de 1930 que concedió el derecho de sufragio a las mujeres (*Women's Enfranchisement Act, No. 18, 1930*) sólo se aplicaba a las europeas.

477. Las disposiciones de la ley de 1946 referentes a la representación de los indios, no se aplicaron jamás, porque la comunidad india, que se opone enérgicamente a que la base del régimen representativo sea la comunidad y no el individuo, ha boicoteado su ejecución insistiendo por el contrario, en que se le inscribiera en el padrón electoral común.²⁰² Por eso, el Parlamento de la Unión, por ley No. 47 de 1948 que modificó las disposiciones legislativas relacionadas con los asiáticos (*Asiatic Laws Amendment Act, No. 47, 1948*) derogó las disposiciones de la ley de 1946 que preveían una representación para los indios.²⁰³

Ley No. 46 de 1951, relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores (Separate Representation of Votes Act, No. 46, 1951)

478. En 1951, el Gobierno del Sr. Malan hizo aprobar por el Parlamento de la Unión una ley encaminada a asegurar una representación separada a ciertas categorías de electores. Como indica su preámbulo, esta ley, tiende a "asegurar a los electores europeos" y "no europeos" de la provincia del Cabo de Buena Esperanza, una representación separada en el Parlamento y en el Consejo Provincial de esa provincia y a modificar a tal fin las disposiciones legislativas sobre la inscripción de esas dos categorías de electores en las listas electorales para las elecciones al Parlamento y a dicho

²⁰² Véase *South African Institute of Race Relations, 17° informe anual 1945-46, Handbook on Race Relations in South Africa*; Brookes, *Government and Administration*, pág. 30; *Annual Survey of South African Law, 1948*, pág. 8.

²⁰³ Véase, sobre el conjunto de la cuestión. *South African Institute of Race Relations, 17° informe anual, 1945-1946; Handbook on Race Relations in South Africa*; Brookes, *Government and Administration*, pág. 30; *Annual Survey of South African Law, 1948*, pág. 8.

Consejo Provincial.²⁰⁴ En realidad, el proyecto de ley, tal como el Ministro del Interior lo había presentado, tenía por objeto borrar a las "personas de color" del padrón electoral normal de la Provincia del Cabo, inscribiéndolas en un padrón distinto, y autorizarlas a votar para elegir cuatro representantes especiales.²⁰⁵

479. Por lo demás, al igual que la ley de 1936 sobre la representación de los indígenas, la ley de 1951, que asegura una representación separada de ciertas categorías de electores creó una Comisión de Asuntos Relativos a las "Personas de Color", bajo la presidencia de un Comisionado de Asuntos de las "Personas de Color". La Comisión debía estar compuesta por tres miembros no europeos nombrados para representar a las provincias de Natal, del Estado Libre de Orange y del Transvaal, así como por ocho miembros no europeos elegidos, a razón de dos por cada una de las cuatro circunscripciones electorales del Cabo creadas por la *Separate Representation of Voters Act* para las elecciones de representantes no europeos de la Provincia del Cabo a la Asamblea. La Comisión de Asuntos relativos a las "Personas de Color" estaba encargada de asesorar al Gobierno, a petición de éste sobre todas las cuestiones relacionadas con la población no europea de la Unión, de hacer recomendaciones sobre los intereses de esta población, y de servir de intermediaria entre el Gobierno y dicha población.

480. Como el Parlamento de la Unión había aprobado la ley relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores de 1951, por mayoría simple de cada una de las dos Cámaras legislando por separado, se impugnó inmediatamente la validez de la ley ante la Sala de Apelación de la Corte Suprema de la Unión Sudafricana, alegando que, a pesar de tratarse de una

ley que caía dentro de las disposiciones del artículo 35 de la *South Africa Act*, no había sido aprobada conforme a los procedimientos especiales previstos en ese artículo, es decir, por mayoría de dos tercios y en una sesión conjunta de las dos Cámaras del Parlamento.

En el pleito *Harris vs. Home Minister*,²⁰⁶ la Sala de Apelación de la Corte Suprema declaró que la ley de 1951 relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores no era válida.

481. La tentativa hecha por el Gobierno del Sr. Malan de revocar la sentencia recaída en el asunto *Harris*, recurriendo a una Alta Corte del Parlamento que sería competente para dejar sin efecto las decisiones de la Sala de Apelación, conoció la misma suerte que la ley relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores. La Sala de Apelación resolvió por unanimidad, que la ley que instituía una Alta Corte del Parlamento no era válida.²⁰⁷

482. A consecuencia de esos incidentes, el Gobierno no ha aplicado aún la *Separate Representation of Voters Act* de 1951, y las elecciones legislativas de 1953 se han celebrado estando todavía en vigor en la Provincia del Cabo las anteriores listas de electores.²⁰⁸

Ley No. 68 de 1951, relativa a las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes (*Bantu Authorities Act*, No. 68, 1951)

483. Esta ley introdujo cierto número de modificaciones importantes en la administración de los asuntos indígenas y, sobre todo, en el sistema representativo especial instituido por la ley de 1936 sobre la representación de los indígenas.²⁰⁹ Suprimió el Consejo Representativo de los Indígenas creado por la ley de 1936 y dió al Gobernador General la facultad de convocar a una conferencia de los jefes indígenas "a fin de conocer los sentimientos de la población indígena de la Unión". Modificó la organización de los poderes locales en las zonas reservadas a los indígenas, instituyendo: i) un consejo tribal (formado por el jefe de la tribu y sus consejeros) encargado de la gestión de los asuntos locales de interés general; ii) un consejo regional (compuesto de representantes elegidos por los jefes y los consejeros) que tiene, por una parte, un papel consultivo y la facultad de hacer ciertas representaciones ante el Ministro sobre cuestiones de interés general y que, por otra parte, ejerce ciertas funciones de carácter ejecutivo; iii) un consejo territorial (cuyos miembros serán elegidos entre esos dos consejos regionales de cada territorio) dotado de facultades análogas a las de los consejos regionales, pero más amplias. La ley prevé que podrán participar, a título consultivo, en los

²⁰⁴ Como reconoció el Sr. Dönges, Ministro del Interior, al presentar al Parlamento el proyecto de ley, este texto respondía a la política de *apartheid* seguida por el Gobierno. Había en la Unión Sudafricana 9.000.000 de indígenas, 1.000.000 de "personas de color" *coloured*, 300.000 indios y alrededor de 2.750.000 blancos. El Ministro agregó que, desde la instauración del régimen representativo en África del Sur, el temor de ver a los no europeos apoderarse del poder político se cernía sobre el país como una nube oscura. Algunos dirigentes se habían esforzado en reducir este peligro por medios directos, tal como se hiciera en el Estado Libre de Orange y en el Transvaal. A juicio del Ministro, el ejercicio del derecho de voto por las "personas de color" en la provincia del Cabo, había sido siempre un simulacro y una impostura. Antes de las elecciones, los candidatos solicitaban sus votos de una manera abusiva y, después de ellas, olvidaban completamente las promesas hechas (32 *Journal of the Parliaments of the Commonwealth* 601, 1951).

²⁰⁵ La relación entre los representantes europeos y los representantes especiales de las "personas de color" en la Asamblea sería así de 150 a 4. Si es cierto, como hizo observar a la Asamblea el Sr. Davis, miembro de la oposición, que de 1.030.000 "personas de color" de la Unión Sudafricana, sólo unas 50.000 tenían derecho a votar, esos electores podían, sin embargo, ya que estaban agrupados en la colonia del Cabo, participar en la elección de unos 55 miembros de la Asamblea, y de hecho, su voto les había permitido ejercer importante influencia sobre los resultados definitivos en 25 circunscripciones (*Ibid.*, pág. 607). En una Asamblea dividida en dos grupos casi iguales, y en un país donde ciertas circunscripciones sólo dan una mayoría muy débil, la verdad es que los electores "de color" de la Provincia del Cabo podían desempeñar efectivamente el papel de árbitros entre el gobierno nacionalista y el partido de oposición (*United Party*), como reconoció expresamente el Sr. Dönges en el curso de los debates de la Asamblea (*Ibid.*, pág. 602). Ahora bien, el Gobierno nacionalista podía esperar consolidar su débil mayoría en la Asamblea si lograba borrar de las listas electorales normales a los electores "de color" que, en opinión general, votaban en masa por el partido de la oposición (*United Party*).

²⁰⁶ 1952, 2 SALR 428 (A.D.).

²⁰⁷ *Home Minister vs. Harris*, 1952, 4 SALR, 769 (A.D.).

²⁰⁸ El Primer Ministro (Sr. Malan) presentó al Parlamento nacido de las elecciones de 1953 un nuevo proyecto de ley encaminado a modificar la *South Africa Act*, de 1909, a dar validez a la *Separate Representation of Voters Act*, de 1951, y a definir la competencia de los Tribunales que han de pronunciarse sobre la validez de las leyes aprobadas por el Parlamento. Se observará que el nuevo proyecto de ley (*South Africa Act Amendment Bill*) fué sometido a las dos cámaras del Parlamento en sesión conjunta, conforme, por lo tanto, al procedimiento especial previsto por las "entrenched clauses" de los artículos 35 y 152 de la *South Africa Act*. La segunda lectura de ese proyecto de ley se realizó el 15 de julio de 1953 y la tercera lectura no se ha efectuado todavía.

²⁰⁹ Véase antes el párrafo 473, y la nota 198.

III. Circulación y residencia

484. Tanto las repúblicas boers (Transvaal y Estado Libre de Orange) como las dos colonias británicas (Cabo de Buena Esperanza y Natal) habían adoptado medidas legislativas muy detalladas con el fin de restringir la libertad de movimiento en el interior del territorio, de reglamentar e incluso prohibir el asentamiento y la residencia en algunos lugares, o de reglamentar el acceso al territorio.

485. Algunas de esas leyes se referían en general a los no blancos.²¹⁰ Otras eran aplicables tan sólo a los indígenas²¹¹ o a los asiáticos.²¹² A veces la ley no decía que fuese aplicable a los miembros de un determinado grupo racial, pero lo era en realidad.²¹³

486. Para comodidad de la exposición, se ha dividido esta Sección en tres partes, que corresponden a las tres ideas precisadas en el párrafo 484.

- i) Movimiento en el interior del país;
- ii) Asentamiento y residencia;
- iii) Entrada en el país.

i) CIRCULACIÓN EN EL INTERIOR DEL PAÍS

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

487. Las leyes que restringen el movimiento de los indígenas en el interior del país, y también algunas leyes que reglamentan la entrada de éstos desde el exterior, son generalmente conocidas con el nombre bastante vago de "pass laws" (leyes sobre los permisos de circulación).²¹⁴ Las restricciones relativas a la entrada de asiáticos, especialmente los in-

²¹⁰ Véanse por ejemplo la Ley contra los robos de ganado, la vagancia y la aglomeración de "personas de color" que ocupan bienes raíces sin título legal (*Law to provide against Stock Theft, Vagrancy and the Congregation of Coloured Squatters*), Capítulo 133 del Código de las Leyes del Estado Libre de Orange, y Leyes No. 8 de 1893 y No. 8 de 1899 del mismo Estado; la resolución del *Volksraad* de la República Sudafricana (Transvaal) del 26 de agosto de 1896.

²¹¹ Véanse por ejemplo las Leyes No. 22 de 1867 y No. 30 de 1895 de la Colonia del Cabo de Buena Esperanza; la Ordenanza No. 2 de 1885 de Natal; la Ley No. 6 de 1880, las resoluciones del *Volksraad* del 10 de junio de 1891 y el 6 de septiembre de 1893 y las Leyes No. 6 de 1880, No. 24 de 1895, No. 15 de 1898, No. 23 de 1899, etc., de la República Sudafricana (Transvaal).

²¹² Véanse por ejemplo la Ley No. 37 de 1904 de la Colonia del Cabo, titulada Ley de Exclusión de los Chinos (*Chinese Exclusion Act*); el capítulo 23 de las leyes del Estado Libre de Orange codificadas en 1892, titulada Ley para la Prevención de la Entrada de Asiáticos (*Law to provide against the influx of Asiatics*); la resolución aprobada por el *Volksraad* del Transvaal el 9 de mayo de 1888, etc.

²¹³ Trátase en particular de las leyes que impusieron algunas condiciones de instrucción a los inmigrantes. Véase por ejemplo la Ley No. 47 de 1902 de la Colonia del Cabo; la Ley No. 1 de 1897 de Natal relativa a limitación de la inmigración (*Immigration Restriction Act*) y Ley No. 30 de 1903, también de Natal. Véase asimismo la Ley No. 25 de 1896 de Transvaal, que parece haberse referido a los inmigrantes europeos que trabajaban en las minas del Transvaal y no a la población "no europea".

²¹⁴ Como referencia general, véase el *South African Institute of Race Relations, Fourth Annual Report, 1933*. Véase también Kahn, *Pass Laws* y el Informe del Comité Especial de Trabajo Forzoso, (Suplemento No. 13 de los Documentos Oficiales del 16º período de sesiones del Consejo Económico y Social), documento E/2431, páginas 600-601 y 604-613, del texto francés.

dios, ya en la Unión, ya en las provincias de ésta, se desprenden de las leyes sobre inmigración y de los reglamentos promulgados en virtud de esas leyes (véase la parte C de esta sección).

488. Desde el final de la guerra de los Boers en 1902 hasta la constitución definitiva de la Unión Sudafricana en 1909, varias comisiones investigadoras estudiaron la manera como se aplicaban las leyes sobre los permisos de circulación.²¹⁵

Con posterioridad a la constitución de la Unión se han efectuado otras investigaciones²¹⁶ sobre este problema.

489. Algunas de las recomendaciones hechas por esos investigadores, han sido tomadas en consideración y se han hecho reformas parciales. No obstante, el sistema subsistió en sus grandes líneas hasta la aprobación de la Ley de 1952 relativa a la supresión de los permisos de circulación e información de documentación de los indígenas (*Natives (Abolition of Passes and Co-ordination of Documents) Act, 1952*). Ni siquiera la aprobación de esta ley produjo ningún cambio inmediato notable, ya que el sistema por ella previsto no podrá ser establecido sino gradualmente y se requerirá para ello un período bastante largo.

490. La Comisión que en 1946-1948 estudió las leyes sobre los indígenas demostró en su informe que era muy difícil dar una definición satisfactoria, ni siquiera uniforme, de lo que debía entenderse por permiso de circulación: "Ninguno de los "europeos" o de los indígenas que hemos interrogado nos ha dado una definición satisfactoria del término; no obstante, puede decirse sin peligro de equivocarse que los indígenas consideran todo documento como un permiso de circulación, y protestan, en consecuencia, si se trata de un documento a) que llevan, no todos los habitantes, sino solamente las personas pertenecientes a una raza determinada, y b) que limita la libertad de movimiento del interesado o c) que el interesado debe llevar permanentemente consigo, puesto que la ley lo obliga a presentarlo a requerimiento de la policía y de algunos otros funcionarios, y que el solo hecho de no presentarlo constituye en sí mismo una infracción punible".²¹⁷

491. Aplicando este triple criterio, parece que las leyes que a continuación se mencionan han creado (o mantenido) documentos que pueden ser designados como "permisos de circulación":

- a) Ley No. 15 de 1911, que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena (*Native Labour Regulation Act No. 15, 1911*)

492. La ley se aplicó a los trabajadores de algunos distritos llamados *proclaimed labour districts*, median-

²¹⁵ Investigaciones realizadas por la *South African Native Affairs Commission* de 1903; por la *Natal Native Affairs Commission* de 1906-1907; por la *Transvaal Mining Industry Commission* de 1907-1908.

²¹⁶ Investigaciones realizadas por el comisario nombrado para investigar las injusticias de que se quejaban los mineros indígenas, a raíz de una huelga ocurrida en 1918 en las industrias mineras; por un Interdepartmental Committee of Enquiry nombrado en 1920 para investigar la campaña de resistencia pasiva emprendida por los indígenas contra la aplicación de las leyes sobre permisos de circulación; por la *Native Economic Commission* de 1932; y por la comisión encargada del estudio de las leyes relativas a los indígenas, 1946-1948 (Comisión Fagan).

²¹⁷ Informe de la *Native Laws Commission, 1946-1948*, párrafo 39.

te varias series de reglamentos.²¹⁸ La ley no se refería sino a los indígenas empleados en una mina o fábrica o que han sido contratados para trabajar en una mina o fábrica, empleándose este último término para designar a todo establecimiento que utilizase máquinas;²¹⁹ la ley prevé de manera general que los indígenas debían poseer un duplicado del contrato de trabajo, que les servía de permiso de circulación en la explotación agrícola o en la zona urbana donde estaban empleados; para salir de la explotación o de la zona debían obtener una autorización firmada por su empleador. En cuanto a la reglamentación en las zonas urbanas, la ley de 1945 que refundió las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas) (No. 25, de 1945) da facultades más amplias, en algunos aspectos, que la ley de 1911 que reglamentó el empleo de la mano de obra indígena; por esta razón, los reglamentos sobre registro dictados en virtud de la ley de 1945 han reemplazado poco a poco a los reglamentos aprobados en aplicación de la ley de 1911 en las zonas urbanas reservadas (*proclaimed*). Por ello, hacia 1947-1948, la ley de 1911 no se aplicaba prácticamente sino a la industria aurífera.²²⁰

493. Las disposiciones de la ley de 1911 fueron reemplazadas por las de la ley No. 56 de 1949 que modificó las leyes relativas a los indígenas (*Native Laws Amendment Act* No. 56, 1949). A partir de esta modificación, la ley prevé directamente la obligación de todo indígena titular de un contrato de trabajo de presentar en cualquier momento la prueba de ese contrato a requerimiento de la autoridad;²²¹ antes, esa obligación derivaba de los reglamentos de aplicación de la ley.

b) *Ley No. 41 de 1952 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas* (*Natives Taxation and Development Act* No. 41, 1952)

494. En virtud del párrafo 1 del artículo 7 de esta ley, todo recaudador, o su delegado autorizado por escrito, todo miembro europeo de la policía o todo jefe indígena nombrado o reconocido por el gobierno, puede exigir de cualquier indígena a quien crea sujeto al pago de un impuesto en virtud de la ley, que presente su recibo por pago del impuesto, o un certificado de exención, o bien un certificado de prórroga del plazo.

495. La no presentación de alguno de esos documentos, sin razón valedera, constituye una infracción penal punible con multa no mayor de 5 libras o, subsidiariamente, con arresto de un mes como máximo (artículo 10), delito distinto del constituido por el hecho de no pagar el impuesto.²²²

²¹⁸ *Ibid.*, página 69.

²¹⁹ Ley de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena, artículo 2.

²²⁰ *Handbook on Race Relations in South Africa*, 1949, Kahn, *Pass Laws*, página 288.

²²¹ Véase el nuevo artículo 23 (1) d *bis*.

²²² A partir de la ley No. 25 de 1939, que modificó las disposiciones relativas a la tributación de los indígenas (*Natives Taxation (Amendment) Act*, No. 25, 1939) las dos infracciones consistentes en no pagar el impuesto y en no presentar recibo del pago no pueden ser perseguidas y castigadas acumulativamente.

c) *Ley No. 38 de 1927, sobre la administración de los asuntos indígenas* (*Native Administration Act* No. 38, 1927)

496. En virtud del párrafo 1 del artículo 28 de esta ley, el Gobernador General puede, mediante proclamación publicada en la *Gazette*:

a) Crear y delimitar regiones en el interior de las cuales puede exigirse a los indígenas que lleven consigo permisos de circulación;

b) Dictar reglamentos para fiscalizar y prohibir los viajes de los indígenas con destino a dichas regiones, en el interior de las mismas o desde ellas a otras regiones;

c) Derogar, en su totalidad o en parte, las leyes que exigen el porte de permisos de circulación por los indígenas.

497. En 1934 se publicó una proclamación en virtud del artículo precitado: la proclamación No. 150 de 1934 que derogó las leyes sobre los permisos de circulación que estaban en vigor en Transvaal y en el Estado Libre de Orange, e instituyó un régimen común a ambas provincias, con excepción de algunas zonas indígenas determinadas (*scheduled native areas*) en el interior de esas provincias. Conforme a los términos de la proclamación, ningún indígena puede penetrar en una de las dos provincias (excepción hecha de las zonas indígenas determinadas), viajar por ella o abandonarla sin un permiso de circulación expedido por un funcionario autorizado.

Los permisos de circulación exigidos en el Transvaal y en el Estado Libre de Orange por virtud de la proclamación No. 150 de 1934, modificada, publicada en aplicación del artículo 28 de la ley de 1927 sobre la administración de los asuntos indígenas, deben ser presentados cuando así lo pidan los agentes de policía y funcionarios autorizados.²²³ En virtud de la ley de 1952 relativa a la supresión de los permisos de circulación y a la uniformación de la documentación de los indígenas, esos permisos de circulación deben suprimirse y ser reemplazados por una libreta de referencia (*reference book*) a partir de una fecha que se ha de determinar.

498. La proclamación No. 150 exige a algunas clases de indígenas de la obligación de proveerse de un permiso de circulación. No obstante, esos indígenas deben llevar consigo certificados de exención. Permite asimismo conceder exenciones individuales bajo la misma condición.

Además, en virtud del artículo 28 de la ley, el Gobernador General puede conceder a cualquier indígena una carta de exención para eximirlo de tal o cual disposición de las leyes que conciernen particularmente a los indígenas, con excepción de algunas leyes determinadas. Un reglamento²²⁴ dictado en aplicación de este artículo dispone que se puede conceder una exención respecto a cierto número de disposiciones relativas a los permisos de circulación.

d) *Ley No. 24 de 1932 relativa a los contratos de trabajo de los indígenas* (*Native Service Contract Act* No. 24, 1932)

499. El objeto de esta ley era impedir el empleo de un indígena que no poseyera determinados documentos de identidad. La índole de esos documentos de identidad está definida en los párrafos 1 y 3 del ar-

²²³ Informe de la *Native Laws Commission*, 1946-1948, pág. 67

²²⁴ *Government Notice* No. 1233, de 1936.

título 2,²²⁵ y su forma ha sido determinada por diversos reglamentos. Los documentos deben ser presentados cuando así se pida. En el caso de los indígenas sujetos al pago de impuesto, el recibo del mismo sirve como documento de identidad.

500. En lo concerniente a los documentos de identidad, la ley no se aplica sino a las provincias de Transvaal y de Natal.²²⁶

501. Cuando entre en vigor la ley de 1952 sobre la supresión de los permisos de circulación, la libreta de referencia prevista por ella sustituirá a los documentos de identidad previstos por la ley de 1932.

e) *Ley No. 25 de 1945, que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas)* (Natives (Urban Areas) Consolidation Act No. 25, 1945)

502. Como su nombre lo indica, esta ley refunde cierto número de leyes anteriores que reglamentaban la residencia de los indígenas en las zonas urbanas o en sus proximidades, la administración de los asuntos indígenas en dichas zonas, el registro y mejor fiscalización de los contratos de trabajo de los indígenas en ciertas zonas; la reglamentación del ingreso de los indígenas en esas zonas y su residencia en ellas, así como otras cuestiones relativas a los indígenas.

503. En el párrafo B de esta sección se encontrará un análisis más detallado de algunas disposiciones.²²⁷ Como se verá, en las zonas sometidas a ese régimen el indígena varón debe ser portador de una prueba de que su contrato de servicios ha sido registrado. El indígena debe llevar también consigo un documento que certifique que ha pedido autorización para estar en la zona sometida a la ley de que se trata, y que esa autorización le ha sido, o bien concedida, o bien denegada.

504. Una de las características de las leyes relativas a los indígenas de las zonas urbanas consiste en que dichas leyes han impuesto a las mujeres indígenas la obligación de llevar ciertos documentos, mientras que bajo las leyes examinadas anteriormente el sis-

²²⁵ El párrafo 1 del artículo 2 dispone: "Nadie empleará a un indígena del sexo masculino, de cualquier edad, que esté domiciliado en la Unión, y ningún funcionario del Estado expedirá a tal indígena un pasaporte u otro documento análogo que le permita trasladarse a un lugar que no sea su domicilio, si ese indígena no le presenta un documento de identidad prescrito por reglamento y del cual sea titular dicho indígena; y nadie empleará a un indígena que no tenga o no parezca tener más de 18 años de edad a menos que dicho indígena, si es de sexo masculino, presente igualmente un certificado o certificados (que podrán ser incorporados a dicho documento de identidad o ser inscritos al dorso de éste) firmados por el propietario (o su representante) de la tierra en la cual esté domiciliado el representante legal del indígena y por dicho representante legal o, si se trata de una mujer indígena a menos que presente un atestado escrito y firmado por su representante legal y que acredite en todo caso que dicha indígena está autorizada por él a concluir un contrato de trabajo durante un período especificado en dicho o dichos certificados.

El párrafo 3 del artículo 2 dispone: Cuando de uno de esos documentos de identidad presentado por un indígena conforme a los términos del párrafo primero resulte que está domiciliado en la provincia de Transvaal o de Natal, o en tierras situadas fuera de una reserva, nadie empleará durante un período cualquiera, a dicho indígena, si éste no presenta igualmente un contrato de locación de servicios (*Labour tenant contract*) entre dicho indígena y el propietario de dicha tierra, o un certificado firmado por dicho propietario o por su representante (certificado que podrá incorporarse a dicha pieza de identidad o inscrita al dorso de la misma) y cuyos términos expresen que dicho indígena no tiene obligación de proporcionar al propietario ningún servicio durante el mencionado período.

²²⁶ Artículo 13.

²²⁷ Véanse los párrafos 524 y siguientes.

tema de los permisos de circulación sólo rige en general para los indígenas de sexo masculino.

505. Algunas clases de indígenas están eximidas de los reglamentos sobre los permisos de circulación.

506. Otra disposición importante de la ley, el artículo 31, lleva el título de "queda", y faculta al Gobernador General para imponer, a petición de una autoridad urbana local o del Ministro, un régimen de queda permanente. Ningún indígena, hombre o mujer, puede encontrarse en ningún lugar público, dentro del distrito a que se aplique la queda, durante las horas de la noche especificadas en la proclamación, a menos que sea portador de un permiso especial firmado, ya sea por su empleador o una persona autorizada por éste o por una persona autorizada a ese efecto por la autoridad municipal local o el Ministro, o bien por un oficial de policía. El permiso debe especificar la fecha y las horas para las cuales se ha expedido. Esta disposición sobre la queda no se aplica a los barrios o aldeas indígenas, ni tampoco a algunas clases de indígenas.²²⁸

Es de señalar que en 1947 estaban en vigor reglamentos sobre la queda en 285 distritos urbanos de la Unión.

MEDIDAS TOMADAS DESPUES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 67 de 1952, sobre la supresión de los permisos de circulación y la uniformidad de la documentación de los indígenas (Natives (Abolition of Passes and Coordination of Documents) Act No. 67, 1952)

507. Al presentar al Parlamento en mayo de 1952 el proyecto de ley que pasó a ser la ley 67 de 1952, el senador H. F. Verwoerd, Ministro de Asuntos Indígenas, hizo unas declaraciones que pueden resumirse así: la finalidad de la ley es simplificar y mejorar el sistema llamado de los permisos de circulación que resulta embarazoso tanto para los propios indígenas como para los europeos. Se trata de suprimir los múltiples permisos de circulación y otros documentos que los indígenas están obligados a llevar consigo, para reemplazarlos por una libreta de referencia única, fácil de transportar y de entender, y que al mismo tiempo permiten a las autoridades fiscalizar los movimientos de los indígenas en la forma más benigna posible. La aprobación de ese proyecto de ley permitiría derogar todos los antiguos permisos de circulación (unos 27 o 28 documentos exigibles en diversas circunstancias). Como término medio, el indígena debe obtener actualmente hasta seis salvoconductos por año (por lo general, recibos de impuestos, permisos para viajar, permisos de inmigración, autorización para buscar trabajo y duplicados de alguno que otro de esos documentos). La libreta de referencias que los reemplace mencionaría todo aquello que el indígena puede verse obligado a justificar. El texto debe ser vinculado a la nueva ley de 1950 sobre registro de la población (*Population Registration Act*) en virtud de la cual, después de la edad de 16 años las personas de todas las razas deben poseer una tarjeta de identidad que lleve su fotografía.²²⁹ El Ministerio del Interior procede actualmente al registro de los europeos

²²⁸ Estas disposiciones han sido modificadas en algunos puntos por la *Natives (Abolition of Passes and Co-ordination of Documents) Act* de 1952.

²²⁹ Véase el párrafo 459 *supra*.

conforme a lo dispuesto por esa ley, y se propone hacer lo mismo con los indígenas. El proyecto de ley relativo a la supresión de los permisos de circulación traería un cambio considerable en la situación de los indígenas de sexo masculino, ya que, por primera vez desde 1867, se les reconocería la libertad de movimiento no sólo en la práctica sino también en teoría. La única restricción a esa libertad de movimiento sería que quienes quisieran buscar trabajo deberían poseer un permiso para ello.²³⁰

508. En el curso de la discusión, el senador W. G. Ballinger (Representante de los indígenas) declaró que las palabras "supresión de" debían ser tachadas en el título de la ley, que quedaría de ese modo así: "Ley sobre permisos de circulación y uniformidad de la documentación de los indígenas", lo que correspondería perfectamente al contenido de la ley. Si se consideraba que, en la Unión Sudafricana, una de cada 10 personas pasaba todos los años cierto tiempo en la cárcel (y que la causa más frecuente de los encarcelamientos era la infracción de las leyes sobre los permisos de circulación), era evidente la importancia de esta cuestión. El proyecto de ley sometido a discusión, disponía que se tomasen las impresiones digitales de todos los indígenas, así como las huellas palmares, cosa que ellos consideraban un atentado contra su dignidad. Esto valía sobre todo para los indígenas hasta entonces exentos de tales requisitos, ministros de los diversos cultos, maestros, etc., especialmente descontentos de verse rebajados al nivel de la masa.²³¹

509. Después de la segunda lectura, el proyecto de ley fué remitido a una comisión mixta para su examen e informe. Esa comisión propuso, entre otras enmiendas, que se entregasen a los indígenas hasta entonces exentos (en virtud de las leyes anteriores) de la obligación de llevar consigo el permiso de circulación, libretas de color diferente de las libretas corrientes, a fin de indicar su estatuto anterior.²³²

Se hizo valer asimismo, a propósito de la aplicación de esta nueva ley a las mujeres indígenas, que éstas estaban ya obligadas a presentar documentos de identidad, para trabajar, para entrar en una ciudad o para ajustarse a los reglamentos sobre la queda, y que les sería en lo sucesivo más cómodo tener una libreta de identidad.

510. Debe observarse que en el curso de sus sesiones la Comisión Parlamentaria Mixta creada para estudiar este proyecto de ley oyó a los miembros del *Cape Western Region Committee* del *Institute of Race Relations*. En esa ocasión, declaró el Instituto que aprobaba la derogación de algunas leyes sobre los permisos para viajar y que veía con satisfacción que les sería más cómodo a los africanos llevar consigo una libreta de referencias que llevar varios documentos distintos. No obstante, hizo notar que la aparente libertad de movimientos resultante de la supresión de algunos permisos para viajar no existiría sino en lo tocante a los viajes con destino a una zona rural o a una zona urbana y por un período no mayor de cuatro días. Subsistirían las medidas de fiscalización del movimiento de los trabajadores que se trasladaran a las

zonas reservadas (tales como el permiso para obtener un billete de ferrocarril, los permisos de entrada válidos por más de tres días, los contratos de trabajo y los permisos para circular después del toque de queda).

Además, a juicio de los representantes del *Institute of Race Relations*, esa ley impondría algunas restricciones nuevas. Según lo entienden la mayor parte de los sudafricanos, todo documento que se deba presentar si así es exigido, y especialmente todo documento que se deba exhibir para poder desplazarse, es un "permiso de circulación". Al hacer de esa libreta de referencias un documento exigible en cualquier momento, la ley instituiría en realidad un nuevo permiso de circulación aplicable a las mujeres y a millares de africanos que hasta entonces, especialmente en la provincia del Cabo, no tenían obligación de llevar documentos que debieran exhibir siempre que se les pidieran. La aplicación del procedimiento de detención sumaría a las mujeres podría ocasionar graves abusos, y los africanos se opondrían a ello enérgicamente.²³³

511. En cuanto a la ley 67 de 1952, tal como fué aprobada, su disposición fundamental figura en el párrafo primero del artículo 2, que dice lo siguiente:

"1) Mediante un aviso publicado en la *Gazette*, el Ministro puede exigir que todos los indígenas de una categoría especificada en ese aviso, mayores de 16 años y residentes en una región especificada en dicho aviso, se presenten ante un funcionario, dentro de determinado plazo, en un lugar y fecha especificados, a fin de obtener una libreta de referencia (*reference book*) cuya forma determinará el Ministro."

512. Una oficina central de fiscalización de asuntos indígenas (*Native Affairs Central Reference Bureau*), que se creará al efecto, centralizará todos los datos inscritos en las libretas de referencias.²³⁴ Con arreglo a la ley, el funcionario ante el cual se presente un indígena, conforme a un aviso emitido en virtud del párrafo 1 del artículo 2, deberá tomarle las impresiones digitales y entregarle una libreta de referencias.²³⁵ En lo que concierne a los jefes, los notables (*headmen*), los maestros de escuela, los ministros de los cultos, los abogados y algunas otras categorías de indígenas especificadas por la ley, así como los portadores del certificado de exención expedido en virtud de la *Proclamation 150* de 1934, no se tomarán impresiones digitales, pero el indígena que pueda firmar estampará su firma, y la cubierta de la libreta de referencias será de color distinto al de las libretas de los otros indígenas.²³⁶ La tarjeta de identidad expedida al indígena en virtud de la ley de 1950 sobre el registro de la población será anexada a la libreta de referencias.²³⁷

513. Si después de la fecha fijada por el Ministro, un indígena a quien la ley impone el porte de una libreta de referencias, se encuentra desprovisto de tal libreta, puede ser conducido ante el comisario de indígenas, quien podrá encarcelarlo en cualquier puesto de policía, calabozo o prisión por un período no mayor de siete días. Sin embargo, ese período podrá prolon-

²³⁰ 33 *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 545-546, 1952.

²³¹ *Ibid.*, páginas 546-547.

²³² Discurso del Sr. Verwoerd, Ministro de Asuntos Indígenas, *ibid.*, página 760.

²³³ *Survey of Race Relations*, 1951-1952, página 30.

²³⁴ Artículo 11.

²³⁵ Artículo 3.

²³⁶ Artículo 3 V.

²³⁷ Artículo 4.

garse a los efectos de la investigación y en espera de que pueda prepararse una libreta.²³⁸

514. Todo indígena exento de las disposiciones de cualquier ley o que no esté sometido al derecho y a las costumbres indígenas podrá, si así lo solicita, hacer inscribir dicha exención en su libreta de referencias.²³⁹

515. En el artículo 8 figuran las disposiciones siguientes:

"1) Toda persona que después de la fecha fijada:

"a) Celebre un contrato de locación de servicios (pero no un contrato que deba ser registrado conforme a los reglamentos dictados en virtud del artículo 23 de la ley de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena (ley No. 75 de 1911)) con un indígena que haya cumplido 16 años de edad y pertenezca a una de las categorías especificadas en un aviso publicado en virtud del párrafo 1 del artículo 2 de la ley, en el cual se estipule que el indígena debe ser empleado en una región que no ha sido proclamada zona reservada según los términos del artículo 23 de la ley relativa a los indígenas (zonas urbanas); o

"b) Celebre un contrato de locación de servicios con un indígena de la categoría así especificada, que haya alcanzado la edad indicada y que en virtud del párrafo 2 del artículo 23 de la ley sobre las zonas urbanas no esté comprendido en las disposiciones del párrafo 1 del artículo mencionado,

"Deberá, dentro de los 14 días siguientes a la celebración de ese contrato, proporcionar al comisario de indígenas del distrito en el cual debe ser empleado dicho indígena, todos los datos prescritos respecto a dicho contrato, y luego consignar esos datos en la libreta de control expedida al interesado;

"2) Si el indígena abandona su empleo o si el contrato cesa de surtir efectos, dicha persona avisará de ello, en los 14 días que sigan al abandono del empleo o a la cesación del contrato, al comisario competente; si se trata de una cesación de contrato, se deberá inscribir la fecha en la libreta de referencias del indígena.

"4) Todo propietario de tierras (en el sentido de la definición dada en el artículo 49 de la ley de 1936 sobre el Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (ley No. 18 de 1936)) deberá, en el plazo de un mes contado a partir de la fecha fijada, proporcionar al comisario de indígenas del distrito en el cual estén situadas sus tierras, los datos requeridos respecto de todo sus tierras, en el sentido de la definición dada, que resida en dichas tierras en la fecha de que se trate; proporcionará ulteriormente al comisario de indígenas los datos requeridos respecto a todo indígena que pase a ser o deje de ser colono u ocupante sin título en dichas tierras.

"6) Todo indígena que, perteneciendo a una categoría especificada en un aviso publicado en virtud del párrafo 1 del artículo 2, haya cumplido 16 años de edad y con respecto al cual no deban proporcionarse datos a un comisario de indígenas en virtud de los párrafos 1, 2 ó 4, proporcionará una

vez cada tres meses, al comisario de indígenas del distrito en el cual resida entonces, las indicaciones relativas a su persona que puedan ser exigidas, luego de lo cual el comisario inscribirá esas indicaciones en la libreta de referencias del interesado, de la manera prescrita."

Sin embargo, no es necesario notificar la celebración o la cesación de contratos de servicios concertados con indígenas si la duración de dichos contratos no alcanza a un mes, cuando el indígena sea un jornalero *toqt* o trabajador ocasional, o si trabaja como empresario independiente.²⁴⁰

516. En lo relativo a la presentación de las libretas de referencias a requerimiento de la autoridad el artículo 13 estipula lo siguiente:

"13) Todo representante calificado de la autoridad puede exigir en cualquier momento a todo indígena que pertenezca a una categoría especificada en un aviso publicado en virtud del párrafo 1 del artículo 2 y que haya cumplido 16 años de edad, la presentación de la libreta de referencias expedida a dicho indígena conforme a la presente ley."

517. Todo indígena que no pueda presentar la libreta de control a requerimiento de un funcionario autorizado o que se niegue a hacerlo, es culpable de una infracción y, una vez probados los hechos, podrá imponérsele una multa no mayor de 10 libras, o una pena de arresto por un período no mayor de un mes.²⁴¹ Si no posee libreta de referencias, podrá ser castigado con una multa que no pase de 50 libras o con pena de arresto por un período no mayor de seis meses.

518. Se indicó antes, al examinar la legislación previa sobre la materia, en qué medida las leyes relativas al permiso de circulación y a los documentos que se deben exhibir a requerimiento de la autoridad que estaban en vigor antes de aprobarse la ley de 1952, serán derogadas o modificadas en la "fecha fijada" de que en esta ley se habla.

ii) ASENTAMIENTO Y RESIDENCIA

SITUACION ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

519. El propósito fundamental de la mayoría de las leyes mencionadas en el párrafo anterior es impedir que los indígenas abandonen los lugares en los cuales están establecidos o tienen su residencia, o bien en reglamentar y limitar su asentamiento en ciertos distritos o en ciertas zonas. El asentamiento y la residencia de los asiáticos han sido también reglamentados, aunque en virtud de la legislación sobre inmigración, que será examinada en la parte iii) de esta sección.

Ley No. 15 de 1911 que reglamenta el empleo de trabajadores indígenas (Native Labour Regulation Act, No. 15, 1911)

520. Como se ha visto antes,²⁴² esta ley no permite que el indígena en un distrito en el que se aplique la ley salga del pueblo o aglomeración urbana, sin un permiso firmado por su empleador.

²⁴⁰ Artículo 8, párrafo 3).

²⁴¹ Artículo 15.

²⁴² Véase el párrafo 492.

²³⁸ Artículo 5.

²³⁹ Artículo 7.

Ley No. 24 de 1932, relativa a los contratos de trabajo de los indígenas (Native Service Contract Act No. 24, 1932)

521. Esta ley prohíbe el empleo o el desplazamiento de un indígena ligado por un contrato de trabajo si no posee ciertos documentos de identidad. Los indígenas ligados por un contrato de trabajo, domiciliados en la Provincia de Transvaal o en la de Natal deben desde luego presentar el contrato de trabajo que tengan con el propietario de la tierra o una declaración firmada por el propietario en la que se diga que el indígena no está obligado o prestarle ningún servicio durante el período en cuestión.²⁴³

Ley No. 38 de 1927, sobre la administración de los asuntos indígenas (Native Administration Act No. 38, 1927)

522. Esta ley forma parte de la política destinada a retener a los indígenas en las reservas. Sus disposiciones relativas al permiso de circulación han sido analizadas antes.²⁴⁴

523. En virtud del artículo 5 de la *Native Administration Act*, de 1927, el Gobernador General tiene la facultad de ordenar la transferencia de un indígena, o de una tribu indígena, de un lugar a otro, cuando considere que el interés público exige una medida de esa naturaleza.

Ley No. 25 de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas) (Natives (Urban Areas) Consolidation Act No. 25, 1945)

524. Esta ley que, como indica su título, refunde varias leyes anteriores, está inspirada en el deseo de impedir que los indígenas se establezcan en gran número en las zonas urbanas o en la proximidad de esas zonas. La ley de 1945 se caracteriza, en general, por una agravación de las medidas contenidas en los textos legislativos anteriores.

525. Las disposiciones más importantes de la ley se encuentran en el párrafo 1) del artículo 23.

Ese artículo impone el registro obligatorio de todo contrato de trabajo de un indígena y concede a la administración el derecho de negarse a registrar un contrato que no considere celebrado de buena fe.

Además, el indígena que penetre en la zona reservada debe obtener una autorización de permanencia, que la administración puede negarle en los siguientes casos:

i) En todos aquellos en que las declaraciones hechas a tenor del artículo 26 ó 27 pongan de manifiesto que existe dentro de la zona reservada un excedente de mano de obra indígena disponible;

ii) Si no puede probar que ha cumplido las leyes referentes al porte de permisos de circulación por los indígenas y, en las Provincias de Transvaal y de Natal, si no posee el documento de identidad prescrito por el reglamento aprobado en virtud de la ley de 1932 sobre contratos de trabajo de los indígenas (Ley No. 24, de 1932), o si se encuentra en posesión de dicho documento de identidad y resulta del mismo que está domiciliado fuera de uno de los lugares definidos en la mencionada ley y no ha sido liberado de la obligación de trabajar para el propietario

²⁴³ Véase en la nota 225 el texto del párrafo 3 del artículo 2.

²⁴⁴ Véase el párrafo 496.

de las tierras en las cuales está domiciliado, tal como se determina en la mencionada ley.²⁴⁵

526. El inciso d) del párrafo 1) del artículo 23 contiene normas análogas para la permanencia de las mujeres indígenas.

527. El inciso h) del párrafo 1) del artículo 23 es particularmente significativo. Este inciso permite a la administración:

“Prohibir a todo indígena de sexo masculino, que no tenga contrato de trabajo, permanecer en la zona urbana durante un tiempo mayor del que esté establecido, y que en ningún caso podrá exceder de dos semanas, salvo cuando el funcionario competente le haya extendido un certificado de inscripción en el registro, que le autorice a permanecer allí durante el período de inscripción que sea exigido; y obligar a todo indígena inscrito en el registro y que no posea contrato de trabajo, a llevar consigo los documentos que estén prescritos y a presentarlos a petición de un funcionario autorizado. No obstante, los indígenas nacidos en una de esas zonas y que residan permanentemente en ella quedarán dispensados de esas obligaciones”.

528. El artículo 29 de la ley permitía a la administración detener en una zona urbana o en una zona reservada, sin orden de detención a un indígena “considerado como vago o indeseable”. Las disposiciones de ese texto se han extendido y agravado considerablemente en virtud del *Native Laws Amendment Act*, de 1952.²⁴⁶

529. Por otra parte, la ley limita el derecho de asentamiento y residencia de los indígenas en el interior de la zona urbana: el Gobernador General puede, mediante una proclamación, prohibir a cualquier indígena que establezca su residencia en el interior de la zona urbana, salvo en un barrio, o una aldea indígena o en un “*native hostel*” expresamente designado a tal efecto (artículo 9).²⁴⁷

MEDIDAS ADOPTADAS DESPUES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 41 de 1950, que establece zonas reservadas (Group Areas Act No. 41, 1950)

530. La *Group Areas Act*, No. 41, de 1950, constituye, sin duda alguna, la medida más importante de aplicación de la política de *apartheid* que sigue el gobierno actual y, en consecuencia, ha ocupado largamente la atención de la Comisión. Esta ley, así como la *Group Areas (Amendment) Act* No. 65, de 1952, que en la actualidad forma con ella un todo,

²⁴⁵ A partir de la “fecha fijada”, prevista en la ley de 1952 sobre supresión de los permisos de circulación y la uniformidad en la documentación de los indígenas, el punto 2 del inciso c) del párrafo 1 del artículo 23 debe leerse en esta forma:

“Si no tiene en su poder una libreta de referencias que le haya sido expedida conforme a la Ley de 1952 sobre los permisos de circulación y la uniformación de la documentación indígenas o, en las Provincias de Transvaal y de Natal, si tiene en su poder esa libreta y de ella resulta que está domiciliado fuera de los lugares definidos por la Ley de 1932 sobre los contratos de trabajo de los indígenas y no ha sido liberado de la obligación de trabajar para el propietario de las tierras en las cuales está domiciliado, tal como lo determina dicha ley”.

²⁴⁶ Véase *infra*, párrafo 532.

²⁴⁷ Sobre las restricciones impuestas por la *Natives (Urban Areas) Consolidation Act*, de 1945, en lo que concierne a la adquisición de bienes inmuebles por los indígenas en las zonas urbanas, véase *infra*, sección IV, párrafo 550.

imponer restricciones considerables no sólo a la libertad de asentamiento y de residencia, sino también al derecho de propiedad sobre bienes raíces. Por este motivo la ley se analiza en la sección IV del presente capítulo.²⁴⁸

Ley No. 54 de 1952, que modifica las disposiciones relativas a los indígenas (Native Laws Amendment Act No. 54, 1952)

531. Esta ley ha modificado, sobre todo, el artículo 10 de la *Natives (Urban Areas) Consolidation Act* de 1945. En virtud del nuevo texto del artículo 10, ningún indígena puede permanecer más de 72 horas en una zona urbana o en una zona reservada, a menos:

"a) Que haya nacido y que resida permanentemente en dicha zona; o

"b) Que haya trabajado continuamente en esa zona por cuenta del mismo empleador y durante diez años por lo menos, o que haya permanecido legalmente y sin interrupción en esa zona durante quince años por lo menos, sin haber cometido, durante uno u otro de esos periodos, una infracción en virtud de la cual haya sido condenado a una pena de prisión, no conmutable en multa, superior a siete días, o a una pena de prisión, conmutable en multa, superior a un mes; o

"c) Que se trate de la esposa de un indígena comprendido en los incisos a) o b) del presente párrafo, de su hija soltera o de su hijo no obligado aún, debido a su edad, a pagar el impuesto general establecido por la *Natives Taxation and Development Act* (Ley No. 41 de 1925 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas) y que esa persona viva habitualmente con dicho indígena; o

"d) Que le haya autorizado para residir allí una persona habilitada para hacerlo por la autoridad urbana local de que se trate."

532. La ley ha modificado también el artículo 29 de la *Natives (Urban Areas) Consolidation Act No. 25, 1945*, referente a los indígenas "considerados como vagos o indeseables". El nuevo texto pone a disposición de la administración, facultades particularmente amplias frente a esos indígenas. Dice así:

"1) Siempre que un funcionario competente tenga motivos para creer que, en una zona urbana o en una zona reservada en el sentido del artículo 23, un indígena:

"a) Está considerado como vago, debido a estas circunstancias:

"i) Que habitualmente no trabaje o carezca de medios de existencia honrados y suficientes; o

"ii) Que, por su mala conducta o por negligencia (especialmente si derrocha su dinero en apuestas, en el juego o de otra manera), no logra mantenerse a sí mismo, ni mantener a las personas que legalmente tenga a su cargo; o

"iii) Si se entrega a la bebida o a los estupefacientes, de tal modo que resulta incapaz de atender a su sustento o al de las personas que estén legalmente a su cargo, o es negligente en el cumplimiento de esa obligación; o

"iv) Que mendiga habitualmente dinero o mercancías, o incita a terceros a mendigar dinero o mercancías por su cuenta; o

"b) Es considerado indeseable, debido a las siguientes circunstancias:

"i) Haber sido declarado culpable de un delito mencionado en el anexo tercero del *Criminal Procedure and Evidence Act* (Ley No. 31 de 1917, sobre el procedimiento y la prueba en materia penal), con excepción de las infracciones a las leyes que prohíben proporcionar bebidas alcohólicas a los indígenas o a las personas de color; o

"ii) Haber sido declarado culpable de haber vendido o proporcionado bebidas alcohólicas, con excepción de la cerveza *kaffir*, o de estar en posesión ilegal de tales bebidas, o de haber sido condenado, más de una vez en un período de tres años, por haber vendido o proporcionado, o por estar en posesión ilegal, de cerveza *kaffir*; o

"iii) Haber sido invitado, con arreglo al inciso c) del párrafo 1) del artículo 23, a abandonar una zona reservada y no haberlo hecho, o haber sido invitado según el inciso e) del mencionado párrafo, a abandonar dicha zona y no haberlo hecho dentro del plazo especificado en dicho párrafo, o haber vuelto a ella antes de la expiración del plazo fijado; o finalmente,

"iv) En el caso de las mujeres a las que, en virtud del inciso d) del párrafo 1) del artículo 23, esté prohibido penetrar en una zona determinada, con uno de los propósitos mencionados en dicho inciso, sin estar en posesión de los certificados que en él se exigen, haber penetrado, sin estar en posesión de dichos certificados, en una de esas zonas y con uno de esos propósitos o, haber penetrado en ella, y no haber presentado los mencionados certificados a petición de un funcionario autorizado.

"El funcionario mencionado en el inciso 1) puede, sin mandato judicial detener o hacer detener al indígena de que se trate, después de lo cual cualquier agente de policía europeo, o cualquier funcionario designado con arreglo al párrafo 1) del artículo 22, puede conducir al indígena en cuestión ante un comisario de indígenas o un magistrado, que pedirá al mencionado indígena informes detallados y satisfactorios, sobre su identidad y sus medios de vida.

"2) Si el indígena, así invitado a dar informes detallados y satisfactorios sobre su identidad y sus medios de vida no lo hace, el comisario de indígenas o el magistrado que realice la investigación podrá declararle vago o indeseable, según las circunstancias.

"3) Corresponde al comisario de indígenas o al magistrado que hubiera declarado vago o indeseable a un indígena:

"a) Ordenar, por un mandato dirigido a un agente de policía, que el indígena sea alejado de la zona urbana o, cuando sea del caso, de la zona declarada como tal, enviado a su domicilio o a un lugar designado por el mencionado comisario de indígenas o magistrado, y encarcelado hasta el momento de su traslado;

"b) Ordenar que el indígena, si no se trata de una mujer comprendida en el apartado iv) del inciso b) del párrafo 1), sea enviado a una colonia

²⁴⁸ Véanse los párrafos 555 y siguientes.

de trabajo, establecida, o considerada como establecida, en virtud de la ley de 1949 sobre las colonias de trabajo, o que sea internado en una de tales colonias;

"c) Ordenar, si el indígena ha sido declarado vago, que sea enviado, a una colonia agrícola, colonia de trabajo, asilo o cualquier otro establecimiento similar, creado, o autorizado, en virtud del artículo 50 de la Ley de 1911 sobre prisiones y establecimientos correccionales (Ley No. 13 de 1911), y quede internado allí por un tiempo no mayor de dos años para ejecutar en tal establecimiento el trabajo que esté ordenado por dicha ley o por los reglamentos dictados en virtud de la misma para las personas internadas; o

"d) Ordenar, si el interesado está de acuerdo en concertar un contrato de trabajo con un empleador, por el período de tiempo que el comisario de indígenas o el magistrado puede aprobar, que dicho indígena entre a prestar servicio con arreglo a las cláusulas del contrato y, si ello le parece procedente, que se le mantenga detenido hasta el momento de ser trasladado al lugar en el que deba trabajar en virtud del mencionado contrato.

“ . . .

"5) Además de una orden dictada con arreglo al párrafo 3, el comisario de indígenas o el magistrado pueden prohibir al indígena interesado, definitivamente o durante un tiempo especificado en la orden, que penetre, sin autorización escrita del Ministro de Asuntos Indígenas, en la zona urbana o reservada indicada en la orden; sin embargo, no se podrá excluir a un indígena de la zona en que haya nacido o en que resida permanentemente en el momento de dictarse la orden.

“ . . .

"8) Cualquier persona que esté a cargo de un indígena que haya recibido la orden de volver a su hogar o que haya sido trasladada a un lugar determinado podrá, a petición de la autoridad urbana local, o del indígena en cuestión o a petición propia, ser trasladada con sus efectos personales, a expensas del Estado, al domicilio de dicho indígena o al lugar al cual se le haya dado orden de trasladarse.

“ . . .

"9) El comisario de indígenas o el magistrado que procede a una investigación sobre uno de los hechos mencionados en el presente artículo:

"a) Podrán autorizar el registro de las huellas digitales de cualquier indígena que haya sido invitado, con arreglo a las disposiciones del presente artículo, a dar informes detallados y satisfactorios sobre su identidad y sus medios de existencia;

"b) Podrán eventualmente aplazar la investigación y ordenar, en ese caso, que el indígena de que se trate sea detenido en una cárcel, en un calabozo o en un puesto de policía, o en otro lugar considerado como apropiado por dicho comisario de indígenas o magistrado, o bien puesto en libertad bajo fianza como si se tratase, *mutatis mutandis*, de una persona citada ante un tribunal por una cuestión penal y cuyo proceso quedase aplazado;

"c) Levantarán un acta (de los interrogatorios y otras diligencias) y, podrán, a su arbitrio, invitar a que colaboren con ellos a dos indígenas que tomarán

asiento a su lado y actuarán como asesores. con carácter consultivo.

iii) ENTRADA EN EL PAÍS²⁴⁹

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

533. La legislación, tanto de las dos Repúblicas boers (República Sudafricana (Transvaal) y Estado Libre de Orange) como de las dos colonias británicas (Colonia del Cabo de Buena Esperanza y Natal) contenía numerosas disposiciones relativas a la inmigración y a la entrada de los "no europeos" y especialmente de los "asiáticos".

Las disposiciones en vigor antes de 1909 en Transvaal y el Estado Libre de Orange son particularmente importantes pues, como va a verse, se mantuvieron expresamente al promulgarse la ley No. 22 de 1913 relativa al control de la inmigración (*Immigrants Regulation Act No. 22, 1913*) en la Unión Sudafricana y sirven también de base, no sólo a las restricciones impuestas a la inmigración en todo el país sino también a las restricciones a que están sujetos los movimientos de los asiáticos, especialmente de los indios, de una provincia de la Unión a otra.

534. El capítulo de las leyes del Estado Libre de Orange, codificadas en 1892, titulado "Ley encaminada a impedir la entrada de asiáticos" (*Law to provide against the influx of Asiatics*), especifica entre otras disposiciones, que ningún árabe, chino, "coolie" u otro asiático de color, podrá establecerse en el Estado Libre de Orange o permanecer allí durante más de dos meses sin la autorización del Presidente del Estado,²⁵⁰ además, ningún asiático de color puede obtener autorización para establecerse en el Estado Libre de Orange, a menos que se comprometa bajo juramento a no dedicarse al comercio o a la agricultura en ese Estado.²⁵¹

535. En Transvaal, el *Volksraad* había proyectado modificar la convención firmada entre el Transvaal y Gran Bretaña "con objeto de evitar la entrada de "coolies", chinos y otros asiáticos".²⁵²

Pero sólo después de la guerra de los boers se dispuso en Transvaal por la ley No. 36 de 1908 que los asiáticos adultos que en el año 1899 tuvieran tres años de residencia en Transvaal, o que estuvieran debidamente autorizados para entrar o para residir en Transvaal en virtud del tratado que ponía fin a la guerra de los boers, tendrían derecho a que se le extendiera un certificado de matrícula (artículo 3,4). Todo asiático adulto que, después de la entrada en vigor de la ley, no presentara su certificado de matrícula cuando le fuera requerido, podría ser detenido sin orden judicial y, después de haber comparecido ante un magistrado, ser expulsado de Transvaal (artículo 7). En virtud del artículo 14, un asiático sólo podía obtener una patente mediante la presentación de su certificado de matrícula. La ley establecía la matrícula de los menores de edad nacidos en la colonia cuando alcanzaban la edad de 16 años

²⁴⁹ Por las razones que se explican en el texto, el término "país" no significa solamente la Unión Sudafricana considerada en conjunto, sino también las diversas provincias de la Unión tomadas separadamente. Por lo tanto esta sección no trata sólo de la inmigración propiamente dicha, sino también del movimiento de los "no europeos" y más especialmente de los "asiáticos", de una provincia a otra, particularmente con el propósito de establecerse en forma permanente en ella.

²⁵⁰ Artículo primero.

²⁵¹ Artículo 8.

²⁵² Resolución de 9 de mayo de 1888.

(artículo 5). El artículo 16 de la ley sólo autorizaba a expedir a los asiáticos permisos de entrada y de permanencia en Transvaal por plazo limitado.

Ley No. 22 de 1913, relativa al control de la inmigración, modificada (Immigrants Regulation Act No. 22, 1913, as amended)

536. Esta ley constituye la disposición esencial que reglamenta la entrada de los extranjeros en la Unión Sudafricana, si bien no es la única. Fué aprobada con la intención de que constituyera un código completo de inmigración. Reemplazaba a una gran parte, aunque no a la totalidad, de las leyes anteriores que estaban en vigor en las cuatro provincias que forman la Unión. Las disposiciones principales de esa ley están contenidas en el artículo 4 (modificado por las leyes No. 37 de 1927, y No. 15 de 1931), que determina cuáles son las personas cuya inmigración está prohibida a los efectos de esta ley.

La parte más importante del artículo 4 establece que:

“Toda persona comprendida en las definiciones de cualquiera de los incisos de este párrafo, que entre o haya entrado en la Unión, o que residiendo legalmente en una Provincia, haya entrado en otra Provincia en la cual no tenga su residencia legal, será considerada como persona cuya inmigración está prohibida en toda la Unión o en esa Provincia (según el caso), a saber:

“a) Toda persona o categoría de personas que, por motivos de orden económico, a causa de su nivel o de su forma de vida, no reúna, a juicio del ministro, las condiciones requeridas para su admisión en la Unión o en cualquiera de las Provincias que la componen;

“b) Toda persona que sea incapaz, por su falta de instrucción, de leer y escribir una cualquiera de los idiomas europeos de manera satisfactoria a juicio del funcionario de inmigración, o, en caso de apelación, a juicio “de la Comisión de Control de los Inmigrantes; a los efectos de este inciso se considera al yiddish como idioma europeo”.²⁵³

En virtud del artículo 5:

“No serán consideradas personas cuya inmigración está prohibida a los efectos de esta ley, las personas, o las categorías de personas siguientes a saber:

“ . . .

“e) Toda persona nacida antes de la entrada en vigor de esta ley en una región cualquiera del Africa del Sur que haya sido incluída en la Unión, cuyos padres residían legalmente en ese lugar sin que su residencia tuviera limitación de tiempo o estuviera sujeta a condición alguna por virtud de una ley en vigor en esa época; asimismo, toda persona nacida en cualquier lugar del mundo después de la entrada en vigor de esta ley, cuyos padres residieran en esa época en una región cualquiera del Africa del Sur que haya sido incluída en la Unión, siempre que dicha persona, si hubiera nacido fuera de la Unión, entre en ella o sea llevada allí antes de cumplir tres años de edad;

²⁵³ El texto enumera a continuación las demás personas cuya inmigración está prohibida: las que ofrecen el riesgo de constituir una carga para la colectividad, las que son consideradas indeseables, las prostitutas, las personas que hayan sufrido ciertas condenas, ya sea en la Unión o en el extranjero, las personas afectadas por ciertas enfermedades o defectos físicos, las personas que hayan sido expulsadas de la Unión, etc.

“f) Toda persona domiciliada en una de las provincias que no esté comprendida en la definición dada en los incisos e), f) o i) del párrafo 1) del artículo 4;

“g) Toda persona con respecto a la cual se haya demostrado en forma que el funcionario de inmigración o, en caso de apelación, la Comisión de Control de los Inmigrantes, considere satisfactoria, que es la esposa o el hijo no mayor de 16 años de edad de una persona exceptuada en virtud del inciso f) de este artículo, siempre que la esposa o el hijo mencionados, según el caso, no estén comprendidos en la definición contenida en los incisos d), e), f), g) o h) del párrafo 1) del artículo precedente; pero no se admitirá en la Unión a ningún niño que no esté acompañado por su madre, a menos que su madre resida ya allí o haya fallecido, o que el Ministro haya autorizado expresamente la admisión de ese niño”.

Este artículo no deberá interpretarse en el sentido de que concede a una persona comprendida en las disposiciones del inciso a) del párrafo 1) del artículo precedente, el derecho “a entrar y residir en una provincia en la cual no residía legalmente antes del 1° de agosto de 1931”.

537. En virtud del párrafo 1) del artículo 25, el Ministro puede, a su arbitrio, exceptuar a cualquier persona de las disposiciones contenidas en los incisos a), b), c) y d), del párrafo 1) del artículo 4, en lo que concierne a la entrada o la residencia en la Unión o en una de las provincias que la componen, o autorizar a reserva de las disposiciones del artículo 7, la entrega de un permiso temporal que faculte a cualquier persona cuya inmigración esté prohibida para entrar y residir en la Unión, en una de las provincias o en una parte de una de las provincias, en las condiciones legales que podrá fijar por decreto.

538. Como se ha indicado mas arriba, se han mantenido expresamente las medidas legislativas que estaban en vigor en Transvaal y en el Estado Libre de Orange. Como se ha visto, esas medidas se referían especialmente a los asiáticos. He aquí los dos artículos pertinentes de la ley de 1913:

“Artículo 7. Toda persona comprendida en la definición dada en el capítulo XXXIII del Registro de las Leyes del Estado Libre de Orange queda sujeta, para todos los efectos, a las disposiciones contenidas en los artículos 7 y 8 de dicho capítulo XXXIII, aunque resida legalmente en una provincia de la Unión o aunque haya sido autorizada a entrar en la Unión, y si infringe las mencionadas disposiciones, podrá ser considerada, en virtud de la presente ley, como persona cuya inmigración está prohibida en el Estado Libre de Orange.”

“Artículo 28. No obstante todas las disposiciones en contrario contenidas en la ley No. 36 de 1908 de Transvaal, una persona que haya sido exceptuada de las disposiciones de los incisos a), b), c), y d) del párrafo 1) del artículo 4 de esta ley, o que, en virtud de un permiso temporal expedido en conformidad con el párrafo 1) del artículo 25 de esta ley, haya sido autorizada a entrar o a residir en una parte cualquiera de la Unión, no será considerada como obligada a la inscripción prevista por dicha ley de Transvaal.”

539. El 1° de agosto de 1913, fecha de la entrada en vigor de la ley de 1913 relativa al control de la inmigración (*Immigrants Regulations Act*), el Ministro

del Interior, General Smuts, publicó la siguiente notificación:

"En virtud de las atribuciones que me confiere el inciso a) del párrafo 1) del artículo 4 de la ley No. 22 de 1913 relativa al control de la inmigración, declaro por la presente notificación que, por razones económicas, los asiáticos en su totalidad no reúnen:

"1) Las condiciones requeridas en la Unión y

"2) Las condiciones requeridas en cada una de las provincias de la Unión

"a) En las cuales dichas personas no estén domiciliadas; o

"b) En las cuales dichas personas no estén autorizadas a residir en virtud de una ley u ordenanza cualquiera que esté en vigor en las distintas Provincias."

Después de una serie de resoluciones contradictorias de las jurisdicciones inferiores, la Corte Suprema de la Unión Sudafricana se pronunció finalmente en 1923 en favor de la legalidad de la resolución adoptada por el Ministro.²⁵⁴ Como consecuencia de esa resolución, el párrafo 1 del artículo 4 de la Ley de 1913 relativa al control de la inmigración, pasó a ser la principal medida legislativa utilizada tanto para impedir que los asiáticos entraran en la Unión como para evitar sus movimientos de una provincia a otra con objeto de establecerse de manera permanente en ella.

540. Los tribunales han tenido que pronunciarse recientemente sobre otra cuestión: la admisión en la Unión de las esposas y de los hijos de asiáticos en virtud del inciso g) del párrafo 1) del artículo 5 de la Ley de 1913, especialmente a causa de las definiciones dadas por el párrafo 2) del artículo 5 de los términos "hijo" y "esposa".²⁵⁵

Ley No. 1 de 1937 sobre los extranjeros (Aliens Act No. 1, 1937)

541. En virtud del artículo 4 de esta ley, la autorización para residir permanentemente en la Unión sólo puede concederse previo dictamen favorable, de la Junta de Selección de Inmigrantes (*Immigrants Selection Board*); esta Junta no puede emitir dictamen

²⁵⁴ *La Corona versus Padsha* (1923), AD 281.

²⁵⁵ El inciso g) del párrafo 1) establece:

"a) El término "hijo" designa al descendiente dado a la persona exceptuada por su esposa, en el sentido en que se le define más abajo, o por una mujer fallecida que, de haber vivido, habría podido ser reconocida como su esposa (así definida), o también por una mujer cuya unión con la persona exceptuada hubiera podido ser reconocida como matrimonio según las disposiciones del artículo 2 de la Ley de 1914 sobre los socorros a los indios (*Indians Relief Act*);

"b) El término "esposa" comprende a toda mujer que esté unida a la persona exceptuada por lazos reconocidos como matrimoniales por cualquiera de las religiones de la India, aun en el caso de que dicha persona estuviera al mismo tiempo unida a otra mujer por lazos que cualquiera de esas religiones reconocería igualmente como matrimoniales. Sin embargo, ninguna mujer deberá ser considerada esposa de la persona exceptuada:

"i) Si esa persona se ha unido en matrimonio o mediante un lazo de la naturaleza arriba mencionada con otra mujer que viva todavía y que resida o a quien se autorice a residir en una de las Provincias, o a quien un funcionario de los servicios de inmigración haya reconocido en virtud del mencionado inciso g), como esposa de la persona exceptuada; o

"ii) Si dicha persona ha tenido de una mujer que todavía viva uno o varios descendientes residentes o autorizados a residir en una de las Provincias."

Véanse los casos *Home Minister versus Ebrahim* (1950) 1 SALR, 54 (TPD) — *Principal Immigration Officer versus Bry* (1950) 1 SALR, 207 (CPD) y *Latifu versus Principal Immigration Officer* (1951) 2 SALR, 589 (CPD).

favorable, entre otros casos, en aquéllos en que "no parezca probable que el solicitante se asimile a los habitantes europeos de la Unión en un plazo razonable posterior a su admisión".

MEDIDAS ADOPTADAS DESPUES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

542. La Comisión se ha enterado de que el Ministro del Interior, Dr. M. F. Verwoerd, tenía la intención de presentar en el curso del actual período de sesiones del Parlamento, si el tiempo lo permitía, un proyecto de ley encaminado a impedir que los indios del Africa del Sur hicieran venir a ese país a sus mujeres y a sus hijos.²⁵⁶

IV. Derecho de propiedad

543. Las medidas de trato diferencial en el terreno del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles y de los demás derechos que pueden ejercerse sobre éstos (arrendamiento, etc.) están en relación estrecha con ciertas medidas referentes a la radicación y la residencia. En la práctica, las medidas en ambos terrenos persiguen esencialmente el mismo objetivo: la separación de los diversos grupos raciales. La ley de 1950 sobre las zonas reservadas (*Group Areas Act*), probablemente la medida legislativa más importante de la política de *apartheid*, no sólo se refiere a la vez al aspecto de la radicación y la residencia y al de la propiedad, sino que los trata en cierto modo *pari passu*, a menudo en las mismas disposiciones. Por esta razón se ha considerado útil estudiar esta ley en su conjunto y colocar ese estudio al final de la presente sección.

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

544. Desde antes de la constitución de la Unión Sudafricana una legislación extensa limitaba de diversos modos el derecho de propiedad inmobiliaria de los no blancos, más especialmente en el Estado Libre de Orange y en la República Sudafricana (Transvaal).

545. En el Estado Libre de Orange ningún asiático de color tenía el derecho de hacer inscribir a su nombre bienes inmuebles, y ninguna persona de color tenía derecho a ejercer un comercio o a poseer una explotación agrícola.²⁵⁷ Posteriormente una ley No. 16, de 1894, autorizó a las personas de color²⁵⁸ con más de cinco años de residencia en el Estado Libre de Orange, ejerciendo en él una profesión cualquiera y no sometidas a un jefe de tribu, a hacer inscribir en el registro de la propiedad los inmuebles y los terrenos (*erven*) que tuvieran en las ciudades, a condición de presentar un certificado de buena conducta; pero otra ley, la No. 8 de 1893, había dado a los municipios poderes muy amplios con respecto a las personas de color en las ciudades y aldeas, especialmente el de fijar uno o varios barrios (*locations*) en los que esas personas debían residir obligatoriamente, y reglamentar las condiciones de habitación y residencia en esos sectores.

546. Medidas análogas se habían adoptado en la República Sudafricana (Transvaal) con respecto a los

²⁵⁶ *The Cape Argus*, 13 de junio de 1953.

²⁵⁷ Código de leyes del Estado Libre de Orange, capítulo 23. Estas medidas estaban algo atenuadas a favor de personas nacidas de la unión legítima entre un padre blanco y una madre de color o entre un padre de color y una madre blanca, y domiciliadas en el Estado Libre de Orange, en virtud del capítulo 34 del mismo Código.

²⁵⁸ Esta expresión denota aquí a todos los no blancos.

asiáticos de ser propietarios de inmuebles; designación por las autoridades de las calles, sectores y barrios reservados para su habitación; y prohibición de vivir en locales comerciales fuera de esos barrios.²⁵⁹ Estas disposiciones se burlaban a veces, sobre todo con ayuda de terceros que prestaban su nombre, y se adoptaron medidas para impedir esas prácticas.²⁶⁰

547. Las medidas adoptadas por la Unión Sudafricana desde 1909 en el campo del derecho de propiedad, con anterioridad a la *Group Areas Act* de 1950, se referían, unas, a los indígenas, y otras, a los asiáticos.

a) Medidas relativas a los indígenas

Ley No. 27 de 1913 relativa a la compra y arrendamiento de bienes inmuebles por los indígenas (Native Land Act No. 27, de 1913).

548. La ley No. 27 de 1913 relativa a las tierras reservadas a los indígenas prohíbe a éstos la compra, el arrendamiento o la adquisición de cualquier tierra situada fuera de ciertas zonas llamadas "zonas indígenas oficialmente clasificadas" (*scheduled native areas*). El incumplimiento de ciertas disposiciones de esta ley constituía una infracción penal.

Ley No. 18 de 1936 sobre el establecimiento de un Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (Native Trust and Land Act, No. 18, 1936)

549. Esta ley creó un organismo llamado Fondo Fiduciario Indígena del Africa del Sur (*South African Native Trust*) encargado, entre otras cosas, de la gestión de las tierras situadas en las zonas indígenas oficialmente clasificadas y en las zonas reservadas a los indígenas. El Fondo fué autorizado a comprar nuevas tierras destinadas a la instalación de los indígenas hasta la suma de 7.250.000 *morgens*. Estas compras debían financiarse con recursos proporcionados por el Gobierno de la Unión en un plazo de cinco años, y constituirían la solución definitiva del problema de la distribución de tierras entre europeos e indígenas.

Los indígenas de la provincia del Cabo, a quienes se reconocía el derecho de comprar tierras fuera de las zonas indígenas clasificadas oficialmente, quedaron así, privados de este derecho.

Ley No. 25 de 1945 que codificó las disposiciones relativas a los indígenas (zonas urbanas) (Natives (Urban Areas) Consolidation Act No. 25, 1945)²⁶¹

550. El artículo 6 de esta ley prohibió todo contrato de adquisición de un terreno, o de un derecho real, sobre un terreno perteneciente a un no indígena por un indígena, sin la autorización del Gobernador General dada con el asesoramiento de las autoridades locales de la zona urbana. Se establecen ciertas excepciones para compañías de seguros o compañías inmobiliarias, etc., un 20% a lo sumo de cuyas acciones pertenezcan a indígenas. Esta prohibición se aplica a todos los terrenos que no hayan sido reservados expresamente como aldeas indígenas por el Gobernador General.²⁶²

²⁵⁹ Ley No. 3 de 1885.

²⁶⁰ Resoluciones del *Volksraad* del 5 de julio de 1888, 5 de agosto de 1892 y 8 de septiembre de 1893.

²⁶¹ Las disposiciones analizadas en el texto han sido mantenidas expresamente en vigor por la *Group Areas Act* de 1950 (véase *infra*, nota 272).

²⁶² Para las medidas impuestas por la *Natives (Urban Areas) Consolidation Act*, 1945, en lo que se refiere al ejercicio por los indígenas del derecho de radicación y residencia en las zonas urbanas, véase más arriba párrafo 525.

b) Medidas relativas a los asiáticos

Medidas adoptadas por la Provincia de Natal y la municipalidad de la ciudad de Durban

551. Las primeras medidas respecto de los indios fueron adoptadas en Natal. Una Comisión (Comisión Lange) nombrada en 1920 por el Gobierno de la Unión, había recomendado, entre otras cosas, no conceder a los indios el derecho de poseer tierras cultivables sino en una franja de 20 a 30 millas de ancho bordeando la costa de Natal, e instituir un régimen de segregación voluntaria en virtud del cual los municipios establecerían zonas de residencia para los indios. El Gobierno no dió efecto a las recomendaciones de la Comisión Lange. Más tarde, la municipalidad de Durban obtuvo la promulgación de la ordenanza No. 14 de 1922, que le permitía introducir cláusulas restrictivas de orden racial en sus transacciones inmobiliarias. En virtud de ello, se introdujo una cláusula dirigida contra los asiáticos en los títulos de propiedad sobre los terrenos vendidos por los municipios a europeos. Parece que estos mismos adoptaron idéntica manera de proceder cuando deseaban que sus bienes no fueran ulteriormente poseídos u ocupados por indios. No obstante, fracasaron dos proyectos de ley sometidos por el Gobierno al Parlamento de la Unión con el propósito de establecer la segregación obligatoria de los indios en Natal, según los métodos seguidos en Transvaal.²⁶³

Ley No. 35 de 1943 que impone restricciones a la cesión y ocupación de terrenos en el Transvaal y Natal (Trading and Occupation of Land (Transvaal and Natal) Restriction Act, No. 35, 1943).

552. Hasta 1943 no consiguió el Gobierno que aprobara el Parlamento de la Unión esta ley, cuyo carácter era provisional y que por tres años prohibía a los indios adquirir u ocupar sin autorización especial terrenos pertenecientes a europeos en el territorio de Durban.²⁶⁴

MEDIDAS TOMADAS DESPUES DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 28 de 1946 sobre la tenencia de tierras por los asiáticos y sobre la representación de los indios (Asiatic Land Tenure and Indian Representation Act No. 28, 1945)

553. La ley definía y concretaba las condiciones en las cuales los indios podrían poseer u ocupar en adelante tierras y bienes inmobiliarios. Sin embargo, algunas de estas disposiciones han sido absorbidas en cierto modo por las disposiciones mucho más amplias y mucho más generales de la ley de 1950 sobre creación de zonas reservadas (*Group Areas Act 1950*).

554. Según la ley No. 28 de 1946, Natal estaba dividido en zonas "exentas" y zonas "no exentas". En las primeras no estaba prohibida la compra u ocupación de tierras e inmuebles, y un indio tenía el derecho de comprar, ocupar o hipotecar bienes inmuebles, cualquiera fuere la raza o el color del vendedor, del arrendador y del prestamista. En las zonas "no exentas", ningún asiático tenía el derecho de comprar ni ocupar bienes inmuebles sin autorización del Ministro del Interior. Toda solicitud de autorización debía ser examinada en primer término por la *Land Tenure Advisory Board*

²⁶³ El *Class Area Bill* de 1924 y el *Areas Reservation, Immigration and Registration Bill* de 1925. El segundo fué retirado después de las conversaciones celebradas entre los Gobiernos de la Unión y de la India en 1926 y 1927.

²⁶⁴ *Handbook on Race Relations in South Africa, 1949, Webb, Indian Land Legislation*, página 206 y páginas 207 a 210.

(Junta Consultiva para la Tenencia de Tierras) compuesta por cinco miembros, dos de los cuales podían ser indios. El Ministro del Interior tenía la facultad de negar la autorización. La prohibición de ocupar impuesta por esta ley sufría una excepción cuando el local estaba ocupado por un indio al solo fin de ejercer un comercio patentado y no se destinaba a habitación; pero en este caso el interesado no podía habitar ni pasar la noche en el local sin autorización especial del Ministro. Los derechos adquiridos de los indios quedaban protegidos, pudiendo vender o arrendar a otros indios los bienes de su propiedad en las zonas "no exentas"; pero no podían hacer esas transacciones con no asiáticos, salvo en virtud de una autorización expedida por el Ministro del Interior. Con respecto al Transvaal, si la ley no modificaba en medida apreciable el régimen de la propiedad de tierras, introducía, no obstante, algunas modificaciones al régimen de la ocupación de tierras. Ciertas disposiciones de esta ley tenían el objeto de llenar algunas lagunas de las leyes del Transvaal con arreglo a las cuales era posible, en determinadas circunstancias, a juicio del Gobierno, ocupar tierras ilegalmente.²⁶⁵

Ley No. 41 de 1950 que establece zonas reservadas a los diferentes grupos étnicos (Group Areas Act No. 41, 1950)

555. Durante los trabajos preparatorios de esta Ley, algunos miembros del Gobierno la llamaron la piedra fundamental de su política de *apartheid*.

556. Tras de haber expuesto en la Asamblea las líneas generales de la ley proyectada, el Ministro del Interior (Sr. T. E. Donges) expuso también detalladamente los testimonios reunidos por varias comisiones oficiales acerca de los peligros que representa la yuxtaposición de razas, y de la necesidad de asignar zonas separadas a las distintas razas. Aseguró que desde la creación de la Unión Sudafricana en 1909, se había tenido siempre la esperanza de que este problema podría resolverse por una segregación voluntaria, pero que el fracaso de los esfuerzos realizados había obligado al Gobierno a pronunciarse a favor de una solución nueva. El Ministro añadió lo siguiente:

"El deseo de vivir entre sus congéneres no es exclusivo de los blancos del Africa del Sur. Es un deseo compartido por otros sectores de la colectividad, por otros grupos. Una especie de gravitación natural, aunque lenta, reúne gradualmente a todos los miembros de un mismo grupo. Un sentimiento natural de unidad y de *esprit de corps* hace que los miembros de un mismo grupo deseen vivir en una misma zona."²⁶⁶

557. Durante el debate que siguió a la declaración del Ministro del Interior, el jefe de la oposición, Sr. J. G. N. Strauss, reconoció que ésta admitía sin dificultad el principio mismo de la separación social y residencial. El informe parlamentario común redactado sobre este tema había afirmado que tal era la política tradicional del Africa del Sur al respecto; el inciso 327 indicaba claramente, con respecto a la cuestión de los asiáticos, que sería "difícil señalar otro problema vital en la historia del Africa del Sur sobre el cual los dos sectores de la población blanca tuviesen una opinión tan idéntica y se entendiesen tan bien". Pero el Ministro había presentado al Parlamento una masa

²⁶⁵ Webb, obra citada, páginas 210 y 211.

²⁶⁶ *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, tomo 31, página 586, 1950.

informe de disposiciones legislativas, insuficientemente estudiadas y discutibles, con 38 artículos sumamente complicados. Muy distinto — añadió el Sr. Strauss — era el procedimiento seguido durante el gobierno del extinto general Hertzog con respecto a la cuestión de los asiáticos y los indígenas. Los proyectos de ley conocidos con el nombre de *Native Bills*, presentados al Parlamento en 1927, después de una serie de encuestas iniciadas en 1903, habían sido examinados por una comisión mixta de investigación (*Joint Select Committee*) durante nueve años, en los cuales se procedió a pacientes consultas con objeto de llegar a una solución concorde. La creación progresiva de zonas reservadas cristalizaría una situación de incertidumbre que sería desastrosa para el mercado inmobiliario del Africa del Sur; el proyecto de ley introducía el principio de una violación flagrante de los derechos adquiridos, sin prever la menor compensación. El proyecto, además, tendía a debilitar y socavar el régimen del registro inmobiliario.²⁶⁷

558. En nombre del partido laborista, el Sr. L. Lovell declaró que todos los partidos de la Asamblea estaban conformes en lo que atañe al principio de la segregación o separación social y residencial; pero que de ningún modo concordaban sobre la manera de aplicar esta política. Todas las leyes anteriores habían respetado ciertos principios: habían tratado de estabilizar la situación existente y de imponer tan sólo una compulsión moderada a los indígenas de los centros urbanos; hacían a las autoridades financieramente responsables por el alojamiento de los no europeos colocados en un *kraal* separado, y preveían la obligación legal de procurar otro alojamiento a toda persona desalojada, además de una compensación, en una u otra forma, cada vez que se producía un desalojo. Ahora bien, el proyecto de que estaba tratando la Asamblea, no contenía ninguna de esas importantes garantías. Es en las ciudades del Africa del Sur donde el principio de la segregación había sido siempre difícil de aplicar. En esos sectores, donde europeos y no europeos se hallaban concentrados muy cerca unos de otros, los problemas de la proximidad se planteaban con la máxima agudeza; por efecto de la legislación de segregación anterior a la Unión, los indígenas de las regiones urbanas estaban amontonados en un dos por ciento de la superficie de las zonas urbanas. En las regiones rurales, donde los indígenas son cuatro o cinco veces más numerosos que los europeos, se había asignado a los indígenas el 13% de las tierras. En los municipios, los indígenas eran a menudo desalojados a medida que las ciudades crecían: era poco equitativo, pues, hablar a la ligera de la "penetración" de este o aquel grupo. Los no europeos no eran los únicos en "penetrar"; la "penetración" se efectuaba tanto de una parte como de otra.²⁶⁸

559. Las disposiciones principales de la ley sobre las zonas reservadas, tal como fué aprobada, pueden analizarse así.²⁶⁹

²⁶⁷ *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, tomo 31, páginas 587 y 588, 1950.

²⁶⁸ *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, tomo 31, página 591, 1950.

²⁶⁹ Para toda esta cuestión véase el *Annual Survey of South Africa Law*, 1950, páginas 24 y 25 y 102 a 109; también, Johnson, *The Group Areas Act Stage One*, 1951, 68 SALY, 286; Hatch, *The Dilemma of South Africa* (1952) páginas 57 y siguientes; Sachs, *The Choice before South Africa* (1952), página 67; y véase *passim* Hiemstra: *The Group Areas Act* (1953).

560. Como el objetivo de la ley No. 41 de 1950 es separar a los grupos raciales sobre la base de zonas separadas para cada uno de ellos, la ley descansa sobre las dos nociones fundamentales de grupos y de zonas.

561. En cuanto a la definición de los grupos y del modo de vincular a ellos a los individuos o colectividades, consúltese lo dicho en las observaciones marginales que figuran al principio de este capítulo (véase párrafos . . .).

562. En lo que atañe a las zonas, cabe concretar en primer término que las disposiciones de fondo de la ley sólo pueden entrar en vigencia, en el interior de cada provincia, por edicto del Gobernador General asistido del Consejo, en el Cabo, Natal y Transvaal; pudiendo ponerse en vigor en fechas distintas en las diversas partes de cada una de esas provincias.

563. La ley ha previsto cierto número de tipos de zonas cuyo régimen no es el mismo.

564. 1. *Zonas controladas*. Tan pronto se publique el edicto, la zona en cuestión se convierte en "zona controlada".²⁷⁰ Desde entonces, la adquisición de bienes inmuebles situados en dicha zona queda prohibida para toda persona de distinta raza que la del propietario de los bienes, salvo autorización especial del Ministro.

565. En el interior de la zona controlada, la ocupación de los bienes inmuebles está sometida también a serias limitaciones.

566. Antes de estudiar la naturaleza y el alcance de las mismas, conviene señalar que en la definición de "bienes inmuebles" se incluyen todos los derechos sobre bienes inmuebles que, una vez inscriptos, se convertirían en derechos reales (*real rights*), y todos los arrendamientos o subarrendamientos de bienes inmuebles por contrato, con excepción del arrendamiento o subarrendamiento por contrato en una "zona especial".²⁷¹ No se incluyen en esta definición los derechos sobre minerales, la cesión por arrendamiento de tales derechos o las hipotecas (inciso XI) del artículo 1.

567. En lo que se refiere a la *adquisición*, nadie, según el párrafo 1 del artículo 8, a menos de tener un permiso expedido con arreglo a las disposiciones pertinentes del artículo 14, podrá celebrar un contrato según el cual una persona o una sociedad excluida (es decir, perteneciente a otro grupo racial que el del propietario actual) adquiriría un bien inmueble situado en la "zona controlada".

568. En un caso especial, el de las sociedades, la ley llega a prever la venta forzosa de los bienes inmuebles: toda sociedad perteneciente a un grupo determinado que posea, en el momento de entrar en vigor la ley, un bien inmueble en la zona controlada y que posteriormente sea clasificada en otro grupo, no podrá seguir siendo propietaria de ese bien a menos de contar con un permiso al efecto. La misma regla se aplica si se trata de una sociedad perteneciente a un grupo determinado que, después de entrar en vigor la ley, adquiera un bien

inmueble en la zona controlada y sea clasificada posteriormente en otro grupo (artículo 9).²⁷²

569. En materia de *ocupación* de terrenos o locales situados en una "zona controlada", la ley también prevé limitaciones. Según el párrafo 1 del artículo 10 ninguna persona excluida puede ocupar, y nadie debe dejarla ocupar, terrenos o locales en la zona controlada, a menos de poseer un permiso para ese efecto. El párrafo 2 del mismo artículo prevé algunas excepciones, como por ejemplo la ocupación en ejecución de un derecho conferido por una ley o en virtud de un contrato celebrado legalmente o de una disposición testamentaria adoptada el 24 de abril de 1950 o en fecha anterior, o la ocupación por un doméstico o un empleado al servicio de una persona que ocupe legalmente esos terrenos o locales, o por un individuo que visite a esa persona. El párrafo 4 del artículo 10 trata de las disposiciones testamentarias en virtud de las cuales una persona excluida adquiriría el derecho a ocupar terrenos o locales.

570. El Gobernador General puede decidir, por edicto, que durante el período previsto por éste, las disposiciones que limitan la ocupación no se aplicarán a una parte cualquiera de la zona controlada. No obstante, este edicto no suspende las restricciones relativas a la adquisición y a la posesión de bienes inmuebles en la zona controlada. Por consiguiente, aunque puede haber libertad de ocupación en la zona exceptuada, ninguna persona perteneciente a un grupo distinto al del propietario puede, por ejemplo, a menos de contar con una autorización especial, arrendar o subarrendar un terreno o un local en la zona en cuestión (párrafo 3 del artículo 10).

571. 2. "*Zonas Especiales*". La zona especial es una porción de la "zona controlada" designada como tal por el edicto del Gobernador General (artículo 11).²⁷³

572. La creación de la "zona especial" no afecta las reglas referentes a la adquisición y a la posesión de bienes inmuebles situados en esa zona, salvo que la expresión "bienes inmuebles" no comprende el derecho de arrendamiento o subarrendamiento por contrato (inciso xi) del artículo 1).

573. En cambio, la situación referente a la ocupación es muy semejante en "zona especial" y en "zona controlada": a partir de la fecha fijada en el edicto, ninguna persona perteneciente a un grupo distinto del ocupante en esa fecha podrá convertirse en ocupante. Las personas exentas con arreglo a los incisos e), f), g), h) e i) del párrafo 2 del artículo 10 están también exentas, *mutatis mutandis*.

574. 3. "*Zonas reservadas*". La ley se propone llegar, en última instancia, a la declaración de "zonas reservadas" para cada uno de los distintos grupos separados previstos por la ley. Hay tres clases de "zonas reservadas": el Gobernador General puede, siempre que lo considere oportuno, declarar por edicto que una zona es:

²⁷⁰ Estas disposiciones no se aplican a la adquisición, por un indígena definido como tal, de bienes inmuebles situados en una zona transferida (*released*) definida por la ley No. 18 de 1936 (*Native Trust and Land Act, 1936*) o a cualquiera adquisición de bienes inmuebles reglamentada por dicha ley o por la ley No. 25 de 1945 (*Natives (Urban Areas) Consolidation Act, 1945*). Para estas dos leyes, véase *supra*, párrafos 549 y 550.

²⁷³ El párrafo 3 del artículo 11 contiene disposiciones especiales con respecto al territorio municipal de Durbán. Desde la entrada en vigor de las disposiciones de la ley, en lo que atañe a una zona que estaría compuesta por el territorio municipal de Durbán o que la abarcaría, se considerará que se ha dictado un edicto para declarar como "zona designada" a dicho territorio municipal.

²⁷⁰ La expresión "zona controlada" se aplica según el inciso iv) del artículo 1, cuando entran en vigor las disposiciones de la ley, a toda zona que no sea una zona reservada, o una zona indígena oficialmente clasificada, un barrio reservado (*location*), una aldea indígena, una colonia para personas de color (*coloured*), un centro misionero o una *communal reserve*, a que se refieren el inciso c) del párrafo 3 del artículo 3.

²⁷¹ Véase *infra*, párrafos 571 y siguientes.

a) una zona de ocupación reservada, b) una zona de propiedad reservada, o c) una zona de ocupación y de propiedad reservadas (párrafos 1 y 2 del artículo 3). Por lo general, se requiere la aprobación del Parlamento, pero existen numerosas excepciones (inciso a) del párrafo 3 del artículo 3). Las zonas enumeradas en el inciso c) del párrafo 3 del artículo 3 no podrán ser incorporadas a una zona reservada.²⁷⁶

575. a) “*Zonas de ocupación reservada*”. Toda “zona de ocupación reservada” forma parte de la “zona controlada”, en lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones de la ley relativas a la ocupación de terrenos y locales (inciso v) del artículo 1).

La ocupación de bienes inmuebles en una “zona de ocupación reservada” está prohibida para toda persona que no pertenezca al grupo racial para el que está reservada la zona y no posea un permiso al efecto. El párrafo 2 del artículo 4 prevé algunas excepciones, especialmente para el marido, la mujer, los hijos menores y los empleados de una persona que ocupe legalmente el terreno o el local, o para las personas que la visiten. Toda cláusula del título de propiedad que prohíba o limite la ocupación o el uso de un bien inmueble situado en una zona de ocupación reservada a personas pertenecientes a los grupos en cuyo beneficio se ha constituido la zona, cesará de ser válida, y no podrá insertarse ulteriormente ninguna cláusula de esta naturaleza en un título de propiedad (párrafo 3 del artículo 4).

576. b) “*Zonas de propiedad reservada*”. El artículo 5 de la ley contiene las limitaciones a la adquisición y a la tenencia de bienes inmuebles situados en una “zona de propiedad reservada”.

Ninguna persona que no pertenezca al grupo racial en cuyo beneficio se ha constituido la zona, y ninguna sociedad en la cual una persona excluida posea una parte preponderante, podrá adquirir, en la fecha en que la zona se convierta en zona reservada o después de esa fecha, un bien inmueble situado en esa zona, sea o no en cumplimiento de un contrato o de una disposición testamentaria anterior a esa fecha, a menos de contar con un permiso a ese efecto. Esta disposición no hace ilícita la adquisición de un bien inmueble por un órgano creado por la ley.

577. Una sociedad excluida que, en la fecha susodicha, posea un bien inmueble situado en la zona reservada, no podrá conservar dicho bien después de la expiración de un plazo de 10 años, a menos de poseer un permiso a ese efecto (inciso b) del párrafo 1 del artículo 5).²⁷⁵

Una sociedad que en la fecha de constitución de la “zona de propiedad reservada”, o posteriormente, llegue o vuelva a ser una sociedad excluida no podrá, sin autorización especial, conservar la propiedad de un bien inmueble situado en dicha zona y que hubiese adquirido

²⁷⁴ Se trata, sobre todo, de zonas u otras ciudades territoriales asignadas ya, bien sea a los indígenas, bien sea a las personas de color, con arreglo a diversas leyes anteriores.

²⁷⁵ No obstante, esta disposición no hace ilícita, para una sociedad de explotación minera o para una industria con una fábrica de las previstas en la ley No. 22 de 1941 relativa a las fábricas, maquinarias y trabajos de construcción (*Factories Machinery and Building Work Act No. 22, 1941*), en la que se hayan instalado máquinas con un precio de compra no inferior a 5.000 libras esterlinas, la posesión de bienes inmuebles que sirvan para su explotación (párrafo 2 del artículo 5). Sobre la manera de determinar la pertenencia de una sociedad a un grupo, véase el párrafo 462.

en esa fecha, o posteriormente, a menos de tener un permiso (inciso c) del párrafo 1 del artículo 5).

578. Dejará de ser válida toda cláusula del título de propiedad que prohíba o limite la adquisición de un bien por personas pertenecientes al grupo en cuyo beneficio sea constituida la zona, y ninguna cláusula de esta naturaleza podrá incluirse ulteriormente en el título de propiedad de un bien inmueble situado en dicha zona (inciso d) del párrafo 1 del artículo 5).

579. Las disposiciones del primer párrafo del artículo 5 son aplicables a pesar de cualquiera disposición en contrario de cualquier texto legislativo referente a la adquisición y a la posesión de un bien inmueble. Toda disposición testamentaria o toda sucesión *ab intestato* en virtud de la cual una persona entrara en posesión o llegara a ser propietaria de un bien inmueble en contra de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5, será considerada, a menos que el beneficiario sea autorizado formalmente a tomar posesión o a ser propietario de ese bien, como una disposición testamentaria o un derecho de sucesión sobre el valor neto de ese bien.

580. c) “*Zonas de ocupación y de propiedad reservadas*”

Cuando una zona ha sido proclamada “zona de ocupación y de propiedad reservadas” se le aplicarán a la vez las reglas previstas para las “zonas de ocupación reservada” y para las “zonas de propiedad reservada” (párrafo 2 del artículo 3).

581. *Algunas disposiciones comunes a todas las zonas*. Cierta número de disposiciones de la ley son aplicables a todas las zonas que puedan crearse con arreglo a la misma.

582. *Disposiciones destinadas a impedir que se burle la ley*. El artículo 18 declara nula y sin efecto toda condición o cláusula contenida en un documento cualquiera que permitiera a una persona excluida ejercer una influencia cualquiera sobre las transacciones inmobiliarias. Pero si, en el momento de haberse convenido esa condición o cláusula, la persona, o la sociedad interesada no estaba excluida con respecto a los bienes inmuebles en cuestión, esa cláusula o condición recobrará su valor tan pronto dicha persona o dicha sociedad deje de estar excluida con respecto a esos bienes.

583. El artículo 19 dispone que nadie podrá adquirir o poseer por cuenta de un tercero o en el interés suyo, bienes que éste no podría adquirir o poseer legalmente.

584. El Gobernador General podrá reglamentar las condiciones de inscripción de los bienes inmuebles para hacer respetar las disposiciones de la ley (inciso d) del párrafo 1 del artículo 36), y los directores de las oficinas del Registro de la Propiedad no deberán inscribir transacción alguna de bienes inmuebles situados dentro de la zona controlada o de una zona reservada, a menos de haberse satisfecho esas condiciones (párrafo 1 del artículo 22). Cuando un bien inmueble haya sido inscripto en nombre de una persona que no puede adquirir o poseer legalmente ese bien, la inscripción no queda anulada (párrafo 2 del artículo 22). Podría suponerse que el cesionario se convertiría entonces en propietario de dicho bien, pero el artículo 20 estipula la venta del mismo si está adquirido o poseído en contra de las disposiciones de la ley. El ministro podrá ordenar la venta de todo bien inmueble adquirido o poseído en contra de las disposiciones de la ley o de todo bien cedido o utilizado en contra de las condiciones enunciadas en un permiso que autorice la adquisición o la posesión de ese bien (inciso a) del párrafo 1 del artículo 20.)

585. *Forma y condiciones de los permisos que eximan de algunas prescripciones de la ley.* El artículo 14 define la forma y condiciones en que el Ministro podrá extender permisos que autoricen: i) la adquisición o la posesión de bienes inmuebles situados en una zona reservada o en la zona designada; o ii) la ocupación de terrenos o de locales situados en una zona reservada, en la zona controlada o en una zona designada. El Ministro podrá extender un permiso si lo considera oportuno y bajo reserva de las condiciones que él mismo fije. El Ministro no podrá ordenar que se extienda un permiso autorizando la adquisición o la posesión de bienes inmuebles o la ocupación de terrenos o locales situados en una zona reservada a menos que considere que la negativa a extender ese permiso podría causar un perjuicio exorbitante o que la concesión de ese permiso es conforme a los intereses del grupo para el cual se ha constituido la zona reservada (inciso a) del párrafo 2 del artículo 14). La libertad del Ministro está limitada todavía por el hecho de que no podrá autorizar a nadie a adquirir, poseer u ocupar terrenos o locales en contra de una cláusula cualquiera del título de propiedad que limite el derecho de adquirir, poseer u ocupar terrenos o locales de las personas pertenecientes a determinados grupos o a determinadas clases (inciso b) del párrafo 2 del artículo 14).

586. Un permiso que autorice la posesión de bienes inmuebles o la ocupación de terrenos o locales podrá extenderse por un período indeterminado, o por un plazo fijo, o hasta que el ministro considere oportuno retirarlo (párrafo 4 del artículo 14). El Ministro podrá, con un mes de preaviso al menos, retirar a su titular un permiso que autorice la ocupación de terrenos o locales, si éstos están ocupados o son utilizados en contra de las condiciones enunciadas en el permiso (párrafo 11 del artículo 14).²⁷⁶

Ley No. 65 de 1952 que modifica la ley relativa a las zonas reservadas (Group Areas Amendment Act No. 65, 1952)

587. Como la aplicación de la ley de 1950 sobre las zonas reservadas reveló algunas posibles escapatórias, el Ministro del Interior (Sr. T. E. Dönges) presentó en 1952 un proyecto de ley destinado a llenar esas "lagunas". Una vez aprobado, dicho proyecto se convirtió en la ley No. 65 de 1952, que forma un todo con la ley de 1950, y cuyas disposiciones principales son las siguientes:

588. *Medidas preparatorias para la creación de una zona reservada.* La ley de 1952 en su artículo 4 añade a la ley sobre las zonas reservadas un nuevo artículo 3 bis. El Gobernador General podrá en adelante definir por edicto las zonas, sean cuales fueren, que tienen la intención de convertir en zonas de ocupación reservadas para las personas pertenecientes a los grupos especificados en el edicto. El artículo 3 bis prevé así una nueva etapa anterior a la declaración que crea una zona reservada. A raíz de un edicto definiendo una zona como futura zona de ocupación reservada, las disposiciones del párrafo 3 del artículo 3 bis se aplicarán a todos los terrenos situados en dicha zona. Ningún propietario de uno de esos terrenos, a menos de ser un organismo creado por la ley, podrá, durante el período intermedio que preceda a la declaración por la que se declare a la zona donde

se encuentra el terreno en cuestión "zona de ocupación reservada", ya sea parcelar su terreno, ya sea utilizar la superficie del mismo, ya sea concertar un acuerdo por el cual se conceda a una persona el derecho a utilizar el terreno para otros fines distintos a los que se utilizaba en la fecha del edicto (inciso a) del párrafo 3 del artículo 3 bis). Conviene señalar que aquí la palabra "terreno" (*land*) no comprende a los edificios ni a otras construcciones erigidas sobre él (inciso b) del párrafo 3 del artículo 3 bis). Además, las disposiciones precedentes, relativas a la utilización de los terrenos y a la cesión del derecho a utilizarlos, no se aplicarán a la utilización de un terreno para el cateo de minerales.

589. *Medidas que se oponen a algunas condiciones inscritas en los títulos de propiedad.* Se ha introducido otra modificación importante al párrafo 5 del artículo 13 de la ley sobre creación de zonas reservadas. Según el texto antiguo, el Ministro no podía tomar ninguna disposición, fundada en el párrafo 3 del artículo 13, que se opusiera a una condición inscrita en el título de propiedad de un edificio, terreno o local, por la que se prohibiera o limitara la ocupación del bien por personas de uno o varios grupos raciales. El artículo 111 de la ley de 1952 reemplaza el párrafo 5 del artículo 13 de la ley de 1950 por un párrafo en virtud del cual las cláusulas de los títulos de propiedad de un edificio, terreno o local, situado en una zona cuya ocupación por personas de uno o varios grupos raciales está prohibida o limitada, quedarán en suspenso en cuanto estén en conflicto con los términos de la decisión adoptada según el párrafo 3 del artículo 13.

590. *Prohibición de conservar bienes por una persona que pase de un grupo a otro.* El artículo 7 de la ley de 1952, ordena la inclusión en la ley de 1950 sobre zonas reservadas de un nuevo artículo 9 bis disponiendo que ninguna persona que posea bienes inmuebles en una zona controlada y pase a ser miembro de un grupo distinto de aquel para el cual la zona ha sido creada, podrá conservar ese bien a menos que haya recibido un permiso a ese efecto.

V. Trabajo y ejercicio de las profesiones

591. En la Unión Sudafricana, los problemas relativos al trabajo y al ejercicio de las profesiones están estrechamente ligados con dos problemas que han sido analizados en las secciones III y IV de este capítulo.

En efecto, hay que recordar (véase la sección III) que entre las "*pass laws*" figuran textos como el de la ley No. 15 de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena (*Native Labour Regulation Act No. 15, 1911*) y la ley No. 24 de 1932 relativa a los contratos de trabajo de los indígenas (*Native Service Contract Act, 1932*), cuyos títulos indican su objeto principal. A la misma categoría pertenece también la ley No. 25 de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas en las zonas urbanas y las enmiendas que le fueron introducidas por la ley No. 54 de 1952 (*Natives (Urban Areas) Consolidation Act, No. 25, 1945*): Cada una de estas leyes contiene un gran número de disposiciones sobre las condiciones de empleo de los indígenas, a saber: contratación, formas de los contratos de trabajo, registro de los contratos por las autoridades, permisos de trabajo otorgados por las autoridades, etc. De un modo más general, se puede decir que las leyes que reglamentan la circulación y la residencia tienen que afectar necesariamente a las posibilidades de acceso a

²⁷⁶ Como la disposición inscrita en el párrafo 5 del artículo 13 de la ley ha sido modificada por la ley No. 65 de 1952, su estudio se hace con ocasión del análisis de esta ley (véase *infra*, párrafo 589).

los sitios de trabajo de quienes están sometidos a tales cláusulas.²⁷⁷

592. Asimismo, las leyes relativas al derecho de propiedad (derecho entendido en un sentido amplio y que engloba no sólo los otros derechos reales sobre los bienes, sino también el derecho de ocupación en sus formas más diversas) ejercen una influencia decisiva sobre las condiciones en que las personas sometidas a ellas pueden ejercer oficios y profesiones o dedicarse al comercio; varias de estas leyes, incluida la *Group Areas Act No. 41, 1950* (con las enmiendas que le han sido introducidas por la *Group Areas (Amendment) Act 65, 1952*), contienen disposiciones que regulan expresamente estas cuestiones. (Véase la sección IV *supra*).

593. En este lugar solamente examinaremos las disposiciones de los textos legislativos citados en los párrafos 154 y 155, en la medida que no hayan sido analizados en otra parte de este trabajo. Se estudiarán en especial las disposiciones de otros textos legislativos o reglamentarios que tienen por objeto prohibir el acceso a determinados oficios o profesiones de personas pertenecientes a algunos sectores de la población, hacer ese acceso más difícil o crear diferencias marcadas entre la remuneración y otras condiciones de trabajo concedidos a los individuos, con arreglo al grupo a que pertenecen.

594. Además, conviene hacer constar desde ahora que el estudio de las medidas legislativas o reglamentarias que afectan expresamente a los diversos grupos raciales o de color sólo es un reflejo muy incompleto de las diferencias que existen entre los diversos sectores de la población de la Unión Sudafricana en lo que a trabajo y ejercicio de las profesiones se refiere. Asimismo, hay que tener en cuenta la aplicación de ciertas leyes generales, como la ley No. 44 de 1937 sobre salarios, modificada en 1942; las actividades de los sindicatos, especialmente para imponer la "barrera racial", y lo que se ha denominado "política del trabajo civilizado". Todas estas cuestiones son examinadas en el capítulo VII.

SITUACION QUE EXISTIA ANTES DE ENTRAR EN VIGOR LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 15 de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena (Native Labour Regulation Act No. 15, 1911)

595. Esta ley que ya se ha citado ²⁷⁸ ratifica el sistema anteriormente seguido para la contratación de la mano de obra indígena.

En virtud del artículo 14, si un indígena viola alguna cláusula de su contrato de trabajo es pasible de una multa máxima de 10 libras o de una pena de prisión cuya duración no excederá de dos meses.

Ley No. 12 de 1911 sobre las minas y los establecimientos industriales (Mines and Works Act No. 12, 1911)

596. Esta ley, de la misma fecha que la precedente pero que fué modificada en 1926,²⁷⁹ estableció en el

²⁷⁷ A estas leyes conviene agregar la ley No. 18 de 1936 sobre la creación del Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (*Native Trust and Land Act No. 18, 1936*) (mencionado en el párrafo 112) y las *Prevention of Illegal Squatting Acts No. 58, 1951 y No. 24, 1952*, que se refieren indirectamente al derecho de acceso a los sitios de trabajo.

²⁷⁸ Véanse párrafos 492 y 520.

²⁷⁹ Véase párrafo siguiente.

plano jurídico una barrera racial en la industria minera, al prohibir en las minas el empleo de indígenas como mano de obra calificada.²⁸⁰ La *Mines and Works Act* de 1911 regula las condiciones de trabajo y de seguridad en las minas, fábricas y demás establecimientos industriales y de manejo de maquinarias. El artículo 4 de la ley autoriza al Gobernador General a que promulgue reglamentos relativos, entre otras cosas, a la expedición de certificados de capacitación para los trabajadores calificados que se ocupan en las minas o en las industrias mecánicas. En virtud de disposiciones establecidas, no se pueden otorgar dichos certificados a las personas de color (*coloured persons*), en el Transvaal y el Estado Libre de Orange, y los que se conceden a dichas personas en las provincias del Cabo y Natal no son válidos en las provincias del norte. En 1923, los tribunales decidieron que estos reglamentos estaban viciados de exceso de poder.

Ley No. 25 de 1926 que modifica la ley No. 12 de 1911 sobre las minas y los establecimientos industriales (Mines and Works Act, 1911, Amendment Act No. 26, 1926)

597. Como consecuencia de esta decisión se aprobó en 1926 una modificación a la ley citada, en virtud de la cual los certificados que capacitaron para conducir locomotoras, la explotación de minas, los cateos y otras actividades especializadas se reservan a los europeos, a las personas de color (*coloured*) de la provincia del Cabo, a los mestizos de la Isla Mauricio o a los habitantes de Santa Elena.

Ley No. 36 de 1937 sobre la conciliación en la industria (Industrial Conciliation Act No. 36, 1937)

598. La primera versión de esta ley data de 1924. La ley de 1937 que contiene disposiciones relativas "a la inscripción y estatuto de los sindicatos y las organizaciones de empleadores para la prevención y el arreglo de los conflictos entre empleadores y asalariados, para reglamentar las condiciones de trabajo mediante procedimientos de acuerdo y arbitraje, para fiscalizar las oficinas privadas de colocación y regular otros asuntos conexos". Estas disposiciones se aplican a todos los tipos de actividad, industria, profesión o categoría de ocupación — salvo los trabajos del campo — servicio doméstico, empleos dependientes del Gobierno de la Unión o de una administración provincial, y empleos en determinados establecimientos de enseñanza e instituciones de beneficencia. La ley dispone que se creen consejos de industria y comités de conciliación, y que se nombren mediadores y árbitros para ayudar a solucionar o regular los conflictos de trabajo. Los consejos de industria son órganos permanentes compuestos por representantes de los empleadores de los sindicatos inscritos, y tienen amplios poderes para concertar convenios sobre salarios, horas y condiciones de trabajo. En virtud de la ley, los consejos de industria no pueden discriminar en contra de un asalariado por motivos de raza, en lo que concierne al tipo de salario, condiciones de trabajo y cualquier otra cuestión.

599. Sin embargo, según la ley, la definición de la palabra "asalariados" (*employees*) no incluye específicamente a las personas cuyos contratos de trabajo

²⁸⁰ Véase como referencia general, Sachs, *The Choice before South Africa*, (1952) páginas 164-165. Véanse también: *Handbook in Race Relations in South Africa*, 1949, página 109; van der Horst, *Labour*, págs. 146-149; y *Report of the Industrial Legislation Commission of Enquiry*, 1951.

están regulados por la *Native Labour Regulation Act* y por algunos otros textos referentes a los indígenas.

600. Los contratos colectivos de trabajo no son aplicables a los indígenas, a menos que el Ministro lo disponga expresamente así. La ley no prevé la inscripción de los sindicatos compuestos de africanos, que están excluidos de la definición de la palabra "asalariados". Por otra parte, se ha sostenido que los sindicatos inscritos no podían incluir entre sus afiliados más que a las personas que son "asalariados" (*employees*) en el sentido que la ley da a esta palabra.²⁸¹

Por lo tanto, la situación es tal que, según la *Industrial Conciliation Act* de 1937 la definición del término "asalariado" (*employee*) tal como figura en la ley excluye a los indígenas poseedores de permisos de circulación (ya que éstos no se consideran como "asalariados" en el sentido de esta definición), y así resulta que no se reconoce al indígena calificación para ingresar en un sindicato. Del mismo modo, un sindicato que comprende africanos no podrá por definición ser considerado como sindicato de "asalariados" en el sentido que la ley da a esta palabra y, por lo tanto, no puede inscribirse como tal sindicato.

601. Una de las muchas anomalías que se observan en la situación creada por la *Industrial Conciliation Act* es que las mujeres indígenas, que normalmente no tienen permiso de circulación, no se ven afectadas por la exclusión en el sentido jurídico y, en consecuencia, pueden ingresar en los sindicatos que continúan inscritos en virtud de la ley. Este parece ser el motivo de que haya sido admitida la inscripción del *Garment Workers Union* (Sindicato de Trabajadores del Vestido), que está compuesto en su mayor parte de mujeres europeas, aunque también incluye ahora un gran número de mujeres indígenas y de color.²⁸²

²⁸¹ van der Horst, *op. cit.*, páginas 147 y 148.

²⁸² Rheinallt Jones, *op.cit.*, página 47. El informe de la *Industrial Legislation Commission of Enquiry* (Comisión de Investigación de la Legislación Industrial) 1951, señala (párrafo 281) que, en vista de la definición de la palabra "asalariado" (*employee*), el efecto que la ley lleva aparejado es la exclusión de la gran mayoría de los trabajadores indígenas. En el informe se reconoce (párrafo 1071) que según la ley "los indígenas no pueden pertenecer a los sindicatos registrados"; en el párrafo 115, el informe saca la conclusión de que como "las organizaciones sindicales indígenas no son reconocidas, los indígenas no pueden participar en la negociación de contratos colectivos, mientras que los obreros pertenecientes a otras razas disponen no sólo de los medios necesarios para dar a conocer sus puntos de vista, sino también para hacer triunfar sus reivindicaciones, con lo cual los trabajadores indígenas se encuentran en situación de inferioridad ante sus empleadores". Véanse también los párrafos 1448 a 1457 del informe.

Conviene señalar que el proyecto de "ley de conciliación industrial relativa a los indígenas" (*Industrial Conciliation (Natives) Bill*), publicado en 1947 bajo los auspicios del Gobierno Smuts, al mismo tiempo que reconocía expresamente que todos los sindicatos indígenas y todos los indígenas quedaban excluidos de los efectos y ventajas de los procedimientos de conciliación industrial establecidos por la *Industrial Conciliation Act* de 1937, preveía la creación de un procedimiento diferente de conciliación para los sindicatos africanos: así resulta que, por una parte, esta ley introducía expresamente el principio de la segregación racial en la legislación industrial pero, por otra, proporcionaba de hecho a los indígenas medios más o menos análogos. En 1948, sin embargo, este proyecto de ley aun no había sido adoptado cuando cayó el Gobierno Smuts y el nuevo Primer Ministro, Dr. Malan, que sucedió al General Smuts, anunció que no tenía la intención de hacer suyo un proyecto de ley que reconocía la existencia de los sindicatos indígenas, pero que lo reemplazaría por otras disposiciones (van der Horst, *op. cit.*, páginas 148 y 149). Para el *Native Labour (Settlement of Disputes) Bill* de 1953, véase la nota 293.

602. Por lo tanto, al estar privados de los efectos y de las ventajas de la *Industrial Conciliation Act* de 1937, los indígenas varones no han podido servirse de las disposiciones que permiten prevenir y solucionar los conflictos del trabajo sin recurrir a la huelga. Sin embargo, una huelga organizada por un grupo de trabajadores indígenas puede ser considerada como un delito en virtud de las diversas leyes conocidas con el nombre de *Masters and Servants Acts* de alcance general — promulgadas en fechas diversas y relativas a las diferentes provincias de la Unión — o en virtud de la *Native Labour Regulation Act* de 1911.²⁸³

Ley No. 25 de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas) (Native Urban Areas Codification Act No. 25, 1945)

603. Las disposiciones de esta ley, en especial el inciso 1) del artículo 23, que tienen gran importancia para el acceso al trabajo de los indígenas en las zonas urbanas, ya se han examinado con anterioridad.²⁸⁴

604. Además, conviene mencionar el apartado *g*) del mismo inciso 1) del artículo 23, que permite que el Gobernador General prohíba, o haga prohibir por las autoridades urbanas locales, que todo indígena del sexo masculino trabaje en calidad de *toft* (o jornalero) o se dedique a los trabajos de contratista independiente dentro de la zona sometida a la ley, a menos que el funcionario competente le conceda una autorización a tal efecto, por un período que va indicado en dicha autorización.

MEDIDAS ADOPTADAS DESPUES DE ENTRAR EN VIGOR LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 34 de 1945 sobre la inscripción con fines de empleo; ley No. 54 de 1952 que modifica las disposiciones relativas a los indígenas; reglamentos promulgados en virtud del inciso o) del artículo 23 de la ley No. 15 de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena (Registration for Employment Act No. 34, 1945; Native Laws Amendment Act No. 54, 1952; Regulations under section 23 (o) of the Native Labour Regulation Act No. 15, 1911)

605. La *Registration for Employment Act* (ley No. 34 de 1945) es una ley facultativa que permite que se creen agencias oficiales de colocación para los indígenas y otras personas no europeas, así como para los europeos. Las disposiciones no son obligatoriamente aplicables a los indígenas y el Ministerio de Trabajo sólo se las puede aplicar de acuerdo con el Ministro de Asuntos Indígenas. Parece ser que esta ley no se puso en práctica hasta noviembre de 1946.²⁸⁵

606. La *Native Laws Amendment Act* (Ley No. 54 de 1952) autorizó de nuevo la creación de agencias de colocación de esta clase para los indígenas.²⁸⁶ Por otra parte, resulta que en la actualidad se han dictado dis-

²⁸³ Véase como referencia general: van der Horst, *op. cit.*, página 148; informe de la *Industrial Legislation Commission of Enquiry* (Comisión de Investigación de la Legislación Industrial), 1951, párrafos 1438 a 1447. El Ministro del Trabajo presentó a la Asamblea en 1953 un proyecto especial de ley sobre la conciliación en las industrias, pero que se refiere únicamente a los trabajadores indígenas (*Native Labour (Settlement of Disputes) Bill*). Se procedió a la segunda lectura de este proyecto de ley en 9 de julio de 1953.

²⁸⁴ Véase párrafo 525.

²⁸⁵ *Handbook on Race Relations in South Africa*, 1949, van der Horst, *Labour*, páginas 155 y 156.

²⁸⁶ *Survey of Race Relations, 1951-1952*, páginas 29 y 30 y página 61.

posiciones sobre la creación y reglamentación de agencias para los trabajadores indígenas en virtud del inciso o) del artículo 23 de la ley No. 15 de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena (*Native Labour Regulation Act*). A cada Comisaría de distrito de asuntos indígenas se ha adscrito una agencia de esta naturaleza, salvo en determinadas zonas donde estas agencias están bajo la jurisdicción de las autoridades de la localidad. En virtud de dichas disposiciones, la función de estas agencias consiste en encontrar empleo a [los indígenas] que lo buscan y en regular la relación entre la oferta y la demanda de mano de obra.²⁸⁷

Ley No. 27 de 1951 sobre los trabajadores indígenas de la construcción (*Native Building Workers Act No. 27, 1951*)²⁸⁸

607. Esta ley representa la medida legislativa más importante para establecer una "barrera de color" con base jurídica. En ello se asemeja a la ley No. 12 de 1911 sobre las minas y los establecimientos industriales.²⁸⁹

608. Al presentar esta ley el 7 de febrero de 1951 a la Cámara de Representantes (*House of Assembly*), el Ministro del Trabajo, Honorable B. J. Schoeman, hizo unas declaraciones que se resumen a continuación. Manifiesta que la ley protegía a los trabajadores de raza blanca y de color (*coloured*) contra la mano de obra indígena barata, que podría representar una amenaza para su nivel de salarios. En ciertas zonas donde hay contratos de trabajo vigentes, un empleador de la industria de la construcción puede dar ocupación a un indígena, un europeo, una persona de color (*coloured*) o un asiático para realizar un trabajo determinado, pero debe pagar a dicho trabajador el salario establecido en el contrato. Sin embargo, los contratos no se aplican a los simples inquilinos, a los propietarios de edificios, de apartamentos, de almacenes y de fábricas, como tampoco los municipios, todos los cuales pueden utilizar los servicios de cualquiera para trabajos de construcción fijando ellos mismos los salarios que están dispuestos a pagar y que el trabajador quiera aceptar; los municipios tampoco están obligados a aplicar las disposiciones de los contratos de trabajo. Por lo tanto,

²⁸⁷ *Annual Survey of South Africa Law, 1952*, página 288.

²⁸⁸ La *Native Building Workers Bill* fué originalmente publicada en forma de proyecto, en octubre de 1949, y presentada a la Cámara (*House of Assembly*) en febrero de 1950. Sin embargo, en vista de que había otras leyes más apremiantes, este proyecto no se discutió hasta el período de sesiones parlamentario de 1950. En su forma original, constituye un evidente esfuerzo para conciliar los intereses y temores de los europeos que trabajan en la construcción, por una parte, y las necesidades y aspiraciones de los africanos por otra (*Survey of Race Relations, 1949-1950*, págs. 53-55).

Tal como fué presentado nuevamente en el período de sesiones de 1950 del Parlamento de la Unión, el proyecto contenía algunas modificaciones, siendo las más interesantes las siguientes: 1) Para la aplicación de esta ley, se entiende por zona indígena toda zona que, a juicio del Ministro, esté ocupada principalmente por indígenas; 2) de la lista de trabajos especializados que los indígenas no están autorizados a efectuar fuera de su propia zona, se ha excluido el oficio de techador de cabañas de paja; 3) se han modificado las disposiciones que en forma terminante prohibían originalmente el empleo de indígenas en los trabajos de construcción en las zonas urbanas; en consecuencia la prohibición puede no aplicarse más que a una parte de la zona urbana, de modo que los indígenas pueden trabajar fuera de su propia zona en los edificios que ocupan; sin embargo, los europeos no pueden hacer contrato con ningún contratista indígena (*Survey of Race Relations in South Africa, 1950-1951* pág. 12).

²⁸⁹ Véase el párrafo 596.

los trabajadores de la industria de la construcción sólo están protegidos si prestan servicio a patronos que han suscrito los contratos en las zonas donde rigen tales convenios. Ahora bien, se ha descubierto que los particulares que son propietarios de fábricas utilizan con gran frecuencia mano de obra indígena barata para trabajos de reparación, mantenimiento y hasta de construcción. Este hecho constituye una amenaza para el nivel de salarios de los artesanos blancos. Para hacer frente a la gran escasez de viviendas, cuya edificación no resulta económica si se emplean trabajadores blancos, debe permitirse que los indígenas construyan sus propias casas.²⁹⁰ Primero hay que darles una formación profesional que sea suficiente; pero, desde luego, los indígenas que hayan aprendido el oficio no percibirán los salarios que se pagan en la actualidad a los obreros calificados blancos. Serán en gran parte, trabajadores semicalificados. Al indígena se le enseñará en una institución y al terminar su aprendizaje será colocado en la casa de un empleador autorizado. Como estos obreros recibirán un salario menos proporcionado a sus calificaciones, y, dado especialmente que el nivel de vida del indígena es más bajo, podrán construir casas mucho más baratas que las que edifican los actuales obreros calificados. Así se dará a los indígenas una formación profesional tan variada como sea posible, que les permita construir sus propias viviendas en sus propias zonas. Pero, por otra parte, en virtud de esta ley, ningún empleador de la industria de la construcción podrá emplear a indígenas en una zona urbana para hacerles ejecutar un trabajo calificado definido como tal. Estas disposiciones sólo se aplicarán a los empleadores de la industria de la construcción y serán válidas para todas las zonas urbanas del país. El ministro también estará autorizado a extender a los suburbios de las ciudades las disposiciones de la ley. Una proclamación de la ley por el ministro, hecha en cualquier zona urbana o cualquier suburbio de una ciudad, tendrá por efecto prohibir a toda persona (particular, municipio, propietario de fábrica, etc.) el dar empleo a un indígena como obrero calificado en la construcción. Sin embargo, esta prohibición podrá no aplicarse a determinadas categorías de personas o a ciertas partes de una zona.²⁹¹

609. La ley entró en vigor el 1° de octubre de 1951.²⁹²

610. Las disposiciones esenciales de la ley sobre las restricciones de la construcción aparecen en sus artículos 14 y 15:

611. *Reglamentación del empleo en la industria de la construcción:*

"14. 1) Después de la entrada en vigor de esta ley, ningún empleador de la industria de la construcción podrá, salvo con autorización escrita del ministro:

"a) Emplear a un indígena como obrero calificado en la industria de la construcción dentro de una zona urbana, fuera de una zona indígena;

"b) Emplear a un europeo en una zona indígena, salvo en calidad de capataz o de instructor, en un trabajo de construcción donde se emplee a un indi-

²⁹⁰ Respecto de esta cuestión, véase el Capítulo VII, párrafo 740.

²⁹¹ *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, Vol. 32, 348-350, 1951.

²⁹² *Survey of Race Relations in South Africa, 1950-1951*, pág. 12.

gena como obrero calificado en la industria de la construcción.

"2) Los empleadores que contravengan las disposiciones del párrafo 1 serán culpables de delito."

612. Restricciones del empleo en ciertas zonas

"15. 1) Por recomendación del Ministro, el Gobernador General puede, después de haber consultado al Consejo Consultivo y mediante proclamación publicada en la Gaceta oficial (*Gazette*), prohibir:

"a) A toda persona (que no sea un empleador de la industria de la construcción), a toda persona comprendida en una categoría determinada, o a toda persona distinta de una persona comprendida en una categoría determinada, que emplee a un indígena como obrero calificado para edificar, terminar, renovar, reparar, mantener o modificar un edificio situado en una "zona urbana especificada" o en una parte de esta zona, fuera de una zona indígena; y

"b) A todo indígena que efectúe un trabajo relacionado con tal edificio, como asalariado o en cualquier otra capacidad, a menos que el edificio le pertenezca, que lo ocupe él o que tenga la intención de ocuparlo con su familia.

"E incluso puede modificar o abrogar toda proclamación de esa clase.

". . .

"3) Los contraventores de las disposiciones de una proclamación hecha conforme a los términos del inciso 1 serán culpables de delito."

613. Parece evidente que la *Native Building Workers Act* de 1951 levanta una importante barrera racial contra los trabajadores indígenas en la industria de la construcción;²⁹³ en efecto, no se permite más el empleo de indígenas para los trabajos de construcción o mantenimiento de los edificios especificados por la ley, lo cual impide que un número importante de indígenas trabajen "a destajo".²⁹⁴

VI. Uso de los servicios públicos

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

614. Hasta 1909, en que se formó la Unión Sudafricana, solamente en el Transvaal parece haber existido una reglamentación de cierta importancia en ma-

²⁹³ "El fin (de la ley) es enseñar a los obreros a construir casas para gentes de su raza, en su propia zona — lo cual protege al mismo tiempo a los trabajadores europeos de las zonas europeas contra la competencia de la nueva mano de obra indígena que trabaja más barato. La ley trata de suprimir una práctica frecuente en la Unión Sudafricana, que consiste en emplear indígenas para que durante sus horas libres realicen pequeños trabajos de construcción en la casa. En el futuro, los trabajos que requieran aplicación técnica deberán ser efectuados por obreros europeos o de color (*coloured*), que cobran salarios más altos que los indígenas. La formación profesional que el Estado prevé para los nuevos obreros indígenas no será tan adelantada como la que reciben los aprendices europeos, pues sólo habrá de permitirles construir sus propias viviendas, que son de tipo bastante sencillo." (*South Africa*, No. 3189, 4 de marzo de 1953, pág. 172).

²⁹⁴ Rheinallt Jones, *Industrial Relations in South Africa*, *International Affairs* vol. 29, página 43, 1953; véanse también: *Survey of Race Relations, 1949-1950*, páginas 53-55 y *Survey of Race Relations, 1950-1951*, páginas 12-13 y 33-34.

teria de acceso a los transportes públicos. A raíz de una resolución del *Volksraad*, del 14 de octubre de 1907, el Gobierno tomó medidas para separar en los coches de primera clase del ferrocarril a los viajeros de color de los viajeros europeos.

615. Aunque en general la Unión no haya promulgado leyes que reglamenten especialmente el uso de los servicios públicos y el acceso a los mismos, existe trato diferencial según sea el grupo racial o el grupo de color.

616. En la esfera de los transportes ferroviarios, ese trato diferencial se funda en reglamentos dictados en virtud de la ley No. 22 de 1916, relativa a la reglamentación, dirección y administración de los ferrocarriles y puertos (*Railways and Harbours Regulations, Control and Management Act No. 22, 1916*), cuyo artículo 4 dice así:

"Sujeta a la aprobación del Gobernador General, la Administración puede dictar, siempre que se ajusten a la presente ley, reglamentos relativos a cualquiera de las cuestiones siguientes, es decir, en lo que se refiere a:

". . .

"6) Reservar ciertos locales de los servicios ferroviarios (inclusive las instalaciones sanitarias), ciertos trenes o partes de locales o de trenes, para uso exclusivo de hombres o de mujeres, o de personas pertenecientes a razas determinadas, o de diversas categorías de personas o de indígenas, y prohibir a toda persona de cualquiera de esas categorías el uso de locales, trenes o partes de locales o de trenes que no sean los que les estén reservados."²⁹⁵

617. En otros casos, las diferencias de trato provienen en gran parte de la aplicación de reglamentos dictados por órganos legislativos de jurisdicción inferior, o bien son resultado de una simple práctica administrativa que no se basa en ninguna disposición de derecho positivo.

618. Es fácil darse cuenta de las diversas formas que revisten las distinciones aplicadas en esta materia con sólo examinar las causas juzgadas por la Corte Suprema de la Unión Sudafricana en el curso de algunos años.

619. En un recurso visto en 1916, en la causa *George v. la Municipalidad de Pretoria*,²⁹⁶ la *Transvaal Provincial Division* confirmó el fallo que condenaba a una "persona de color" por haber subido en Pretoria a un coche de tranvía reservado para el uso de los blancos y haberse negado a abandonar ese coche, en una época en que no existían coches de tranvías distintos para el uso de los indígenas, los asiáticos o las "personas de color". La *Transvaal Provincial Division* rechazó el argumento de que el Consejo Municipal (*Town Council*) se había excedido en sus facultades al dictar un reglamento estableciendo coches de tranvías diferentes, unos para el uso de los blancos, otros para el uso de las personas no blancas, y restringiendo el uso de esos coches a unos u otros. El Tribunal rechazó también la tesis de que los blancos y las "personas de color"

²⁹⁵ Con arreglo a las disposiciones del artículo 36 de la ley, toda persona que entre a sabiendas en un coche, un compartimiento u otro lugar reservado por la administración para uso exclusivo de personas pertenecientes a razas determinadas, y toda persona que permanezca en uno de esos lugares reservados después de haber sido invitada por un empleado del ferrocarril a retirarse, se hace culpable de una infracción.

²⁹⁶ 1916, SALR 501 (Transvaal P.D.)

deberían ser tratados en un pie de igualdad hasta tanto se adoptaran disposiciones para poner coches diferentes a disposición de unos y otras.

620. En la causa juzgada en 1934, *Ministro de Correos y Telégrafos v. Rasool*,²⁹⁷ la *Appellate Division* de la Corte Suprema decidió que del simple hecho de que, a los fines de su aplicación, un reglamento distinguía en la colectividad entre los blancos, por una parte, y los no blancos por otra, no se deducía que ese reglamento fuera arbitrario y constituyera por ello un exceso de poder. En efecto, se trataba sólo de dividir el espacio reservado al público en una oficina de correos en una sección para los europeos y otra sección para los no europeos. Puesto que se reconocía que los servicios que se proporcionaban en la sección de la oficina de correos reservada a los no europeos eran de la misma calidad que los proporcionados en la sección reservada a los europeos, la única cuestión que se debatía era la de determinar si era razonable establecer una distinción entre los europeos y los no europeos.²⁹⁸

En realidad, la mayoría de los miembros de la *Appellate Division* sostuvo, al sumarse al voto emitido por el Presidente Interino de la Corte, Stratford, que la discriminación racial que se presenta bajo la forma de separación de los diversos elementos de la población en razón de su raza es valedera con tal de que las facilidades otorgadas a las personas pertenecientes a diferentes razas sean iguales. Sin embargo, uno de los magistrados que suscribieron el fallo del tribunal, el juez (J.A.) Beyers, parece haber fundado su opinión en motivos más generales, puesto que rechazó el principio que el juez (A.J.A.) Gardiner, expresando una opinión en abierta disidencia, había invocado en el curso de la misma causa, y según el cual todos los hombres son iguales ante la ley. El juez Beyers hizo notar que a su entender la segregación era aplicable a todos los dominios de la vida social de la Unión, por ejemplo, en los hospitales, los cementerios, los baños e instalaciones sanitarias de uso público, los campos de juego, los tranvías e innumerables casos más. En cuanto a la *Appellate Division* de la Corte Suprema de la Unión Sudafricana, se adhería así en el caso Rasool — aunque no se citara ni se mencionara ninguna causa juzgada en los Estados Unidos — a la doctrina jurídica constitucional norteamericana de la “separación dentro de la igualdad”.²⁹⁹

²⁹⁷ 1934, SALR 167 (A.D.).

²⁹⁸ En este asunto el Tribunal declaró haber aplicado el método que había utilizado Lord Russell en el famoso asunto inglés *Kruse v. Johnson*, 1898 (2 Q.B.D.91) y que establecía un criterio con arreglo al cual pueden los tribunales anular reglamentos por considerarlos arbitrarios (*unreasonable*). El criterio que Lord Russell había propuesto consistía en determinar si los reglamentos tienen “un carácter parcial y desigual en su aplicación, en relación con diferentes clases de personas; si son manifiestamente injustos; si revelan mala fe; si permiten avasallar los derechos de aquellos a quienes son aplicables en una forma tan tiránica y gratuita que no encontrarían ninguna justificación en el ánimo de las personas razonables”.

²⁹⁹ Este mismo principio fue invocado en la causa *La Corona v. Carelse* (1943, SALR 242 CAPE P.D.), en la cual el juez Davis, de la *Cape Provincial Division*, apoyó directamente su fallo en el precedente de la causa *Ministro de Correos y Telégrafos v. Rasool*, a propósito de la utilización de las playas balnearias. Según el juez Davis, en la Unión Sudafricana, para que la Corte esté autorizada a intervenir respecto de la aplicación de un reglamento si se alega que la distinción que hace dicho reglamento entre blancos y “personas de color” es arbitraria, es indispensable demostrar que a esa distinción se añade, en todos los casos, una desigualdad de trato manifiestamente injusta y tiránica.

Ley No. 49 de 1949, que modifica las disposiciones relativas a los ferrocarriles y puertos (Railways and Harbours Regulations, Control and Management (Amendment) Act No. 49, 1949)

621. En 1950 la *Appellate Division* de la Corte Suprema de la Unión Sudafricana hubo de juzgar la causa *La Corona contra Abdurahman*,³⁰⁰ en la cual debía considerar un reglamento dictado en virtud del artículo 4 de la *Railways and Harbours Regulations Control and Management Act* de 1916 (véase el párrafo 616). Ese reglamento reservaba determinados coches de ferrocarril a personas de raza europea, sin prohibir empero a dichas personas que utilizaran los coches que no les estaban reservados. En cambio, se prohibía a los no europeos utilizar los compartimientos reservados a los europeos, estableciéndose penas para los infractores. La *Appellate Division* de la Corte Suprema decidió por unanimidad que el reglamento, tal como era aplicado, disponía un trato a todas luces injusto y desigual a favor de los europeos y en perjuicio de los no europeos, y que las medidas adoptadas en virtud de ese reglamento no estaban autorizadas por la ley de fondo. El juez (J.A.) Centlivres, expresándose en nombre del tribunal, aplicó inmediatamente el criterio que Lord Russell había invocado en la causa *Kruse v. Johnson* (página 149): “una cosa es autorizar la discriminación y otra autorizar una discriminación acompañada de un trato injusto y desigual”. El juez Centlivres declaró que era imposible suponer que el legislador, al dictar la ley de 1916, que otorgaba una facultad reglamentaria general a la administración de los ferrocarriles, hubiese querido que una parte de la colectividad fuera tratada en una forma injusta con relación a otra parte, y dijo:

“El Estado ha puesto los servicios ferroviarios a disposición de todos sus ciudadanos, sin distinción de razas, y es dudoso que el legislador haya querido que los usuarios de los servicios ferroviarios se vean sometidos, por razón de su raza, a un trato injusto o desigual. La conclusión a que llego es que el reglamento no ha sido aplicado en forma conveniente por la Administración en las circunstancias del caso. Dado que, en mi opinión, se puede aplicar el reglamento con imparcialidad y equidad a personas de razas diferentes, no puede decirse que el reglamento en sí mismo rebasa las facultades otorgadas por la ley.”

622. A raíz de la acción iniciada en el caso Abdurahman con respecto al principio de la segregación en los ferrocarriles, el Gobierno Malan tomó cuando estaba pendiente todavía dicha causa, medidas tendientes a modificar la *Railway Act* (ley de ferrocarriles) de 1916, mediante la inserción de un nuevo artículo 7 bis 1) (ley No. 49 de 1949), que dice lo siguiente:

“Artículo 7 bis 1): La Administración podrá, cada vez que lo crea útil, y en la forma y por los medios que considere más convenientes para informar a toda persona interesada sobre la existencia de los lugares reservados que a continuación se mencionan:

“a) Reservar cualquier local de los servicios ferroviarios (inclusive las instalaciones sanitarias) o cualquier parte de ese local, cualquier tren o cualquier parte de un tren, para el uso exclusivo de hombres o de mujeres o de personas pertenecientes a razas

³⁰⁰ 1950, 3 SALR 136 (A.D.).

determinadas o a diferentes categorías de personas o de indígenas;

"b) Reservar todos los trenes o algunos de los trenes en servicio en una línea dada, para el uso exclusivo de personas pertenecientes a razas determinadas o a diferentes categorías de personas o de indígenas."

Como consecuencia de esta modificación de la ley, la Administración modificó igualmente el reglamento general de los ferrocarriles insertando en el mismo el artículo 20 a) que dice:

"Cada vez que, en virtud del artículo 7 bis de la ley, la Administración reserva un local de los servicios ferroviarios (inclusive las instalaciones sanitarias) o una parte de un local, para el uso exclusivo de hombres o de mujeres o de personas pertenecientes a una raza o a una categoría determinada, el uso del local reservado o de la parte reservada de ese local estará prohibido a toda persona que no figure en la categoría de personas en favor de las cuales ha sido reservado ese local o esa parte del local."

623. La ley y el reglamento así modificados fueron invocados ante la *Appellate Division* en 1953 en la causa *La Corona v. Lusu*.³⁰¹

La *Appellate Division* de la Corte Suprema decidió, según el voto del Presidente de la Corte, Centlivres, cuya opinión compartieron los jueces Greenberg, Schreiner y Hoexter, que la administración de ferrocarriles no podía, cuando reservaba locales de ferrocarriles o una parte de esos locales, como salas de espera para el uso exclusivo de hombres o de mujeres o de personas pertenecientes a razas determinadas o a diferentes categorías de personas,³⁰² ejercer derechos y facultades completamente discrecionales cuando el ejercicio de esos derechos y esas facultades pudiera conducir a un trato evidentemente injusto y desigual para algunas de dichas personas, razas y categorías de personas con respecto a otras. Apoyándose en el precedente *La Corona v. Abdurahman*, en el cual había decidido la Corte que la ley de 1916 (que no había sido modificada aún) no permitía infligir a los miembros de ciertas razas un trato injusto y desigual con respecto a los miembros de ciertas razas, el Presidente de la Corte, Centlivres, declaró que, en su opinión, el nuevo artículo 7 bis, 1, a), insertado en la ley por la modificación de 1949, no podía autorizar a la administración a hacer una distinción entre las personas pertenecientes a razas y a clases diferentes recurriendo a medidas injustas y desiguales.³⁰³ De lo contrario, resultaría que la administración podría, con arreglo a este nuevo artículo insertado por la modificación de 1949,

"Reservar el uso de las instalaciones sanitarias que se encuentran en los locales de los ferrocarriles solamente a personas pertenecientes a una raza determinada y no proporcionar esas instalaciones para el uso de personas pertenecientes a otra raza. Ahora bien, este no ha podido ser, a mi entender, el propósito del Parlamento, pues, como se ha declarado en el caso *Abdurahman*, en la página 149: "el Estado ha puesto los servicios ferroviarios a disposición de todos sus ciudadanos, sin distinción de razas, y es dudoso que el legislador haya querido que los

³⁰¹ 1953, 2 SALR 484 (A.D.).

³⁰² En virtud del artículo 7 bis, 1, a) de la ley de 1916 modificada.

³⁰³ 1953, 2 SALR 484 (A.D.) pág. 489.

usuarios de los servicios ferroviarios se vean sometidos, por razón de su raza, a un trato injusto o desigual" (página 481).

En cambio, el juez van den Heever, que expresó una opinión en abierta disidencia, sostuvo que la nueva disposición insertada en la ley de 1916 por la modificación de 1949, autorizaba a la administración a reservar locales de los ferrocarriles (inclusive las instalaciones sanitarias) para el uso exclusivo de diferentes categorías de personas, lo que significa establecer la discriminación.³⁰⁴

624. Por consiguiente parece que la situación en lo que se refiere al acceso de personas pertenecientes a diferentes razas y a diversos grupos de color a los medios de transporte públicos y a los lugares públicos, es que la administración puede aplicar la segregación como tal, con la condición de que proporcione a las diferentes razas instalaciones o servicios que sean efectivamente iguales. La Corte no se pronunció jamás sobre la cuestión de si la segregación es ilegal en sí misma, independientemente del trato efectivamente otorgado a las diferentes razas a las que se aplica la segregación. Con todo, es evidente que subsiste una amplia esfera en que puede ejercitarse el sentido crítico de los juristas para decidir la cuestión de hecho consistente en determinar si, en un caso dado, las instalaciones o servicios proporcionados son efectivamente iguales.³⁰⁵

625. Por otra parte, los tribunales han demostrado una severidad especial en lo que se refiere a la prueba que debe suministrar la Corona de los hechos alegados por ella con motivo de los procesos iniciados por infracciones a reglamentos que establecen la segregación de grupos de personas.³⁰⁶

VII. Derechos de familia

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

626. Antes de la constitución de la Unión Sudafricana, sólo en la República Sudafricana (Transvaal) parece haberse prohibido por ley los matrimonios mixtos entre una persona blanca y una persona de color.³⁰⁷

³⁰⁴ 1953, 2 SALR 484 (A.D.) pág. 498.

³⁰⁵ Véase, por ejemplo, la causa *La Corona v. Lepile*, 1953, 1 SALR 225 (Transvaal P.D.) en la cual la *Transvaal Provincial Division* desestimó, apoyándose estrictamente en los hechos, una demanda relacionada con la aplicación de un artículo del reglamento de ferrocarriles y fundada en el argumento de que los coches-comedor o los coches-*buffets* puestos por la administración de ferrocarriles a disposición de los no europeos eran de calidad inferior con relación a los puestos a disposición de los europeos y de ello resultaba un trato a todas luces injusto y desigual. La Corte consideró, a este respecto, que no se podía evitar cierto grado de desigualdad y que una incomodidad temporal como lo era, en su opinión, la mencionada, no constituía un trato evidentemente desigual.

³⁰⁶ Véase, por ejemplo la causa *La Corona v. Sita*, 3 SALR 460 (Transvaal P.D.) La Comisión ha tenido conocimiento de que el Ministro de Transportes (Sr. P. O. Sawyer) ha prometido recientemente presentar al Parlamento un proyecto de ley que permitiría a los ferrocarriles poner a disposición de las diferentes razas, a pesar de las recientes decisiones de la Corte Suprema, locales (*facilities*) separados, aunque esos locales no sean básicamente equivalentes. (*The Cape Argus*, 13 de junio de 1953.)

³⁰⁷ Artículo 17 de la Ley No. 3 de 1897. "Persona de color" significa según esta ley toda persona perteneciente a una de las razas indígenas de África del Sur o que tenga ascendencia indígena, así como toda persona perteneciente a una de las razas indígenas de Asia, comprendiendo éstas los *coolies*, los árabes, los malayos y los súbditos musulmanes del Dominio turco.

La ley castigaba igualmente los "actos inmorales" cometidos por una mujer blanca con un hombre de color,³⁰⁸ y por un hombre de color con una mujer blanca, aun con el consentimiento de ésta.³⁰⁹

MEDIDAS TOMADAS DESPUES DE LA SANCION DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 55 de 1949, que prohíbe los matrimonios mixtos (Prohibition of Mixed Marriages Act No. 55, 1949)

627. Al presentar el proyecto que luego se convirtió en la Ley No. 55 de 1949, el Ministro del Interior (Honorable Dr. T. E. Dönges) hizo algunas declaraciones que, en síntesis, fueron las siguientes: la ley tenía por objeto prohibir los matrimonios entre europeos y no europeos. Estaba destinada a impedir en la medida de lo posible la mestización, y a favorecer la pureza de la raza. No constituía desde luego más que un primer paso, y debía ser seguida por la prohibición de todo cruzamiento de raza fuera del matrimonio. A este respecto, el Ministro de Justicia anunció un proyecto de ley introducido para modificar la *Immorality Act* (Ley sobre la inmoralidad) de 1927.³¹⁰ Recordó las recomendaciones de la Comisión encargada de estudiar la cuestión de los matrimonios mixtos, que había presentado su informe en 1939 y había subrayado que, en general, la Unión Sudafricana se oponía resueltamente a los matrimonios mixtos. Además del deseo de conservar la pureza de la raza, la opinión pública consideraba que debían hacerse esfuerzos para prevenir los problemas sociales provenientes de la mestización. Por lo demás, los europeos no eran los únicos que se pronunciaban en contra de los matrimonios mixtos; el informe de la Comisión dejaba constancia de la señalada oposición de los indígenas a esos matrimonios. Las personas de color eran también contrarias a esos matrimonios, aunque no estaban conformes con la promulgación de disposiciones legislativas en la materia. Los indios mismos se pronunciaban en contra de los matrimonios mixtos, pero también protestaban contra la adopción de medidas legislativas en ese terreno. Algunos de los argumentos contra la adopción de disposiciones legislativas habían sido formulados por personas que sin embargo comprendían que los matrimonios eran perjudiciales. Uno de esos argumentos era el de que la adopción de disposiciones legislativas imponía limitaciones a la libertad individual. La Comisión había señalado que "toda ley entraña una restricción de la libertad individual y actos que, como el matrimonio, tienen efectos sociales de gran alcance, no pueden ser considerados como de carácter puramente privado y personal. Tal es particularmente el caso del matrimonio". Un segundo argumento se fundaba en el número relativamente escaso de matrimonios mixtos registrados cada año. Sin embargo, era el aumento constante en el número total de estos matrimonios lo que en realidad importaba. Se trataba de saber cuál sería la situación dentro de cien años. El tercer argumento aducía que al prohibir esos matrimonios se eliminaba la única posibilidad de reparar una falta. Los casos de esa índole eran sin embargo pocos y si se adoptaban las disposiciones legislativas proyectadas, su número disminuiría aún más. El Ministro habló luego de las dificultades que presentaría la definición de europeos y no europeos. El propósito

del proyecto de ley en consideración no era dar una definición que tuviera fuerza legal, sino servir de guía práctica al funcionario que celebra los matrimonios.³¹¹

628. En el curso del debate que se desarrolló en la Asamblea de la Unión, el mariscal Smuts, jefe de la oposición, observó que indiscutiblemente la totalidad de la población de Africa del Sur tenía una actitud hostil hacia el cruzamiento de razas y que esa actitud correspondía a sus creencias y tradiciones. Sin embargo, la cuestión fundamental era saber si ese mal podía remediarse con medidas legislativas y prohibiciones. Había que reconocer una vez más que es difícil dar definiciones en la ley.³¹²

629. El Dr. A. H. Jonker, miembro del *United Party* (Partido Unificado, oposición) declaró que aparte del aumento registrado en el número de matrimonios mixtos entre 1940 y 1945, período en el cual había ocurrido igualmente un aumento de la población europea e indígena, el porcentaje de matrimonios mixtos había disminuído. El hecho de que existiera una población blanca y de que la proporción de mestizos fuera tan reducida, probaba en forma evidente que tanto el hombre blanco como el indígena habían logrado, gracias a su propio carácter, limitar durante tres siglos el mal. La solución del problema consistía en crear barrios de residencia distintos y en colocar a la población de color en una situación económica que pusiera fin al deseo, existente en esa población y particularmente en las mujeres de color, de infiltrarse entre los blancos para alcanzar un nivel social más elevado.³¹³

630. El Sr. A. Davis, miembro del *United Party* (Partido Unificado, oposición), subrayó la importancia de la inmigración como elemento capaz de elevar el grado de pureza de la raza blanca. Por lo que se refiere a la parte de la ley dedicada a las definiciones y a la prueba de la apariencia física, había en Transvaal muchas personas que, a pesar de ser de un color netamente oscuro, tenían una ascendencia, una instrucción, y una educación europeas.³¹⁴

631. El Sr. T. W. B. Osborn, miembro del *Labour Party* (Partido Laborista), declaró que en los primeros años de la provincia del Cabo se habían producido matrimonios mixtos: en el año 1800 se había calculado el número de esos matrimonios en un 5% del total, cifra que alcanzaba al 10% según algunas fuentes. La sangre mestiza introducida en esa época estaba desde entonces allí y no desaparecería jamás. La población europea — particularmente en las familias más antiguas y más destacadas — tenía una pequeña proporción de sangre de color, y, aceptando que en un principio los matrimonios mixtos hubiesen constituido el 5% del total de matrimonios, se deducía que todas las familias más antiguas tenían un promedio de 5% de sangre de color. Si la proporción de gente de color aumentaba actualmente en la colectividad de raza blanca, quizás era preciso atribuirlo en su mayor parte al hecho de que había personas que en realidad eran de color, si bien exteriormente blancas (es decir, de aspecto), que se infiltraban en la colectividad de raza blanca. En Africa del Sur había ventaja en ser blanco desde el nacimiento mismo. Los blancos recibían mejor enseñanza, podían ir a las ciudades, sentarse en cualquier lugar en los trenes, obtener mejores empleos, educar

³¹¹ *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, páginas 467 a 469, 1949.

³¹² *Ibid.*, páginas 469 y 470.

³¹³ *Ibid.*, página 470.

³¹⁴ *Ibid.*, página 471.

³⁰⁸ Artículo 6 de la Ley No. 11 de 1889.

³⁰⁹ Artículo 7 de la misma ley.

³¹⁰ Véase más adelante, párrafo 635.

convenientemente a sus hijos, tener el derecho de voto y ser dueños de su destino. Mientras subsistiera esa situación, seguirían infiltrándose personas de color entre los blancos, a pesar de todas las leyes.³¹⁵

632. Por lo que se refiere al contenido de la ley (No. 55 de 1949) sobre la prohibición de matrimonios mixtos, ésta dispone en el párrafo 1 del artículo 1° que "a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley, no podrá celebrarse ningún matrimonio entre una persona europea y una no europea, y todo matrimonio de ese carácter celebrado en contravención de las disposiciones del presente artículo, será nulo y de ningún valor". Una excepción importante fué sin embargo prevista a los fines de la aplicación de la ley: tal matrimonio será considerado válido, i) si ha sido celebrado de buena fe por un funcionario del registro civil (*marriage officer*) y si ninguna de las partes interesadas, ni ninguna otra persona en colusión con una u otra de las partes, ha hecho declaraciones falsas en relación a dicho matrimonio . . . ; y ii) si una parte en tal matrimonio que se pretende europea o no europea, según el caso, es evidentemente por su aspecto lo que aduce ser, o está dispuesta a demostrar, en el caso de una parte que se pretende no europea, que frecuenta habitualmente el trato de no europeos en carácter de no europea (inciso 1 a) del artículo 1°).

633. En cuanto a la definición de los grupos y del método de clasificación de una persona en un grupo, véase el inciso d) del párrafo 451 precedente.

634. Por lo que se refiere a las disposiciones penales contenidas en la ley, véase más adelante la sección X, párrafo 660.

Ley No. 21 de 1950 que modifica la ley sobre actos inmorales (Immortality Amendment Act No. 21, 1950)

635. Esta ley³¹⁶ constituye la consecuencia lógica de la ley de 1949, sobre prohibición de matrimonios mixtos, llamada *Prohibition of Mixed Marriages Act*. En realidad se trata de la nueva medida legislativa que el portavoz del Gobierno Malan mencionó en el curso del debate sobre la *Prohibition of Mixed Marriages Act*. La Ley sobre actos inmorales (*Immortality Act*) de 1927, modificada por la Ley No. 21 de 1950, prohíbe las relaciones sexuales fuera del matrimonio entre europeos y no europeos. Se menciona esta ley en la presente sección del informe porque ha sido aplicada no sólo al caso de relaciones ocasionales sino también a uniones duraderas entre personas que pertenecen al grupo europeo y al grupo no europeo, y hasta el caso de un matrimonio anulado en virtud de la ley de 1949, sobre prohibición de matrimonios mixtos.³¹⁷

636. En su forma modificada, esta ley contiene la siguiente prohibición:

"Artículo 1:

"Todo europeo del sexo masculino que tenga relaciones sexuales ilícitas con una persona no europea del sexo femenino, y todo no europeo del sexo mas-

culino que tenga relaciones sexuales ilícitas con una persona europea del sexo femenino, sin que haya violación, tentativa de violación, atentado al pudor . . . será considerada como autor de una infracción a la ley y se hará pasible, si es declarada culpable, de una pena de prisión de cinco años como máximo."

"Artículo 2. Toda persona no europea del sexo femenino que consienta en tener relaciones sexuales ilícitas con un europeo del sexo masculino o toda persona europea del sexo femenino que consienta en tener relaciones sexuales ilícitas con un no europeo del sexo masculino, será considerada autora de una infracción a la ley y pasible, si es declarada culpable, de una pena de prisión de cuatro años como máximo."

"Artículo 2 bis. No se hará lugar a una acusación fundada en los hechos previstos en el artículo 1 o en el artículo 2 si se establece a satisfacción del tribunal o del jurado . . . que la persona acusada tenía motivos razonables para creer, en la época en que se cometió la infracción, que el coautor de la infracción era europeo, si ella es europea, o que el coautor de la infracción era no europeo, si ella es no europea."

637. Además, la modificación de 1950 substituyó el artículo de la ley de 1927 relativo a las definiciones.³¹⁸

VIII. Seguridad social

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 30 de 1941 sobre indemnización de los accidentes de trabajo, modificada por las leyes No. 27 de 1945 y No. 36 de 1949 (Workmen's Compensation Act No. 30, 1941, as amended by Act No. 27, 1945, and No. 36, 1949)

638. En la Unión Sudafricana, la indemnización de los accidentes del trabajo está reglamentada desde 1941; la ley actualmente vigente es la No. 30 de 1941, modificada por las leyes No. 27 de 1945 y No. 36 de 1949. La ley, en su forma enmendada, codifica las disposiciones que fijan la indemnización pagadera por la incapacidad de trabajo resultante de un accidente sufrido por un obrero, o de una enfermedad profesional contraída por un obrero, en el desempeño de su trabajo, así como en caso de fallecimiento causado por tal accidente o tal enfermedad. Sin embargo, la escala de las prestaciones que pueden concederse en cumplimiento de esta ley difiere un tanto según sea la raza del beneficiario, y ocurre con frecuencia que las prestaciones pagadas a los indígenas son muy inferiores a las que reciben los europeos por la misma incapacidad. Uno de los rasgos de la ley modificada que ha suscitado mayor número de objeciones es la disposición relativa a la indemnización pagadera en caso de incapacidad permanente y absoluta: en efecto, ella prevé el pago de una pensión a los europeos, pero no a los indígenas quienes no reciben sino una cantidad global pagadera por una sola vez.

639. La ley, tal como estaba redactada en 1941, no se aplicaba ni a los trabajadores del servicio doméstico ni a las personas que trabajaban en la agricultura o en las minas, a menos que su trabajo entrañase el uso de vehículos o máquinas movidos por una fuerza mecánica, o el uso de explosivos. Como la mayoría de

³¹⁸ Ver más arriba, inciso d) del párrafo 451 y nota 174.

³¹⁵ *Ibid.*, página 472.

³¹⁶ En el curso de la consideración de la *Immortality Amendment Act* de 1950, algunos miembros de la oposición sostuvieron que la mestización no puede suprimirse con medidas legislativas, sino sólo con sanciones de carácter moral, social y religioso. También se adujo que la ley de 1926 había dado lugar a numerosos casos de extorsión, y que era probable que la ley de enmiendas provocara todavía más de esos casos. (*Survey of Race Relations*, 1949 y 1950, páginas 25 y 26; *South Africa*, No. 3190, 11 de marzo de 1950, página 193).

³¹⁷ Caso *La Corona v. Ormonde* 1952, 1 SALR 272 (A.D.).

estos trabajadores son indígenas, resultaba que importantes grupos de indígenas no tenían derecho a los beneficios de la ley. Sin embargo, la ley de 1945 enmendó la de 1941 en el sentido de que los trabajadores del servicio doméstico y otros trabajadores hasta entonces excluidos de la aplicación de la ley, pueden ahora estar asegurados, conforme a la ley, si sus empleadores conciertan arreglos especiales al efecto.³¹⁹

640. *Medidas legislativas diversas relativas a las pensiones.* Las desigualdades basadas en la raza o el color, en lo referente a las prestaciones o subsidios en dinero, también existen en cuanto a las pensiones instituidas por diversas leyes.

Ley No. 22 de 1928 relativa a las pensiones de vejez, modificada en 1944 (Old Age Pensions Act No. 22, 1928, as amended in 1944)

641. Al principio, sólo los europeos y las personas de color tenían derecho a recibir pensiones de vejez pero, desde 1944, la ley se aplica igualmente a los indígenas y a las personas de origen indio, aunque con una escala de prestaciones menos elevada para estas dos últimas categorías.

Leyes No. 45 de 1941 y No. 44 de 1942 que instituyen pensiones para los ex combatientes (War Veterans Pensions Acts No. 45, 1941 y No. 44, 1942)

642. Estas leyes descansan en principios análogos, salvo que la desigualdad de trato es aún mayor en detrimento de los indígenas, puesto que esta ley no les es aplicable; sin embargo, los ex combatientes indígenas pueden recibir un auxilio pagadero con cargo a los créditos del Departamento de Asuntos Indígenas; el número de indígenas que recibieron auxilios por este concepto en 1946 fué de unos 3.000 y los créditos previstos para ese año ascendieron a 35.000 libras.³²⁰

Ley relativa a los ciegos, No. 11 de 1936, modificada por la ley No. 48 de 1944 y por la ley No. 24 de 1946 (Blind Persons Act No. 11, 1936, as amended by Acts No. 48 of 1944 and No. 24 of 1946)

643. Esta ley distingue, en cuanto al pago de pensiones, entre europeos, personas de color, personas de origen indio y africanos.³²¹

MEDIDAS ADOPTADAS POSTERIORMENTE A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

644. Se han indicado más arriba las enmiendas que se han introducido en la ley de 1941 sobre reparación de los accidentes del trabajo mediante la ley No. 36 de 1949.

³¹⁹ Véase, para el conjunto de la cuestión, van der Horst, *op. cit.* páginas 153-154; *Survey of Race Relations, 1944-1945.*

³²⁰ Véase, al respecto, *Handbook on Race Relations in South Africa, 1949*, Rheinallt Jones, *Social Welfare* 413, página 424; y la ley No. 11 de 1936 relativa a los ciegos, modificada en 1944 y en 1946.

³²¹ Rheinallt Jones, *op. cit.* página 425; *Survey of Race Relations, 1945-46.* Igualmente, véanse las disposiciones relativas a las pensiones que figuran en la ley de 1936 sobre indemnización de los accidentes del trabajo, modificada en 1946, para las personas mayores de 16 años de edad víctimas de una incapacidad mental o física que les impide subvenir a su mantenimiento (Rheinallt Jones *op. cit.* página 426; *Survey of Race Relations 1945-1946*).

Véanse asimismo los auxilios concedidos para el sostenimiento de los huérfanos, viudas con hijos de corta edad, niños abandonados y familias cuya cabeza no está en condiciones de ejercer un empleo remunerado, en virtud de la ley de 1937 relativa a la infancia (No. 31 de 1937, modificada por la ley No. 25 de 1944) (Rheinallt Jones *op. cit.* página 428).

Ley No. 53 de 1946 sobre el seguro de desempleo modificada por la ley No. 41 de 1949 (Unemployment Insurance Act No. 53, as amended by Act No. 41 of 1949)

645. En la ley de 1946 sobre el seguro de desempleo (No. 53 de 1946), modificada por la ley No. 41 de 1949, se han observado asimismo desigualdades en materia de indemnización o de otras prestaciones, determinadas por la raza del beneficiario.³²²

646. La legislación anterior (ley de 1937 sobre subsidios de desempleo, modificada en 1942) preveía la creación de cajas de desempleo en ciertas industrias. Los desocupados no recibían los subsidios establecidos por la ley sino cuando existía una caja para la industria que los empleaba. Sin embargo, la ley no se aplicaba a obreros tales como los jornaleros (*labourers*), o sea las personas cuyo salario era inferior a 78 libras anuales y que efectuaban ciertos tipos de trabajo, ni a las personas cuyo contrato de trabajo estaba regido por el *Native Labour Regulation Act* (ley que reglamenta el trabajo de los indígenas).

647. La ley de 1946 precitada modificó esta situación, extendiendo el seguro de desempleo a los trabajadores cuyo salario era inferior a 78 libras anuales y que hasta entonces no tenían derecho a los subsidios. Sin embargo, la ley de 1946 no se aplicaba a las personas independientemente del grupo racial a que pertenecieran, empleadas en trabajos domésticos, en la agricultura, en los servicios públicos o en las administraciones provinciales, ni tampoco a las personas empleadas a título permanente en las administraciones de ferrocarriles; además la ley tampoco se aplicaba a los indígenas empleados en las minas de oro y de carbón que recibían alojamiento y comida, ni a los indígenas empleados en las zonas rurales, con excepción de los que trabajaban en fábricas o en establecimientos industriales.

648. La ley No. 41 de 1949, que modificó esta ley de 1946, ha restablecido la situación anterior a 1946, pues actualmente la ley no se aplica a los indígenas cuyo salario es igual o inferior a 182 libras anuales. Además, los "trabajadores de temporada", definidos por la ley, quedan excluidos en adelante de la aplicación de la ley, y el Ministro puede igualmente decidir que no se aplicará a las personas empleadas en una rama de actividad determinada o que pertenezcan a una categoría determinada.³²³

Ley No. 47 de 1951 que modifica ciertas leyes sobre las pensiones (Pensions Laws Amendment Act No. 47, 1951)

649. Esta ley ha modificado ciertas disposiciones de las leyes relativas a las pensiones mencionadas más arriba. El trato diferencial de los diversos grupos raciales o de color ha sido mantenido.

IX. Educación y sanidad pública

650. Como en virtud del *South Africa Act* de 1909, la educación y la sanidad pública son de la competencia de las provincias y no de la Unión, no hay legislación de la Unión en estas dos esferas. La situación, según

³²² Véase el párrafo 638.

³²³ van der Horst, *op. cit.*, páginas 154 y 155, *Survey of Race Relations, 1946-1947*, página 15; *Annual Survey of South African Law, 1949*, página 285.

resulta ya sea de las ordenanzas provinciales, ya de las prácticas administrativas u otras, se examina en el Capítulo VII de este Informe.³²⁴

X. Derecho penal

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Sanciones penales por infracción de ciertas disposiciones de leyes que entrañan un trato diferencial

651. Al estudiar los textos legislativos o reglamentarios que entrañan un trato diferencial para los diversos sectores de la población, la Comisión ha comprobado que las infracciones de algunas disposiciones de esos textos constituyen delitos, punibles con multa o prisión. En muchos casos, estas infracciones sólo pueden ser cometidas por individuos pertenecientes a un solo grupo, lo cual entraña naturalmente una diferenciación desde el punto de vista de la aplicación del derecho penal.

652. Entre esos textos deben clasificarse en categoría aparte las numerosas leyes sobre los permisos de circulación, que han sido analizados en la parte A de la Sección III del presente capítulo: para un indígena, no sólo el hecho de no poseer un documento prescrito por la ley, o de negarse a presentarlo cuando se le pide, sino el simple hecho de no llevarlo consigo constituye muy a menudo un delito. El Coronel Reitz, Ministro de Asuntos Indígenas, hizo saber, en marzo de 1942, que en el curso de los tres años 1939, 1940 y 1941, sólo en la provincia del Transvaal se había detenido en total a 297.000 indígenas, 273.000 de los cuales habían sido luego condenados por infracción de las leyes referentes a los permisos de circulación. El Ministro declaró: "Nadie puede calificar de delito esta infracción que, en el 90% de los casos, se debe sencillamente a ignorancia de las disposiciones de las leyes relativas a los permisos de circulación".³²⁵

653. En la misma categoría debe incluirse la ley No. 15 de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena (*Native Labour Regulation Act*, No. 15, 1911), cuyo artículo 14 estipula que todo incumplimiento de las cláusulas de un contrato de trabajo constituye un delito (*criminal offence*) para un indígena y lo hace pasible de una multa de diez libras o de una pena de dos meses de prisión.³²⁶

³²⁴ Sin embargo, hay que indicar la posibilidad de que el Gobierno introduzca en breve ante el Parlamento de la Unión un proyecto de ley destinado a poner en práctica las recomendaciones de la mayoría de la Comisión para la Educación de los Indígenas (*Native Education Commission*) mediante el traspaso de las funciones de instrucción de los indígenas, que son de la competencia del Ministerio de Educación, al Ministerio de Asuntos Indígenas. Ello daría lugar a que la instrucción de los indígenas quedara enteramente separada de cualquier otra forma de instrucción. Tendría el efecto de integrar la instrucción con la vida de los indígenas, y acentuar el aspecto técnico de la instrucción más bien que su aspecto académico (*The Cape Argus* del 13 de julio de 1953).

³²⁵ Kahn, *Pass Laws*, página 285; remitirse de un modo general a la página 5 del 15º Informe Anual del *South African Institute of Race Relations*, 1943-1944. Véanse igualmente las declaraciones formuladas por el Senador W. G. Ballinger con motivo de la discusión del proyecto de ley sobre la supresión de los permisos de circulación para los indígenas y la uniformidad de los documentos (*supra*, párrafo 508).

³²⁶ Véase, como obra de consulta de carácter general, Sachs, *The Choice Before South Africa* (1952), página 39.

Ley No. 28 de 1927 relativa a la administración de la ley indígena, modificada por la ley No. 9 de 1949 (Native Administration Act No. 28, 1927, as amended by Act No. 9 of 1929)

654. Esta ley ha tenido por efecto extender todos los poderes que el Gobernador General tenía anteriormente con respecto a los indígenas de la provincia de Natal, a los indígenas de las provincias del Transvaal y del Estado Libre de Orange.

En virtud del artículo 9 de dicha ley, el Gobernador General puede, mediante proclamación, conferir competencia jurisdiccional en materia penal a un funcionario (*native commissioner*) que en tal caso la ejercerá concurrentemente con un tribunal de magistrados (*magistrate's court*) competente en la materia.

Ley No. 25 de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas) (Natives (Urban Areas) Consolidation Act No. 25, 1945)

655. Numerosas disposiciones de esta ley³²⁷ relativas a los permisos de trabajo, los contratos de trabajo, los permisos de circulación de los indígenas, etc., están sancionadas con correctivos y penas de multa o de prisión. La mayor parte de estas disposiciones ya estaban en vigor en virtud de leyes anteriores, que la ley de 1945 no ha hecho más que refundir.

MEDIDAS ADOPTADAS POSTERIORMENTE A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Ley No. 54 de 1952 que modifica las disposiciones relativas a los indígenas (Native Laws Amendment Act No. 54, 1952)

656. Cabe hacer mención especial de las disposiciones del artículo 29 de la ley precedente, modificado por la ley No. 54 de 1952 que concierne a los indígenas calificados de "vagos" o "indeseables" y concede facultades muy amplias a los funcionarios administrativos o a los magistrados con respecto a dichas personas.³²⁸

Ley No. 67 de 1952 sobre la supresión de los permisos de circulación y la uniformación de los documentos de los indígenas (Abolition of Passes and Coordination of Documents) Act No. 67, 1952)

657. Como se ha indicado más arriba (véase el párrafo 511) esta ley ha instituido para los indígenas una libreta de documentación (*reference book*) destinada a reemplazar los diversos permisos de circulación que deben llevar consigo según la legislación vigente. Todo indígena a quien se reclame en el puerto dicha libreta y que no esté en condiciones de presentarla a requerimiento de un funcionario autorizado, o se niegue a hacerlo, comete una infracción y, de probarse los hechos, es pasible de una multa no superior a diez libras o de una pena de prisión de un mes como máximo.³²⁹ Si no posee la libreta de documentación es pasible de una multa no superior a cincuenta libras o de una pena de prisión de seis meses como máximo. La ley se aplica a ciertas categorías que disfrutaban de exenciones, según las leyes anteriores relativas a los permisos de circulación.

658. Varias leyes recientes que entrañan un trato diferencial para los diferentes sectores de la población de la Unión Sudafricana también establecen sanciones penales, pero éstas se aplican sin distinciones a todos los infractores cualquiera que sea el grupo a que pertenezcan. Tal es, en particular, el caso de las leyes siguientes:

³²⁷ Véanse los párrafos 502 y siguientes y 524 y siguientes.

³²⁸ Véase el párrafo 532.

³²⁹ Artículo 15.

Ley No. 55 de 1949 sobre la prohibición de los matrimonios mixtos (Prohibition of Mixed Marriages Act No. 55, 1949)

659. Los artículos 2 y 4 de la ley No. 55 de 1949 instituyen sanciones penales para ciertas infracciones de la ley.

El artículo 2 hace pasible de una multa no mayor de cincuenta libras a todo funcionario del registro civil (*marriage officer*) que celebre un matrimonio entre un europeo y un no europeo, con conocimiento del hecho de que las dos partes no pertenecen al mismo grupo. El artículo 4 hace pasibles de las penas prescritas por la ley para el delito de falso testimonio (*perjury*) a toda persona que haga una declaración falsa sobre el grupo a que pertenece al funcionario del Registro Civil con objeto de que éste celebre la ceremonia del matrimonio de dicha persona.

Ley No. 21 de 1950 que modifica la ley sobre los actos inmorales (Immorality Amendment Act No. 21, 1950)

660. Los artículos 1 y 2 de dicha ley que establecen sanciones han sido analizados más arriba.³³⁰

Ley No. 30 de 1950 sobre el empadronamiento de la población (Population Registration Act No. 30, 1951)

661. Respecto al artículo 18 de esta ley, véase más arriba el párrafo 461.

XI. Impuestos

SITUACION ANTERIOR A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

662. Ya con anterioridad a la formación de la Unión Sudafricana los indígenas estaban obligados, en los diversos territorios cuya reunión formó aquella, a pagar cierto número de tributos especiales.

Así la ley número 22 de 1895, de la República Sudafricana (Transvaal), había establecido un derecho de un chelín para los indígenas que franquearan las fronteras del Estado. Otra ley aprobada en la misma época, la ley número 24 de 1895, creó una capitación de dos libras anuales para todo indígena adulto del sexo masculino, así como un impuesto anual de diez chelines por cada choza o habitación ocupada por un indígena. De conformidad con la resolución del *Volksraad* de 26 de agosto de 1896, todos los misioneros de color que se encontrasen en las regiones declaradas zonas auríferas y no trabajasen en calidad de servidores a sueldo de un blanco, debían obtener del *Superintendent of Natives* un brazal y una chapa de identidad válidos por un año, así como un permiso de circulación válido por un año expedido por dicho funcionario contra el pago de cinco chelines. En virtud de una resolución del primer *Volksraad*, de fecha 8 de septiembre de 1893, todo chino debía estar provisto de un permiso especial de circulación, que llevaba un sello de 25 libras esterlinas y debía ser renovado cada año.

El capítulo 70 del Código de Leyes del Estado Libre de Orange establecía varios impuestos pagaderos por las personas de color empleadas en las minas públicas (yacimientos mineros): todo hombre de color empleado en una mina pública de diamantes debía abonar un derecho de registro de un chelín mensual. En virtud del capítulo 71 del mismo Código, se imponía una capitación de 10 chelines anuales a todo hombre de color mayor de 16 años y menor de 70 que no trabajara en las

³³⁰ Véase el párrafo 636.

minas públicas. Sin embargo, esta disposición fue algo atenuada por una modificación de la ley, adoptada en 1896.

Ley No. 41 de 1925 sobre la tributación de los indígenas y el mejoramiento de su condición, modificada por la ley número 25 de 1939 (Native Taxation and Development Act No. 41, 1925, and Native Taxation (Amendment Act) No. 25, 1939)

663. Salvo caso de exoneración, esta ley impone el pago de un impuesto general de una libra esterlina a todo adulto indígena del sexo masculino, domiciliado en la Unión o que haya habitado en ella durante un periodo de 12 meses consecutivos inmediatamente anterior a la fecha de vencimiento del impuesto;³³¹ además, todo indígena debe pagar una tasa local de 10 chelines por cada una de las chozas o habitaciones que ocupa en un barrio reservado a los indígenas, en el interior de la Unión.³³²

MEDIDAS ADOPTADAS POSTERIORMENTE A LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

664. Desde la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, no se ha tomado ninguna medida de importancia en esta esfera.

XII. Otras medidas que entrañan un trato diferencial

665. Entre las otras medidas legislativas que entrañan un trato diferencial para los diversos grupos que componen la población de la Unión Sudafricana, la Comisión ha comprobado la existencia de las siguientes:

Ley No. 28 de 1937 sobre la posesión de armas y municiones (Arms and Ammunition Act No. 28, 1937)

666. Antes de la Unión de 1909, el Transvaal y Natal tenían leyes que restringían la posesión de armas de fuego por los no europeos. Después de la constitución de la Unión, las leyes de las diversas provincias sobre la materia han sido, previa modificación, refundidas en un texto único, a saber, la ley No. 28 de 1937 sobre la posesión de armas y municiones. En virtud de esta ley, nadie puede poseer un arma sin permiso, y no puede otorgarse ningún permiso de posesión de armas a no europeos sin una autorización especial del Ministro de Justicia.

Ley No. 30 de 1928 sobre las bebidas alcohólicas, modificada por la ley No. 14 de 1951 (Liquor Act No. 30, 1928, as amended by Act No. 14 of 1951)

667. La ley de 1928 sobre las bebidas alcohólicas prohíbe en forma general suministrar o procurar ninguna bebida alcohólica a un indígena; por su parte, el indígena no tiene derecho a procurarse ni a poseer tales bebidas (artículo 29). La misma prohibición se aplica a los asiáticos y a las personas de color en las provincias del Transvaal y del Estado Libre de Orange. En la provincia de Natal la venta de bebidas a los asiáticos está autorizada, pero sólo en determinados locales señalados al efecto y para ser consumidas en ellos.³³³

³³¹ Artículo 2, 1).

³³² Artículo 2, 2).

³³³ Estas prohibiciones y limitaciones no se aplican a la bebida conocida bajo el nombre de "cerveza kaffir". Además, en virtud del artículo 96 2), en la provincia del Cabo de Buena Esperanza todo propietario agricultor puede proporcionar cierta cantidad de vino a título gratuito a todo jornalero indígena o de color que trabaje en su granja. Este sistema lleva el nombre de "sistema Fot".

ENSAYO SOBRE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS GRUPOS NO EUROPEOS

Observaciones preliminares

668. En el capítulo anterior, la Comisión ha analizado los puntos esenciales de la legislación de la Unión Sudafricana en cuanto ella prevé o entraña de parte de la minoría europea legisladora un trato diferente para los demás grupos étnicos.

En el presente capítulo se describirán brevemente las condiciones de vida de esos diversos grupos étnicos en una comunidad política peculiarísima, donde los antiguos colonizadores viven en común con los colonizados, donde una antigua tradición ha establecido y afirmado una separación más o menos empírica y más o menos rígida entre blancos y no blancos, y donde, por último, se ha empezado a aplicar un programa oficial muy estudiado y coherente de segregación o *apartheid* más sistemática que antes.

669. La tarea es ardua. En primer lugar, hay la grave dificultad de documentarse, que ya ha señalado la Comisión en la introducción de este informe.³³⁴ Como no ha podido informarse directamente, en suelo sudafricano, de las realidades sudafricanas, ha tenido que acudir a métodos indirectos: hubo de limitarse a oír a testigos, efectuar una selección prudente de las informaciones y publicaciones de autores sudafricanos y de estudios sobre la Unión Sudafricana hechos por observadores extranjeros. Mas, para reducir al mínimo las posibilidades de error, hubo además de someter previamente esas publicaciones y estudios al tamiz de la crítica, y cerciorarse de su valor y objetividad. En particular, la Comisión ha utilizado los libros y documentos enumerados en la bibliografía que figura al principio del *Official Yearbook* (Anuario Oficial) de la Unión Sudafricana.

Complejidades de la Unión Sudafricana

670. Otras dificultades con que la Comisión ha tropezado se deben a la composición demográfica muy compleja de los 10.000.000 de seres humanos que son objeto de discriminación. Esos 10.000.000 se distribuyen como sigue: a) el grupo de los bantúes, que es con mucho el más numeroso de todos y cuyos miembros se encuentran en gran número en las cuatro provincias de la Unión; b) un grupo de personas de color, que viven, principalmente, en la parte occidental de la Provincia del Cabo, y c) un grupo de indios, compuesto aproximadamente de un 10% de inmigrantes de edad bastante avanzada y de un 90% de descendientes de inmigrantes, y que viven principalmente en la Provincia de Natal.

671. Según las tradiciones que predominaban en cada provincia antes de la Unión realizada por el *South Africa Act* de 1909, y que aun subsisten, la índole y la severidad de la segregación varían mucho. Por ejemplo, en la Provincia del Cabo las personas de color todavía disfrutaban, si bien precariamente, de derechos electorales que se niegan en el Transvaal, y una persona que no es blanca puede, igual que un europeo, sentarse tranquilamente en cualquier banco del Jardín Botánico de la Ciudad del Cabo, mientras que, en un jardín público de otra ciudad de otra provincia, no puede hacerlo más que en los bancos expresamente destinados para ella. En Natal, los indios conservan hasta hoy un derecho de propiedad, aunque ya está amenazado, mientras que en el Estado Libre de Orange ni siquiera tienen el dere-

cho de residencia. Los bantúes que viven en las cuatro provincias son objeto de trato diferente en cada una de ellas y en las diversas facetas de la vida diaria.

672. Desde 1910, toda la legislación sudafricana tiende a alcanzar cierta uniformidad, pero aun está lejos de conseguirla. Para citar un ejemplo, las personas de color no pueden en el Transvaal comprar legalmente bebidas alcohólicas, en tanto que pueden adquirirlas libremente en la Provincia del Cabo. Los autores del informe sobre las sangrientos desórdenes que se produjeron entre indios y bantúes, el 13 y 14 de enero de 1949, citan entre las "causas concomitantes" de dichos desórdenes las dos siguientes:³³⁵

Obtención de bebidas alcohólicas

"Los indígenas sostienen que les gustan "Las Lágrimas de la Reina" (The Queen's "tears", o sea el licor europeo) tanto como a los indios. Hasta una fecha muy reciente, los indios podían comprar libremente bebidas alcohólicas en los puestos de venta y pueden todavía obtenerlas en los bares, pero, en cuanto al indígena, el solo hecho de poseer bebidas alcohólicas constituye un delito."

Leyes sobre los permisos de circulación

"Se tiene la impresión de que en Durban y en sus alrededores se conocen los permisos de circulación por el hecho de infringirlos más bien que por el hecho de respetarlos. Sin embargo, el indígena está descontento de no tener, en teoría a lo menos, ninguna libertad de circulación, en tanto que el indio puede circular a voluntad dentro de los límites de la provincia."

673. Estos pocos casos concretos mencionados aquí sólo como ejemplo muestran claramente que resultaría una labor ímproba la de describir con alguna exactitud los aspectos de la vida de los tres grupos étnicos principales. Además de que los grupos se diferencian entre sí, es siempre posible que un mismo grupo sea diferente en las distintas provincias. Es absolutamente imposible describir la vida de los bantúes en la Provincia del Cabo, sin tomar en cuenta las diferencias considerables que existen entre su modo de vida, su mentalidad y el trato de que son objeto: a) en las reservas; b) en las zonas rurales; c) en las zonas urbanas.

674. Por ello, la Comisión se limitará a escoger ciertos aspectos determinados de la vida de los no europeos para estudiarlos en el campo cultural, político, económico y social. Procurará, cuando pueda hacerlo, ocuparse bajo el mismo epígrafe de los tres principales grupos étnicos. Pero eso no siempre será posible.

La selección de los aspectos la han hecho teniendo en cuenta la importancia que revisten para el desarrollo armonioso del conjunto de la comunidad y la influencia que necesariamente ejercen sobre todo esfuerzo que se haga para elevar el nivel de vida tanto material como intelectual de las masas sudafricanas.

Pasado y presente

675. Se ha tenido en cuenta que en la resolución de la Asamblea se pide a la Comisión que estudie en su conjunto la situación racial en la Unión Sudafricana, para trazar el cuadro resumido que la Comisión trata de presentar a continuación. Pero ese conjunto es, en gran parte, una herencia histórica. A medida que los afri-

³³⁴ Véase el prefacio, párrafos 5 y 6.

³³⁵ U. G. 36, 1949, página 18, XI a y XI b.

kaners (entonces denominados boers) ocupaban el país, haciendo que los bantúes se retirasen a lugares a menudo montañosos, que eran para ellos como "reductos", un "apartheid" natural se establecía entre blancos y negros, se precisaban las fronteras al principio bastante vagas de esos reductos, y una futura "reserva" continuaba llevando su propia vida tribal. La costumbre y, luego, la legislación han determinado la perpetuación y ampliación de este proceso. En realidad, los caseríos (*compounds*) contiguos a las líneas de los blancos, los *hostels* cercanos a las minas y los "barrios reservados" (*locations*) en la periferia de las ciudades, son otras tantas pequeñas "reservas" concebidas según el modelo tradicional pero adaptadas a las nuevas condiciones de la vida económica moderna. La política de *apartheid* recientemente puesta en vigor por el Gobierno de la Unión Sudafricana es, como el Primer Ministro lo ha repetido varias veces, una política "tradicional". En realidad, se propone reforzar, codificar y extender a grupos raciales diferentes del grupo primitivo de los bantúes y a otros campos, tales como el industrial, un conjunto de actitudes raciales y de medidas antiguas, sistematizándolas y presentándolas como un cuerpo de doctrina y como un objetivo.

Este capítulo se refiere tanto a la situación racial anterior a las recientes medidas legislativas y a la nueva situación que ellas están creando, como al trastorno psicológico que produce esa especie de alud legislativo y como al comienzo de aplicación de las medidas votadas por el Parlamento del Cabo.

676. La diferencia importante que existe entre la legislación anterior y la muy reciente consiste en que aquella era empírica y se aplicaba de modo esporádico. Pero ni aun esto es del todo exacto, pues ya en 1936 y 1937, bajo la dirección del Primer Ministro, General Hertzog, se realizó en el Parlamento un esfuerzo considerable y coherente de segregación a fin de "resolver" de una vez por todas el problema indígena. Ese esfuerzo resultó insuficiente o vano. El actual Gobierno vuelve a la carga pero reforzando esta vez las medidas de segregación. Proclama más claramente el carácter benéfico de éstas, no sólo para toda la población sudafricana sino, más particularmente, para los bantúes y para los otros dos grupos étnicos, las personas de color y los indios, a quienes hay el propósito de extender esas medidas. El porvenir más deseable para los bantúes, según se afirma, no consiste en una asimilación superficial, en una pseudo adaptación a la civilización de los blancos, sino en la preservación de las hermosas tradiciones bantúes de rectitud, de obediencia al Jefe, de dignidad patriarcal, etc., y en un desarrollo de las cualidades innatas de la raza. Y se afirma que la primera condición de esa restauración es, precisamente, una segregación aplicada "con tino y paciencia" y, hasta donde sea posible, libremente consentida.

En efecto, el Gobierno realiza un esfuerzo cada vez mayor de persuasión, como se ha podido ver recientemente, por ejemplo, cuando el Primer Ministro recibió, en los días 14 y 15 de agosto de 1953, a cuatro representantes de personas de color y les explicó las ventajas que sus representados podían esperar si aceptaban de buen grado las medidas gubernamentales propuestas.³³⁶

³³⁶ Se trataba sobre todo de la *Separate Representation of Voter's Act* (ley relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores), analizada en el Capítulo VI. Ver a este respecto los pasajes de una declaración de la Presidencia del Consejo, de 17 de agosto de 1953, publicados en el *Times* de Londres de 19 de agosto de 1953.

677. Pero, al presentar ante los ojos de los tres grupos étnicos no blancos el espejismo de un lejano porvenir rico en promesas, porvenir enteramente basado en el supuesto de que es irreducible la diversidad de las razas de que se trata, el Gobierno de la Unión Sudafricana no parece prestar suficiente atención a la evolución económica actual y a la que, según parece, puede calcularse para los próximos años.

678. Todo el mundo está de acuerdo en un punto: independientemente de la legislación reciente, que sólo empieza a producir sus primeros efectos, el actual nivel de vida de los no blancos es sumamente bajo; sus posibilidades de adelanto económico, de progreso social, de acceso a categorías de trabajo más variadas y mejor remuneradas son muy escasas, aunque hasta ahora sean bastante mejores que las de los países bantúes vecinos, donde afluje una corriente irresistible y muy a menudo clandestina de africanos atraídos por los salarios mucho más altos que pagan las industrias de la Unión Sudafricana. Pero, al abrir así a los bantúes de las reservas, de las zonas rurales y de las ciudades esas lejanas perspectivas, de cuyo carácter algo quimérico parece que ellos se dan cuenta, el Gobierno de la Unión Sudafricana les cierra las posibilidades, de otro modo amplias, de desarrollo, si bien limitado pero inmediato, del otro lado de la barrera de segregación ideal, o sea en el mundo de los blancos. Hasta dónde es posible juzgar a la distancia, por la lectura de la prensa bantú, por ejemplo el *Bantu World*, de Johannesburg, que cuenta con un *Readers' Forum*, muchos bantúes se dan cuenta de las ventajas que disfrutaban, a pesar de todo, en el edificio mixto "blancos-no blancos", donde tienen ahora un lugar modesto y no parece que les agrada en modo alguno un regreso eventual a las condiciones de la vida tribal.

En todo caso, no cabe duda de que, aunque muchos bantúes no puedan comprender el sentido y el alcance de las medidas votadas por el gran "pitso"³³⁷ (parlamento) del Cabo, sienten confusamente que algo se trama contra ellos que les privará de algo de lo que tienen. Ese sentimiento individual y colectivo de malestar es profundo y es probable que se agrave cada día, conforme se desarrolle la política de *apartheid*.

Efectos indirectos de la discriminación

679. La Comisión ha advertido que se anuncia en el horizonte otro peligro: la política de *apartheid* intensificada que el Gobierno actual inauguró en 1948, y que inquieta a más de un indio o de un bantú por inculto que sea, puede tener por resultado volver sospechosos a los ojos de los no blancos ciertas medidas que no tienen nada que ver con la discriminación racial, pero que creen dirigidas en su contra, cuando en realidad son beneficiosas para ellos. Bastará un ejemplo, el de la selección y limitación del ganado en las reservas.

Ganado y uso excesivo de los pastos

680. Uno de los problemas más graves que se presentan en las reservas es el del uso excesivo de los pastos.³³⁸ El único remedio es seleccionar el ganado y desprenderse de los animales menos buenos para reducir el rebaño a un número adecuado de cabezas. Pero eso puede provo-

³³⁷ Palabra sesuta que significa "Consejo del jefe de tribu". Por lo tanto, el Parlamento Sudafricano es para ellos el gran "pitso".

³³⁸ Se entiende por uso excesivo de los pastos la situación que resulta del número excesivo de animales que se alimenta en un lugar de pasto. Los animales no sólo no comen lo suficiente, sino que impiden que el pasto vuelva a crecer y empobrecen la tierra, lo cual provoca una erosión devastadora.

car muchas resistencias. En efecto, el ganado tiene para los bantúes, por tradición, un valor más bien social y simbólico que económico o monetario. En otros términos, para los indígenas no importa tanto el valor comercial de su ganado como el número de cabezas, aunque los animales sean esqueléticos. El número de cabezas de ganado permite a un joven que desea casarse obtener una esposa más o menos deseable y de categoría social más o menos elevada. Esa dote en ganado que el novio o su padre debe pagar al padre de la futura esposa lleva el nombre de *lobolo* en kosa y de *bohali* en sesuto.

Para desarrollar las reservas indígenas en el sentido que se propone en el programa de *apartheid* y permitirles sustentar a un mayor número de bantúes, el Ministerio de Asuntos Indígenas debe intensificar la lucha contra el uso excesivo de los pastos, favorecer, por consiguiente, la limitación de las cabezas de ganado y esforzarse por substituir, en el espíritu de los indígenas, la noción de cantidad por la de peso y calidad.

Es lo que los funcionarios del Ministerio se esfuerzan por hacer con mucha paciencia. Pero si bien hay algunos campesinos bantúes que parece que han comprendido, la mayoría de ellos imagina que los blancos quieren empobrecerlos, o se dejan persuadir de ello. Ésto es precisamente lo que ocurrió en la Reserva de Witzieshoek (Estado Libre de Orange) en fecha reciente. Los desórdenes que allí se produjeron, muy típicos, han sido objeto de un informe detallado³⁸⁹ del que la Comisión cree necesario extractar lo siguiente:

681. La Reserva de Witzieshoek está habitada por dos tribus basunto, los Bathlokoa y los Bakoena. Comprende más o menos 50.000 *morgens*,³⁴⁰ de los cuales sólo de 6.000 a 7.000 son cultivables. Según los términos de la Proclama de 1939 sobre las "zonas de bonificación",³⁴¹ la Reserva de Witzieshoek fué declarada, el 13 de octubre de 1939, zona de bonificación. Se explicó a los indígenas los compromisos que contraerían y, en el curso de una reunión celebrada ese mismo año, ellos votaron — o a lo menos los funcionarios del Departamento de Asuntos Indígenas creyeron comprender que habían votado — una resolución aceptando la proclama.

Llegó el momento de determinar el número de animales que los pastos de Witzieshoek podían alimentar. Se comprobó que había un exceso de más de un millar de cabezas de ganado. Se trataba, pues, de eliminarlas; dos ensayos de selección (1942 y 1946) provocaron mucho descontento y oposición, especialmente lo segundo. El razonamiento de los indígenas era el siguiente: "Se nos ha dicho que únicamente se eliminaría al ganado de calidad inferior. Pero ahora se somete a selección el ganado para reducirlo. La tribu ha sido engañada. La tribu no ha aceptado la limitación del número de cabezas de ganado".

Desde entonces, la resistencia aumentó. Los indígenas repitieron hasta la saciedad que ellos habían aceptado "el mejoramiento del ganado" pero que nunca se había hablado de "una limitación del ganado", en favor de la cual no habrían jamás votado. Se sucedieron las representaciones, las peticiones, las asambleas tumultuosas. Pronto se produjeron los primeros actos de sabotaje. Pe-

³⁸⁹ U. G. 26-1951.

³⁴⁰ El *morgen* sudafricano equivale a 2-1/9 acres.

³⁴¹ Zonas donde la erosión es considerable y donde los agricultores se comprometen a cumplir ciertas instrucciones para detener la erosión y mejorar los recursos agrícolas y en pastos de la zona.

ro fué en la segunda mitad de 1949 cuando éstos se volvieron verdaderamente graves. Tres "plantaciones"³⁴² fueron parcialmente incendiadas, se destruyeron cercas de alambre a lo largo de más de tres kilómetros, etc. . . La situación empeoró aún más en julio y agosto de 1950; nuevas destrucciones de cierres, nuevos incendios de "plantaciones", incendios de tramojales en vasta escala, destrucción parcial de un cobertizo de esquileo, etc. . . .

682. La Comisión de investigación nombrada por el Gobernador General demostró sin lugar a duda que la violencia de la resistencia local se debía, en parte, a incitaciones del extranjero que procedían de miembros de las tribus de Witzieshoek que trabajaban en las cercanías de Johannesburg. Aparentemente, éstos se habían dejado llevar por la exaltación que suscitaban entonces en todos los centros urbanos las primeras leyes de *apartheid* votadas por el Gobierno nacionalista.

683. En una atmósfera política como la que fué así creada, muchedumbres mal informadas pueden oponerse a medidas que, no sólo no discriminan en ningún modo contra ellas — puesto que su principio es aceptado por los blancos — sino que están destinadas a mejorar su suerte futura.

El factor que ahí ha entrado en juego es de una sencillez elemental y a la vez trágica: las autoridades encargadas de la limitación del ganado por selección eran blancos. Los que se sometían a ellos, que por lo demás habían sido previamente consultados, eran negros. Hay ahí todos los elementos de una grave y permanente tirantez racial que tiende a volver insoluble el problema de la futura alimentación de los bantúes en las Reservas.

684. Por otra parte, las diferencias de fortuna entre personas y entre sectores sociales, más o menos fácilmente aceptadas desde hace miles de años en todos los países del mundo, en un ambiente de discriminación racial llegan a parecer una provocación y a resultar tan profundamente injustas que se vuelven insoportables y conducen a estados de tirantez de una extremada gravedad. Esto se podrá apreciar más de una vez en la exposición que sigue.

Diferencias de sensibilidad ante las medidas discriminatorias

685. La sensibilidad de una determinada población ante las medidas discriminatorias tomadas a su respecto es seguramente muy distinta según los niveles de evolución y de cultura de los individuos y de los grupos. Lo que hiere a uno en lo más vivo de su ser, puede dejar a otro completamente indiferente. Los indios, por ejemplo, que tienen una antigua tradición comercial, son mucho más sensibles a ciertas medidas discriminatorias en el terreno comercial que los bantúes, que conservan una economía de subsistencia, aunque hoy se encuentran sometidos a una economía monetaria. ¿Y qué dice de la diferencia de sensibilidad ante un determinado trato discriminatorio entre un zulú primitivo que está todavía en la etapa mental prelógica y un profesor de la Universidad indígena de Fort Hare?

686. Desde ese punto de vista, se podría muy bien comparar la estructura social de cada uno de los tres grupos étnicos no blancos con tres pirámides de igual altura pero de diferentes bases.

³⁴² En África del Sur siempre se distingue entre bosques (naturales) y plantaciones (de pinos, de eucaliptus) debidos a la iniciativa del Departamento de Bosques.

La mayor de todas en relación con su altura es evidentemente la de la colectividad "africana". Luego vienen las de la colectividad india y de las personas de color. En la base de cada una de las tres pirámides están los no evolucionados, que habitan en las reservas bajo régimen tribal, o son obreros agrícolas al servicio de agricultores blancos o, si se encuentran en la ciudad, sólo están allí desde hace poco tiempo o por un período de trabajo temporal (por ejemplo en las minas) y habitan juntos en *hostels* o en barrios reservados (*locations*); la mayoría de ellos no sabe leer ni escribir o tiene olvidado lo poco que había aprendido en la escuela primaria.

687. En un nivel más elevado, y más o menos lejos de la cúspide de la pirámide, se encuentra una masa intermedia que, por comodidad, puede llamarse la de los subevolucionados. Son aquellos que, por lo general, no han frecuentado la escuela sino por pocos años, que sin embargo han visto de cerca a los blancos, ya sea en las fábricas o como sirvientes,³⁴³ que ya se dan cuenta de ciertas diferencias en las facilidades de la vida, han aprendido un poco de inglés o de *afrikans* (si es que no hablan este último idioma desde su nacimiento, como la mayoría de las personas de color), han leído u oído leer algunas noticias de los periódicos, sienten algunas veleidades de progreso y ya se dan cuenta de que su condición es la de desheredados.

688. En lo alto de la pirámide se sitúa la pequeña minoría de los evolucionados los que, por la cultura que han adquirido, su modo de vida, sus necesidades y aspiraciones intelectuales o de otra índole, se acercan más al término medio de los blancos. Puede admitirse que están más o menos incorporados "moralmente" a la civilización occidental, es decir, por las "costumbres" que son las suyas, o más bien por las costumbres que desearían apasionadamente que fuesen suyas, pero que la estructura del edificio interracial de la Unión Sudafricana les impide alcanzar como ellos quisieran.

La proporción de evolucionados es mucho mayor entre las personas de color y los indios que entre los bantúes, pero puede decirse que todos esos evolucionados han alcanzado un nivel comparable y elevado de cultura moderna. Viven en las ciudades, lo que no tiene nada de sorprendente, pues es precisamente el alto grado de la urbanización y su antigüedad lo que ha determinado entre los indios y las personas de color un porcentaje relativamente alto de evolucionados.

689. Entre esos evolucionados, casi todos partidarios de la integración, de la asimilación, es decir, del proceso exactamente contrario al de la *apartheid*, se pueden distinguir dos clases de temperamentos: 1) los impacientes, los militantes, los inquietos, los que están prontos a todos los esfuerzos, a todas las luchas, para obtener inmediatamente la igualdad de trato, y 2) los moderados, que tienen exactamente las mismas aspiraciones y el mismo programa, pero que consideran preferible, en provecho mismo de sus hermanos de raza, no recurrir a medios subversivos o meramente violentos.

690. Si se hace caso omiso de sus diferentes métodos de acción, esas dos categorías de evolucionados reaccionan con la misma sensibilidad ante las medidas discriminatorias que les afectan a ellos o a todo su grupo étnico o a todos los grupos de los no europeos. Concientes de su responsabilidad como miembros de la

élite intelectual de su grupo, sufren — como por representación — mucho más que sus hermanos no evolucionados o poco evolucionados, por determinadas medidas que dejan a estos últimos más o menos indiferentes pero que, para ellos, equivaldrían a una "degradación", a una "humillación". Estas palabras, en efecto, se repiten a menudo en el vocabulario de los jefes del Congreso Nacional Africano y del Congreso Indio de la Unión Sudafricana. El negro no evolucionado, que se oye llamar desde el mostrador por un tendero europeo que no le ha visto nunca: "¿Qué tal, Jim, qué quieres?", sin duda no se ofuscará ante ese "bautizo de mostrador" que expresa la condescendencia familiar de un amo para con un inferior. Pero si, junto a él, se encuentra un no blanco "evolucionado", éste sentirá como una injuria la denominación que no le está dirigida y sufrirá por ella en lo más profundo de su alma.

El evolucionado, que sufre él mismo de una determinada discriminación, sufre al comprobar que su hermano, no evolucionado, no experimenta el mismo sufrimiento que él; en esa insensibilidad ve una especie de ignorancia que desearía disipar. A menudo se le llama "agitador" cuando en realidad no es sino un "despertador".

691. No cabe duda que en el curso de los años venideros, y precisamente bajo la creciente presión de la *apartheid*, esos "despertadores" aumenten constantemente en número y tengan menos dificultad para "despertar" a los que permanecen medio dormidos. Pues la aspiración a una vida mejor, al disfrute aunque sea adulterado de la civilización moderna, al aprovechamiento de todas las posibilidades que se presentan del otro lado de la "barrera de color", esa aspiración no podrá sino aumentar debido a la información agresiva, casi irresistible, que la civilización técnica moderna distribuye a todos los hombres, aunque estén en el fondo de un *kraal* en las altas montañas del Drakensberg.

Se canta el himno zulú, en septiembre de 1951, en Caux (Suiza) por dos zulúes invitados a la Asamblea Anual del Rearme Moral y, en el acto, el *African Eagle* de Lusaka (Rhodesia del Norte) que lee un cierto número de africanos en Johannesburg y aun tan al sur como en la ciudad de El Cabo, difunde la noticia en toda el Africa Austral.

La Corte Suprema de los Estados Unidos dispone, el 8 de junio de 1953, que los restaurantes de Washington, D.C., deben servir a los negros como a los blancos, y la noticia aparece inmediatamente en *The Bantu World* de 13 de junio y mucho africanos se alegran de ello.

Muy recientemente (agosto de 1953), los periódicos de la Unión anunciaban que, en Rhodesia del Norte, en las oficinas de correos se efectuaba una transformación destinada a suprimir las entradas a las ventanillas hasta entonces separadas, pero de ahora en adelante comunes a las dos razas, blanca y negra. ¿Habrá algún no europeo evolucionado, o aun poco evolucionado, de la Unión Sudafricana que no haya reaccionado ante esa noticia y comparado dolorosamente esa orientación de la política racial en Rhodesia del Norte con la que prevalece en la Unión Sudafricana?³⁴⁴

692. Estas son algunas de las consideraciones que tuvo que hacer la Comisión en el curso de su estudio sobre

³⁴³ Existen aproximadamente 350.000 criados bantúes de ambos sexos. El personal doméstico de los hogares europeos y el personal de los hoteles comprende además gran número de indios y personas de color.

³⁴⁴ Desde 1949, todas las oficinas de correo de la Unión Sudafricana deben tener dos ventanillas, una para los europeos, otra para los no europeos.

la situación racial actual. He aquí como ésta parece presentarse.

I. Posibilidades de educación

693. En las comunidades que cuentan con gran número de analfabetos, como ocurre entre los tres grupos étnicos a que se refiere este estudio, todo lo relacionado con la educación es de importancia primordial, aunque distinta para cada una de las capas de la población. Los evolucionados, que en condiciones sumamente arduas han asimilado los elementos esenciales de la cultura europea, tienden siempre, no sólo a ejercer esas facultades que ellos mismos han desarrollado, sino a ayudar a aquellos elementos de su misma raza, que se encuentran en un nivel inferior al suyo, a elevarse hasta el que ellos ocupan. Esta "élite" intelectual, todavía dispersa, se siente aislada e impotente si no cuenta con el apoyo de un número apreciable de hermanos de raza capaces de comprenderla, o de leerla si se expresa por escrito. Además, los semianalfabetos tratan de instruirse más y mejor, tanto por un sentimiento de emulación como porque la observación de la sociedad de los europeos los ha convencido de una cosa: de que sin educación no es posible obtener empleos bien remunerados ni abrirse paso en la vida. Finalmente, los que constituyen la base de la pirámide³⁴⁵ acaban por convenirse cada vez más de la necesidad de instruirse.

Conviene comenzar por estudiar este aspecto de la situación racial en la Unión Sudafricana porque esta aspiración la comparten más o menos, o la compartirán posiblemente en un futuro próximo, todos los indios, todas las "personas de color" y todos los bantúes.

694. La educación de los no europeos en la Unión Sudafricana sale rápidamente de la etapa histórica en que se hallaba en manos casi exclusivamente de misioneros, que llevaban consigo los elementos espirituales e intelectuales de la civilización occidental. Poco a poco, las autoridades provinciales, a quienes corresponde ocuparse de las cuestiones de enseñanza primaria y secundaria, se han visto llevadas a subvencionar esas escuelas, y algunas veces hasta a crear, independientemente de ellas, escuelas "gubernamentales".

695. El hecho que hay que tener en cuenta principalmente es que la enseñanza primaria y secundaria de los no blancos se proporciona en la actualidad en establecimientos escolares enteramente distintos de aquéllos en que siguen sus estudios los niños europeos. Ha de insistirse en que así ocurre "en la actualidad", porque hacia 1860 en la Provincia del Cabo no era raro que los niños europeos y los niños "de color" se sentaran juntos en un mismo banco de escuela. Pero bien pronto surgió en la Provincia del Cabo y en Natal la tendencia a separar a los niños europeos de los "de color". En Transvaal y en el Estado Libre de Orange, por el contrario, la separación entre blancos y no blancos había sido sumamente estricta desde el comienzo, de modo que fué la actitud racial de los republicanos del Norte la que terminó por imponerse en toda la Unión. Es fácil imaginar que este hecho haya causado y siga causando gran amargura a las "personas de color" evolucionadas, que son muchas.

i) INSTRUCCIÓN PRIMARIA

696. La instrucción primaria es obligatoria para los blancos. No lo es para los no blancos,³⁴⁶ pero desde comienzos del siglo XX se ha desarrollado con un ritmo muy rápido.³⁴⁷ Según las últimas estadísticas proporcionadas por las autoridades competentes de la Unión Sudafricana,³⁴⁸ la Provincia del Transvaal contaba en 1953 con casi 6.000 maestros que enseñan en idioma bantú, 1.442 escuelas (contra 1.015 en 1945) y 275.000 alumnos (contra 202.000 en 1946).

697. Las sumas destinadas a la enseñanza en idioma bantú por el Gobierno Central, que las distribuye a las cuatro provincias encargadas de administrar la enseñanza, aumentan también anualmente con un ritmo rápido. En el transcurso de los siete últimos años, este crecimiento fué todos los años de un 10% aproximadamente con respecto al año precedente, de modo que el presupuesto anual de la educación indígena en la Unión Sudafricana pasa en la actualidad de 8.000.000 de libras. En 1946-47 se destinaba en el presupuesto del Transvaal la suma de 736.041 libras a la instrucción de los indígenas. En 1950-51 la cifra correspondiente había pasado a ser de 1.597.735 libras. La instrucción ha seguido progresando con un ritmo idéntico desde que el Partido Nacionalista está en el poder. Aun cuando se aplique progresivamente el programa de la política de discriminación racial (*apartheid*) descrito en el capítulo V, la enseñanza primaria de los bantúes seguirá largo tiempo aun por debajo del nivel de conocimientos que el Gobierno actual juzga indispensable para permitirles desempeñar el muy humilde papel previsto para ellos en la sociedad.

698. Lo que importa destacar aquí es que si, en relación con el conjunto de la población de un grupo étnico determinado, el porcentaje del número total de alumnos que frecuentan la escuela primaria, es casi tan elevado para las "gentes de color" como para los europeos (alrededor de un quinto), ya es inferior cuando se trata de los indios (alrededor de un sexto) y resulta aún más bajo para los bantúes (alrededor de un onceavo). Pero al meditar sobre esos porcentajes,³⁴⁹ conviene recordar que entre los europeos los niños representan una fracción mucho más pequeña de la población que entre los grupos no europeos y que, además, la duración media del período escolar es mucho menor para los niños no europeos que para los europeos. Es decir, que para dos por lo menos de los tres grupos mencionados la situación es, en realidad, todavía mucho más desfavorable que lo que pueda pensarse a primera vista.

Los estadígrafos, que trabajan sobre bases precarias porque las declaraciones de estado civil no son aún obligatorias en las reservas, calculan que los 900.000

³⁴⁶ La educación de las "personas de color" se acerca cada vez más a la etapa en que las autoridades han de juzgar posible declararla obligatoria. En 1945, el Consejo de la Provincia del Cabo promulgó una ordenanza que permitía a los consejos escolares (*school-boards*) que cuentan con los medios necesarios declarar obligatoria la enseñanza primaria para los niños "de color". Seis pueblos de esta provincia tomaron esta importante decisión y declararon obligatoria la asistencia a la escuela primaria para los niños de ese grupo étnico: Simonstown, King William's Town, Keiskammahock, Kimberley, Cradock y Alice.

³⁴⁷ Véase el capítulo IV, párrafo 398.

³⁴⁸ La Comisión se refiere aquí a las declaraciones que el Administrador del Transvaal hiciera el 17 de agosto de 1953, al presentar el presupuesto provincial. Un resumen de dichas declaraciones se publicó en el *Times* de Londres el 18 de agosto de 1953.

³⁴⁹ Calculados por la *National Bureau of Educational and Social Research* de la Unión Sudafricana.

³⁴⁵ Véase especialmente a este respecto las declaraciones de la Sra. M. Crosfield ante la Comisión (19a. sesión, 5 de agosto de 1953 — documento A/AC.70/1).

niños bantúes que frecuentan la escuela no representan ni la mitad de los que se hallan en edad escolar.

699. La falta de edificios de escuelas para niños no europeos se hace sentir en todas partes, pese a los esfuerzos de las autoridades provinciales, cuya política consiste en ayudar con subvenciones a todas las comunidades que hacen un esfuerzo financiero inicial y demuestran claramente con ello su deseo de contar con una escuela.³⁵⁰ La mayoría de los edificios escolares son sumamente rudimentarios: gran número de escuela sólo tienen una clase y un maestro, o una maestra, de modo que niños de distintas edades y grados de adelanto en los conocimientos deben recibir una enseñanza simultánea. No son raras las clases de 50 alumnos. Los manuales escolares son escasos y con frecuencia anticuados o mediocres. Dicho en pocas palabras, los resultados de una educación sometida a tales obstáculos y a tales deficiencias son tanto más desilusionantes cuanto que la duración efectiva de la escolaridad, para los niños que tienen el "privilegio" de asistir a la escuela, es demasiado corta: con frecuencia dos o tres años únicamente, en lugar de los ocho teóricamente previstos.

700. Los exámenes demuestran que los niños de las escuelas indígenas están atrasados por lo menos dos años en conocimientos y en desarrollo intelectual con respecto a los niños europeos de la misma edad. La cosa es poco sorprendente, no sólo porque estos últimos trabajan en condiciones mucho mejores, sino porque los europeos tampoco deben vencer las dificultades lingüísticas con que tropiezan los jóvenes bantúes.

No ha de olvidarse, en efecto, que cuando estos últimos inician la escuela primaria hablan únicamente su idioma materno, zulú, kosa, sesuto u otro. Con arreglo a los métodos y programas actualmente acreditados en todos los países del mundo, el idioma que se utiliza para la enseñanza dada a los niños en las escuelas de la Unión Sudafricana es su idioma materno. Mas pronto llega el momento en que deben aprender el afrikaans o el inglés o en algunos casos un rudimento de ambos idiomas. Aun cuando esos niños estén dotados para los idiomas, cosa que no es rara, el aprendizaje les exige un gran esfuerzo de memoria y de asimilación que contribuye en no escasa medida a ponerlos en condiciones de inferioridad y atraso frente al escolar blanco.

Esta dificultad lingüística no es menor para los jóvenes indos, que también llevan a las escuelas una multiplicidad de idiomas maternos,³⁵¹ pero los escolares "de color" no tienen este problema, porque su grupo étnico carece de idioma propio y se expresa habitualmente en afrikaans.

ii) INSTRUCCIÓN SECUNDARIA

701. Si los grupos étnicos no blancos se ven categóricamente poco favorecidos en relación con los europeos en materia de instrucción primaria, menos lo están aún en materia de instrucción secundaria. Se comprenderá fácilmente por qué: las familias en que un hijo desea continuar sus estudios después de terminar la enseñanza primaria son generalmente tan pobres (aun las que hacen vida urbana y en las cuales trabajan el padre y la madre) que a pesar de la gratuidad de la enseñanza no pueden hacer frente a los gastos de estancia, libros de estudio, etc., del niño anhelante de continuar esos estudios. A lo sumo pueden solventar los

³⁵⁰ Pero se ha de tener en cuenta, evidentemente, la extrema pobreza de muchas comunidades no europeas.

³⁵¹ Véase capítulo IV, párrafo 343.

gastos de traslado hasta la escuela secundaria, frecuentemente muy alejada del domicilio familiar. A esta razón, y no a falta de deseo de aprender, ha de atribuirse el escaso número de alumnos no europeos que frecuentan las escuelas secundarias. En 1946 en toda la Unión sólo 22.015 alumnos bantúes asistían a las clases de enseñanza secundaria. A partir de entonces el número parece haber aumentado mucho; pero sigue siendo muy bajo en proporción a la población.

702. Si teórica y prácticamente los programas de las escuelas primarias para los jóvenes africanos son bastante diferentes de los europeos, en la escuela secundaria, por el contrario, los programas y los exámenes aun son los mismos para todos los elementos étnicos.³⁵² Es indudable que los padres de los jóvenes no blancos y los mismos jóvenes no blancos aspiran a una educación planeada para europeos y sancionada por los mismos exámenes que ellos.

703. El diploma que obtienen al terminar sus estudios secundarios (*matriculation*) debería dar a los jóvenes titulares, en principio, acceso a ocupaciones mejor remuneradas que las únicas a que puede aspirar la masa no educada. Pero aquí se interpone precisamente la barrera de color. En realidad, en muchas profesiones las perspectivas de sueldo de los alumnos instruídos y educados no son mejores que la de los bantúes que no reúnen esas cualidades, y puede ocurrir que las dos categorías trabajen lado a lado en las mismas faenas: como barrenderos, estibadores, servicio doméstico o servicio de hotel. De ahí proviene el descorazonamiento, y se sabe con cuánta rapidez y facilidad el sentimiento de que no se ha de hallar un empleo que corresponda más que a una cuarta parte de los conocimientos y facultades que se poseen — es decir, en una palabra, el sentirse frustrado — puede engendrar un complejo de amargura primero, de franca agresividad luego y, finalmente, de rebelión.

704. En la Unión Sudafricana no existen establecimientos escolares distintos que den una enseñanza especial a los futuros maestros de escuela. Los maestros que han de enseñar en las escuelas primarias se forman, especialmente, en las secundarias. Esto es tan cierto que la "élite" y hasta la generalidad de los alumnos no europeos que siguen cursos de enseñanza secundaria hallan su principal, y casi única salida espiritual, en la enseñanza.

iii) LAS UNIVERSIDADES

705. En las diversas cartas de fundación de las universidades de la Unión Sudafricana,³⁵³ no existen "barreras de color" legales que impidan seguir sus cursos a un joven no europeo que tenga el deseo y la posibilidad material de continuar sus estudios y reúna las condiciones exigidas. Pero en realidad sólo dos universidades para europeos admiten estudiantes no europeos a los mismos cursos y conferencias que los primeros: las de Ciudad del Cabo y de Witwatersrand. Una tercera universidad, la de Natal, recibe también estudiantes no europeos; pero éstos siguen cursos exactamente paralelos a los de sus condiscípulos europeos en locales diferentes o a horas distintas. Todos los años se matriculan en la universidad de Witwatersrand entre 100 y 200 estudiantes no blancos y casi el mismo número en la universidad del Cabo; algunos estudian me-

³⁵² Se verá más adelante que esta igualdad está en peligro (párrafo 710).

³⁵³ A diferencia de las escuelas primarias y secundarias, las universidades están bajo el control del Gobierno central y dependen directamente de él desde el punto de vista financiero.

dicina (con infinitas dificultades debido, especialmente, al racismo que hace estragos hasta en las salas de disección)³⁵⁴ o derecho; la mayoría, sin embargo, escogen los estudios de ciencias, letras, administración o pedagogía.

706. Hay además, al sur de la provincia del Cabo, una universidad indígena, la de Fort Hare, fundada en 1916. En materia de exámenes está afiliada a la Universidad de Rhodes (para estudiantes europeos) y da a unos 300 estudiantes una enseñanza todo lo buena que permiten sus modestos recursos. Al lado de una gran mayoría de estudiantes indígenas, esta universidad cuenta también con cierto número de jóvenes "de color" y de jóvenes indos. Las materias que se estudian son muy pocas, los laboratorios inexistentes o primitivos y los profesores mal retribuidos. Se tiene así la sensación de que esta universidad vegeta a pesar de la calidad moral y el saber de sus profesores, y a pesar del entusiasmo con que se consagran al estudio sus alumnos.³⁵⁵

iv) ACCESO A LAS PROFESIONES

707. Este es tal vez el aspecto más patético de la situación racial, cuya repercusión en el dominio educativo examinó la Comisión. Casi todos los caminos, salvo los de la enseñanza o del apostolado, están cerrados a los jóvenes indígenas cultivados que han terminado sus estudios.³⁵⁶ No tienen ni siquiera el recurso de dedicarse a los negocios como los indos, porque su pasado tribal tan reciente y el hábito secular de una economía de subsistencia les han impedido hasta el presente ejercer el comercio en una economía monetaria; de modo que, como compradores de artículos de consumo, son todavía casi siempre clientes de los blancos, de los indios o de las "personas de color".

v) LA PRENSA

708. Pero hay un terreno que parece ofrecer ciertas perspectivas a los bantúes instruidos; el del periodismo. La prensa bantú, la prensa india y la prensa de las "personas de color" son todavía, evidentemente, bien modestas. Se trata únicamente de semanarios que cuentan con un servicio de información muy primitivo. Pero a esta prensa corresponde un papel importante, y ya ha comenzado a desempeñar lo como agente de difusión de diversas nociones elementales: económicas, comerciales, artísticas, históricas; nociones que pueden ser sumamente útiles a las personas que aunque sepan leer, tienen un grado de cultura muy insuficiente. Nada más instructivo a este respecto que el estudio de los diferentes periódicos que componen esta prensa, la cual recuerda bastante, por ejemplo, algún semanario de los Estados Unidos redactado por "personas de color" para "personas de color" hace 30 años: el *Chicago Defender*.

709. Esta prensa fué fundada en un comienzo por europeos con ayuda de fondos también europeos. Uno de los primeros periódicos para indígenas fué creado, por ejemplo, por un grupo de negociantes en té que tenía una segunda intención comercial: la de desarrollar directa o indirectamente entre los indígenas el gusto del

³⁵⁴ Véase a este respecto el testimonio de la Sra. M. Crosfield ante la Comisión (19a. sesión, 5 de agosto de 1953, documento A/AC.70/1). Conviene agregar que el Gobierno de la Unión ofrece todos los años cinco becas para que sendos jóvenes indígenas domiciliados en la Unión puedan seguir estudios de medicina en la Universidad de Witwatersrand.

³⁵⁵ Véase John Hatch, *The Dilemma of South Africa*, 1952, pág. 185.

³⁵⁶ Los estudios dentales están reservados a los jóvenes europeos.

té. La Cámara Minerva conserva aun cierto control de una cadena de periódicos redactados parte en inglés, parte en sesuto, zulú, kosa o chuana. Pero complace comprobar la independencia y el espíritu crítico que demuestran muchos artículos escritos por personas no europeas.

710. Ninguna censura parece impedir la publicación de artículos como el que apareciera recientemente en el principal periódico no europeo de Durban, el *Ilanga lase Natal*,³⁵⁷ acerca del importante informe de la Comisión gubernamental sobre la educación indígena.³⁵⁸ Los autores de este informe proponen poner la educación indígena en manos del Ministerio de Asuntos Indígenas. Esta educación dependía hasta el presente del Ministerio de Educación, Artes y Ciencias de Pretoria (común para todos los grupos étnicos de la Unión) y del Ministerio de Provincias.

Los miembros de esa Comisión querrían diferenciar netamente esta educación de la de los europeos, hacerla menos "académica" y más práctica. Las asociaciones de maestros y educadores indígenas han rechazado enérgicamente esas conclusiones. El autor del artículo del *Ilanga lase Natal* tampoco está de acuerdo con ellas; teme, especialmente, que el Ministerio de Asuntos Indígenas "reglamente" la enseñanza indígena con arreglo a su ideología; "se le asignarle un contenido más estrecho y más 'práctico'", es decir, apto para confinar, aún más estrechamente, a la futura generación joven en ocupaciones que se consideran demasiado duras, demasiado penosas o demasiado sucias para los europeos, y que están miserablemente retribuidas. El autor sugiere que más urgente que el cambio administrativo es dar una enseñanza, por lo menos rudimentaria, al número inquietante de niños indígenas que jamás han visto el interior de una sala de clase. Luego recuerda que el Estado gasta anualmente 50 libras esterlinas por cada niño europeo, 16 por cada niño asiático o "de color" y siete por cada niño indígena.

711. Todos los números de estos periódicos llevan noticias sobre cuestiones de educación, tal es el interés que estas materias despiertan entre redactores y público. Se invita a veces a los lectores a tal o cual concierto (dado en tal sala de Sophiatown a beneficio de una nueva escuela africana metodista, o se habla de la conferencia anual de la Transvaal African Teachers' Association, etc.

712. Dicho en pocas palabras, esta prensa tiene ya un valor educativo que parece haya de ir en aumento. Está en pleno desarrollo; los anuncios se multiplican, aún los de las casas europeas que se dan cuenta del creciente poder de compra de la población bantú de las ciudades. Algunas quejas contra los europeos se expresan con toda franqueza, a veces no sin sarcasmo. En el terreno cultural éste es, tal vez, el principal sector en que la política de segregación racial (*apartheid*) de hecho, que implica la existencia de una prensa bantú y una prensa india distintas de la europea y, por consiguiente, bastante pobres, se acepta como cosa natural o, por lo menos, sin resentimiento.

II. Aspectos políticos

713. Los aspectos políticos y parlamentarios de la política de segregación racial (*apartheid*) son, sin duda alguna, los que más duelen al pequeño grupo de bantúes,

³⁵⁷ Junio de 1953.

³⁵⁸ Véase U.G. No. 53/1951.

indos y "personas de color" que han cobrado conciencia política al adquirir una cultura europea, o establecer contactos estrechos y prolongados con esta cultura en un nivel elevado. Testigos de las luchas parlamentarias entre los dos grandes partidos europeos: el Partido Nacionalista (*Nationalist Party*) y el Partido de la Unión (*United Party*), no sólo siguen esas luchas desde las columnas de la prensa; no sólo las comprenden sino que saben que es sobre ellos mismos sobre quienes los blancos legislan, y que su existencia, no demasiado buena de por sí, puede empeorar como resultado de esas leyes. Comprenden perfectamente el sentido de las maniobras que se preparan y discuten en la Asamblea (*House of Assembly*) y se les ve particularmente atentos y alarmados si su principal carta de triunfo, su gran potencial de fuerza en la lucha por los derechos fundamentales ya adquiridos en algún otro territorio africano — a saber: la dirección de una masa que no sabe expresarse, pero que es compacta — se encuentra directamente amenazado por la legislación nueva.

i) TRES LEYES RECIENTES

714. A esta sensibilidad particular ha de imputarse lo enérgico de las protestas puestas por la "élite" de los no blancos (sostenida por una ala del Partido de la Unión) a tres leyes recientes: 1) la Ley No. 44 de 1950, sobre la represión del comunismo, así como la enmienda a esta ley (No. 50, 1951); 2) la Ley No. 3 de 1953 sobre la seguridad pública, y 3) la Ley No. 8 de 1953, que modifica la legislación penal.

715. La primera de esas leyes provocada, por lo menos en parte, por revelaciones sobre distintas actividades comunistas,³⁵⁹ tiene por objeto, con arreglo a los términos mismos de que se sirvió en su exposición de motivos el Ministro de Justicia, el Honorable C. R. Swart,³⁶⁰ "declarar organización ilegal el partido comunista de la Unión Sudafricana; adoptar disposiciones para declarar ilegales otras organizaciones que preconizan la acción comunista y prohibir ciertas publicaciones periódicas u otras, así como prohibir también ciertas actividades comunistas".

716. El rasgo sobresaliente de la ley es su definición amplísima de comunismo. El comunismo está definido en el artículo 1 de la ley como la doctrina del socialismo marxista expuesta por Lenin y Trotzky, las del Comintern y el Cominform y las teorías relacionadas con ellas, y se aplica especialmente a toda doctrina o programa que tienda:

- i) A instaurar un régimen despótico fundado en la dictadura del proletariado y que no admita más que una sola organización política;
- ii) A provocar en la Unión cambios políticos, industriales, sociales o económicos que inciten a la acción o al desorden, violando o amenazando violar la ley por acción o por omisión, o recurriendo a medios que implican la incitación a la agitación o al desorden o la comisión de tales acciones, omisiones o amenazas;
- iii) A provocar en la Unión cambios políticos industriales, sociales o económicos bajo la dirección o con el concurso de un gobierno extranjero o de una institución extranjera, uno de cuyos fines sea favorecer la

instauración en la Unión de un sistema similar al vigente en un país sometido a un régimen despótico fundado en la dictadura del proletariado;

- iv) A fomentar la hostilidad entre la raza europea y las razas no europeas en la Unión Sudafricana, lo que podría favorecer la instauración de un régimen despótico fundado en la dictadura del proletariado, o introducir en la Unión los cambios mencionados anteriormente en el inciso ii).

717. Esta ley no es discriminatoria, y se aplica tanto a los blancos como a los no blancos. Y, de hecho, hasta el presente ha sido aplicada tanto contra unos como contra otros (en particular contra ciertos dirigentes blancos del movimiento obrero sindicalista). Pero su mira oculta más aguda parece dirigirse a: a) los parlamentarios europeos que son representantes y defensores oficiales, pero muy enérgicos, de los indígenas;³⁶¹ b) los dirigentes no europeos a los que el inciso ii) priva en realidad de la posibilidad de expresar públicamente su oposición a tal o cual medida gubernamental y tratar de hacerla compartir por su auditorio. Porque todo orador convencido que sabe emocionar a las multitudes puede ser considerado agitador, "clasificado" (*named*) como comunista, y condenado a una pena hasta de 10 años de prisión.

718. La enmienda de 1951 a esta ley está destinada a llenar ciertas lagunas que habían podido observarse en la ley primitiva.

719. Las dos otras leyes mencionadas anteriormente tienen por objeto: la primera, "garantizar la seguridad pública y el mantenimiento del orden público en caso de crisis"; la segunda, agravar las penas previstas por la legislación penal "para ciertos delitos cometidos en circunstancias determinadas". Esta ley contiene dos innovaciones que vale la pena señalar: puede condenarse a las mujeres a las penas corporales previstas en ella; esas penas sancionan infracciones que en la mayoría de los casos son delitos políticos.

720. Si se examina con cuidado este conjunto de leyes, se advertirá que, entre otros fines, parecen tener y seguramente tendrán, el efecto de hacer mucho más difíciles que antes para los organizadores no blancos el desencadenar cualquier campaña concertada de resistencia contra ciertas leyes, y hasta impedir a los dirigentes no europeos señalar su oposición a cualquier proyecto de ley presentado por el Gobierno o criticarlo.

721. Se concibe que los más activos de esos dirigentes — los que sienten la vocación de despertar la conciencia de las multitudes (no blancas) haciéndoles ver las condiciones de inferioridad en que se hallan en relación con la minoría privilegiada (los blancos) — tasan el freno y se pregunten si no van a verse obligados a acudir a la actividad clandestina.

ii) LEY DESTINADA A DAR UNA REPRESENTACIÓN DIFERENTE A CIERTAS CATEGORÍAS DE ELECTORES

722. Hay otra ley, que por cierto ha sido declarada nula por la *Appellate Division*, que desde hace tres años se ha convertido en el centro de las discusiones políticas y que interesa y apasiona incluso, por diversos motivos, a todos los no europeos adelantados, porque tiene como objeto y produciría el efecto de colocar a una parte de la población, la que constituyese las "personas de color", que disfrutaban, en la Provincia del Cabo, de derechos electorales de importancia desde 1853, a una situación calca-

³⁵⁹ Véase, por ejemplo, los informes de las Comisiones de Encuesta sobre los desórdenes en Krugersdorp, Newlands, Randfontein y Newclare (U.G. 47/1950) y sobre los desórdenes de Witzieshoek (U.G. 26/1951).

³⁶⁰ Véase el *Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, 1950, pág. 596.

³⁶¹ Así fué como Sam Kahn, antiguo miembro de la Asamblea, fué privado de su representación (*unseated*) en virtud de esta ley.

da de la que impone a los indígenas la ley de 1936.³⁶² Esta ley No. 46 de 1951 ha sido analizada en el capítulo precedente³⁶³ y no se insistirá aquí sobre las peripecias por las que tuvo que pasar.³⁶⁴ Pero tiene valor simbólico y contribuye, nada más que por la amenaza que representa, a mantener el ambiente actual de expectativa y tirantez.

723. Como es natural, conmueve a la parte más adelantada políticamente de las "personas de color". Electoras, a la par de los blancos desde 1853, esas personas se sentían orgullosas de verse asimiladas en este punto a los europeos de cuya sangre participan, aunque el sufragio no sea para ellas "universal" y sólo esté concedido a unas 40.000 personas. Menos comparativas que los africanos, a menudo indecisas, precisamente en razón de su doble herencia, algunas veces dan la impresión de vacilar en su línea de conducta política; están además, divididas y algunas de las moderadas llevan su moderación hasta la indiferencia.

724. Pero hay algo que resulta evidente desde que el Dr. D. F. Malan, Primer Ministro, recibió, el 14 y 15 de agosto de 1953, a cuatro delegaciones de "personas de color" en presencia de otros dos miembros de su ministerio. De esas delegaciones, las tres que parecieron ceder a los argumentos³⁶⁵ y a la persuasión del Primer Ministro representan pequeñas fracciones minoritarias con intereses especiales.

En cambio, la *Coloured People National Union* dirigida por el Sr. George Golding, que sigue rechazando categóricamente la "representación diferente", es una organización realmente representativa en la que figuran todos los elementos importantes de la colectividad urbana.³⁶⁶

725. Esta ley interesa también a los africanos, porque ven en ella un indicio más de la orientación que el Gobierno sigue, cada vez con mayor empeño: la reducción continua de las libertades, de los derechos y de las posibilidades de progreso de todos los no europeos. Además, cierto número de "personas de color" habitan en los sectores reservados a los indígenas, toman parte en su vida y, de inteligencia más despierta, se convierten a veces en sus jefes reconocidos.

726. Pero los indios parecen más interesados aun porque el destino que acecha a las "personas de color" es precisamente el que les habría tocado en suerte si se les hubiese aplicado la ley No. 28 de 1946 de tenencia de tierras por asiáticos y de representación de los indios (llamada por éstos "la ley del *ghetto*"). Esta ley no ha sido aplicada gracias a la oposición resuelta y al boicoteo con que fué recibida.

727. Pero todas estas leyes contienen una disposición idéntica — como también la *South Africa Act* de 1909 — que provoca el descontento general entre las personas más adelantadas y suscita críticas severas: es la disposición que confía a europeos la representación en el Parlamento de los grupos étnicos no europeos, y la frase tradicional que, desde la Ley de la Unión de 1909, deter-

mina los requisitos necesarios para ser nombrado senador por el Gobernador General: "... principalmente por el conocimiento profundo que habrá adquirido, gracias al ejercicio de sus funciones oficiales, o de cualquier otro modo, de las necesidades y de las aspiraciones razonables de las razas de color del Africa del Sur".

La misma fórmula reaparece, por ejemplo, en las disposiciones de la Ley No. 28 de 1946 que trata de la representación de los indios, con la única diferencia que se dice "indios de las provincias de Natal y Transvaal" en vez de "razas de color del Africa del Sur".

728. Lo trágico del caso está, en realidad, en que, si esa representación de los intereses de las razas de color confiada a personas europeas era todavía aceptable y aceptada por los interesados hace unos 40 años, no lo es hoy ya de la misma manera. La mentalidad de un pupilo menor de edad ha cedido el paso a la de un mayor de edad que arde en deseos de emanciparse y que no quiere ser tratado más como irresponsable. En los medios "adelantados" de los tres grupos no blancos se trata de saber cuál es el criterio para decidir si una de las "aspiraciones" es "razonable" o por el contrario "irrazonable". ¿Sería, por ejemplo, un desatino que en una fábrica un capataz (*foreman*), de color, que estuviera realizando el trabajo de un capataz blanco, menos idóneo, pero indispensable según el reglamento, aspirara a cobrar el mismo salario?

Un indígena, el Sr. Z. K. Mathews, profesor de la Universidad de Fort Hare, se ha pronunciado contra el carácter paternalista, que le parece arcaico, de esa persistente representación de los no blancos por los blancos en estos términos: "Los africanos han dejado de interesarse en estar representados por europeos. La historia humana no ha producido aún un grupo de hombres capaz de discernir lo que conviene a los demás tan imparcialmente, que pueda prescindirse de una forma de gobierno a cargo de los gobernados mismos (*self-government*). Los africanos seguirán creyendo que, cuando tratan con sus conciudadanos blancos, están tratando con seres humanos falibles..."³⁶⁷

iii) LA LEY SOBRE LAS AUTORIDADES BANTÚES

729. Hay otra ley de carácter político que constituye una causa grave de descontento y de oposición entre el grupo selecto y urbano de los bantúes. Se trata de la Ley No. 68 de 1951 relativa a las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes (*Bantou Authorities Act, No. 68 of 1951*) que se analiza más arriba.³⁶⁸

Se propone esencialmente aprovechar, mejor que durante el régimen que regía anteriormente la administración de las Reservas Indígenas, la autoridad de los jefes de tribu, asistidos por su consejo tribal; la idea, heredada de Lord Lugard y la administración colonial británica de comienzos de siglo, parece justa: hay que construir sobre lo existente, y el sistema de los consejos de tribu que prevalece en las sociedades primitivas contiene los gérmenes de una sociedad democrática de nuestros tiempos. Una de las constituciones más modernas que conozca la Comisión, para colectividades indígenas, la que las Naciones Unidas elabora para Eritrea, se inspira en parte en esa idea.³⁶⁹ Pero Eritrea no es un territorio

³⁶² Véase Capítulo VI, párrafo 469 y siguientes.

³⁶³ Véase Capítulo VI, párrafo 478 y siguientes.

³⁶⁴ Y por las que acaba de pasar recientemente. Véase Capítulo VI, párrafo 208.

³⁶⁵ A saber, que una representación diferente no significa una disminución de derechos, sino que el "elector" de color los ejercerá de un modo "diferente y más eficaz". Véase el *Times*, de Londres, del 17, 19 y 20 de agosto de 1953.

³⁶⁶ Las 200.000 "personas de color" de la ciudad de El Cabo (donde están casi en igualdad numérica con los europeos) constituyen realmente "el grupo dinámico" de la masa de sus hermanos de raza.

³⁶⁷ *The African response to racial laws*, de Z. K. Mathews en *Foreign Affairs*, octubre de 1951, página 97.

³⁶⁸ Véase Capítulo VI, párrafo 483 y siguientes.

³⁶⁹ Véase "Informe definitivo del Comisionado de las Naciones Unidas en Eritrea", Nueva York, 1952 (especialmente el párrafo 670).

enclavado en otro, menos aún una multitud de territorios incrustados en un Estado europeo de economía capitalista muy adelantada. Convendría saber si la yuxtaposición en un mismo Estado de "autoridades bantúes" y, de una administración europea, es posible o no.

730. En todo caso, el Gobierno nacionalista se ha lanzado decididamente por ese camino. El 18 de junio de 1953, *Die Burger*, diario de El Cabo, publicaba un telegrama de Pretoria anunciando la primera toma de posesión de autoridades bantúes en una reserva indígena; se trataba concretamente de la reserva de Witzieshoek de la que ya se ha hablado anteriormente.

Un mes antes se había publicado en la Gaceta Oficial (*Gazette*)³⁷⁰ un "Reglamento general para las autoridades tribales bantúes" que la Comisión estimó debía examinar detenidamente.

La Comisión se limitará a señalar dos hechos que resultan de dicho examen:

1) Los jefes reconocidos por el Gobierno sudafricano pueden ser considerados como funcionarios a sueldo. Así, en el formulario de presupuesto anual que se publica como anexo, se encuentra al principio del capítulo "Cálculo de gastos" la mención siguiente: "Administración: Jefe: sueldo e indemnizaciones . . .".

Con el nuevo régimen cualquier jefe puede ser destituido, como lo fué recientemente Albert James Luthuli, jefe zulú de la *Grandville Mission Reserve*, por haber desplegado una actividad considerada incompatible con sus funciones.

2) Si se examina la parte del reglamento que trata del nombramiento de consejeros de tribu, por parte de los jefes, se destacan, entre otras, las dos disposiciones siguientes:³⁷¹

"El Comisionado de asuntos indígenas tendrá el derecho de poner el veto al nombramiento de consejero de la persona que sea, y . . . la persona de que se trate dejará de ser consejero.

"El Comisionado de Asuntos Indígenas tendrá el derecho de poner el veto al nombramiento de cualquier persona designada para ocupar el lugar de un consejero cuyo nombramiento haya sido objeto de un veto . . ."

731. Después de leer estas disposiciones reglamentarias, que demuestran el carácter de estas "autoridades bantúes", sorprende menos encontrar este juicio del profesor Mathews sobre la ley que las crea:

" . . . Se nos describe este sistema como la "Carta Magna" de los africanos. Pero a ellos les parece un gran paso atrás. El verdadero efecto de la ley en cuestión será extender y afianzar la autoridad europea. Los bantúes quedarán divididos en una multitud de unidades, cada una de las cuales tendrá la apariencia, pero no la substancia del poder. El objetivo es aplazar indefinidamente el desarrollo del sentido de unidad nacional de los africanos. Estos no han sido consultados respecto a la ley; de haberlo sido, sus jefes la habrían rechazado, puesto que los esfuerzos de todos los dirigentes africanos responsables están encaminados a unir entre sí los diferentes grupos tribales."

732. La imparcialidad obliga a señalar que, con arreglo a la ley, las atribuciones de los jefes en materia financiera han sido constantemente aumentadas y ello permitirá llegar antes al momento en que la colectividad afri-

cana será capaz de administrar con prudencia un presupuesto. Este aprendizaje, desde luego, es saludable.

733. Pero la Comisión duda de que el sistema logre imponerse. Se oponen unánimemente a él los nuevos dirigentes indígenas de las ciudades. Les será seguramente fácil desacreditar a sus rivales, los jefes tradicionales de las Reservas, presentándolos como servidores y juguetes de la minoría dominadora, es decir, de los europeos.

III. Propiedad y residencia; la habitación; la bebida; relaciones con la policía

734. La mezcla, en el título de esta sección, de todos esos diversos aspectos de la vida cotidiana de los europeos parece, a primera vista, arbitraria e ilógica. Pero, como se verá, no lo es en África del Sur. Existe allí un todo indisoluble que conviene tratar en bloque, porque probablemente ningún otro — ni siquiera el complejo trabajo-salarios-alimentación-transportes — que se estudiará más adelante, es causa de tirantezas raciales tan peligrosas.

i) PROPIEDAD Y RESIDENCIA

735. Hemos visto en el capítulo precedente³⁷² que si los indígenas están sometidos en toda la Unión Sudafricana desde 1936, a un régimen muy severo de prohibición de tener propiedades fuera de sus Reservas, los indios han podido en cambio resistir hasta 1946 a los intentos sucesivos de limitar legislativamente el derecho de propiedad que les fué reconocido en Natal a la expiración de sus contratos de trabajo como inmigrantes.

736. En cuanto a las "personas de color", tenían, en la provincia del Cabo, exactamente los mismos derechos, en materia de propiedad, que los europeos. De aquí que no se les haya mencionado en el capítulo dedicado a la discriminación legislativa en esta materia.

Sin embargo, a medida que se extendía la Ciudad del Cabo y que los europeos mostraban una preferencia por residir en sus suburbios, donde las "personas de color" moraban a menudo como propietarios, éstas se vieron colocadas de hecho en una situación difícil y fueron incluso desalojadas gradualmente.³⁷³ Los europeos compraban los terrenos a un precio que, desde el punto de vista del vendedor, parecía elevado, pero que era en realidad, muy inferior al valor real. Al mismo tiempo se iban constituyendo sindicatos inmobiliarios que compraban a bajo precio inmensos terrenos situados en una zona suburbana que se inundaba parcialmente durante la temporada de las lluvias y que se conocía con el nombre de "tierras bajas del Cabo" (*Cape Flats*). Las revendían luego a las "personas de color" bajo la forma de "arriendo con opción de compra" con beneficios considerables. Y así, poco a poco, muchas familias de color se vieron obligadas a vivir en tugurios que figuran entre los peores de la Unión Sudafricana.

737. En adelante, como se ha visto, los tres grupos étnicos no blancos quedarán sometidos, en virtud de la Ley No. 41 de 1950 sobre zonas reservadas (*Group Areas Act*),³⁷⁴ a condiciones uniformes, que muchos de los interesados temen, sin embargo, sean peores que las de antes. Pero eso ocurrirá cuando haya llegado a su término un proceso cuya complicación debió perverse.

³⁷² Véase capítulo VI, párr. 548 y siguientes.

³⁷³ Véase *The Dilemma of South Africa*, de John Hatch, pág. 211.

³⁷⁴ Véase capítulo VI, párr. 555 y siguientes.

³⁷⁰ Número de 18 de mayo de 1953, páginas 33 a 58.

³⁷¹ *Gazette*, No. del 8 de mayo de 1953, página 34.

Para el legislador se trataba de desmenrar la madeja racial en toda la extensión del país, y sobre todo de separar los diversos grupos que se mezclaban en las grandes ciudades de rápido crecimiento, como Johannesburg y Durban, de extirpar de una vez para siempre las "manchas negras" o de otra clase en las zonas habitadas especialmente por europeos, y las "manchas blancas" en las zonas habitadas especialmente por bantúes, indios o "personas de color". La puesta en práctica es naturalmente lenta y laboriosa. Se está actualmente en la etapa de la fiscalización detallada de todas las transacciones inmobiliarias (inclusive los arrendamientos) con objeto de prohibir las que no han tenido como efecto dar un paso adelante en la dirección que se propone la ley.

738. Para dar una idea de la dificultad de esa fiscalización, la Comisión se limitará a citar dos casos entre centenares de ellos que se han presentado recientemente tan sólo en la Ciudad del Cabo:

"1. La Comisión de El Cabo de la Land Tenure Advisory Board (el Organó Central de la Fiscalización) ha comenzado hoy en la Ciudad del Cabo a despachar más de 30 demandas fundadas en la *Group Areas Act*. El Sr. H. M. Peywalker, indio, ha pedido permiso para ocupar una habitación y la cocina de su propia casa de Pope Street, Salt River. El Sr. Peywalker declaró que él y su familia habitaban dicha casa, pero que un cuarto y la cocina estaban alquiladas a "personas de color". Deseaba ahora recuperar esas habitaciones, pero como estaban alquiladas a personas de un grupo racial diferente, le hacía falta la autorización del Consejo Consultivo.

"2. Un malayo, Mohamed Alie, pidió al Consejo autorización para ocupar en la calle Lady Grey, de Paarl, una casa cuyo propietario anterior era un europeo. Declaró que la casa estaba situada detrás de una fábrica. Personas, no europeas, de una lavandería cercana, pasaban delante de la casa al ir y al volver de su trabajo. A ningún europeo se le ocurriría vivir allí. Añadió que el barrio era un barrio mixto en el que hay europeos, indios, malayos y "personas de color".

En ambos casos el Consejo reservó su decisión."³⁷⁵

Son fáciles de imaginar los quebraderos de cabeza que se presentan a las municipalidades encargadas por la ley de proponer determinaciones o delimitaciones de zonas que se reservarán a este o aquel grupo étnico. El problema es particularmente difícil en Johannesburg, donde habrá que trasladar a grupos enteros de la población; el temor de esos traslados (en los que todo el mundo teme perder con el cambio, por primitiva que sea su habitación actual) crea un estado de inseguridad capaz de agravar el estado crónico de tirantez racial.

ii) HABITACIÓN

739. La Comisión ha dispuesto de una abundante documentación impresa, fotográfica y cinematográfica sobre la habitación de los no europeos en Africa del Sur. El Reverendo Michael Scott y el Sr. Tom Wardle, que conocen bien Johannesburg el uno y Durban el otro, cuya miseria han podido medir en el ejercicio de su profesión, presentaron a la Comisión informaciones que corroboraron las que ya tenía antes de oír a estos testigos. La cosa está, pues, fuera de duda: decenas de millares de no europeos están acampados, mas bien que habitan, en las peores condiciones de promiscuidad, de

suciedad y de miseria, expuestos a todos los vicios y a todas las enfermedades.

740. Tratando de analizar la situación que existe especialmente en los alrededores de Johannesburg, y comparándola con la de los barrios periféricos pobres de muchos países, la Comisión ha comprobado que la insuficiencia notoria de la construcción se debe, entre otras cosas, a la disparidad entre el costo elevado de amortización de todo inmueble nuevo, y el arrendamiento que los obreros, peones, acarreadores y pequeños empleados pueden pagar, razonablemente, dado el costo de la vida.

En la Unión Sudafricana, sin embargo, esa diferencia es mucho mayor que en la mayoría de los países. Hasta fecha muy reciente, los alojamientos urbanos de los bantúes estaban construídos únicamente por obreros blancos calificados que cobraban jornales tres veces más elevados que los de los jefes de familia que se trataba de alojar con sus esposas e hijos. De ahí que las municipalidades, deseosas de alojar a los subprivilegiados, tuviesen que correr en gran parte con los gastos de las viviendas "subeconómicas" que se veían obligadas a construir. Y las cargas llegaban a ser tales para los contribuyentes blancos recalcitrantes que hubo que salir a cualquier precio, de ese atolladero.

Tal es el origen de la Ley No. 207 de 1951 que trata de que los propios bantúes construyan las viviendas que les están destinadas. Esta ley tiene también sus aspectos discriminatorios que han sido analizados en el capítulo precedente.³⁷⁶

iii) LA BEBIDA

741. El problema no se plantea para los malayos, que, por ser mahometanos, no consumen vino ni bebidas alcohólicas, ni para los indios mahometanos. Para las "personas de color" se plantea con urgencia pero con un aspecto particular, el del alcoholismo inveterado y, como consecuencia, el peligro de decadencia de todo el grupo étnico.³⁷⁷

742. Para los bantúes adquiere, como se verá, una importancia especial en relación estrecha con el domicilio urbano.

743. La prohibición de vender a los indígenas bebidas alcohólicas está en vigor en Africa del Sur desde mucho antes de la *South Africa Act* de 1909, pero no afectaba a una bebida especial, la cerveza "kaffir" hecha con sorgo mondado y molido (*Kaffir corn*), fermentado muy ligeramente, cuya graduación en alcohol no pasa del 2%. Aparte del carácter inofensivo de esa bebida, había una razón de más peso para actuar con mucho cuidado en esta materia ya que esa cerveza tenía para los indígenas, y todavía lo conserva en parte, un valor casi sacramental. Se comprenderá por que:

En la tradición religiosa de los bantúes paganos, si los vivos descuidaban sus deberes para con sus antepasados, éstos podían provocar enfermedades entre los miembros del *kraal*, causar la muerte del ganado o secar las cosechas. El jefe de familia, que es también sacerdote, debe interceder ante ellos y, para esto, hacerles presentes de carne y de cerveza. Estos presentes deben depositarse en el *cmsamu*, es decir en la parte baja de la pared de la choza situada frente a la entrada. Es un lugar sagrado. No es que ese rito siga siendo observado en todas partes,

³⁷⁶ Véase capítulo VI, párr. 608.

³⁷⁷ Véase sobre esto el Informe del Comisionado de Asuntos de las "Personas de Color" para el año que terminó el 31 de marzo de 1952 (V.G.45/1952), págs. 18 y 19.

³⁷⁵ *Cape Argus*, 12 de junio de 1953.

pero, por lo menos, los bantúes del Africa del Sur le rinden un "complejo cerveza" (comparable a su "complejo ganado") que confiere un carácter especial a la solemnidad de beber cerveza en común.

Se ha publicado recientemente un documento muy curioso que confirma que se trata de una verdadera institución tradicional. Es un conjunto de experiencias personales vividas por A. S. Mopeli-Paulus, jefe basuto nacido en Wietziesshoek, a las que ha dado cierto estilo de ficción un escritor inglés, Peter Lanham, y publicadas con el título de *Blanket Boy's Moon*.³⁷⁸ Los sudafricanos que conocen la vida y la mentalidad de los bantúes parecen reconocer unánimemente que se trata, bajo la forma de una acción y un diálogo ficticios, de observaciones sociológicas auténticas hechas por un bantú desde el punto de vista bantú y que este cuadro sombrío de la vida actual de los indígenas desgarrados entre el mundo conceptual de sus antepasados y el de los blancos, se ajusta a la realidad. Casi no hay capítulo del libro que no se refiera a celebraciones semirituales en las cuales la cerveza "kaffir" desempeña el papel principal.

744. Desde que los bantúes trajeron consigo a las ciudades la costumbre de beber juntos cerveza en ocasiones determinadas, toda una serie de leyes y enmiendas sucesivas han venido a reglamentar, para todo el territorio de la Unión, la fabricación, la distribución y el consumo de la cerveza "kaffir" en las zonas urbanas.³⁷⁹

745. Esta es, en síntesis, la situación:

Hay tres sistemas de distribución de la cerveza "kaffir":

a) La fabricación local, pero en cantidad y con arreglo a condiciones que están también reglamentadas;

b) La venta por indígenas que deben estar provistos de una licencia;

c) El monopolio de las municipalidades.

746. Si las autoridades locales no se encargan ellas mismas de distribuir la cerveza "kaffir", o no toman disposiciones para que sea vendida con licencia, la fabricación doméstica es legal. También puede autorizarse la fabricación doméstica al propio tiempo que la distribución municipal o la venta con licencia. El Ministro tiene el derecho de prohibir la fabricación doméstica si considera que no está justificada por las condiciones locales, dado el carácter flotante de la población indígena, o que perjudica los intereses de los indígenas por los abusos comprobados.

747. Los grandes municipios, como Johannesburg o Pretoria, han adoptado el sistema del monopolio municipal y venden la cerveza "kaffir" en las cantinas. Pero, de los tres sistemas, éste es seguramente el que suscita mayores protestas de parte de los consumidores. Prefieren el sistema de fabricación doméstica y reivindican enérgicamente el derecho de dedicarse a ella. Aducen múltiples argumentos: el carácter de bebida nacional que tiene para ellos la cerveza "kaffir"; su valor nutritivo (confirmado efectivamente por las autoridades médicas); la importancia de esa bebida en su vida social y religiosa; el precio demasiado elevado que deben pagar en las cervecerías municipales; los beneficios "escandalosos" que, merced a esos precios elevados, acumulan las municipalidades, etc.³⁸⁰

³⁷⁸ Collins, Londres 1953.

³⁷⁹ Conviene citar especialmente la *Natives (Urban Areas) Act* de 1923; la *Liquor Act* de 1928; la *Natives (Urban Areas) Amendment Act* de 1937; la *Natives (Urban Areas) Consolidation Act* de 1945.

³⁸⁰ Esos beneficios ingresan, sin embargo, en la Cuenta de Rentas Indígenas (*Native Revenue Account*).

748. Todo el que haya conocido o estudiado los efectos múltiples y los interioridades de la prohibición de bebidas alcohólicas en los Estados Unidos de América entre 1920 y 1932, extensiva a toda la población, comprenderá en qué medida una prohibición o una reglamentación discriminatoria, aplicable solamente a una parte de la población, puede resultar para ella vejatoria y hasta exasperante. La Comisión se limitará a citar, casi al azar, dos extractos de reglamentos recientes en esta materia.

749. A raíz de los descubrimientos de 1946, se han puesto en explotación nuevas minas de oro en el Estado Libre de Orange. Una de ellas es la *Loraine Gold Mines, Limited*, situada en Allanridge, distrito de Odendaalsrus. Entre los edictos oficiales (*Government notices*) que aparecen en la Gaceta Oficial (*Gazette*) del 1° de mayo de 1953 figura el siguiente:

"Con arreglo a las disposiciones del artículo 127 (1) de la ley No. 30 de 1928 sobre bebidas alcohólicas, yo, Charles Robberts Swart, Ministro de Justicia de la Unión Sudafricana, autorizo la fabricación y el consumo, en los locales de las minas de oro de *Loraine Ltd.*, situadas en Allanridge, distrito de Odendaalsrus, provincia del Estado Libre de Orange, de cantidades razonables de cerveza "kaffir" que no excedan de siete pintas por empleado y por semana, que dicha compañía suministrará gratuitamente a sus empleados indígenas y personas de color; dicha fabricación y dicho consumo estarán sujetos a la fiscalización de una persona europea del sexo masculino que será responsable."

Para los indígenas esta disposición está viciada naturalmente por dos consideraciones: en primer lugar, ese límite de medio litro por día parece insuficiente a muchos de los interesados. Y realmente, teniendo que soportar el calor tórrido, el sudor y la tierra en las galerías del fondo de las minas, los mineros no se resignan a estar reducidos a ese medio litro diario. Luego, la "persona responsable del sexo masculino" es obligatoriamente europea, de modo que se alza otra vez la barrera de color entre los dominadores y los dominados.

750. Otra reglamentación, no menos característica, es la que rige, según las disposiciones del artículo 34 de la *Natives (Urban Areas) Consolidation Act* de 1945, enmendada, la administración y la vigilancia de los locales donde se fabrica, se vende o se sirve la cerveza "kaffir" en la zona urbana de Estcourt, provincia de Natal.

Entre otras cosas, se estipula lo siguiente:

"2) A reserva de las disposiciones del apartado 3 del [presente reglamento] la cerveza "kaffir" podrá venderse o servirse únicamente: "a) Entre semana, con excepción del Día Votivo, de las 8 a las 18.30 horas;

"b) Los domingos y el Día Votivo, entre las 14 y las 18 horas . . ." " . . . La autoridad urbana local podrá autorizar al funcionario competente, por resolución votada en conformidad con el inciso 3 del artículo 34 de la *Natives (Urban Areas) Consolidation Act* de 1945, para que extienda, en los casos que hayan sido aprobados, permisos escritos para la venta y el suministro de cerveza "kaffir" en cantidades no superiores a cuatro "gallons" (16 litros) destinados al consumo fuera de los locales mencionados en el inciso c) del artículo 1° del reglamento.

"6) Ningún indígena del sexo masculino que aparentemente tener menos de 18 años, y ningún indígena del

sexo femenino, sea cual fuere su edad, podrá entrar ni permanecer en una sala donde se venda cerveza "kaffir" a indígenas del sexo masculino, salvo en las condiciones previstas en el artículo 8 del reglamento.

7) Ningún indígena del sexo masculino, sea cual fuere su edad y ningún indígena del sexo femenino que aparente tener menos de 21 años, podrá entrar o permanecer en un local donde se venda "cerveza kaffir" a indígenas del sexo femenino, salvo en las condiciones previstas en el artículo 8 del reglamento."

La simple lectura de estas cuantas disposiciones tan detalladas, comparadas con las necesidades y las aspiraciones, "razonables" o no, de los indígenas, revela muchos de los motivos de queja o de discusiones posibles: cierre de las cervecerías a las 6 de la tarde, determinación de la edad "aparente" de los jóvenes, etc.

751. Pero, prescindiendo de esta reglamentación discriminatoria llevada hasta sus últimos detalles, hay algo mucho peor, y es aquí donde entra el factor alojamiento y vida privada de los indígenas:

En primer lugar, la prohibición de la fabricación doméstica de cerveza "kaffir" en algunas grandes ciudades como Johannesburg parece haber estimulado la fabricación ilícita de preparados mucho más fuertes y más nocivos, como el *skokiaan* y el *barberton*, que fermentan con mucha más rapidez y son, por lo tanto, fáciles de fabricar clandestinamente.

De ahí ha salido todo un comercio ilícito, ligado a menudo con el de la prostitución. Este comercio está en gran parte en manos de mujeres bantúes a quienes se conoce en toda el Africa del Sur con el apodo humorístico de "reinas de las tabernas ilícitas" (*Shebeen Queens*).

752. Pero el factor que más irrita a todos los indígenas es la frecuencia con que la policía europea se presenta a todas horas del día y de la noche a registrar sin mandato las casas de los barrios indígenas para asegurarse de que no hay en ellas depósitos ocultos de bebidas alcohólicas fabricadas ilícitamente. Innumerables detenciones efectuadas en los domicilios e incidentes de toda clase son a consecuencia natural de ello. Los habitantes, y sobre todo las dueñas de casa, llegan a exasperarse tanto que esos incidentes pueden fácilmente degenerar en desórdenes graves. La Comisión mencionará entre muchos otros, los más característicos que ocurrieron en dos suburbios de Johannesburg, en Randfontein el 11 de noviembre de 1949, y en Newclare el 29 de enero de 1950.³⁸¹

753. El 11 de noviembre de 1949, a las 6.45 de la tarde, tres policías entraron en el barrio reservado (*location*) de Randfontein para ver si había bebidas alcohólicas en una casa que tenían bajo sospecha. No encontraron bebidas alcohólicas, pero advirtieron en el suelo un charquito de *barberton*. La investigación continuó. Muchos hombres jóvenes y mujeres, visiblemente hostiles, empezaron a agolparse frente a las puertas de entrada y trasera de la casa registrada. Se lanzaron piedras contra la casa. Al salir, los tres policías fueron acogidos con una lluvia de piedras y tuvieron dificultades para alcanzar su automóvil. Llegaron refuerzos de la policía. Los indígenas eran ya varios centenares. La tirantez aumentaba. Las pedradas aumentaban. Las mujeres incitaban a los hombres, que eran de 500 a 700. El informe hace constar lacónicamente en el párrafo 115 (página 7): "El peligro de quedar copados era inminente y exigía hacer uso de las armas de fuego."

³⁸¹ Véase informe gubernamental U.G. 47/1950.

Como resultado, tres hombres indígenas muertos y tres heridos; 24 agentes de policía heridos.

Al día siguiente patrullas de policía recorren el barrio reservado. Se detiene a 110 indígenas. Los tres indígenas muertos en la refriega son enterrados el 15 de diciembre en el cementerio indígena de Randfontein. Varios indígenas hacen uso de la palabra, sin oposición de la policía. El principal orador es el Dr. A. B. Xuma, que habla bajo la influencia de una intensa emoción. Un resumen de su discurso figura como anexo del informe de la comisión de investigación, donde se encuentra, entre otras, la frase siguiente: "Dios no nos ha creado para servir de taburete a otros hombres".

754. Dos meses y medio después, el 29 de enero de 1950, se desencadenaron en Newclare, suburbio de Johannesburg, desórdenes parecidos como consecuencia de haber intentado la policía detener a un indígena que llevaba abiertamente en la calle un recipiente con 16 litros de *barberton*. Esos desórdenes fueron menos serios que los de Randfontein probablemente porque la policía utilizó gases lacrimógenos en el momento oportuno.

En sus conclusiones, la comisión investigadora distingue entre:

a) Las causas inmediatas de los desórdenes;

b) Las "incitaciones" (*incitement*), siendo las dos principales las "actividades comunistas" y el "papel desempeñado por las mujeres indígenas"; y

c) Los factores de segundo plano que entraron en juego.

755. La Comisión de las Naciones Unidas se abstendrá aquí de todo comentario, pero debe señalar, después de estudiar el alma colectiva de los indígenas de las ciudades, que en las emociones de éstos, la continua amenaza de allanamientos de domicilio por parte de la policía en busca de bebidas alcohólicas, tanto como los allanamientos mismos, parecen desempeñar un papel más importante que la mayoría de las "leyes injustas" de *apartheid* aprobadas en estos últimos años y que en general son para ellos ininteligibles.

iv) RELACIONES CON LA POLICÍA

756. Los sudafricanos han observado muchas veces que, si las leyes y los reglamentos referentes a las bebidas alcohólicas y a los *laissez-passer* pueden justificarse por motivos plausibles, como el deseo de proteger a los indígenas contra los males del alcoholismo, y la voluntad de impedir una afluencia en masa de los indígenas en las ciudades donde los municipios no pueden proporcionar un alojamiento decente y a veces ni siquiera trabajo, esas leyes producen sin embargo un resultado nefasto: el de provocar la detención en masa de indígenas que infringen simples reglamentos y que no tienen la sensación de haber cometido un crimen o un delito contrario a la ley moral. En otros países, ser conducido a la cárcel por los guardias evoca en los espectadores la idea de una infracción de la ley moral. En Africa del Sur, ver poner las esposas si se trata de un indígena es evocar en el espíritu de sus hermanos de raza la idea de un acto que no tiene carácter punible. El concepto de la justicia queda así desprestigiado. La policía, a la que se supone defensora de la justicia, personifica al contrario, para los no europeos, la ley "injusta" de los blancos.

757. Además, esa policía es tanto más detestada cuanto que la mayoría de los agentes e inspectores blancos son "afrikaners" en quienes está profundamente arraigado el prejuicio racial y que forman parte de la clase

menos cultivada de la población blanca, es decir de la clase que, desde el punto de vista económico, más se aproxima al asalariado no europeo.

La situación se complica todavía porque numerosos agentes subalternos de policía, de los que participan en las expediciones a los barrios reservados, o las ejecutan, son agentes indígenas. Su situación, como es natural, es poco envidiable, porque si demuestran demasiada comprensión por sus "hermanos de color", son inmediatamente destituidos y pierden el medio de ganarse la vida.

758. A juicio de la Comisión, las relaciones actuales entre la policía y los habitantes de los barrios reservados en las aglomeraciones urbanas han sido descritas y analizadas muy objetivamente en el informe de la Comisión investigadora compuesta de tres miembros y presidida por el Sr. G. de V. Louw, ya mencionada anteriormente.³⁸² La Comisión no encuentra nada mejor que citar de ese informe los dos pasajes siguientes:

"1. El factor que, según los testigos indígenas, ha contribuido a los desórdenes (de Krugersdorp) es la abundancia de registros que efectúa la policía sudafricana de noche o de madrugada para buscar bebidas alcohólicas y verificar los *laissez-passer* y los permisos. Un testigo tras otro han insistido en la extrema molestia a que se somete así a los habitantes; a los obreros se les impide dormir y la vida familiar resulta gravemente alterada con ello . . . No puede dudarse de que ha echado raíces entre los indígenas de Krugersdorp un resentimiento profundo contra la policía y sus expediciones. La frecuente repetición de esas expediciones ha producido, según diversas declaraciones, una verdadera acumulación de resentimiento . . ."³⁸³

"2. Muchos indígenas detestan tanto a la policía sudafricana como a la municipal. Alegan como razón que la policía penetra en sus casas y las registra de un modo desconsiderado, lo que constituye una verdadera intrusión en su vida privada.

"El resentimiento es particularmente violento porque esos registros, en busca de bebidas alcohólicas, se efectúan por la mañana muy temprano; la policía despierta a toda la casa y los indígenas dicen que los agentes arrancan las mantas de las camas en busca de preparados de bebidas alcohólicas escondidos.

"Además, los testigos afirman que los policías jóvenes tienen la costumbre de castigar a los detenidos y de tratarlos en general con una brutalidad injustificada.

"Parece que hay algo de verdad en las quejas formuladas contra algunos de los elementos jóvenes de la policía sudafricana. Parece que tratan a los indígenas con una brutalidad injustificada y la cosa se ha convertido en una queja corriente, que mencionan los testigos.

"Los niños ven detener a sus padres y esto provoca en ellos un resentimiento contra las personas que ejecutan esos vejámenes. El resultado de ello es que detestan a la policía.

"Como guardan rencor a la policía tratan de vengarse y cada vez que hay ocasión se dedican a estorbar a la policía en el cumplimiento de su deber. Llegan así a transgredir la ley. Es una prueba de heroísmo haber cometido una infracción y haber escapado, no

obstante, de las garras de la policía. Para su modo de pensar, lapidar a la policía no es, naturalmente, una mala acción. En realidad, se puede hacer lo que se quiera con tal de satisfacer el deseo de venganza. . .

"Además, esta irritación está fomentada por agitadores que se mantienen en segundo término.

"Algunos indígenas encuentran otra causa de irritación en la multiplicidad de disposiciones y reglamentos que les son aplicables. Razonan así: "El hombre blanco ha hecho estas leyes para molestar a los indígenas y entorpecer su libertad. La policía se muestra demasiado insistente en aplicar la letra de la ley."

"La causa principal de esta actitud, muy difundida, de hostilidad a la policía está en la aplicación de leyes consideradas por los indígenas como opresoras. Los malos tratos infligidos a los indígenas por algunos elementos de la policía constituyen un motivo más de agravio. Esta actitud hostil contra la policía no es de carácter racial, porque los no europeos que forman parte de ella son detestados por igual. Resumiendo la opinión indígena en la materia, la Comisión ha observado la falta total de respeto a toda autoridad, que manifiesta una parte considerable de la población de las zonas visitadas."³⁸⁴

759. A estas observaciones evidentemente dictadas por un conocimiento profundo de la situación racial en los barrios reservados de las ciudades, la Comisión de las Naciones Unidas tiene que añadir una: se ha dicho más arriba,³⁸⁵ con cierta ingenuidad al parecer, que "la actitud hostil hacia la policía no es racial puesto que se detesta lo mismo a los miembros no europeos de la policía". Tal vez se pueda preguntar si la razón por la cual los agentes de policía indígenas son objeto de los mismos sentimientos enemistosos que los agentes de policía europeos es que, siendo aquéllos simples instrumentos de éstos, se los considera como personas que han traicionado al grupo y, por lo tanto, se les engloba en la misma reprobación.

IV. Trabajo; salarios; alimentación; transportes

i) LOS PERMISOS DE CIRCULACIÓN

760. La Comisión se ha esforzado, en un capítulo precedente, por desentrañar y clasificar los diferentes fines que se persiguen con la compleja legislación y reglamentación relativa a los diferentes permisos de circulación que rigen los movimientos de los b. atés.³⁸⁶ Como se verá posteriormente algunos de los más importantes de dichos permisos de circulación conciernen a cuestiones de trabajo.

761. Pero en cierto aspecto todos esos permisos de circulación están también relacionados con la sección precedente, relativa a la residencia y a la vivienda. Pues uno de los objetivos del legislador ha sido, y lo es más que nunca, el de controlar y frenar o detener la afluencia en masa de indígenas de la Unión y de más allá de sus fronteras a los distritos reservados de las grandes ciudades que están ya excesivamente poblados. Puede ejercerse en cualquier lugar el control de documentos que demuestran que el portador tiene derecho a encontrarse en el propio lugar donde el agente de policía le pide que los presente: por ejemplo, en la

³⁸² Véase U.G. 47/1950.

³⁸³ Véase *op. cit.*, párr. 85.

³⁸⁴ Véase *op. cit.*, párrs. 209 a 218.

³⁸⁵ Véase *op. cit.*, párr. 218.

³⁸⁶ Véase el capítulo VI, párr. 484 y siguientes.

carretera, en una estación de ferrocarril, al bajar de un tranvía, etc. Por consiguiente, este control es esporádico y sólo puede plantear incidentes personales de poca importancia.

762. Pero no sucede así con el control que promete ser verdaderamente eficaz, el control colectivo en los distritos reservados. Naturalmente, existen en dichos distritos muchos "irregulares", "clandestinos" o "personas a quienes se busca" a los cuales sus hermanos de raza, que se sienten solidarios, ofrecen una hospitalidad precaria. El método empleado por la policía para esta clase de control es exactamente el mismo que se emplea en materia de prohibición de bebidas alcohólicas y tropieza con la misma hostilidad: destacamentos de policía irrumpen en el "distrito reservado" a una hora que se considera propicia, generalmente al terminar la noche, penetran en las casas, alterando así la tranquilidad familiar y, frecuentemente, practican algunas detenciones.

763. En esta indignación provocada por estas irrupciones, e incluso por la simple formalidad de tener que llevar el permiso de circulación, las mujeres desempeñan un papel cada vez más importante, que está en relación con el aumento de la población femenina de las ciudades.³⁸⁷

764. Cada vez que se trata de las mujeres de los bantúes o que éstos creen que se trata de ellas, el elemento masculino reacciona con violencia elemental. Los disturbios que estallaron en Krugersdorp (cerca de Johannesburg) el 1° y 2 de noviembre de 1949 y durante los cuales fueron muertos dos indígenas y resultaron heridos muchos indígenas y agentes de policía, son ejemplos muy instructivos al respecto. La causa directa de dichos desórdenes fué la transferencia de la administración de los Contratos de Servicio del Departamento de Asuntos Indígenas a las autoridades locales. Dicha transferencia fué dispuesta por la Ley No. 25 de 1945 que codifica las leyes relativas a los indígenas (Zonas urbanas) (*Native (Urban Areas) Consolidation Act*) de 1945, y constituye una operación normal.³⁸⁸ Pero el Consejo Consultivo indígena de Krugersdorp al cual fué sometida la propuesta de transferencia, de conformidad con el reglamento, la rechazó porque "las mujeres indígenas deberían entonces llevar permisos de circulación". Este era, en efecto, el rumor que circulaba en todo el distrito reservado (*location*), rumor que llegó a proporciones tales que el 1° de noviembre de 1949 por la mañana, se formaron grupos de indígenas de aspecto amenazador y armados de bastones. Se lanzaron primero algunas piedras contra la policía. Mientras se incendiaba la "Beer Hall", como sucede frecuentemente en casos análogos, la policía se dió cuenta de que los indígenas iniciaban un movimiento convergente por tres lados y que parecía inminente un ataque. El informe de la Comisión de Investigaciones dice laconicamente: "La policía decidió aceptar el combate; se hicieron unos 50 disparos y los asaltantes se retiraron".³⁸⁹

765. La exigencia de los permisos de circulación, que se considera vejatoria, fué también la causa principal, por no decir única, de los disturbios que estallaron en Klerksdorp, cerca de Johannesburg, el 14 de septiembre de 1953.³⁹⁰ Dos funcionarios municipales y seis indígenas de la policía municipal fueron asaltados por los in-

dígenas cuando acababan de penetrar en el distrito reservado (*location*). Se trataba de detener a unos 40 africanos de los cuales se sospechaba que se encontraban ilegalmente en ese distrito, es decir, sin los documentos reglamentarios.

766. Todos estos hechos demuestran claramente el papel importante que representa en la vida de los bantúes urbanos el permiso de circulación y cuál es el resentimiento que sienten por esta razón hacia los blancos, en este caso, hacia la policía encargada de la ejecución de los reglamentos. Es evidente que se sienten aprisionados por una ley que les hiere profundamente. Para ellos la situación llegó al colmo en Krugersdorp, cuando lejos de dispensárseles de llevar ellos mismos los detestados permisos de circulación, creyeron que las mujeres también quedarían sujetas a esta obligación.

767. Como se ha visto en el capítulo precedente,³⁹¹ en 1951 se aprobó una ley cuyo objeto es el de suprimir los múltiples permisos de circulación y demás documentos que los indígenas estaban obligados a llevar hasta ahora, y de substituirlos por un carnet de control único, fácil de llevar y que permite a las autoridades ejercer su control de la manera más "benigna" posible. De esta manera se reconocería a los indígenas del sexo masculino una mayor libertad de movimiento que en el pasado, pero en cambio, la eficacia del control también sería mayor.

La aplicación de esta ley no parece fácil. Este hecho no debe sorprender, pues la ley establece disposiciones que resultan complicadas en todo ambiente social (y en particular en el medio ambiente sudafricano), como por ejemplo, la toma de huellas digitales de todos los indígenas que hasta ahora están obligados a llevar el permiso de circulación.

768. Es demasiado pronto aun para juzgar la acogida que los indígenas darán a esta medida previa y a las medidas que se adoptarán posteriormente. Pero desde ahora se pueden prever, y el Gobierno las prevé a pesar de que se puede contar con algún mejoramiento en la situación de la mayoría de los indígenas del sexo masculino, dos dificultades de carácter psicológico:

1) Todo documento que hay que presentar para justificar la propia presencia en la calle o en un distrito reservado es un permiso de circulación;

2) La uniformidad y la simplificación proyectadas presentarán sin duda el grave inconveniente de crear en realidad un nuevo permiso de circulación que en lo futuro se aplicará a las mujeres así como a los millares de africanos que hasta ahora poseían un certificado de exención.

769. Una de las categorías más importantes de permiso de circulación consiste, como se ha visto, en certificados que demuestran que el indígena interrogado por la policía posee un contrato de trabajo establecido en buena y debida forma, o de un permiso que lo autoriza a buscar trabajo en una zona determinada. Esta medida está destinada, entre otras cosas, a impedir que el contingente considerable de bantúes que son auténticos trabajadores migratorios, es decir, trabajadores que abandonan temporalmente su reserva para trabajar por cuenta de los europeos, se vea aumentado por elementos considerados superfluos e indeseables.

ii) LOS TRABAJADORES NO EUROPEOS

770. Las condiciones de vida de los trabajadores no europeos varían considerablemente según se trate de

³⁸⁷ Véase el capítulo IV, párr. 550.

³⁸⁸ La Comisión observará que este hecho demuestra implícitamente la confianza, por lo menos relativa, que los indígenas parecen a veces tener en el Departamento de Asuntos Indígenas.

³⁸⁹ Véase U.G. 47/1950, párr. 76.

³⁹⁰ Véase el *Times* de Londres, 15 de septiembre de 1953.

³⁹¹ Véase el capítulo VI, párr. 507 y siguientes.

bantúes, indios o "personas de color". Los indios y las "personas de color" son físicamente menos aptos para los trabajos manuales que son los menos remunerados en todos los países del mundo. Por consiguiente, existe cierta jerarquía en las categorías de trabajo confiadas a los miembros de los tres grupos étnicos no blancos.

iii) SALARIOS

771. El trabajo más duro y el menos remunerado parece ser el de los indígenas contratados por las compañías mineras en la Unión y más allá de las fronteras de la Unión.

Es difícil establecer una comparación exacta entre el nivel medio de sus salarios y el de la categoría más inferior de los trabajadores indios o "de color", pues generalmente estos últimos pagan sus propios gastos de alimentación y alojamiento, mientras que los mineros bantúes son alojados y alimentados por sus empleadores. ¿Cómo calcular exactamente en chelines y peniques, a) el valor del alojamiento suministrado por la compañía a un bantú que "reside" en una habitación en la que hay 30 ó 40 camas; b) el valor de la ración de alimentos diaria (bien equilibrada y rica en calorías) que se suministra gratis a cada minero? No obstante, esta doble prestación, según cálculos de los especialistas, parece corresponder a una suma aproximada de 3 chelines diarios. Respecto del salario mínimo pagado en efectivo, se establece aproximadamente la misma suma, o sea 3 chelines por jornada de trabajo, lo que representaría un total aproximado de 6 chelines por jornada de trabajo.

No obstante, las prestaciones en especie que se acaban de mencionar son naturalmente olvidadas con frecuencia en los cálculos simplistas de los interesados. Estos piensan sobre todo o únicamente en la fracción de su salario que les es pagada en efectivo. Dicha fracción les permite, si son ahorrativos, comprarse una o dos cabezas de ganado cuando vuelven a su reserva. Les sirve también para comprar para sus mujeres mantas de vivos colores y otros objetos de atavío o adorno.

772. No obstante, es conveniente observar que hasta principios de 1953, el salario mínimo básico era sólo de 2 chelines y 8 peniques, pues durante toda la duración de la guerra de 1939-1945 y los años siguientes, el salario pagado en efectivo continuó casi sin modificación a un nivel muy bajo, a pesar del encarecimiento notable del costo de la vida. Este es el motivo que contribuyó a provocar las tentativas de huelga y los desórdenes graves que se produjeron en las minas de oro del Rand en 1946. Pero desde la devaluación de la libra esterlina en septiembre de 1949 las compañías mineras han introducido algunas mejoras. Muy recientemente, a principios de 1953, dos consideraciones las han inducido a aumentar el nivel mínimo de los salarios: la primera de dichas consideraciones es la dificultad de la contratación, originada por el hecho de que las industrias llamadas "secundarias", que están en pleno desarrollo, ofrecen a los bantúes salarios que son enteramente pagados en efectivo y son más elevados; la segunda consideración es la perspectiva de obtener mayores ganancias de las minas de oro, pues de éstas se está extrayendo también uranio.

Los cuatro peniques de aumento diario corresponden apenas a 10 chelines mensuales, pero a algunas categorías de trabajadores semiespecializados se les ha aumentado su retribución en mayor proporción.³⁹² Ade-

³⁹² Para estas cuestiones de salarios, véase *The New Statesman and Nation* del 29 de agosto de 1953, pág. 228.

más, la rápida mecanización impulsada por las compañías mineras,³⁹³ tendrá el resultado probable, como sucede en otras partes, de dar a los bantúes un acceso progresivo, si bien demasiado lento a su parecer, a categorías de trabajo menos estrictamente manuales y mejor retribuidas, en la medida en que lo permita la barrera de color introducida por la Ley No. 12 de 1911 sobre las minas y las fábricas (*Mines and Works Act*).

iv) LA SEPARACIÓN DE LAS FAMILIAS

773. Pero la principal mejora introducida por las compañías bajo el acicate de la necesidad — y muy tardíamente — es sin duda la decisión de rebajar la duración de los contratos corrientes de 270 jornadas de trabajo (*shifts*) a 180, pues toda la organización del trabajo en las minas del Rand se basa en el principio y la práctica de la separación de las familias, pues el hombre va a trabajar en "la ciudad del oro" mientras que las mujeres y los niños cuidan de los cultivos y del ganado en las reservas.

Se ha visto todo lo perjudicial que resulta este sistema, uno de cuyos efectos es el de producir un abandono parcial de las tierras cultivables en las reservas y crear en los *hostels* de los barrios exteriores de Johannesburg condiciones de vida en las que la homosexualidad y otras perversiones causan estragos. No se puede decir exactamente en qué grado la separación de los matrimonios contribuye a la repulsión que sienten los bantúes por el trabajo de las minas. Pero es probable que dicha separación contribuya en gran parte a orientar principalmente la mano de obra negra disponible hacia las industrias secundarias. Estas últimas tienen la gran ventaja de no sólo no separar a las familias sino de ofrecer también muchas posibilidades de trabajo para las mujeres africanas. Es cada vez mayor el número de las mujeres africanas que trabajan en las fábricas de textiles, de latas de conserva, etc.

774. En todo caso, esta clase de discriminación contra las familias bantúes, sometidas a un régimen de separación al cual no están sujetas las familias europeas, indias y "de color", parece ser una de las peores que existen, y se seguirán con interés los esfuerzos que realiza el patronato, en los campos auríferos puestos recientemente en explotación en el Estado Libre de Orange, con el fin de organizar el alojamiento de cierto porcentaje de sus mineros sobre una base familiar. El actual Gobierno ha manifestado su hostilidad hacia esta iniciativa,³⁹⁴ pero hasta la fecha no parece haber adoptado medidas para detenerla.

v) JERARQUÍA DE LAS OCUPACIONES DE LOS NO EUROPEOS

775. En la jerarquía del trabajo se sitúan, por encima del trabajo en las minas, toda clase de ocupaciones confiadas más o menos indistintamente, según las circunstancias, a los individuos que forman parte de uno u otro de los tres grupos étnicos no blancos: servicio doméstico, servicio de hotel (incluso los servicios de cocina), limpieza de las calles, de los locales de comercios, de oficinas, servicios de inspección de caminos, canales y carreteras, venta y distribución de los periódicos, entregas a domicilio, trabajos agrícolas, cosecha de los frutos en las huertas industriales, carga y descarga de vagones de ferrocarril y buques, trabajos de

³⁹³ En 1941 se necesitaban 1.064 mineros para la elaboración de 1.000 toneladas de mineral. Actualmente 895 mineros son suficientes.

³⁹⁴ Véase *South Africa*, del 28 de junio de 1952, pág. 506.

fábrica que no exigen un aprendizaje especial o sólo una rápida iniciación, etc.

776. Finalmente, más arriba aun, — y este es un límite máximo que se excede raramente debido al hecho de la barrera de color tradicional o legislativa — se sitúan las categorías de trabajo semiespecializado y un poco mejor remunerado, las cuales aumentan en número de año en año, y a medida que la máquina invade nuevos sectores, se generaliza y pierde, en cierta forma, categoría. Por ejemplo, cuando empezaron a circular los automóviles y hasta un poco más tarde, todos los chóferes en la Unión Sudafricana eran blancos, mientras que ahora la mayoría de los chóferes de camiones y hasta de taxis y de coches particulares ya no lo son. Desde entonces se pueden ver en los campos a “personas de color” que manejan pesados tractores, o a bantúes que manejan máquinas moderadamente complicadas en las fábricas de cemento o de explosivos. Poco a poco el trabajo especializado se convierte en trabajo semiespecializado. Se eleva, incluso bastante rápidamente, el “límite máximo” de las ocupaciones accesibles, pero siempre demasiado lentamente en opinión de los interesados, pues si bien la barrera de color se ha levantado un poco, continúa existiendo y el sentimiento de la discriminación racial persiste o más bien se aviva.

vi) LA ALIMENTACIÓN

777. En materia de alimentación, lo que más interesa actualmente es el precio del pan de trigo, tanto en la Unión Sudafricana como en muchos otros países, pues la alimentación tradicional en los bantúes, compuesta de platos de maíz o de sorgo cosechados por ellos mismos en sus propios campos, está siendo rápidamente substituída por la hogaza de pan blanco de dos libras. En las ciudades los más pobres se alimentan casi exclusivamente con pan. Por consiguiente, el proyecto de presupuesto del Ministro de Hacienda, Sr. Havenga, presentado a la Asamblea en julio de 1953, disponiendo un aumento de 2 peniques por hogaza de pan blanco, ha suscitado un clamor de indignación entre la población no europea. Pero las protestas no han sido menores entre la población trabajadora europea.

Por efecto de dichas protestas el Ministro de Hacienda ha consentido en reducir a la mitad el aumento proyectado. Por consiguiente, el Gobierno continuará subvencionando indirectamente con varios millones de libras esterlinas a todos los consumidores de pan, sea cual sea el grupo étnico al cual pertenezcan, pues aun después de este aumento, el precio del pan en la Unión Sudafricana continúa siendo inferior a los precios mundiales, y es el Gobierno el que paga la diferencia mediante contribuciones públicas. Como la parte de esas contribuciones pagadas por los 10.000.000 de no europeos es mínima si se la compara con la parte que pagan los europeos, es evidente que son sobre todo los no europeos los que se benefician con esta subvención.

778. Es conveniente añadir que el Gobierno concede una prima especial a los consumidores de pan completo o de pan fortificado (*enriched*). Estas dos especies de pan, sobre todo la segunda, tienen un valor nutritivo muy superior al del pan blanco, y cuestan 25% menos. Las exhortaciones para estimular este consumo que se difunden profusamente en los dos idiomas oficiales, incluso en los matasellos de correos (*Eet verrykt brood; Eat enriched bread*) han dado hasta ahora poco resultado, a pesar de que muchos no europeos están evidentemente mal alimentados.

779. En vista de que los distritos reservados (*locations*) de las ciudades están generalmente bastante alejados del lugar de trabajo de los indígenas, el gasto por concepto de transportes representa un porcentaje muy importante en su presupuesto. El aumento medio de casi un 14% en el precio de los transportes por ferrocarril que acaba de ser anunciado (julio de 1953) ha provocado violentas protestas entre la clase trabajadora europea. Dicho aumento afecta aún más a los trabajadores no europeos.

780. Pero son los tranvías, autobuses y *trolleybuses* los que son generalmente blanco del descontento, precisamente porque los aumentos de las tarifas afectan mayormente a las clases pobres y, por lo tanto, a los no europeos sobre todo. La Comisión ha estudiado particularmente al respecto, por considerarlos típicos, los disturbios que estallaron en Newlands, cerca de Johannesburg, el 1° de noviembre de 1949. He aquí cómo ocurrieron los hechos:³⁹⁵

Desde 1930 funcionaba un servicio de tranvías entre el distrito reservado conocido con el nombre de Municipalidad Indígena Occidental (*Western Native Township*) y el centro de la ciudad de Johannesburg, distante unas cinco millas aproximadamente. Los billetes costaban dos peniques para los adultos y un penique para los niños, tarifa muy baja que dió como resultado un déficit. Cubierto por el Consejo Municipal de Johannesburg y, por lo tanto, por los contribuyentes de esta ciudad, este déficit continuó aumentando hasta que en 1948 alcanzó la suma de 52.000 libras esterlinas anuales.

Desde 1946 se habían realizado esfuerzos para aumentar las tarifas, pero los habitantes del distrito reservado habían demostrado una viva oposición y las cosas no pasaron de ahí. Finalmente, predominaron a pesar de todo las consideraciones económicas y se decidió aumentar el precio a tres peniques para los adultos y a dos peniques para los niños.

“Se lee en el informe³⁹⁶ que con el fin de lograr la comprensión de los indígenas, el Comité competente celebró una reunión común con el Consejo Consultivo de la Municipalidad Indígena Occidental. Se explicó claramente a este último el sentido del aumento propuesto de las tarifas. Los miembros del Consejo expresaron su firme oposición a todo aumento de dichas tarifas, alegando que la situación económica de los indígenas les imposibilitaba aprobar el menor aumento del precio de los transportes. Alegaron también que se podría obtener una economía considerable en el caso de que trabajadores no europeos se convirtieran en conductores de tranvías . . .³⁹⁷

“Durante el mes de agosto de 1949 los bantúes domiciliados en la Municipalidad Indígena Occidental celebraron una reunión en la cual expresaron una gran oposición al proyecto de aumentar las tarifas de los tranvías . . .

³⁹⁵ Véase el Informe de la Comisión de Investigación, U.G. 47/1950.

³⁹⁶ Véase el párr. 13.

³⁹⁷ Entre otras ocupaciones que les están prohibidas, los indígenas aspiran a ser conductores de tranvías. Esta es la primera discriminación de que se quejan. Pero si obtuvieran lo que desean quedaría otra cuestión: el salario del conductor de tranvía indígena sería, conforme al reglamento tradicional, muy inferior al de un conductor de tranvía europeo. Esta es la base en la que descansa la observación concerniente a “la economía considerable” que se realizaría.

“Se adoptó la decisión de boicotear los tranvías a partir del jueves 1° de septiembre de 1949, en el caso en que el Concejo Municipal (de Johannesburg) no revocara su decisión de aumentar las tarifas de los tranvías.”

No obstante, el Concejo Municipal mantuvo su actitud y el aumento de las tarifas entró en vigor el 1° de septiembre de 1949 por la mañana. El 1° de septiembre fué un día crítico. En dicha fecha ocurrieron los incidentes siguientes: gritos y actos violentos contra los pocos indígenas que hicieron uso de los tranvías a pesar de la decisión de boicotearlos; se lanzaron piedras y botellas contra los tranvías y contra la policía que trataba de proteger a los pocos viajeros; cargas de la policía que hizo uso de sus bastones; un pequeño tiroteo entre la policía y los grupos amotinados.

781. El saldo de estos desórdenes fué el siguiente: 6 agentes de policía heridos de pedradas; 1 agente de policía gravemente herido en la cabeza por una botella rota; un indígena muerto; un automóvil de la policía destruido. Sufrieron daños tres tranvías y algunos conductores de tranvía resultaron heridos.

viii) INDUMENTARIA

782. La indumentaria reviste gran importancia para las personas no europeas que habitan en las ciudades y, cada vez más, para las que habitan en el campo.³⁹⁸ Es verdad que durante la semana los hombres visten ropas de trabajo muy remendadas, que incluso (sobre todo en el caso de los bantúes) están tan agujereadas y deshilachadas que parecen harapos. Pero el domingo y los días de fiesta sorprende a veces la calidad y hasta el esmero de sus vestidos: pantalones impecablemente planchados, calzado de dos tonos, corbata de fantasía, sombrero de fieltro, etc.

Algunos propietarios de pequeñas tiendas de confecciones de Johannesburg y de Ciudad del Cabo afirman que sus principales clientes para pantalones caros son los bantúes, ya que el promedio de los europeos prefiere comprar artículos más baratos. Dado que los bantúes habitan alojamientos por los cuales pagan un alquiler muy barato o tienen el alojamiento asegurado, pueden dedicar a su indumentaria una fracción importante de sus ingresos por módicos que éstos sean.

Lo mismo ocurre con las mujeres — sirvientas u obreras — de las ciudades, las cuales, incluso los días de trabajo, llevan calzado con tacones altos y medias finas hasta en verano.

ix) ESPARCIMIENTOS

783. Al parecer, una vez gastadas las sumas que los no europeos deben dedicar a las necesidades de la vida, no les queda mucho dinero para pagar pequeños esparcimientos. Son muy raros los cinematógrafos y más raras aun las representaciones teatrales a los cuales pueden asistir.

784. Los intelectuales de los tres grupos étnicos no europeos sufren mucho por el hecho de no poder participar de la vida cultural de los blancos. Cuando una compañía de teatro viene del extranjero, sucede con frecuencia que no tienen éxito los esfuerzos que realizan algunos europeos con objeto de reservar por lo menos una representación para los espectadores no

blancos. Sin embargo, parece que la situación es mejor al respecto en la Provincia del Cabo que en el Transvaal, por ejemplo. En Ciudad del Cabo no se advierte ninguna distinción de razas en la biblioteca pública. Asimismo, las “personas de color” son generalmente admitidas en la sala municipal de conciertos.

785. La generalidad de la población no europea se interesa sobre todo por los deportes, todos los deportes europeos, entre ellos las diversas clases de fútbol, el baloncesto, y el boxeo. Son innumerables las asociaciones de deportes existentes. En todas partes se juegan partidos de eliminación y de campeonato. Pero no existe ningún contacto deportivo entre los blancos y los no blancos.

Cada grupo étnico tiene naturalmente sus preferencias. Algunos permanecen fieles a los juegos que les son propios. Los bantúes de Pretoria, por ejemplo, se dedican furiosamente entre ellos a esas luchas *amalaita* que les permiten, en sus tardes de libertad, gastar su exceso de fuerza y energía. Pero es quizás el boxeo el deporte que más les atrae. Naturalmente, siguen con gran interés los éxitos de sus hermanos de color en las competencias del hemisferio septentrional.

Es a veces un indígena de la Unión Sudafricana quien, en estas competencias, obtiene la victoria. Este fué recientemente el caso cuando Jaka Tuli ganó el campeonato profesional de boxeo de peso mosca del *Commonwealth*.

786. Pero, como sucede frecuentemente, la sombra de la barrera de color echó a perder el placer. En los últimos días del mes de julio de 1953, el campeón debía ser festejado por sus amigos y admiradores en el salón de la Alcaldía de Johannesburg. Pero los organizadores del festejo debieron renunciar al uso de dicho salón, pues la policía declaró que resultaría difícil mantener el orden durante el acto.³⁹⁹

V. Servicios sociales; remanentes de cooperación interracial

a) Servicios sociales

i) LA PREVISIÓN SOCIAL⁴⁰⁰

787. En 1937 se creó en la Unión Sudafricana un Ministerio de Previsión Social (*Department of Social Welfare*). Como en todos los países, este Ministerio colabora estrechamente con el Departamento de Sanidad y con el del Trabajo. Tiene como funciones principales administrar las medidas de previsión social; dar asistencia financiera y asesoramiento a las organizaciones y a las instituciones privadas; administrar los establecimientos de protección social y de reeducación; controlar los alquileres.

788. Como las clases más pobres de la población se hallan entre los miembros de los grupos étnicos no europeos, el Departamento de Previsión Social está destinado a ocuparse especialmente de su suerte. Pero debe esforzarse mucho para lograr que aprovechen en escala más amplia las medidas existentes de previsión social y para obtener la aprobación de leyes que les sean más favorables. Dicho Departamento ha debido partir de una situación bastante confusa en la que el elemento

³⁹⁹ Véase el *Times* de Londres, del 31 de julio de 1953.

⁴⁰⁰ Como en capítulos precedentes, las principales cifras citadas aquí por la Comisión se han tomado de la última edición del Anuario de la Unión Sudafricana (*Official Year book*).

³⁹⁸ En las reservas, el artículo principal de vestir es una manta.

Europeo, a pesar de ser menos pobre, estaba mejor protegido.

ii) SITUACIÓN EN 1943

789. En el informe del Comité de Seguridad Social nombrado por el Primer Ministro en enero de 1943 para estudiar los servicios sociales y las disposiciones de seguridad social existentes así como para hacer propuestas se lee lo siguiente:

“En la Unión, la previsión y los seguros sociales, tanto oficiales como privados, cuestan actualmente alrededor de 9.750.000 libras por año. Esta suma comprende la asistencia a los pobres, pero no comprende las subvenciones ni las pensiones de guerra. Del monto total anual, 8.300.000 libras van a los europeos; las “personas de color” y los asiáticos reciben 800.000; los indígenas 600.000. El Gobierno Central cubre algo más de la mitad de los gastos, los patronos un tercio, los asalariados un octavo. Las contribuciones en dinero procedentes de la caridad privada son relativamente pequeñas.”⁴⁰¹

790. Este mismo Comité advirtió que la escala de prestaciones era diferente para los europeos, para las “personas de color” y los asiáticos, y para los indígenas. Por ejemplo, el máximo de las pensiones anuales pagadas a los ciegos era el siguiente: europeos, £36, “personas de color”, £24, asiáticos, £15, indígenas £12.

791. Aunque la Comisión de las Naciones Unidas no ha podido conseguir cifras exactamente comparables, que le permitan medir los progresos realizados desde entonces en materia de repartición entre los distintos grupos étnicos, de los gastos de previsión social, las que ha podido consultar, correspondientes a años recientes permiten concluir que hay cierta reducción en la diferencia existente entre las sumas gastadas en provecho de los europeos por una parte, y en provecho de las “personas de color”, de los asiáticos y de los indígenas, por otra. Sin embargo, parece que en muchos casos ha seguido manteniéndose en los reglamentos la proporción observada: 3 para los europeos, 2 para las “personas de color” y 1 para los indígenas (y ésta no es la más desfavorable para los no europeos).

792. La Comisión no podría dar detalles acerca de todas las medidas de asistencia social que rigen actualmente en la Unión Sudafricana en beneficio de los miembros de los tres grupos étnicos no europeos, sometidos al habitual régimen de trato diferencial. Pero ha escogido algunas que le parecen típicas.

iii) PENSIONES DE ANCIANIDAD

793. Según la ley No. 22 de 1928 referente a Pensiones de Ancianidad (modificada en 1931 y en 1937) (*Old Age Pensions Act, No. 22 as amended in 1931 and 1937*), los solicitantes podían darse pensiones de ancianidad a los europeos y a las “personas de color”. Pero desde 1944, los indígenas y los indios pueden también recibir los beneficios de este sistema de pensiones. Para obtener una pensión, los hombres deben haber llegado a los 65 años y las mujeres a los 60 años. Las pensiones más altas son: para los europeos, de £60, £54 y £48 por año; para las “personas de color” y los indios, de £36, £27 y £18; y para los indígenas, de £12, £9 y £6 según que el pensionado habite en una gran ciudad, una ciudad pequeña o en el campo.

⁴⁰¹ Informe del Comité de Seguridad Social, U.G. No. 14, 1944, párrafo 15.

En 1946, el número de beneficiarios de pensiones de ancianidad era el siguiente: europeos: 64.729; “personas de color” e indios: 34.830; indígenas: 114.000.⁴⁰²

iv) PENSIONES PARA LOS EX COMBATIENTES

794. Según las leyes No. 45 de 1941 y No. 44 de 1942 referentes a las pensiones para los ex combatientes (*War Veterans Pensions Act No. 45 of 1941; War Veterans Pensions Amendment Act No. 44 of 1942*), éstas pueden ser concedidas a los europeos, “personas de color”, o a los indios que prestaron servicios en la guerra angloboer o en la primera o la segunda guerras mundiales y que, sin haber sufrido una disminución de sus aptitudes físicas, han llegado a la indigencia y no pueden recibir ninguna prestación de los otros servicios permanentes de asistencia social. El candidato a una pensión debe tener 60 años, pero este límite puede ser reducido si el candidato es inepto para todo trabajo, como ocurre a menudo con antiguos militares que han prestado servicios en campaña.

795. Podrá observarse que no se menciona a los indígenas en las Leyes sobre Pensiones. Pero de ellos, los que prestaron servicios en las dos últimas guerras mundiales pueden recibir una ayuda pecuniaria por recomendación del Departamento de Asuntos Indígenas. Al 31 de agosto de 1946 había 3.000 de estos beneficiarios indígenas.

v) ASISTENCIA SOCIAL PARA LOS CIEGOS Y PARA LAS PERSONAS QUE SÓLO TIENEN VISIÓN PARCIAL

796. La incidencia de la ceguera en la Unión Sudafricana es muy alta. Varía entre 0.9 por 1.000 europeos y 2,7 por 1.000 indígenas.

797. Según la Ley No. 11 de 1936 sobre las personas ciegas, modificada por la ley No. 48 de 1944, las pensiones administradas por el Comisionado de Pensiones pueden ser concedidas a los ciegos de todos los grupos étnicos de acuerdo con la misma escala que se emplea para las pensiones de ancianidad. Había en 1946, 2.376 europeos, 160 asiáticos, 2.207 “personas de color” y 28.300 indígenas clasificados como pensionados por concepto de ceguera.

798. La educación de los niños ciegos y la enseñanza de un oficio a las personas ciegas, así como el ejercicio organizado de ese oficio, dependen de la iniciativa de las organizaciones privadas, pero el Estado puede concederles subvenciones. Hay dos escuelas-internados para niños ciegos: una para europeos y la otra para no europeos.

vi) TRABAJADORAS EMBARAZADAS

799. Según la *Shops and Offices Act*, No. 41 de 1939 y la *Factories, Machinery and Building Worker's Act*, No. 22 de 1941, se prohíbe en las fábricas y almacenes el empleo de mujeres embarazadas durante un período de cuatro semanas antes y ocho semanas después del parto. Para las obreras de fábricas, el primero de estos períodos puede extenderse a ocho semanas. El Departamento del Trabajo entrega a las interesadas prestaciones semanales equivalentes a su salario. Las disposiciones de estas leyes se aplican a todos los grupos étnicos. Durante el año que terminó el 31 de marzo de 1946 el Estado entregó por concepto de prestaciones de maternidad: £7.287-5 ch.-3 peniques a 483 mujeres euro-

⁴⁰² Estas cifras se han tomado de los informes del Departamento de Previsión Social correspondientes a 1945 (U.G. No. 22, 1946) y a 1946 (U.G. No. 42, 1947).

peas; £26.037-ch.-9 peniques a 1.726 "mujeres de color"; £1.583-ch.-0 peniques a 105 mujeres asiáticas y £2.986-6 ch.-0 peniques a 192 mujeres indígenas.

Desde entonces ha aumentado mucho el empleo de mujeres indígenas en la industria, de tal manera que estadísticas más recientes demostrarían, sin duda, un fuerte aumento en la cifra antes indicada para las mujeres indígenas.

vii) SEGURO CONTRA ACCIDENTES E INVALIDEZ

800. Según la Ley No. 30 de 1941 sobre la indemnización de accidentes del trabajo (modificada en 1945 y en 1949), los trabajadores reciben prestaciones por concepto de invalidez causada por accidentes del trabajo o por enfermedades profesionales contraídas por ellos durante su trabajo, y los derechohabientes tienen los mismos derechos si el trabajador fallece a consecuencia de tales accidentes o enfermedades. Las indemnizaciones por accidentes del trabajo se pagan de un fondo para accidentes, al cual los patronos deben contribuir con determinadas sumas, cuyo monto se fija anualmente.

801. Entre las personas que al principio quedaban excluidas por la definición restrictiva de la palabra "trabajador", estaban los dedicados al servicio doméstico y las personas empleadas en la agricultura y las minas, a menos que estas tareas implicaran el uso de vehículos o de máquinas de acción mecánica o el uso de explosivos. De esta manera, muchos indígenas se hallaban excluidos de las prestaciones previstas por ley. Sin embargo, el Parlamento aprobó en 1945 una reforma que autoriza a los patronos de trabajadores que estaban excluidos hasta entonces de los beneficios de la ley, para afiliarse a la Caja a título voluntario. Un gran número de empleadores ha aprovechado esta autorización, extendiendo así los beneficios de la ley a gran cantidad de trabajadores no europeos.

802. En la Unión Sudafricana hay actualmente la tendencia a aumentar rápidamente el número de los no europeos menos privilegiados entre las personas a quienes el Estado ayuda financieramente.

803. Pero subsisten todavía muchas injusticias socio-raciales que los nacionales de países que tienen una población étnicamente más homogénea no pueden comprender. A todas las que la Comisión acaba de mencionar se limitará a agregar una: cuando hay invalidez total a consecuencia de un accidente, el interesado recibe normalmente una pensión calculada sobre la base de su salario. Pero los indígenas no reciben pensión. Reciben una suma global. Un indígena cuyo porcentaje de invalidez es de 100% no puede recibir más de £800.

viii) OTRAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA SOCIAL

804. Fuera del Estado, las autoridades locales también prestan asistencia social y tienden a aumentar este género de actividades. Esta asistencia se presta especialmente mediante dispensarios gratuitos, clínicas para niños, etc. Varias municipalidades tienen a su servicio enfermeras diplomadas, tanto europeas como no europeas, y algunas tienen trabajadoras sociales formadas en establecimientos especiales. Así, en Johannesburg, cada año salen algunas jóvenes indígenas con diploma de la escuela de trabajo social Jan H. Hofmeyr.

ix) ASOCIACIONES PRIVADAS

805. Pero lo que conviene sobre todo mencionar es el número y la actividad de las organizaciones privadas

de ayuda y de protección social. Hay más de mil. Algunas de ellas que al comienzo, sin excluir a los no europeos de su campo de acción, no se ocupaban de ellos sino esporádicamente, ahora se interesan por ellos en forma sistemática. Se sostienen con las donaciones del público. A este fin, semana tras semana, (especialmente los sábados en la mañana) se organizan colectas en las calles de todas las ciudades de la Unión para una u otra obra caritativa; reuniones, representaciones teatrales, ventas, colectas a domicilio, permiten a los que participan, en su mayoría europeos, contribuir a fundar un establecimiento para sordomudos o una cocina popular.

El público generalmente es generoso, aunque no lo suficiente, pero estas iniciativas privadas tienen una importancia especial: a menudo son la condición impuesta por el Estado para intervenir él mismo, por medio de una subvención, que viene así a doblar la suma inicialmente recogida.

b) Remanentes de cooperación interracial

806. Se ha hablado tanto, en los capítulos precedentes, de segregación y de discriminación, de grupo étnico dominante y de grupos étnicos dominados, de legisladores y de sojuzgadores europeos y de sojuzgados no europeos, que se podría concluir en forma abstracta, que entre dirigentes y dirigidos no había otras relaciones que las de amo a servidor, o de patrón a obrero, o de "opresor" a "oprimido".

Sin embargo, la realidad es diferente.

807. No sólo subsiste, especialmente en la Provincia del Cabo, un resto de tradiciones y de actitudes basadas en la igualdad de los hombres, de los europeos y de los no europeos, sino que la vida diaria en sus aspectos familiares o económicos — para no mencionar más que esos — es la más fuerte; tiene exigencias de solidaridad social; y así es como existen en África del Sur sectores apreciables donde a pesar del legislador, no entra en juego la *apartheid*, y donde aun los intelectuales y teóricos del nacionalismo sudafricano parece que ni siquiera piensan en aplicarlo.

Un bantú puede comprar una hogaza de pan en un almacén lo mismo que un europeo a pesar de que hay naturalmente ciertos matices. Especialmente en las tiendas populares que venden artículos baratos, como la serie de "*Bazars O.K.*", los europeos, indígenas e indios se codean en las grandes ciudades. Y cuando dos o tres clientes esperan su turno delante del mostrador, casi siempre se atiende primero al blanco, aunque haya llegado el último.

808. La niñez es tal vez el factor que tiende más a abolir la barrera de color y a recordar a los adultos, según el proverbio basuto, que "la sangre sólo tiene un color y el espíritu no tiene ninguno". Raro es el matrimonio europeo joven en África del Sur que no confíe sus niños a ayas indígenas o de color. No solamente porque éstas son las sirvientas más maternas, sino porque a menudo y especialmente en el campo, el niño europeo quiere espontáneamente jugar con el hijo de su aya.

809. También entre los adultos hay contactos humanos, que se podrían llamar "normales", de los grupos étnicos.

En todos los campos de actividad hay algunos europeos de tendencia liberal que se dan cuenta de que es necesario conocer el estado de espíritu de los no europeos y consultarlos antes de adoptar medidas que los afectan directamente. Estos europeos lamentan los obstáculos y

los prejuicios que se oponen a una libre discusión, entre nacionales de grupos étnicos diferentes, de las cuestiones de interés mutuo, y que hacen tan difícil que europeos y no europeos, que tienen alguna afinidad, puedan estrechar lazos de amistad. La Comisión se propone enumerar a continuación algunos de estos sectores de cooperación interracial.

i) CONSEJOS MIXTOS (*Joint Councils*)

810. En primer lugar existen desde hace unos 30 años, en varias ciudades sudafricanas, Consejos Mixtos (*Joint Councils*), debidos a la iniciativa privada, que se ocupan de mejorar las relaciones entre los distintos grupos étnicos. Tienen un carácter esencialmente local, y, según la composición de la población, pueden tener miembros europeos e indígenas, o europeos e indios, o europeos y "personas de color", o pertenecientes a todos estos grupos étnicos. Sus actividades son tan numerosas y variadas como los problemas que se plantean en materia de relaciones raciales. Tratan de intervenir útilmente ante las autoridades municipales y de preparar el camino para soluciones justas en los casos que llegan a su conocimiento, como por ejemplo: la aplicación demasiado literal o demasiado rígida de medidas administrativas; dificultades con la policía o con funcionarios municipales; insuficiencia de medios de transporte para los no europeos que viven lejos de su trabajo; falta de servicios sanitarios o número insuficiente de fuentes de agua potable en un distrito reservado (*location*); mal estado de un local escolar, etc. Tal consejo mixto toma la iniciativa de fundar una escuela primaria, tal otro organiza cursos elementales gratuitos nocturnos, donde los analfabetos pueden aprender a leer y escribir. Naturalmente, los resultados obtenidos por estos consejos varían de acuerdo con la energía y la personalidad del director principal. Algunos de estos consejos, el de Bloemfontein por ejemplo, parece haber desarrollado una actividad especialmente fructífera.

ii) INSTITUTO DE RELACIONES INTERRACIALES (*Institute of Race Relations*)

811. La organización central más activa en materia de mejoramiento de relaciones interraciales parece ser el South African Institute of Race Relations fundada en 1929 "para trabajar en pro de la paz, la buena voluntad y la cooperación práctica entre los distintos grupos étnicos del país. No tiene soluciones preconcebidas que ofrecer ni dogmas que exponer. Se funda en la convicción de que es posible que hombres de todas las razas vivan juntos amistosamente y trabajen juntos con un mismo sentimiento de lealtad hacia un Estado común".⁴⁰³

Los numerosos miembros de este Instituto son de un alto nivel intelectual. Por esta razón las publicaciones y los periódicos que editan son una fuente de información objetiva a la cual recurren gustosos los sudafricanos deseosos de tener acceso a una documentación imparcial. El Consejo del Instituto (que es de carácter mixto) se reúne periódicamente; a veces lo preside uno de los vicepresidentes, que pertenece a una familia indígena muy conocida, el Profesor D. D. T. Jabavu.⁴⁰⁴

⁴⁰³ *A Survey of Race Relations in South Africa, 1950-1951*, página 1.

⁴⁰⁴ Se deberían mencionar también varias asociaciones animadas del mismo espíritu, como el National Council of Women y la Penal Reform League, y añadir que desde hace algunos años funciona, paralelamente con el Instituto antes mencionado, una organización rival, la SABRA (South African Bureau of Racial Affairs) que se inspira en la ideología nacionalista.

iii) COOPERACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN

812. Una de las formas más antiguas y constantes de cooperación interracial es el esfuerzo conjunto de los educadores europeos y no europeos para enseñar a la juventud no europea. En este dominio el Estado tiende a reemplazar a las misiones, y los maestros europeos tienden a ceder su sitio a un cuerpo docente no europeo que es cada día más capaz. Pero si casi todas las escuelas primarias tienen un cuerpo docente completamente no europeo, ése no es el caso todavía ni de las escuelas secundarias ni, mucho menos, de la Universidad de Fort Hare, donde los profesores no europeos se codean con colegas europeos.

813. Hasta hace poco — y tal vez ahora mismo en ciertos casos — había colegios secundarios en la Provincia del Cabo, donde profesores europeos enseñaban en un establecimiento cuyo director era una "persona de color". Pero en el conjunto del país es mucho más frecuente lo contrario: profesores no europeos que enseñan en colegios secundarios cuyo director es un europeo. El actual Gobierno parece seguir un camino que no permitirá en lo futuro que un europeo ocupe un cargo en la enseñanza que lo subordine a un no europeo.

814. En la enseñanza secundaria parece reinar un espíritu de comprensión mutua y de solidaridad entre colegas europeos y no europeos. Sin embargo, no faltan aquí y allá casos de discriminación que proyectan su sombra acostumbrada; en la Provincia del Cabo, que es la más liberal de las cuatro, a igualdad de diplomas y de antigüedad, los maestros y maestras "de color" reciben un salario que es inferior en un quinto al de sus colegas blancos.

iv) OTROS SECTORES DE COOPERACIÓN

815. Los otros medios principales de cooperación interracial que hay actualmente — que la legislación y las tendencias actuales al parecer deberán reducir o restringir inevitablemente — son: algunos sindicatos obreros mixtos mencionados en el capítulo V,⁴⁰⁵ las actividades sociales y culturales y las de distintas iglesias.

VI. Relaciones entre grupos étnicos no europeos

816. Si bien la situación racial en Africa del Sur está condicionada en general por las relaciones existentes entre el grupo étnico dominante, el de los europeos, por una parte, y los tres grupos étnicos no europeos por otra parte, sería incompleta o aun tendenciosa la descripción que la Comisión se ha esforzado por proporcionar, si no se tuviera en cuenta la naturaleza de las relaciones que existen entre esos tres grupos.

i) RELACIONES ENTRE "PERSONAS DE COLOR" E INDÍGENAS

817. La Comisión no ignora que existe cierta animosidad por parte de los trabajadores de color en la provincia del Cabo hacia los indígenas, en razón de que éstos, dispuestos a trabajar por un salario menor, desalojan a aquéllos, poco a poco, de tipos de trabajo que les estaban virtualmente reservados antes de la "infiltración" indígena.⁴⁰⁶ Además, ciertos dueños de fábrica en

⁴⁰⁵ Véase el capítulo V, párrafo 432.

⁴⁰⁶ Véase especialmente el capítulo V (*Economic Life*) de la monografía muy documentada de la Srta. Sheila Patterson, *Colour and Culture, a Study of the Status of the Cape Coloured People within the Social Structure of the Union of South Africa*, Londres, Routledge and Kogan Paul, 1953.

la provincia del Cabo prefieren, aun a base de salario igual, sustituir esporádicamente a sus trabajadores "de color" por indígenas recién llegados, que quizás son más lentos en su aprendizaje, pero más ordenados y menos dados a la bebida.

Esas pocas quejas y rozamientos no parecen, sin embargo, bastante graves para determinar verdaderas concepciones colectivas.

ii) RELACIONES ENTRE "PERSONAS DE COLOR" E INDIOS

818. En general, las relaciones entre estos dos grupos étnicos parecen normales y pacíficas. Además, sus respectivos centros de gravedad (Ciudad del Cabo y Durban) están separados por más de 1.000 kilómetros.

Parece que estas relaciones llegan a ser cordiales entre los malayos de El Cabo y el elemento mahometano del grupo indio, que son correligionarios.

iii) RELACIONES ENTRE LOS INDÍGENAS Y LOS INDIOS

819. La situación es completamente diferente en lo que concierne a las relaciones entre indígenas e indios. Tales relaciones constituyen un verdadero problema.

Se sabe que este problema existe en todos los territorios de la costa oriental de África, porque desde hace cien años no hay ninguno de ellos que no haya acogido fuertes contingentes de inmigrantes indios, que al parecer no se asimilan al ambiente indígena. Pero en ninguna parte asume el problema una forma más aguda que en la provincia de Natal y, sobre todo, en Durban. Así lo demuestran los disturbios que ocurrieron en dicha ciudad el 13 y el 14 de enero de 1949. La magnitud de rencores y aun de hostilidad mutua que desencadenaron esos disturbios se mide por la importancia de su balance: 142 muertos (87 indígenas y 50 indios); 1087 heridos (541 indígenas y 503 indios); 306 edificios destruidos (1 fábrica, 58 almacenes y 247 viviendas); 1939 edificios averiados (2 fábricas, 652 almacenes y 1285 viviendas).⁴⁰⁷

a) *Lo que se sabía antes de los disturbios del 13 y el 14 de enero de 1949*

820. Las autoridades municipales de Durban y las de la provincia de Natal sabían muy bien, al terminar la segunda guerra mundial, que existía cierta animosidad entre los bantúes (principalmente zulúes) y los indios que se alojaban en las barracas y refugios miserables de los suburbios de Durban. La ciudad se estaba industrializando con ritmo vertiginoso, lo que causaba una afluencia sin precedentes de trabajadores indígenas. De 1936 a 1946 la población indígena de la ciudad había aumentado en 40.000 personas. Y desde el punto de vista psicológico se había creado una situación paradójica: los indios, que estaban establecidos desde hacía dos generaciones y un número considerable de los cuales eran propietarios de bienes inmuebles, tenían el sentimiento de hallarse "en su casa", pese a las bromas de los europeos, de que se quejaban y veían con malos ojos a esos "intrusos" que llegaban a hacerles competencia en ciertos empleos. Por otra parte, los zulúes, cuya tierra ancestral estaba muy próxima, se creían con mejor derecho a residir y adquirir empleo que los indios, quienes para ellos eran aún mucho más "intrusos".

821. Además, entre las dos razas no había tardado en establecerse una estratificación económica horizontal. Más vigorosos físicamente y sin duda alguna menos adaptados a la vida urbana, los africanos vieron que

naturalmente se les asignaban los trabajos físicos más penosos y mal retribuidos en tanto que los indios pasaban al escalón superior de la escala de categorías de trabajo. Comerciantes hábiles, eran los indios quienes vendían a los africanos, con lucro, los artículos alimenticios y demás que éstos necesitaban. En suma, una capa socioeconómica homogénea y extraña al país comenzaba a insinuarse e interponerse entre los europeos y los bantúes. Estos últimos reflexionaban, no sin amargura, más o menos así:

"Los indios fueron traídos a este país como trabajadores. Pero el resultado es que ahora tenemos dos amos a quienes servir. Nuestros antepasados lucharon contra los europeos, y perdieron la guerra. Hemos aceptado a los europeos como amos, pero no podemos tolerar un segundo amo."⁴⁰⁸

b) *Lo que revelaron los disturbios*

822. Los autores del Informe de la Comisión de Investigación nombrada por el Gobernador General al día siguiente de los motines aceptan sin dificultad que éstos fueron una completa sorpresa para las autoridades europeas: "El 13 de enero de 1949, más o menos a las 5 de la tarde, estallaron los disturbios tan de repente como un relámpago en un cielo azul . . . La chispa que causó esta trágica explosión era tan insignificante que la cosa es casi ridícula".⁴⁰⁹

823. La primera comprobación importante que hicieron fué la siguiente: "Los indígenas fueron en general los agresores, y atacaron con ferocidad. Expresaron un objetivo definido: desembarazarse del indio de una vez por todas. Cuando la policía dispersó a las bandas de indígenas, éstos exclamaron: "No estamos luchando contra Vds., sino contra los indios. Preparen los buques, que nosotros nos ocuparemos de que ellos embarquen. Dentro de dos días no quedará ningún indio en el país".⁴¹⁰

824. Los factores principales de animosidad racial que, según la confesión implícita de la Comisión de Investigación, fueron, al parecer, algo subestimados por las autoridades europeas, incluso la policía, pero que la violencia de los disturbios reveló claramente son, a juicio de los autores del informe, los siguientes:

El orgullo racial y la persistencia de los instintos belicosos de los zulúes, quienes se lanzaron al asalto de los almacenes indios en sus tradicionales formaciones militares ("*impis*"), profiriendo frenéticamente sus viejos gritos bélicos;

La repercusión de la emancipación política de la India y el Pakistán sobre la actitud de los indios del Africa del Sur, que se habían puesto más "arrogantes" frente a los indígenas;

El temor más o menos consciente de los indígenas, de que su porvenir quedara bloqueado por la proliferación de los indios, cuya tasa de natalidad excede considerablemente en realidad a la suya;

Los casos bastante numerosos, según parece, de seducción de mujeres zulúes por indios relativamente ricos en comparación con el promedio de los hombres bantúes.⁴¹¹

⁴⁰⁸ *Ibid.*, pág. 13.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, págs. 4 y 5.

⁴¹⁰ *Ibid.*, pág. 4.

⁴¹¹ "Hemos comprobado que esta queja es uno de los móviles más poderosos del resentimiento antiindio que se encuentra en los indígenas. Si las disposiciones de la ley contra los actos inmorales pudieran extenderse a las relaciones sexuales ilícitas entre indígenas e indios, hasta cierto punto esta medida podría remediar el mal." (*Ibid.*, pág. 14).

⁴⁰⁷ Estos datos y los siguientes proceden del Informe de la Comisión de Investigación nombrada por el Gobernador General el día siguiente de los motines de Durban (U.G. 36, 1949).

La convicción sincera pero exagerada, parece, de los indígenas, de que los indios propietarios de ómnibus los trataban mal;

La convicción, tal vez más fundada,⁴¹² de los indígenas, de que eran explotados por gran número de comerciantes indios.

c) *Evolución de las relaciones entre los indígenas y los indios desde los disturbios de 1949*

825. Durante los cuatro años transcurridos desde los motines de 1949, ningún factor nuevo de importancia parece haber alterado perceptiblemente el cuadro que esbozó la Comisión de Investigación en cuanto a las relaciones económicas y psicológicas entre las masas indígena e india.

826. Pero ciertos factores antiguos se han modificado un poco. La Ley No. 41 de 1950, sobre creación de zonas reservadas (*Group Areas Act*) tiene entre otros efectos el de someter a los indios, en el porvenir, a las mismas restricciones que a los bantúes en materia de propiedad inmueble. Antes los indígenas se indignaban porque los indios estaban autorizados a poseer tierras y casas en muchos barrios de Durban, en tanto que era imposible para un indígena ser propietario en zona urbana. Ahora ya no hay al respecto discriminación ninguna entre tal o cual grupo étnico no europeo dentro del régimen de discriminación general instaurado por los europeos en contra de todos los grupos étnicos no europeos. De ahí que la tensión pueda haber disminuído entre indígenas e indios.

827. Por otra parte, los indígenas han realizado ciertos progresos en materia de negocios. Poco a poco cierto número de ellos se han convertido en comerciantes, y han comenzado a competir fuertemente con los indios como abastecedores de la vasta clientela bantú. Las autoridades europeas les han ayudado a ello. Por ejemplo, en el campo de los transportes colectivos para indígenas, han hecho todo lo posible por otorgar un número mayor de licencias a indígenas que ofrezcan garantías de idoneidad consideradas suficientes desde el punto de vista de la seguridad de los pasajeros. Hay actualmente cierto número de propietarios bantúes de ómnibus que parecen tener éxito en sus negocios.

828. Es posible que los sentimientos de celos y animosidad de los bantúes con respecto a los indios se hayan atenuado algo durante los años recientes. Es posible que la actitud de los indios con respecto a los indígenas sea algo menos "despreciativa y desdenosa"⁴¹³ que antes. No hay duda de que los elementos avanzados de uno y otro grupo racial hayan ejercido toda la influencia de que disponen para provocar un acuerdo y establecer el "frente unido" que les parece tan necesario frente a la amenaza común que la intensificación de la política de *apartheid* hace pesar sobre los dos grupos.

829. Pero un acontecimiento muy reciente acaba de demostrar que, en el fondo, el estado de espíritu de la masa indígena casi no ha cambiado desde 1949.

⁴¹² Los autores del Informe mencionan (pág. 16) que en Durban y sus alrededores, durante los dos años que terminaron el 31 de diciembre de 1948, el número de personas condenadas por infracciones a los reglamentos de control de precios fue el siguiente:

Comerciantes que vendieron a precios excesivos: 64 europeos, 162 indios, 21 indígenas, 3 chinos.

Comerciantes que ofrecieron en venta artículos alimenticios que carecían de precio marcado: 10 europeos, 95 indios, 6 indígenas y 1 chino.

⁴¹³ Véase U.G. 36-49, págs. 13 y siguientes.

El 20 de septiembre de 1953, la muerte accidental de un indígena sudafricano que cayó (por su culpa, según parece) bajo las ruedas de un ómnibus de propiedad de un indio que lo conducía, desencadenó en Durban una serie de disturbios que son los más graves que hayan estallado después de los que ocurrieron en 1949. Los indígenas incendiaron ocho almacenes indios y destruyeron y saquearon por lo menos otros seis en Cato Manor, barrio indígena situado cerca de Durban. La policía disparó sobre la multitud, dió muerte a un indígena y detuvo a otros indígenas por saqueo, desorden y violación de domicilio.⁴¹⁴

No hacia falta más para confirmar a muchos zulúes en la creencia simplista de que sus "dos amos", los europeos y los indios, se alían contra ellos.

830. En resumen, los indígenas continúan manteniendo quejas bastante violentas contra los indios, y el mapa de la situación racial en Africa del Sur se modifica y complica a consecuencia de ello.

VII. La campaña de resistencia a las leyes injustas (1952)

831. Se ha visto antes⁴¹⁵ que la nueva serie, coherente y maciza, de leyes de "segregación racial" (*apartheid*) votadas desde el advenimiento al poder del Gobierno nacionalista (mayo de 1948) suscitó vivas reacciones, si no en toda la población no europea, por lo menos en los círculos evolucionados y orgánicos de los tres grupos étnicos interesados. Este reflejo de indignación y de oposición se manifestó más neta y directamente en una campaña llamada de "resistencia a las leyes injustas" (*Defiance of Unjust Laws*) desarrollada en 1952. Como la propia campaña ha tenido consecuencias psicológicas importantes, continúa influyendo en toda la situación racial según puede observarse hoy en la Unión Sudafricana. Por ese motivo la Comisión ha dedicado una atención especial a esta campaña.

i) ORÍGENES DE LA CAMPAÑA

832. El momento elegido, durante 1952, para esta manifestación esencialmente política tenía una significación especial, pues sus organizadores quisieron que coincidiera con la celebración solemne del tricentenario del establecimiento de los europeos en El Cabo, dispuesta por el Gobierno y observada por la población blanca del Africa del Sur (y más especialmente quizá por la fracción de esta población que es de origen holandés o hugonote). El acontecimiento principal del tricentenario fue una gran exposición popular organizada en Ciudad del Cabo en torno al tema "Creación de una Nación". Esta exposición, que recordó, simbolizó y glorificó la toma de posesión del suelo sudafricano por los europeos, fué más o menos tácitamente boicoteada por casi todos los no europeos.⁴¹⁶

833. Hacia fines de 1951, bajo el imperio de la emoción provocada por la serie de leyes que acababa de votar el Parlamento, las dos organizaciones principales, bantú e india respectivamente, el Congreso Nacional Africano

⁴¹⁴ *Le Figaro* (Paris), 22 de septiembre de 1953.

⁴¹⁵ Especialmente en la sección "Aspectos políticos", párrafos 713 y siguientes.

⁴¹⁶ Los billetes de entrada se vendían a un precio muy bajo para no desanimar a la clase más pobre. En lo que respecta al boicot por las "personas de color", véase el informe del Comisario de Asuntos de las Personas de Color, correspondiente al año terminado el 31 de marzo de 1952 (U.G. 45/1952, pág. 20, "Festival van Riebeeck".

(African National Congress) y el Congreso Indio de la Unión Sudafricana (South African Indian Congress), instituyeron un Comité Mixto de Planificación (Joint Planning Council) encargado de coordinar los esfuerzos que debían desplegar las organizaciones no europeas para conseguir la derogación de las medidas legislativas consideradas discriminatorias.

834. Las proposiciones de este Comité fueron sometidas a la Conferencia del African National Congress, que se reunió en Bloemfontein del 15 al 17 de diciembre de 1951, así como al South African Indian Congress que debía reunirse poco después en Johannesburg, los días 25, 26 y 27 de enero de 1952.

ii) CAMBIO DE CORRESPONDENCIA

835. Conforme a la decisión de la Conferencia del African National Congress, que adoptó las proposiciones del Comité Mixto, se envió una carta al Primer Ministro el 21 de enero de 1952, firmada por el Presidente General de la Organización, Dr. J. S. Moroka, y por el Secretario General, M. W. Sisulu.

Los firmantes de la carta comenzaban por recordar que desde su creación en 1912 la organización se había esforzado por todos los medios constitucionales por señalar al Gobierno las reivindicaciones legítimas de los africanos (*The African people*), y había insistido particularmente en numerosas ocasiones sobre "su derecho imprescriptible a estar representado directamente en el Parlamento, en los consejos provinciales y municipales y en todos los consejos del Estado".⁴¹⁷ Añadían los firmantes que "la situación se había agravado más por razón de las medidas tomadas en el curso de los últimos meses, a saber: las leyes relativas a los permisos de circulación, las disposiciones sobre la limitación del ganado, la ley de 1950 sobre la represión del comunismo, la ley de 1950 que dispuso la creación de zonas reservadas, la ley de 1951 relativa a las autoridades bantúes y la ley electoral de 1951"; que, en general, el efecto de esta legislación era "abrumador", y que "después de estudiar a fondo la cuestión, la Conferencia había decidido por unanimidad pedir al Gobierno que derogara las leyes antes mencionadas, a más tardar el 29 de febrero de 1952, o de lo contrario el African National Congress organizaría reuniones y manifestaciones de protesta que habrían de celebrarse el 6 de abril de 1952⁴¹⁸ y que serían preludio a la ejecución de su programa de resistencia a las leyes injustas".

836. Paralelamente, pero algo más tarde, el South African Indian Congress celebró su conferencia en Johannesburg, los días 25, 26 y 27 de enero de 1952, a continuación de la cual se envió una carta similar, pero más amplia al Primer Ministro, el 20 de febrero de 1952. Dicha carta estaba firmada por Y. M. Dadoo, Presidente, D. U. Mistry e Y. A. Cachalia, Secretarios.

Los párrafos esenciales de dicha carta dicen así:

"... Este programa de acción [destinado a obtener la derogación de las seis leyes o series de medidas antes mencionadas] ha recibido completa aprobación de la Conferencia del South African Indian Congress. ... Conforme a esa decisión, se nos ha encargado de hacerle saber que el South African Indian Congress suscribe sin reservas el llamamiento dirigido por el African National Congress al Gobierno para que derogue las leyes mencionadas. Si este llamamiento

no tiene una respuesta favorable, el South African Indian Congress se unirá al African National Congress para organizar, el 6 de abril de 1952, reuniones y manifestaciones de protesta que serán preludio a la ejecución del programa de resistencia a las leyes injustas. . . .

"Proclamamos sin vacilar y de la manera más solemne que la lucha que hemos emprendido no va dirigida contra ningún grupo nacional, que no abrigamos intenciones malévolas contra nadie, y que nuestra lucha está dirigida únicamente contra las leyes injustas".

837. Fué el secretario particular del Primer Ministro, Sr. M. Aucamp, quien dió respuesta a la carta del African National Congress el 29 de enero de 1952. En su carta refutaba la argumentación de los portavoces del African National Congress de que las leyes acusadas de injustas eran "opresoras y degradantes", y contenía al final el siguiente párrafo:

"Paso ahora a su ultimátum. Su carta dice que el National African Congress ha decidido presentar este ultimátum al Gobierno con pleno conocimiento de sus consecuencias. No obstante, el Primer Ministro quiere señalar a su atención la extrema gravedad de la acción que se proponen Vds. emprender. El Primer Ministro les aconseja que, en interés de los bantúes mismos, reconsideren su decisión. Si persisten Vds. en la intención que han manifestado de emprender una campaña de resistencia y desobediencia al Gobierno y si, para realizarla, deben incitar a la población bantú a desafiar el orden y la ley, el Gobierno utilizará todos los medios de que dispone para poner fin a los disturbios, llegado el caso, y tomará las medidas necesarias contra los culpables de incitar a actos subversivos.

El Primer Ministro me ha encargado que les encarezca escuchen consejos más prudentes y consagren sus esfuerzos a la realización de programas constructivos de desarrollo para el pueblo bantú. Esto puede hacerse aprovechando los medios que ofrece el Gobierno para la creación de organismos locales de gobierno y administración bantúes, cuya competencia se extendería a todos los aspectos de la vida del pueblo bantú".

838. El 11 de febrero, el Comité Ejecutivo del African National Congress respondió al Primer Ministro, argumentando, entre otras cosas, que las leyes presentadas como "inspiradas por el deseo de proteger los intereses del pueblo africano", tenían más bien la intención de favorecer los intereses de los europeos, y concluía en estos términos:

"En cuanto a la campaña de acción en masa que el African National Congress se propone lanzar, recordaremos que los africanos, pueblo sin defensa, privados incluso del derecho al voto, han ensayado otros métodos, pero no han tenido éxito. No les queda otra posibilidad que la de emprender esta campaña. Nuestra intención — queremos afirmarlo del modo más explícito — es realizar esta campaña por medios pacíficos, y los disturbios, si llegan a producirse, no serán obra nuestra".⁴¹⁹

iii) EL DESARROLLO DE LA CAMPAÑA

839. La campaña anunciada se inició poco después. Se estableció un fondo para financiarla. El 6 de abril

⁴¹⁷ Véase a este respecto el anexo VI.

⁴¹⁸ Aniversario del desembarco de Jan van Riebeeck en 1652.

⁴¹⁹ En el anexo VI, se encontrará el texto de estas cuatro cartas.

de 1952, aniversario del desembarco de Jan van Riebeeck, se celebraron reuniones de protesta contra las leyes injustas y servicios religiosos en los que se hicieron paces por la "libertad" en muchas ciudades de la Unión. No obstante, el orden público se respetó en todas partes. Se inscribieron voluntarios para participar en la campaña que debía desarrollarse con arreglo al siguiente plan: estos voluntarios cometerían delitos "técnicos", como infracciones a las leyes sobre permisos de circulación, a los reglamentos de "segregación racial" (*apartheid*) que rigen la ocupación de los asientos y salas de espera de las estaciones ferroviarias, así como el acceso a los vagones ferroviarios, a los autobuses o trolebuses eléctricos y a las ventanillas de las oficinas de correo,⁴²⁰ así como infracciones a los reglamentos sobre toque de queda.

840. La campaña propiamente dicha comenzó el 26 de junio de 1952. Durante los tres meses siguientes, alrededor de 5.000 infractores, en su mayoría bantúes, fueron arrestados, casi la mitad de ellos en Port Elizabeth y en East London, es decir, en la parte oriental de la Provincia del Cabo, donde más densa es la población bantú.

841. Las sentencias impuestas al principio fueron bastante leves y variaban según la naturaleza de la infracción, pero por término medio no pasaban de dos libras esterlinas de multa o treinta días de prisión. Gradualmente, empero, se dictaron sentencias más severas y los infractores jóvenes fueron condenados a la pena de cuatro azotes. En ciertos centros urbanos las prisiones se vieron colmadas, pues virtualmente todos los infractores arrestados que podían elegir entre la multa y la prisión preferían esta última.

842. Deben citarse todavía acontecimientos de importancia. El primero se produjo en los primeros días del mes de agosto de 1952 como parte del movimiento de desafío. Veinte jefes o animadores no europeos entre los cuales se encontraban el Dr. J. S. Moroka, Presidente General del African National Congress y el Dr. Y. M. Dadoo, Presidente del South African Indian Congress fueron arrestados bajo la acusación de haber violado el artículo 11 b) de la ley de represión del comunismo, "tratando de provocar un cambio político, industrial, social o económico en la Unión por medio de la incitación a disturbios o desórdenes".

843. Por otra parte, siete europeos entre los cuales se encontraban dos personalidades conocidas, el Sr. Patrick Duncan, hijo de un antiguo Gobernador General de la Unión, y la Srta. Bettie du Toit, sindicalista muy destacada, se unieron poco después a los militantes en el movimiento de desafío. Estos siete europeos fueron arrestados por haber penetrado sin autorización en el barrio reservado (location) de Germiston (cerca de Johannesburg) y celebrado una reunión allí. La policía arrestó al mismo tiempo a 14 indígenas y a 18 indios, entre los cuales se encontraba Manilal Gandhi, segundo hijo de Mahatma Gandhi.

844. Poco antes de las Navidades de 1952, se suspendió la campaña de resistencia a las leyes raciales injustas. Ocho mil sesenta y cinco personas habían sido recluidas en prisión entre el 26 de junio y los últimos días de 1952.⁴²¹ El Sr. Yusuf Cachalia, Secretario del Comité

⁴²⁰ Los bancos, entradas y ventanillas reservadas a los europeos llevan la inscripción en dos idiomas: *Stegs vir Blankes; Europeans only*.

⁴²¹ Hubiera sido útil saber cuántos indios y cuántos indígenas figuraban respectivamente en este total, pero la Comisión no ha podido obtener los datos pertinentes.

de Acción del South African Indian Congress y del African National Congress anunció a principios de enero de 1953 que los nuevos reglamentos relativos a la incitación de los indígenas a violar la ley, promulgados conjuntamente entre tanto por el Ministro de Asuntos Indígenas y el Ministro de Justicia, tendrían cierto efecto en la campaña, pero que ésta proseguiría a pesar de esos reglamentos.

845. Hay que observar que muchas organizaciones no europeas no se habían unido al movimiento de resistencia. La abstención de las "personas de color", que por otra parte no habían estado representadas en el grupo de iniciadores, había sido tan completa en realidad que los autores del memorándum enviado al Primer Ministro el 14 de agosto de 1953 por una delegación de la Unión Nacional de Personas de Color (Coloured People's National Union) no vacilaron en señalarle "la conducta ejemplar de las "personas de color" durante los recientes disturbios raciales".⁴²² El Congreso Nacional Bantú (Bantu National Congress), nueva asociación formada en Ladysmith, Natal, así como la Organización de los Indios de Natal (Natal Indian Organization), se abstuvieron completamente, y el Gran Jefe (*Paramount Chief*) de los zulúes expresó claramente su oposición. Además, otros 200 jefes zulúes se alzaron también contra el movimiento de resistencia pasiva, alegando que los indios "se servían del pueblo bantú como de un peón en el tablero político".⁴²³

iv) RÉPLICA DEL GOBIERNO

846. La reacción legislativa del Gobierno a este movimiento de desobediencia civil no se hizo esperar. En efecto, poco después, como se ha indicado más arriba (párrafo 719) el Parlamento aprobó una ley muy severa sobre seguridad pública, y por otra ley modificó la legislación penal (en el sentido de agravación de las penas). En vista de ello, los organizadores de la campaña estudiaron la nueva situación así creada, a fin de adaptar a ella su plan de acción.

847. Por lo tanto, la situación actual es de espera o de suspensión, pero también de tirantez. Sin duda, no tardará en saberse si, a pesar de los mayores poderes del Gobierno en materia de represión, se reanuda la resistencia organizada y en qué forma.

v) IMPOSICIÓN PROGRESIVA DE NUEVAS RESTRICCIONES

848. Sea como fuere, el proceso que acaba de describirse brevemente y que se conoce familiarmente como el proceso de "apretar los tornillos indefinidamente" no es cosa nueva. Al parecer, ningún historiador niega que desde la constitución de la Unión Sudafricana (1909) el Parlamento haya impuesto progresivamente a los no europeos nuevas restricciones, las cuales a su vez han impuesto a los poderes públicos nuevas obligaciones en materia de aplicación y control. Los que se han visto sometidos a esas nuevas restricciones han procurado eludir las — aprovechando ciertas lagunas o fisuras no advertidas por el legislador — o se han arriesgado a violarlas.

La próxima etapa ha consistido de nuevo en la introducción de una enmienda o de un grupo de enmiendas por las que se trataba de llenar la laguna o las lagunas de la ley. A menudo, las enmiendas han ido acompañadas de una coordinación o codificación (*consolidation*)

⁴²² Véase el breve resumen que dió el *Times* de Londres el 17 de agosto de 1953.

⁴²³ *African World*, febrero de 1953.

de las distintas leyes anteriores relativas a la misma materia. Pese a esta simplificación . . . en el papel, de hecho se han visto aumentadas las tareas de la policía encargada de velar por la aplicación de la ley.

849. Lo menos que puede decirse de esta doble tendencia de reglamentación gubernamental cada vez más severa, minuciosa y molesta, por una parte, y la tentación, cada vez mayor por parte de los sometidos a burlarla o violarla, a pesar de esto (o tal vez a causa de esto), es que no es saludable. Encierra peligros que no han dejado de señalar los miembros de las comisiones investigadoras designadas por el Gobierno a raíz de tal o cual disturbio racial. En los capítulos generalmente titulados "Factores de ambiente que pueden constituir causas" (*causative factors in background*), o en subtítulos análogos de los correspondientes informes, se llega a menudo a la conclusión de que la aplicación cada vez más irritante de tal o cual reglamento ha contribuído a crear una atmósfera "explosiva" o "inflamable".⁴²⁴

vi) CUATRO HECHOS SIGNIFICATIVOS

850. Por otra parte, respecto de la reciente campaña de resistencia a las leyes injustas, la Comisión considera que hay cuatro hechos particularmente significativos desde el punto de vista de la evolución reciente de la situación racial en el Africa del Sur.

851. a) En primer lugar, conviene advertir que las leyes y reglamentos que las dos organizaciones iniciadoras han escogido por considerarlas "susceptibles de agravar la posición del pueblo africano", se enumeran en la carta dirigida al Primer Ministro el 21 de enero de 1952 en el orden siguiente:

1. Leyes relativas a los permisos de circulación,
2. Disposiciones relativas a la limitación del ganado,
3. Ley de 1950 relativa a la represión del comunismo,
4. Ley de 1950 relativa a las zonas reservadas,
5. Ley de 1951 relativa a las autoridades bantúes,
6. Ley electoral de 1951.

La Comisión considera que al dar así una especie de prioridad a las leyes antiguas sobre los permisos de circulación y a los reglamentos de 1939 relativos a la selección del ganado, los organizadores del movimiento han procurado asociar a su campaña al mayor número posible de integrantes de la masa indígena e india más o menos analfabetos. En efecto, si bien esa masa comprende indudablemente bastante mal la significación de las cuatro leyes de 1950 y 1951 mencionadas más arriba, son pocos, en cambio, los trabajadores migrantes o los habitantes de las zonas reservadas (*locations*) a quienes la policía no haya conminado a mostrar su salvoconducto o su título de excepción (o que no hayan tenido a este propósito alguna cuestión con ella), mientras que ningún europeo está sometido a tales obligaciones.

852. Por otra parte, se ha visto más arriba⁴²⁵ que, a pesar de las pacíficas explicaciones del Ministerio de

⁴²⁴ Véanse, por ejemplo, los párrafos 156 y 160 del Informe de la Comisión Encargada de Investigar los Actos de Violencia Cometidos por los Indígenas en Krugersdorp, Newlands, Randfontein y Newclare, Government Printer, Pretoria, U.G. 47/1950.

⁴²⁵ Véase el párrafo 681.

Asuntos Indígenas, la masa de los indígenas de las reservas al parecer todavía no se da cuenta perfecta de que la limitación del ganado por selección es el único remedio a los males del pastoreo excesivo. Muchos indígenas desconfiados creen que los europeos tratan con ello de empobrecerlos o despojarlos. Los organizadores de las campañas parecen haber aprovechado la circunstancia de que persista este estado de ánimo en ciertas reservas para lograr adherentes en las tribus.

853. b) En vista de que en el pasado el Primer Ministro se ha mostrado poco propenso a recibir a delegaciones de las dos organizaciones (africana e india) que se consideran "las más importantes, antiguas y responsables de su respectivo grupo de población",⁴²⁶ estas últimas han enviado directamente al Primer Ministro al parecer por vez primera, sus cartas de protesta o de reivindicación. Si bien estas cartas son corteses en cuanto a la forma, en el fondo son violentas y hasta conminatorias.

854. c) Los indios y los bantúes han realizado un esfuerzo de coordinación al parecer mejor concertado que en ocasiones anteriores, si bien la gran mayoría de los militantes detenidos y encarcelados parecen haber sido bantúes.

855. d) Por primera vez, que la Comisión sepa, los bantúes han adoptado la tradicional táctica india de "resistencia pasiva" o "desobediencia civil".

856. Antes de terminar esta breve reseña de la campaña de "resistencia a las leyes injustas", la Comisión se ha preguntado si hubo alguna relación entre ella y los conflictos raciales, harto graves, que estallaron en Port Elizabeth el 19 de octubre, en Johannesburgo, el 3 de noviembre, en Kimberley el 8 de noviembre y en East London el 9 de noviembre de 1952. Pero la Comisión no pudo estudiar la cuestión por falta de elementos de información.⁴²⁷

Todo lo que cree haber podido comprobar a distancia en este orden de hechos es que, con excepción de los tumultos sangrientos de Durban (el 13 y 14 de enero de 1949), en que por primera vez se enfrentaron violentamente indios y africanos (con exclusión de los europeos), los desórdenes raciales que han estallado desde 1948 hasta el 30 de septiembre de 1953 no parecen haber revestido mayor gravedad que los ocurridos en cualquier otro quinquenio en la historia trágica del Africa del Sur, inclusive el período de postguerra, tan agitado, de 1918-1923.

857. Pese a ello, la presión legislativa que el Gobierno actual ejerce con mayor intensidad y en forma más sistemática respecto de los tres elementos no blancos de la población con miras a salvaguardar la integridad y la posición de dominio de la raza blanca, ha provocado una reacción muy viva de parte de importantes elementos de dos por lo menos de las tres fracciones de la población no europea, esto es, los bantúes y los indios.

Desgraciadamente, parece posible que esto constituya el prólogo de nuevas tensiones raciales.

⁴²⁶ Introducción al memorándum común que el African National Congress y el South African Indian Congress dirigieron a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su séptimo período de sesiones.

⁴²⁷ Apartándose de la costumbre, el Gobierno sudafricano no nombró ninguna comisión de investigación para que informara sobre las causas de estos desórdenes.

Capítulo VIII

APRECIACION DE LAS MEDIDAS DE TRATO DIFERENCIAL TENIENDO EN CUENTA LAS DISPOSICIONES DE LA CARTA RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DECLARACION UNIVERSAL

858. El análisis de la legislación, así como el estudio de ciertas prácticas, que se encuentran en los dos capítulos precedentes del presente informe, demuestran que la situación en la Unión Sudafricana se caracteriza por un trato diferencial, en las esferas más diversas, de los individuos que pertenecen a los distintos grupos raciales o "personas de color". Por otra parte, la Comisión ha determinado en el capítulo II, al estudiar sus atribuciones, las obligaciones que incumben a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en virtud de las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. En el presente capítulo, la Comisión procede a una comparación entre ciertos textos de leyes seleccionados por ella, y dichas obligaciones.

859. Por otra parte⁴²⁸ la Comisión habiendo advertido las relaciones estrechas que existen entre la Declaración Universal de Derechos Humanos y las disposiciones de la Carta referentes a esos derechos y, en particular, las disposiciones de su Artículo 56, también ha juzgado necesario proceder a la confrontación de los textos mencionados con las disposiciones de la Declaración Universal. La Comisión lo ha hecho en conformidad con sus atribuciones, según las cuales debe efectuar el estudio que se le ha encargado, teniendo en cuenta "las resoluciones de las Naciones Unidas sobre persecución y discriminación raciales". Entre esas resoluciones figura la resolución 217 (III), por la que la Asamblea aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sin embargo, ha estimado suficiente limitarse a las dos confrontaciones indicadas de los textos de leyes que suponen trato diferencial y que han entrado en vigor después de la Carta.

860. Por una parte, en efecto, la Unión Sudafricana participó en la Conferencia de San Francisco en la cual se redactó y aprobó la Carta de las Naciones Unidas. Depositó sus instrumentos de ratificación de la Carta el 7 de noviembre de 1945 y, por consiguiente, es un Miembro originario de las Naciones Unidas.

861. Por otra parte, el trato diferencial y la desigualdad de los grupos raciales constituye en la Unión Sudafricana una tradición cuyo origen se remonta a una época muy anterior a la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas y aun a la formación de la Unión en 1909. Sin duda, la aplicación de ese trato diferencial y, sobre todo, la extensión de esa desigualdad no eran idénticas en los distintos territorios que constituyen hoy día las cuatro provincias de la Unión, aunque al parecer, la gran mayoría de la población de origen europeo, que

es la única que retiene y siempre ha tenido el poder político, ha admitido siempre el principio de ese trato y de esa desigualdad.

862. Cuando aceptaron a la Unión Sudafricana como Miembro originario de las Naciones Unidas, los demás Miembros de la Organización estaban perfectamente al tanto de la situación en ese país. Por lo tanto sabían que no se podía esperar una transformación inmediata y radical de esa situación gracias a una eliminación instantánea de todas las medidas discriminatorias resultantes de disposiciones legales o de prácticas administrativas o privadas.

863. Sin embargo, era justo que los demás Miembros de las Naciones Unidas y la Organización, como tal, esperasen que la Unión Sudafricana cumplierse de buena fe, como se declara en el párrafo 2 del Artículo 2 de la Carta, las obligaciones contraídas de conformidad con dicho instrumento, es decir: la obligación de eliminar gradualmente todas las disposiciones discriminatorias fundadas principalmente en la raza o el color, en lo que concierne a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; la obligación de cooperar con las Naciones Unidas para lograr la observancia universal y efectiva de esos derechos y libertades para todos; y, principalmente, la obligación de no tomar ninguna medida que pueda agravar o aumentar las discriminaciones. La Comisión recuerda los términos de la resolución 616 B (VII) de la Asamblea General, por la cual la Asamblea, después de haber *declarado* que "en una sociedad multirracial se consiguen mejor la armonía y el respeto a los derechos y las libertades humanos 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", declaró que "toda política de los gobiernos de los Estados Miembros que no persigue esos fines, sino que tiene por objeto perpetuar o aumentar la discriminación es inconciliable con los compromisos adquiridos por los Miembros en virtud del Artículo 56 de la Carta."

864. La Comisión no olvida que, como ya lo señaló en el capítulo VII, ciertas leyes diferenciales pueden proteger verdaderamente los intereses de los indígenas o de otros grupos de la población sometidos a ese trato. También reconoce que determinadas leyes por las que se instituyen medidas de trato diferencial prevén derogaciones en circunstancias particulares o excepciones para determinadas categorías de personas.

865. No siempre es posible saber, sin verificarlo sobre el terreno, si ciertas medidas diferenciales pueden, en

⁴²⁸ Véase capítulo II, párrafo 101 y siguientes, y 169 y siguientes.

alguna forma, proteger realmente a los individuos a los cuales se aplican.

A este respecto, había sido particularmente valiosa la cooperación del Gobierno de la Unión Sudafricana.

866. La Comisión está convencida de que el conjunto del sistema que existía en la Unión Sudafricana en el momento de la entrada en vigor de la Carta, se tratara de derecho electoral y elegibilidad o de la circulación y residencia, del derecho de propiedad o de trabajo y del ejercicio de profesiones, del uso de servicios públicos o de la seguridad social, de la educación y de la sanidad o del derecho penal, etc., suponía discriminaciones considerables y graves contra los grupos no europeos de la población. La Unión no ha hecho nada desde la entrada en vigor de la Carta para eliminar esas discriminaciones; sin embargo, los compromisos que había contraído la obligaban a emprender esa eliminación.

867. Más aun, la política de *apartheid* establecida ulteriormente tuvo por consecuencia aumentar el número de discriminaciones y agravarlas.

868. En el presente capítulo la Comisión ha procurado juzgar la situación racial fundándose especialmente en las disposiciones adoptadas después de la aprobación de la Carta. Ha comparado dichas disposiciones por una parte con las que en la Carta se refieren a los derechos humanos y por otra, con las de la Declaración Universal.

I. Confrontación de ciertos textos de leyes y reglamentos que han entrado en vigor después de la Carta, con las obligaciones que incumben a la Unión Sudafricana en virtud de las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos

869. Al comparar los textos de leyes y reglamentos vigentes después de la entrada en vigor de la Carta, y analizados en el capítulo VI del presente informe, con las obligaciones que incumben a la Unión Sudafricana en virtud de las disposiciones de la Carta referentes a los derechos humanos, la Comisión ha llegado a las conclusiones siguientes:

i) El aumento y la agravación de las discriminaciones debidas a las medidas dictadas después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas constituyen un incumplimiento, por parte del Gobierno de la Unión Sudafricana, de la obligación que ha contraído en virtud del Artículo 56 de la Carta de "tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización", para la realización de los propósitos consignados en el inciso c del Artículo 55, a saber "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión y la efectividad de tales derechos y libertades".

ii) El conjunto de esas disposiciones, incluso, principalmente, las dictadas siguiendo la política de *apartheid*, está en contradicción con el propósito enunciado en el inciso 3 del Artículo 1 de la Carta de "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". La situación creada de ese modo es una situación resultante "de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los

Propósitos y Principios de las Naciones Unidas", a que se refiere el Artículo 14 de la Carta.⁴²⁹

II. Confrontación de ciertos textos de leyes y reglamentos que han entrado en vigor después de la Carta, con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos

870. Al comparar los textos de leyes y reglamentos que han entrado en vigor después de la Carta y que se analizan en el capítulo VI del presente informe, con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Comisión trató primeramente de determinar en qué grado cada uno de esos textos se ajustaba a las disposiciones de la Declaración Universal relativas a tal o cual derecho específico, procurando luego emitir un juicio sobre la conformidad del conjunto de esos textos con ciertas disposiciones de la Declaración por las que se proclaman principios generales.

a) Confrontación de los textos de leyes estudiados por la Comisión, con las disposiciones de la Declaración relativas a determinados derechos⁴³⁰

DERECHOS POLITICOS (ELECTORADO, ELEGIBILIDAD Y OTRAS FORMAS DE REPRESENTACION)

871. El régimen vigente de electorado y de elegibilidad ha sido descrito sumariamente en el capítulo III,⁴³¹ es discriminatorio para con todos los grupos de la población que no son europeos. Ese régimen no se ha modificado apreciablemente desde la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas.⁴³² No obstante, se ha introducido una modificación en el sistema representativo especial instituido para los indígenas por ley No. 12 de 1936 sobre la representación de los indígenas (*Representation of Natives Act No. 12, 1936*)⁴³³ a raíz de la entrada en vigor de la ley No. 68 de 1951, relativa a las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes (*Bantu Authorities Act, No. 68, 1951*),⁴³⁴ los órganos consultivos elegidos por los indígenas, a que se refiere la ley No. 12 de 1936, han sido substituidos por órganos compuestos de miembros por derecho propio o designados por las autoridades.

CIRCULACION Y RESIDENCIA

a) Circulación en el interior del país

Ley No. 67 de 1952 sobre la supresión de permisos de circulación y la uniformidad de la documentación de los indígenas (Natives (Abolition of Passes and Co-ordination of Documents) Act No. 67, 1952)

⁴²⁹ El texto del Artículo 14 de la Carta es el siguiente:

"Salvo lo dispuesto en el Artículo 12, 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."

⁴³⁰ El orden de las materias adoptado en esta sección es idéntico al que se ha seguido en el capítulo VI.

⁴³¹ Véase párrafo 291.

⁴³² La ley No. 46 de 1951, destinada a asegurar la representación separada de ciertas categorías de electores (*Separate Representation of Voters Act No. 46, 1951*) no ha entrado en vigor (véase el párrafo 482).

⁴³³ Véase párrafo 473.

⁴³⁴ Véase párrafo 483.

872. Por ley No. 67 de 1952⁴⁸⁵ se ha instituido una cartilla de control y se ha impuesto a todos los indigenas, que la lleven consigo con la obligacion de presentarla por peticion de las autoridades competentes. Esa imposicion se extiende a todos los indigenas, incluso a los que no estaban sujetos al porte de permisos de circulacion o que quedaban exentos de esas obligaciones en virtud de las disposiciones a las que dicha ley sustituye.

873. La Comision opina que las disposiciones de la ley No. 67 de 1952 no estan en conformidad con las del inciso 1) del articulo 13 de la Declaracion, cuyo texto es el siguiente:

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

b) *Establecimiento y residencia*

Ley No. 41 de 1950 que establece zonas reservadas (Group Areas Act, No. 41, 1950)

Ley No. 54 de 1952, que modifica las disposiciones relativas a los indigenas (Native Laws Amendment Act, No. 54, 1952)

874. La ley No. 41 de 1950⁴⁸⁶ está destinada a establecer zonas reservadas a los diferentes grupos étnicos. Dispone, en función de la pertenencia a los grupos étnicos, la fiscalización de la adquisición de bienes raíces y de la ocupación de tierras y edificios en las zonas establecidas en virtud de la ley. La ley está destinada asimismo a restringir la libertad de establecimiento.

875. La ley No. 54 de 1952 agrava las restricciones al derecho de establecimiento de los indigenas en las zonas urbanas o en las zonas reservadas.

En virtud del articulo 10 de la ley No. 25 de 1945, modificada por la ley No. 54 de 1952⁴⁸⁷ ningún indigena que no pertenezca a una de las categorías cuyos miembros están autorizados por la ley para residir en una zona determinada, podrá permanecer más de 72 horas en dicha zona.

En virtud del articulo 29 de la ley No. 25 de 1945, modificado por la ley No. 54 de 1952,⁴⁸⁸ los "indigenas considerados ociosos o indeseables" pueden ser alejados de una zona urbana o de una zona reservada, enviados a una colonia penitenciaria o a un establecimiento similar o detenidos en una u otro; además, se puede prohibir a dichos indigenas el acceso a una zona urbana o reservada, ya sea definitivamente, ya por un periodo determinado de tiempo, a menos que obtengan una autorización especial.

876. La Comision opina que las mencionadas disposiciones de las leyes No. 41 de 1950 y No. 54 de 1952 no concuerdan con las del párrafo 1) del articulo 13 de la Declaracion cuyo texto es el siguiente:

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

DERECHO DE PROPIEDAD

Ley No. 28 de 1946 sobre la tenencia de tierras por los asiáticos y sobre la representación de los indios (Asiatic Land Tenure and Indian Representation Act, No. 28, 1946)

⁴⁸⁵ Véanse párrafos 507 y siguientes.

⁴⁸⁶ Véase párrafo 530 y párrafos 555 y siguientes.

⁴⁸⁷ Véase párrafo 531.

⁴⁸⁸ Véase párrafo 532.

Ley No. 41 de 1950, que establece zonas reservadas, modificada por la ley No. 65 de 1952 (Group Areas Act No. 41, 1950 and Group Areas Amendment Act No. 65, 1952)

877. La ley No. 28 de 1946⁴⁸⁹ ha impuesto a los asiáticos restricciones respecto a la adquisición y ocupación de bienes raíces en la provincia de Natal y ha modificado la ley relativa a la propiedad y ocupación de bienes raíces por personas que habitan en la provincia del Transvaal.

878. La ley No. 41 de 1950, modificada por la ley No. 65 de 1952⁴⁹⁰ está destinada a establecer zonas reservadas a los diferentes grupos étnicos y dispone en función de la pertenencia a esos grupos, la fiscalización de la adquisición de bienes raíces y de la ocupación de tierras y edificios en las zonas establecidas en virtud de dicha ley.

879. La Comision estima que las disposiciones de las leyes mencionadas menoscaban el derecho de propiedad de ciertas personas por el hecho de pertenecer a determinado grupo étnico y no están en conformidad con las disposiciones del articulo 17 de la Declaracion, cuyo texto es el siguiente:

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

"2) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad."

TRABAJO Y EJERCICIO DE LAS PROFESIONES

Ley No. 27 de 1951 sobre los trabajadores indigenas de la construcción (Native Building Workers Act No. 27, 1951)

Ley No. 54 de 1952 que modifica las disposiciones relativas a los indigenas (Native Laws Amendment Act, No. 54, 1952)

880. La ley No. 27 de 1951⁴⁹¹ reglamenta la contratación y las condiciones de empleo de los trabajadores indigenas de la construcción y les prohíbe que efectúen trabajos en edificios situados en zonas urbanas establecidas que no sean indigenas.

881. La ley No. 54 de 1952 ha modificado el articulo 29 de la ley No. 25 de 1945.⁴⁹² En virtud del texto modificado un indigena "considerado ocioso o indeseable" puede ser enviado a una colonia de trabajo, a una colonia agricola o un establecimiento similar o quedar detenido en ellos para ejecutar el trabajo que la ley o los reglamentos prescribieren.

882. La Comision opina que las mencionadas disposiciones de las leyes No. 27 de 1951 y No. 54 de 1952 no están en conformidad con las disposiciones de los párrafos 1 y 2 del articulo 23 de la Declaracion, cuyos textos son los siguientes:

"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."

DERECHO DE FAMILIA

Ley No. 55 de 1949 que prohíbe los matrimonios mixtos (Prohibition of Mixed Marriages Act No. 55, 1949)

⁴⁸⁹ Véanse párrafos 553 y siguientes.

⁴⁹⁰ Véanse párrafos 553 y siguientes.

⁴⁹¹ Véanse párrafos 607 y siguientes.

⁴⁹² Véase párrafo 532.

883. La ley No. 55 de 1949⁴⁴³ tiene por objeto prohibir los matrimonios entre europeos y no europeos.

884. La Comisión opina que las disposiciones de la ley No. 55 de 1949 no están en conformidad con las del artículo 16 de la Declaración y, sobre todo, con las del párrafo 1) de este artículo. El artículo 16 de la Declaración está redactado de la manera siguiente:

"1) Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

"2) Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

"3) La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado."

SEGURIDAD SOCIAL

Ley No. 53 de 1946 sobre el seguro de desempleo, modificada por la ley No. 41 de 1949 (Unemployment Insurance Act No. 53, 1946 as amended by Act No. 41, 1949)

Ley No. 36 de 1949 que modifica a la ley sobre indemnización de accidentes del trabajo (Workmen's Compensation Amendment Act No. 36, 1949)

885. En la ley No. 53 de 1946, modificada por la ley No. 41 de 1949,⁴⁴⁴ se dispone el pago de prestaciones a ciertas personas desocupadas. Las prestaciones difieren según los grupos étnicos a que pertenecen los desocupados.

886. La ley No. 36 de 1949 ha modificado a la ley No. 30 de 1941⁴⁴⁵ sobre la indemnización de accidentes del trabajo. La tarifa de las prestaciones que se pueden conceder en aplicación de la ley difieren según la raza del beneficiario. En virtud de la ley modificada, un indígena que quede en situación de incapacidad permanente y absoluta recibe una indemnización global única, mientras que un europeo en la misma situación percibe una pensión de invalidez.

887. Los derechos cuyo ejercicio se prevé en dichas leyes no son universales, pues ese ejercicio requiere determinadas condiciones económicas. Sin embargo, la Comisión opina que el establecimiento de un derecho de esa índole en determinado país, ha de ser conforme al principio de la no discriminación enunciado en la Carta y en la Declaración.⁴⁴⁶ Las leyes No. 53 de 1946 y No. 36 de 1949 no se ajustan a ese principio y la Comisión estima que no están en conformidad con el párrafo 1) del artículo 25 de la Declaración, cuyo texto es el siguiente:

"1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

⁴⁴³ Véanse párrafos 627 y siguientes.

⁴⁴⁴ Véanse párrafos 645 y siguientes.

⁴⁴⁵ Véanse párrafos 638 y 644.

⁴⁴⁶ Véanse artículos 1, 2 y 7 de la Declaración, que se reproducen en el párrafo 890.

Ley No. 54 de 1952 que modifica las disposiciones relativas a los indígenas (Native Laws Amendment Act No. 54, 1952)

888. La ley No. 54 de 1952 ha modificado al artículo 29 de la ley No. 25 de 1945⁴⁴⁷ donde se codifican las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas). En virtud del texto modificado del artículo 29, un indígena "considerado ocioso o indeseable" puede ser detenido sin orden de comparecencia y conducido ante un comisario para indígenas o ante un magistrado. Se puede exigir de ese indígena que declare, en forma detallada y satisfactoria, su identidad y sus medios de existencia. Si se estima que su declaración no es satisfactoria, el comisario para los indígenas o el magistrado podrán declarar-le ocioso o indeseable, según las circunstancias.

Un indígena declarado ocioso o indeseable puede ser alejado de la zona en que se encuentra. Además, puede ser enviado a una colonia de trabajo, una colonia agrícola o un establecimiento similar o detenido en ellos para ejecutar el trabajo que la ley o los reglamentos prescribieren.

889. La Comisión opina que las disposiciones del artículo 29 de la ley No. 25 de 1945, modificadas por la ley No. 54 de 1952, no están en conformidad con los artículos 3 y 9 y el párrafo 1) del artículo 11 de la Declaración. Los textos de esas disposiciones son los siguientes:

"Artículo 3

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

"Artículo 9

"Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado."

"Artículo 11

"1) Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa."

b) Juicio sobre la conformidad entre la legislación promulgada después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas y determinados artículos de la Declaración en los cuales se proclaman principios generales

890. i) La Comisión opina que las disposiciones dictadas desde la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, en materia de política de *apartheid* (segregación racial), política que se funda en la idea de desigualdad de las razas humanas, son contrarias a las disposiciones del artículo 1, del artículo 2 y del artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyos textos son los siguientes:

"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 todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna

⁴⁴⁷ Véanse párrafos 532 y 656.

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 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.”

891. ii) La Comisión también opina que la situación que resulta de las disposiciones así dictadas no permite aplicar plenamente los principios enunciados en el párrafo 2) del artículo 29 de la Declaración, cuyo texto es el siguiente:

“2) En el ejercicio de sus derechos y en 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.”

Capítulo IX

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES DE LA COMISION

892. La Comisión ha formulado precedentemente conclusiones parciales relativas a diferentes aspectos del problema sometido a su estudio. Estas conclusiones figuran en las secciones dedicadas a la competencia de las Naciones Unidas para conocer de cuestiones relativas a violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, a los efectos producidos en los diferentes grupos de la población por la legislación en vigor en la Unión Sudafricana y a la confrontación de esta legislación con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Con objeto de hacer más fácil para la Asamblea el estudio de este informe, la Comisión ha redactado e incluye a continuación un resumen de dichas conclusiones, a fin de exponer lo esencial de su pensamiento en la materia.

Para formular estas conclusiones en forma concisa, ha sido necesario suprimir en ellas varias precisiones que se dan en el texto. Por consiguiente, para conocer de modo completo la opinión de la Comisión, su contenido y sus matices, será necesario a veces consultar el texto íntegro.

El resumen de las conclusiones de la Comisión es el siguiente:

a) *Respecto de su mandato, teniendo en cuenta ciertas disposiciones de la Carta y resoluciones de la Asamblea General*⁴⁴⁸

893. i) La Asamblea, al establecer la Comisión y al fijar sus atribuciones decidió en sentido afirmativo la cuestión de principio de su competencia para realizar estudios y sugerir posibles medidas en materia de discriminación racial. No obstante, al invitar a la Comisión a que ajustara su cometido a lo dispuesto en diversos Artículos de la Carta, incluso el párrafo 7 del Artículo 2, la Asamblea ha deseado sin duda alguna, que la Comisión estudie hasta qué punto esos Artículos pueden determinar, condicionar o limitar la competencia de las Naciones Unidas.

Por esta razón la Comisión ha estimado que, en virtud del propio texto del mandato que le había confiado, la Asamblea la invitaba a estudiar ese problema. La Comisión ha efectuado este estudio con el mayor cuidado, según consta en el capítulo II de su informe. La conclusión de la Comisión es terminante. La Asamblea, asistida por las comisiones que ella misma establece y a las cuales otorga un mandato, tiene la facultad, que le concede la Carta, de realizar toda clase de estudios y formular los Estados Miembros todas las recomendaciones que crea convenientes respecto de la aplicación de los principios que han suscrito los Estados Miembros al firmar dicha Carta. Este derecho universal de hacer estudios y recomendaciones es indiscutible en materia de derechos humanos en general y, en particular, de los derechos relativos a la no discriminación por razones de raza, sexo, idioma o religión.

El ejercicio de las funciones y facultades de que la Asamblea y sus órganos subsidiarios están investidos en virtud de la Carta no constituye la *intervención* a que se refiere la prohibición del párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta.

894. ii) La Comisión tiene el convencimiento de que esta interpretación, que en su opinión es jurídicamente correcta, y que ha sido confirmada por la jurisprudencia invariable de la Asamblea General, sirve asimismo la causa de la paz y las aspiraciones legítimas de los seres humanos. El estudio que ha efectuado la Comisión le ha permitido apreciar los gravísimos peligros que entrañan los problemas de esta índole, no sólo para el equilibrio social de los países interesados, sino también para la amistad y las relaciones pacíficas entre las naciones. Por consiguiente, la Comisión estima que en tales casos, al ejercer las funciones y facultades que posee en virtud de la Carta, la Asamblea no hace simplemente uso de un derecho, sino que cumple un deber.

b) *Respecto al fondo de la cuestión*

895. iii) La Comisión ha comprobado que el *problema racial* en la Unión Sudafricana, resultante de una política de segregación, no es un problema reciente en la vida de esta nación; tampoco data del día en que el

⁴⁴⁸ Véase el capítulo II.

Partido Nacionalista (Nationalist Party) concibió y empezó a aplicar la doctrina llamada de *apartheid*. Casi desde el principio de la colonización europea, a mediados del siglo XVII, esta segregación ha existido entre los europeos y los grupos no blancos de población en los territorios de la actual Unión Sudafricana. Esta segregación se produjo, bien fuera espontáneamente por razón de las circunstancias históricas que determinaron el contacto entre grupos enteramente diferentes, y que la existencia de prejuicios raciales y religiosos — propios de la época — reforzaron aún más, o bien como consecuencia de disposiciones legislativas que tenían origen en supervivencias de una concepción política y social vinculada a las etapas coloniales y semicoloniales de la vida de esta nación. Esta legislación es esporádica y empírica.

896. iv) El Partido Nacionalista que ocupa el poder desde las elecciones generales de 1948 concibió y desarrolló la doctrina que dicho partido llama de *apartheid*. Esta doctrina, que el Gobierno anuncia que quiere aplicar deliberadamente en toda su extensión, ha sido expuesta en el Capítulo V de este informe, basándose en las declaraciones oficiales de las personalidades más autorizadas de ese país.

Esta doctrina establece el principio de que la segregación plena y completa es una meta favorable para el desarrollo paralelo de diferentes grupos étnicos y constituye el mejor medio de alcanzar, algún día, la igualdad de oportunidad para los diferentes grupos étnicos y, eventualmente, un nivel de vida igual, en una diversidad de puntos de vista humanos que los doctrinarios estiman conveniente y, en el fondo, irreductible. Esta doctrina se basa en la teoría de que “la raza blanca, como heredera de la civilización cristiana occidental”, tiene el deber de mantener íntegramente y de perpetuar “el hecho de que pertenece a la civilización cristiana occidental”, y debe defender a toda costa — aunque sólo representa una minoría numérica — su posición predominante sobre las razas de color. La doctrina condena todo dogma de igualdad cívica; por esta razón no se puede conceder a los indígenas o bantúes, como tampoco a los demás grupos de personas no blancas, los mestizos y los indios, los derechos políticos de que gozan los blancos y que les aseguran la dirección de los negocios públicos. Por otra parte, invita a los grupos étnicos a mantener y desarrollar el “sentido del color” y a preservar la pureza de sus características raciales.

897. v) Desde su advenimiento al poder el Partido Nacionalista se ha dedicado sistemáticamente a aplicar su doctrina de segregación racial (*apartheid*). A este efecto, ha hecho aprobar, y se propone continuar haciéndolo, una serie de leyes, reglamentos y medidas administrativas. En el Capítulo VI se examina esta legislación en sus aspectos más significativos; en el Capítulo VII se trata de describir los efectos de dicha legislación sobre los diferentes grupos de la población, y en el Capítulo VIII, de cotejar las disposiciones de dicha legislación con los preceptos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Aun teniendo en cuenta las diferencias observadas con respecto a algunos grupos o zonas geográficas determinadas, estas medidas legislativas y administrativas afectan en mayor o menor grado a casi todos los aspectos de la vida doméstica y familiar, social, política y económica de la población no blanca, es decir, del 79% de la población total del país; afectan a sus derechos y libertades más esenciales: derechos políticos, libertad de cir-

culación y de residencia, derecho de propiedad, libertad de trabajo y ejercicio de las profesiones, libertad de contraer matrimonio y otros derechos familiares. Esas medidas consagran una evidente desigualdad ante la ley, en relación a los derechos, libertades y posibilidades de existencia de que disfruta el 20% de la población compuesta de “blancos” o “europeos” o considerados como tales.

Por ejemplo, unos 3.000.000 de bantúes residen en las “reservas” indígenas; estos territorios sólo representan el 9,7% de la superficie de la Unión Sudafricana. Las personas no europeas no pueden contraer matrimonio con miembros del grupo étnico blanco. Un indio de Natal no puede atravesar la frontera de su provincia para trasladarse a otra provincia de la Unión sin obtener previamente autorización por escrito; ningún bantú puede comprar una botella de vino; ninguna persona no europea puede comer en un restaurante o pasar una noche en un hotel que no sea de los muy raros que les están reservados; ningún bantú puede circular libremente durante la noche en la zona urbana que esté sometida a una orden de queda; ningún bantú que habite en una reserva puede salir de ella para buscar trabajo en la ciudad sin obtener antes autorización por escrito; ninguna persona no europea puede matricularse como estudiante en las universidades de Pretoria o de Potchefstroom; ninguna persona no europea puede formar parte de un equipo de fútbol-rugby compuesto de europeos; ninguna persona no europea puede manejar un ascensor en las minas de oro del Rand o conducir una locomotora; ninguna persona no europea puede ser elegida como miembro del Parlamento y su derecho de voto está restringido y sometido a condiciones diferentes de las que rigen para los blancos. En las zonas urbanas donde trabajan, los bantúes, como resultado de toda clase de restricciones, están obligados a vivir en la proporción de casi dos hombres por una mujer; en las zonas auríferas esta desproporción es todavía mayor.

898. vi) Los hechos y las situaciones mencionados constituyen una evidente discriminación por razones de raza que rebaja a las cuatro quintas partes de la población a un nivel de afrentosa inferioridad ofensiva para la dignidad humana y que hace imposible o muy difícil el pleno desarrollo de la personalidad. Esta política proclama que su fin es el de ofrecer a la población sometida a una discriminación estricta, cuyo nivel de vida actual es muy bajo y sus posibilidades de desarrollo muy limitadas, lejanas posibilidades iguales a las que se ofrecen a los blancos. Pero la verdad es que, por el momento, dicha doctrina les cierra las posibilidades amplias de desarrollo que existen al otro lado de la “barrera de color”.

899. vii) La política de segregación racial *apartheid* ha producido graves conflictos internos, descritos en el Capítulo VII y mantiene al país en un estado de tensión latente que va aumentando. Los estudios de que se trata en el Capítulo IV, demuestran que el aumento de la población no blanca continúa con un ritmo más rápido que el de la población llamada europea, hasta el punto en que se prevé para 1980 — es decir, en el período de una generación — que esta población europea no excederá del 17,9% del total de población. Estos estudios demuestran asimismo que las necesidades económicas en un país que se industrializa rápidamente impondrán — en contradicción con los fines de la segregación racial — la utilización cada vez mayor de la mano de obra no europea en las industrias. La consecuencia de ello es el progreso intelectual y cultural obligatorio de los

obrerios no europeos y su incorporación cada vez mayor al grupo que la Comisión ha llamado de los "evolucionados". Este es el grupo que dirige y sostiene el movimiento de resistencia contra las medidas y prácticas discriminatorias. La Comisión ha podido comprobar la existencia de una aparente aceptación de las medidas discriminatorias entre los grupos "no evolucionados". La mayor parte de las veces esta aceptación o indiferencia aparentes se basan en la ignorancia. Inevitablemente, la aspiración a una vida mejor, al uso de todas las posibilidades que se ofrecen al otro lado de la barrera discriminatoria no hará sino aumentar por razón de la información *agresiva* que la civilización técnica moderna hace llegar con más o menos potencia, con más o menos rapidez, pero ineluctablemente, a todos los hombres por encima de todas las fronteras y de los más herméticos muros de discriminación; a causa también de los contratos, sin duda cada vez más numerosos, que impondrán cada día más las necesidades siempre mayores de los que *discriminan* en la mano de obra *sometida a discriminación*.

900. viii) Entre la población sometida a la discriminación en la Unión Sudafricana, se cuenta un grupo de 365.000 personas de origen indio, compuesto de antiguos inmigrantes llegados al país con contrato en virtud de un tratado firmado entre las autoridades que administraban la India y las de los territorios que pertenecen actualmente a la Unión Sudafricana, así como de los descendientes de aquellos inmigrantes. Esos millares de personas, que forman parte de los grupos más "evolucionados" mantienen vínculos y relaciones con ciudadanos de su país de origen, o sea la India y el Pakistán actualmente. Estos países observan, con preocupación cada vez mayor, el desarrollo de la política de discriminación respecto de esta parte de la población; las demandas que han dirigido persistentemente a la Asamblea General solicitando que examine la cuestión y preste su ayuda para tratar de hallar una solución demuestran la gravedad de su creciente preocupación.

Asimismo, la Comisión señala la profunda alarma que se ha propagado en Africa, en el Oriente Medio y, en general, en todas partes donde el espíritu de solidaridad entre los hombres de color hace sentir el agravio; en publicaciones, declaraciones y resoluciones encuéntrase el testimonio de ello. La Comisión tiene el convencimiento de que la persistencia de esta política sólo puede producir efectos inmediatos y graves, fomentando sentimientos hostiles contra los blancos, sentimientos que se desarrollan en Africa bajo el impulso de movimientos nacionalistas cuya potencia no cabe desconocer. Por consiguiente, una política de tal índole se opone a los esfuerzos de los sectores de la humanidad que creen en la comunidad de destino de los pueblos y en la necesidad de conservar la paz, y que aspiran a volcar estos sentimientos en métodos pacíficos de colaboración internacional, con el fin de lograr los propósitos consignados en la Carta de las Naciones Unidas, entre ellos el del "derecho de libre determinación de los pueblos".

Así, pues, no hay duda alguna que la situación en la Unión Sudafricana puede, por lo menos, "perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones", para emplear los términos del Artículo 14 de la Carta.

901. ix) La Comisión estima que la doctrina de diferenciación y de superioridad racial sobre la cual se basa la política de segregación racial (*apartheid*) es científicamente falsa; que dicha doctrina es extremada-

mente peligrosa desde el punto de vista de la paz interna y de las relaciones internacionales, como lo demuestra la dura experiencia del mundo durante los 20 años últimos. Es también contraria a "la dignidad y al valor de la persona humana".

La Comisión está de acuerdo con las conclusiones a que llegó el grupo de sabios antropólogos y especialistas en genética de diferentes países que bajo el patrocinio de la UNESCO, formularon el 18 de julio de 1950 su declaración sobre el concepto de raza y sobre las diferencias raciales. Esta declaración hace resaltar cuán falaces son el concepto de superioridad racial y el de la existencia de razas puras. La Comisión extrae de dicha declaración las frases siguientes, con las cuales se solidariza completamente:

"Todo individuo normal es capaz de participar en la vida social, de entender lo que son los servicios mutuos, la reciprocidad y de respetar sus obligaciones y compromisos. Las diferencias biológicas que existen entre los miembros de los diversos grupos étnicos no tienen relación alguna con los problemas que conciernen a la organización política y social, a la vida moral o al entendimiento entre los hombres.

"... Los estudios biológicos corroboran la ética de la fraternidad universal, pues el hombre se siente inclinado, por tendencia innata, a la cooperación, y si este instinto no puede ser satisfecho, los individuos y las naciones sufren igualmente por ello. El hombre es un ser social y no puede lograr el pleno desarrollo de su personalidad sino por medio del contacto y del trato con sus semejantes. El solo hecho de no reconocer la existencia de este vínculo social, común a los hombres, constituye un factor de desintegración. Por ello, ha de decirse que todo hombre es el guardián de su hermano, porque cada ser humano no es sino parte de una humanidad a la que se encuentra indisolublemente ligado."

902. x) El conjunto de medidas legislativas y administrativas discriminatorias anteriormente descritas, particularmente aquellas dictadas para llevar a efecto la política de *apartheid* está en contradicción con la declaración solemne que figura en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas por la cual los signatarios se declaran resueltos "a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas". Está también en contradicción con el "Propósito" de la misma Carta de "Realizar la cooperación internacional... en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión."

903. xi) Las mismas medidas están también en contradicción con los "propósitos" de la "Cooperación Internacional Económica y Social", enunciada en el Artículo 55 de la Carta, el cual ordena a las Naciones Unidas "Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias" para "las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones", que promuevan "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Por consiguiente, las medidas adoptadas para llevar a efecto la política de *apartheid* significan, por parte del Gobierno de la Unión Sudafricana, una infracción al compromiso, contraído por él en virtud del Artículo 56

de la Carta, de "tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55". Esta infracción es evidente para la Comisión, por cuanto ese Gobierno, a partir del momento en que suscribió la Carta, en vez de seguir una política encaminada a la eliminación progresiva de las medidas discriminatorias contrarias a la Carta, ha dictado nuevas medidas que no hacen sino agravar la situación de discriminación racial.

904. xii) El examen de las "resoluciones precedentes de la Asamblea General relativas a las persecuciones y a las discriminaciones raciales", que ha llevado a cabo la Comisión, hace resaltar que la política racial seguida por el Gobierno de la Unión Sudafricana está asimismo en contradicción con toda la doctrina sostenida de modo invariable por las Naciones Unidas en repetidas ocasiones; y especialmente con:

a) La Declaración Universal de Derechos Humanos, y particularmente, con los artículos 1, 2 y 7, concebidos en los siguientes términos:

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 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."

"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."

b) La sección E de la resolución 377 (V) de la Asamblea General denominada "Unión pro Paz" del 3 de noviembre de 1950, que dice:

"La Asamblea General tiene plena conciencia, al aprobar las proposiciones precedentemente enunciadas, de 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 de 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 manteni-

miento de condiciones de bienestar económico y social en todos los países; y, en consecuencia,

"Insta a los Estados Miembros a conformarse plenamente a la acción conjunta y a intensificar esta acción en cooperación con las Naciones Unidas, a desarrollar y estimular el respeto y la observancia universal de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, y a intensificar los esfuerzos individuales y colectivos con miras a lograr condiciones de estabilidad económica y de progreso social, especialmente por medio del desarrollo de los países y regiones insuficientemente desarrollados."

c) La resolución 103 (I) de la Asamblea General, del 19 de noviembre de 1946, que ha sido recordada repetidas veces por la Asamblea General y que dice así:

"La Asamblea General declara que está entre los intereses superiores de la humanidad el poner fin inmediatamente a las persecuciones y manifestaciones de prejuicio religioso como del que se ha dado en llamar racial, e invita a los gobiernos y autoridades responsables a que actúen de acuerdo tanto con el espíritu como con la letra de la Carta de las Naciones Unidas y tomen con este fin las medidas más rápidas y energéticas."

d) La resolución 616 B (VII) de la Asamblea General, del 5 de diciembre de 1952, en la parte que dice:

"... en una sociedad multirracial se consiguen mejor la armonía y el respeto a los derechos y las libertades humanos 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."

"... toda política de los gobiernos de los Estados Miembros que no persigue esos fines, sino que tiene por objeto perpetuar o aumentar la discriminación, es inconciliable con los compromisos adquiridos por los Miembros en virtud del Artículo 56 de la Carta."

905. Los miembros de la Comisión saben que ni en la letra de su mandato — ni, sin duda, en sus aptitudes personales — figura la facultad de anunciar el porvenir. No obstante, creen cumplir un deber de hombres libres y responsables al hacer participe a la Asamblea de una convicción que ha embargado su ánimo durante su larga labor, convicción cada día más arraigada. Quisieran que la Asamblea comparta su ansiedad. Los miembros de la Comisión han llegado a la conclusión siguiente:

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;

b) Que los esfuerzos de persuasión, por potentes que sean, o lleguen a ser, por parte del Gobierno y de los europeos, no lograrán jamás convencer a los europeos de que esta política se basa en la justicia y se inspira en la preocupación por sus intereses materiales y morales, y no en un orgullo de raza y una voluntad de dominio;

c) Que así se ha creado y se agrava de modo continuo por razón del desarrollo de la política de segregación racial, una situación cada vez más rebelde al tratamiento por la conciliación, la persuasión, la información o la educación, una situación cada día más explosiva y más amenazadora para la paz interior y para las relaciones exteriores de la Unión Sudafricana, una situación

que entraña el riesgo de no encontrar en plazo breve más salida — ya que no una solución — que la del recurso a la fuerza, con todos los peligros absurdos que ello origina inevitablemente. En esta atmósfera de tensión cada vez mayor, es también grande el peligro de que las fuerzas de agitación y subversión que combate el Gobierno, y contra las cuales ha adoptado vigorosas medidas legislativas, encuentren un ambiente cada día más favorable a su desarrollo; el peligro grave consiste en que esas fuerzas se presenten a los no europeos — y que finalmente así las consideren estos últimos — como portaestandartes de sus esperanzas de liberación.

906. Ante una situación tan seria y que consideran preñada de tan graves amenazas para un próximo porvenir, los miembros de la Comisión estiman que no pueden substraerse del deber de comunicar a la Asamblea, “a los efectos procedentes”, algunas sugerencias cuyo contenido ha tomado forma en su mente, respecto de la asistencia que la colectividad de los pueblos agrupados en las Naciones Unidas podría y, por consiguiente, *debería* prestar a uno de sus miembros, la Unión Sudafricana, con el fin de ayudarla a resolver estos problemas en un momento difícil de su historia. Los miembros de la Comisión saben que ésta es una Comisión de estudio y no una Comisión de buenos oficios; pero aceptan el riesgo de que se les reproche el que hayan interpretado con amplitud los términos de su mandato al formular las sugerencias siguientes:

907. i) Los órganos competentes de las Naciones Unidas, y más particularmente la Asamblea General, son los guardianes de los principios de la Carta de San Francisco. Su deber consiste en afirmar dichos principios con claridad y firmeza en todas las oportunidades en que tal afirmación sea necesaria. Los seres humanos en general y especialmente los perseguidos, los que sufren injusticias, los desposeídos y aquellos a quienes se niega el pan y la sal de la libertad y de la dignidad humana, tienen derecho a esperar que la organización que se fundó en San Francisco bajo el signo de la “fe en los derechos fundamentales del hombre”, les conceda primero su apoyo moral. Contrariamente a lo que muchos creen no es superflua la firme y constante afirmación de los principios que son la base de la vida pacífica y amistosa en común, tanto en lo nacional como en el campo internacional. La fuerza moral de la comunidad internacional organizada, que agrupa a 60 países y a más de 1.000 millones de seres humanos, es inmensa a pesar de lo que digan quienes viven encastillados tras fronteras físicas o espirituales que el progreso y la civilización hacen cada vez más irrisorias. Y los efectos de esta fuerza moral, que se dejan ya sentir, no cesarán de aumentar en lo futuro.

908. ii) Pero también la cooperación internacional tiene otro deber, tan imperioso como el precedente, si no lo es más: hacer frente a las realidades y tratar de hallar — por todos los medios pacíficos, sin desdeñar ninguno — la manera de ayudar a resolver los problemas. Todo Estado Miembro que atraviesa una situación grave y difícil tiene derecho a recibir ayuda y asistencia. Esta ayuda comprende todos los consejos amistosos que la gran familia de las Naciones Unidas puede dar a uno de sus miembros con espíritu fraternal. En el caso de la Unión Sudafricana, se presenta una gran ocasión de aportar una ayuda y una asistencia de carácter tanto moral como material, afirmando así con hechos la solidaridad y la cooperación internacionales.

Basándose en las graves preocupaciones que le inspiran el desarrollo de la tirantez étnica en Africa del Sur

y la emoción que esa tirantez ha suscitado en otros Estados y otros pueblos, 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 respecto de los diferentes grupos étnicos. Las Naciones Unidas podrían *sugerirle* procedimientos y medios para tratar de formular una nueva política, 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.

909. iii) Con todo, el problema racial sudafricano no puede ser resuelto por la única voluntad de un Gobierno decidido a cambiar de política. En el curso de su estudio la Comisión ha señalado los múltiples y complejos factores que constituyen su origen, y que la política de segregación racial (*apartheid*) ha venido a sistematizar y coordinar. Estos factores históricos, religiosos, sociales y económicos, representan y continuarán representando durante mucho tiempo, un papel activo en la realidad sudafricana; y sus efectos, en el mejor de los casos, no podrán desaparecer sino gradualmente. Entre dichos factores, es evidente que los de carácter económico y social revisten importancia particular.

Los grupos no europeos, especialmente los indígenas, constituyen la base principal del proletariado de la Unión Sudafricana, el cual, además de las medidas discriminatorias, sufre los efectos inherentes a su condición de proletariado en un país de economía poco adelantada. El desarrollo económico de todo el país, la atenuación efectiva de las desigualdades sociales, actualmente tan profundas, el acceso a auténticas posibilidades y oportunidades de progreso individual y colectivo, junto a la voluntad sincera del Gobierno y de la población europea de abolir progresivamente las discriminaciones, deben conjugarse para lograr por lo menos un mejoramiento perceptible de la situación.

Por esta razón, la Comisión estima que una vía abierta a la cooperación internacional sería la de ofrecer en el momento oportuno al Gobierno de la Unión Sudafricana toda la ayuda material e intelectual que las organizaciones internacionales deben y pueden prestar a uno de sus miembros en un momento difícil de su existencia. Esta ayuda, en el caso de que fuera solicitada y aceptada, podría manifestarse bien sea llevando a cabo estudios, o constituyendo órganos de conciliación, o aportando mediante la asistencia técnica, financiera, económica y social, su apoyo eficaz a políticas y proyectos encaminados, en las esferas de la educación, la higiene pública, la vivienda, la agricultura, la industria y las obras públicas, a facilitar el mantenimiento de relaciones pacíficas entre los grupos étnicos de la Unión Sudafricana, así como la evolución progresiva de su colaboración en la vida de la comunidad.

910. Para terminar, la Comisión debe recordar las expresiones de un hombre que declaró ante ella y que, después de describir y condenar la política de segregación racial, afirmó que la campaña de resistencia en Africa del Sur es una campaña dirigida contra la injusticia, pero que todavía no ha fomentado el odio entre

los hombres. La Comisión ve en este testimonio un vislumbre de esperanza. La Comisión desea que el porvenir confirme su optimismo. En todo caso, está convencida de que una simple indicación, por parte del Gobierno, de que está dispuesto a volver a examinar su política racial, de que está dispuesto a aceptar espontáneamente, con

toda la soberanía de su independencia, la colaboración fraternal que puede ofrecerle la comunidad para resolver este problema, un simple gesto de esta clase, podría todavía aclarar el ambiente y abrir un nuevo camino, un camino de justicia y de paz, a la evolución de la Unión Sudafricana dentro del cuadro de las Naciones Unidas.

ANEXOS

[A/2505/Add.1 (incorporando a A/2505/Add.1/Corr.1)]

ANEXO I

Resoluciones 616 A y B (VII) aprobadas por la Asamblea General en su 401a. sesión plenaria, el 5 de diciembre de 1952

LA CUESTIÓN DEL CONFLICTO RACIAL EN EL AFRICA DEL SUR, RESULTANTE DE LA POLÍTICA DE SEGREGACIÓN RACIAL (*apartheid*) DEL GOBIERNO DE LA UNIÓN SUDAFRICANA

A

La Asamblea General,

Habiendo tomado nota de la comunicación (A/2183) del 12 de septiembre de 1952, dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por las delegaciones de Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Irak, Irán, Líbano, Pakistán, Siria y Yemen, relativa a la cuestión del conflicto racial en el Africa del Sur resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana.

Considerando que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Recordando que la Asamblea General declaró en su resolución 103 (I) del 19 de noviembre de 1946 que está entre los intereses superiores de la humanidad el poner fin a las persecuciones religiosas y a las que se ha venido a llamar raciales, e invitó a los gobiernos a que actuasen de acuerdo tanto con el espíritu como con la letra de la Carta y a que tomasen con este fin las medidas más rápidas y enérgicas,

Considerando que la Asamblea General ha sostenido en sus resoluciones 395 (V), del 2 de diciembre de 1950, y 511 (VI), del 12 de enero de 1952, que una política de "segregación racial" (*apartheid*) está forzosamente fundada en doctrinas de discriminación racial,

1. *Establece* una Comisión integrada por tres miembros y encargada de estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana, teniendo en cuenta los Propósitos y Principios de la Carta y tomando debidamente en consideración la disposición del párrafo 7 del Artículo 2, así como las disposiciones de los Artículos 1 (párrafos 2 y 3), 13 (inciso b del párrafo 1), 55 (inciso c) y 56 de la Carta, y las resoluciones de las Naciones Unidas sobre persecución y discriminación raciales, y de presentar a la Asamblea General, en su octavo período de sesiones, un informe en el que dé cuenta de las conclusiones a que haya llegado;

2. *Invita* al Gobierno de la Unión Sudafricana a que preste su plena cooperación a la Comisión;

3. *Pide* al Secretario General que proporcione a la Comisión el personal y los elementos necesarios;

4. *Decide* mantener la cuestión en el programa provisional del octavo período de sesiones de la Asamblea General.

B

La Asamblea General,

Habiendo tomado nota de la comunicación (A/2183) del 12 de septiembre de 1952, dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por las delegaciones de Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Irak, Irán, Líbano, Pakistán, Siria y Yemen, relativa a la cuestión del conflicto racial en el Africa del Sur resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana,

Considerando que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Recordando que la Asamblea General declaró en su resolución 103 (I) del 19 de noviembre de 1946 que está entre los intereses superiores de la humanidad el poner fin a las persecuciones religiosas y a las que se ha venido a llamar raciales, e invitó a los gobiernos a que actuasen de acuerdo tanto con el espíritu como con la letra de la Carta y que tomasen con este fin las medidas más rápidas y enérgicas,

1. *Declara* que en una sociedad multirracial se consiguen mejor la armonía y el respeto a los derechos y 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. *Declara* que toda política de los gobiernos de los Estados Miembros que no persigue esos fines, sino que tiene por objeto perpetuar o aumentar la discriminación, es inconciliable con los compromisos adquiridos por los Miembros en virtud del Artículo 56 de la Carta;

3. *Invita* solemnemente a todos los Estados Miembros a que ajusten su política a la obligación que han contraído en virtud de la Carta de promover el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Carta del 12 de septiembre de 1952, dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Irak, Irán, Líbano, Pakistán, Siria y Yemen

[Documento A/2183]

Nueva York, 12 de septiembre de 1952

Cumpliendo instrucciones de nuestros respectivos Gobiernos, tenemos el honor de pedir que se incluya en el programa del séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el tema siguiente: "La cuestión del conflicto racial en el Africa del Sur, resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana".

De conformidad con el artículo 20 del reglamento de la Asamblea General, se acompaña a la presente un memorándum explicativo.

Firmado:

Sultán AHMED,
*por el Representante Permanente
del Afganistán*

Ba MAUNG,
*Oficial de Enlace de Birmania
en las Naciones Unidas*

Fouad EL-PHARAONY
*Representante Permanente (a.i.)
de Egipto*

Rajeshwar DAYAL,
Representante Permanente de la India

L. N. PALAR,
*Representante Permanente de
Indonesia*

A. G. ARDALAN,
Representante Permanente de Irán

A. KHALIDY,
*Representante Permanente de
Irak*

Karim AZKOUL,
*Representante Permanente (a.i.)
del Líbano*

Amed S. BOKHARI,
*Representante Permanente de
Pakistán*

Carlos P. RÓMULO,
*Representante Permanente de
Filipinas*

Asad AL-FAQIH,
*Representante Permanente de
Arabia Saudita*

A. ABOUTALEB,
*Representante Permanente de
Yemen*

Farid ZEINEDDINE,
*Representante Permanente de
Siria*

MEMORÁNDUM EXPLICATIVO

El conflicto racial que existe en la Unión Sudafricana como resultado de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana está creando una situación peligrosa y explosiva que no sólo constituye una amenaza a la paz internacional, sino también una violación flagrante de los principios básicos de los

derechos humanos y de las libertades fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

Aunque la importancia del Africa en los asuntos mundiales aumenta rápidamente, muchas partes de ese continente permanecen sujetas a la discriminación y la explotación raciales. La creación de las Naciones Unidas y la aceptación por sus Estados Miembros de las obligaciones establecidas en la Carta han dado nuevas esperanzas y aliento a los pueblos de esas regiones, en sus esfuerzos por conquistar los derechos fundamentales del hombre. Pero la política del Gobierno de la Unión Sudafricana, en franca contradicción con las tendencias de la opinión mundial, se propone crear y perpetuar todas las formas de discriminación racial, lo cual no puede dejar de provocar un intenso y amargo conflicto de razas. La política de segregación racial (*apartheid*), abiertamente proclamada por el Gobierno de la Unión Sudafricana, entraña la superioridad permanente de los blancos sobre los no blancos, que constituyen la gran mayoría de la población de la Unión. Para llevar a cabo la segregación racial se ponen en práctica las siguientes medidas:

a) En virtud de la tristemente célebre *Group Areas Act*, se obliga a los no blancos a abandonar sus tierras y hogares y a trasladarse a las zonas reservadas, nuevas para ellos y generalmente menos agradables, sin indemnización alguna, ni la posibilidad de instalarse provisionalmente en otra parte;

b) En los servicios públicos, tales como ferrocarriles, autobuses y oficinas de correos, rige una segregación absoluta;

c) La *Suppression of Communism Act* (Ley de represión del comunismo) se está utilizando para reprimir los movimientos democráticos, especialmente los que agrupan a los elementos de la población que no pertenecen a la raza blanca; entre tales movimientos cabe citar los que preconizan la igualdad racial o combaten la segregación racial (*apartheid*);

d) Se excluye a los no blancos de las unidades combatientes de las fuerzas armadas;

e) Los no blancos no gozan del derecho de sufragio ni de ningún otro derecho político, salvo en la Provincia del Cabo, donde los habitantes africanos "de color" tienen derechos políticos limitados;

f) Los africanos están confinados en las reservas, y sólo pueden ir a ciertos lugares después de determinadas horas y sujetos a ciertas leyes restrictivas. También se restringe la circulación interprovincial de los no blancos;

g) En virtud de la *Mines Works Amendment Act* (Ley Revisada de Trabajos en las Minas) de 1926 se excluye a los no blancos de realizar ciertos trabajos especializados, y actualmente se tiende sistemáticamente a reemplazarlos por blancos, aun en las categorías inferiores del personal de servicios públicos;

h) La situación de los no blancos en materia de enseñanza, vivienda y condiciones de vida en general, es deplorable. Las escuelas y locales puestos a disposición de los no blancos son muy inferiores a los que se ofrecen a la población blanca.

Como resultado de estas medidas, se está creando un régimen social en el cual los no blancos, que constituyen el 80% de la población de la Unión Sudafricana, serán mantenidos en una condición permanente de inferioridad respecto a la minoría blanca. Tal política es atentatoria a los principios que defienden las Naciones Unidas y constituye una violación flagrante de los objetivos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas.

El Preámbulo, el párrafo 3 del Artículo 1 y el inciso c del Artículo 35 de la Carta proclaman el respeto universal de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, y su observancia, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. En virtud del Artículo 56 de la Carta todos los Miembros se han comprometido a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas, para la realización de tales propósitos.

A tenor de la resolución 103 (I), aprobada unánimemente por la Asamblea General en 1946, las Naciones Unidas exhortaron a los gobiernos a poner fin a la persecución y discriminación raciales. La resolución 217 (III) proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, y el artículo 2 de la Declaración proclama la aplicación de estos derechos, sin distinción alguna de color, raza o religión. En la resolución 395 (V) las Naciones Unidas afirmaron que la política de "segregación racial" (*apartheid*) está forzosamente fundada en las doctrinas de discriminación racial, y en consecuencia invitaron al Gobierno de la Unión Sudafricana a abstenerse de poner en vigor o ejecutar las disposiciones de la *Group Areas Act*. Estas conclusiones y estas recomendaciones fueron reiteradas en la resolución 511 (VI) aprobada en el sexto período de sesiones de la Asamblea General.

En todos los países, así como entre los europeos liberales del África del Sur, se reconoce que la solución del problema racial del África del Sur no reside en la domi-

nación de una raza por otra, sino en una asociación de razas sobre bases de igualdad y libertad.

Así, pues, la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana no sólo es contraria a las premisas básicas de las Naciones Unidas y a sus reiteradas y específicas recomendaciones, sino también a las corrientes de la opinión pública en todo el mundo.

Los no blancos de la Unión Sudafricana, en vista de que no han logrado que se les haga justicia por métodos constitucionales y de que el Gobierno de la Unión Sudafricana ha hecho oídos sordos a los reiterados llamamientos de las Naciones Unidas de que no se empeñe en una política de discriminación racial, se han visto obligados a iniciar un movimiento de resistencia totalmente pacífico contra la política racial injusta e inhumana del Gobierno. En sus esfuerzos por destruir ese movimiento, el Gobierno ha detenido hasta ahora a más de 4.000 personas. A pesar del carácter pacífico de la campaña, se emplea la violencia física, incluso el azote, para reprimirla. La reacción del Gobierno de la Unión Sudafricana ante un movimiento de resistencia pacífica contra disposiciones legislativas que la opinión pública mundial y las Naciones Unidas han condenado repetida y vigorosamente, está teniendo amplias repercusiones. Estamos convencidos de que la continuación de esa represión no podrá menos que agravar el conflicto racial en toda el África y despertar indignación en el resto del mundo. De este modo se está creando un nuevo foco de tensión cuya gravedad no es menor que la de otros que alteran la paz mundial.

Por lo tanto, es indispensable que la Asamblea General examine con urgencia esta cuestión, a fin de impedir que una situación, de por sí peligrosa, continúe empeorando, y lograr una solución del problema de conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas.

ANEXO III

Comunicaciones dirigidas a la Comisión por los gobiernos

i) Comunicación del gobierno de Siria

Nueva York, 28 de julio de 1953

Señor Presidente:

Mi Gobierno me ha encargado que transmita a Vd. sus observaciones sobre la cuestión del conflicto racial en la Unión Sudafricana, en relación con las disposiciones de la resolución 616 A (VII) de la Asamblea General.

Dichas observaciones figuran en el anexo a esta carta.

Aprovecho esta oportunidad . . . etc.

(Firmado) Salah El-Dine TARAZI
Representante Permanente a.i. de Siria
en las Naciones Unidas

Sr. Hernán Santa Cruz,
Presidente de la Comisión de las Naciones Unidas
para el estudio de la situación racial en la Unión
Sudafricana, Palais des Nations, Ginebra.

OBSERVACIONES DEL GOBIERNO DE SIRIA ACERCA DEL CONFLICTO RACIAL EN LA UNIÓN SUDAFRICANA

Por su resolución 616 A (VII) del 5 de diciembre de 1952, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió establecer una comisión integrada por tres miembros y encargada de estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana, teniendo en cuenta los Propósitos y Principios de la Carta y tomando debidamente en consideración la disposición del párrafo 7 del Artículo 2, así como las disposiciones de los Artículos 1 (párrafos 2 y 3), 13 (inciso b del párrafo i), 55 (inciso c) y 56 de la Carta, y las resoluciones de las Naciones Unidas sobre persecución y discriminación raciales, y de presentar a la Asamblea General, en su octavo período de sesiones, sus conclusiones.

De ese texto resulta que la Comisión fué encargada de estudiar el problema del conflicto racial en la Unión Sudafricana teniendo en cuenta tres elementos fundamentales, a saber:

1) Las disposiciones de la Carta que se refieran al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales;

2) El principio de la jurisdicción interna (párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta);

3) Las diferentes resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas en materia de persecución y discriminación raciales.

Por consiguiente, la Comisión debe examinar en primer término la cuestión de competencia. ¿Puede la Asamblea General de las Naciones Unidas estudiar y discutir la política de discriminación racial practicada por la Unión Sudafricana? Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, la Comisión debe emprender el estudio de la materialidad de los hechos reprochados al Gobierno de la Unión Sudafricana y decir si esos hechos constituyen o no una violación de las disposiciones de la Carta relativas al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. Al hacerlo así, la Comisión debe fundar su argumentación en las disposiciones de la Carta y en las resoluciones anteriormente adoptadas por los diversos órganos de las Naciones Unidas.

El Gobierno de Siria se limita a formular algunas breves observaciones sobre cada uno de los elementos antedichos. Esas observaciones no pretenden agotar la materia, y sólo tienen por objeto contribuir a aclarar algunos datos. Con ese fin, se considerarán sucesivamente las dos cuestiones siguientes:

- 1) Competencia de la Asamblea General;
- 2) Violación de las disposiciones de la Carta.

I. Competencia de la Asamblea General

¿Es competente la Asamblea General de las Naciones Unidas para tratar la política de discriminación racial aplicada por el Gobierno de la Unión Sudafricana? Tal es el sentido de las palabras "tomando debidamente en consideración la disposición del párrafo 7 del Artículo 2" que encontramos en la resolución de la Asamblea General. Ese párrafo se refiere a lo que se ha convenido en llamar la "jurisdicción interna" o la "competencia exclusiva" de los Estados Miembros. La Carta ha prohibido toda ingerencia en las cuestiones que corresponden a la jurisdicción interna. En esas cuestiones, la competencia nacional de los Estados Miembros es exclusiva.

El representante de la Unión Sudafricana ya invocó, en los debates de la Comisión Política *Ad Hoc*, la incompetencia que se deduce de las disposiciones del párrafo 7 del Artículo 2. Presentó asimismo, en ese sentido, un proyecto de resolución que la Comisión rechazó por una mayoría abrumadora. (Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, séptimo período de sesiones, Comisión Política Ad Hoc*, 21a. sesión, pág. 128.)

¿Se equivocó la Comisión Política *Ad Hoc* al adoptar una posición contraria a la que le proponía la delegación de la Unión Sudafricana? De ningún modo; se pronunció, por el contrario, en favor de una interpretación justa y recta de las disposiciones de la Carta.

El párrafo 7 del Artículo 2 prohíbe a los órganos de las Naciones Unidas que intervengan en la actividad interna de los Estados siempre que esa actividad no se refiera a cuestiones reguladas por la Carta o que interesen a otros Estados. Este punto de vista tiene el apoyo unánime de algunos maestros de la doctrina contemporánea del derecho internacional público, tales como

Scelle, Rousseau, Preuss y Rolin. Según Rolin, la jurisdicción interna está constituida por:

"... el conjunto de aquellas cuestiones correspondientes a la competencia de un Estado determinado para las cuales el ejercicio de esa competencia no está condicionado por una regla o un principio del derecho de gentes, ni es de naturaleza que afecte los intereses reconocidos de otros Estados o de la comunidad internacional". (Henri Rolin: *Les Principes du Droit International Public — Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye* — 1950, II, p.388.)

Partiendo de tal definición, llegamos a las siguientes consideraciones:

1) La política de discriminación racial practicada por la Unión Sudafricana afecta a cuestiones que están previstas en la Carta. Considerada desde ese punto de vista, dicha política no puede escapar a la fiscalización de los órganos calificados de las Naciones Unidas.

2) De ser continuada, esa política tendría por efecto poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Ahora bien: todas las cuestiones que interesan a la paz y la seguridad son de la competencia de las Naciones Unidas.

3) Esa política se aplica en la Unión Sudafricana a todas las personas que no son de origen europeo. Entre los grupos afectados se encuentran las personas de origen indio. El Gobierno de la India ha planteado ya a la Asamblea General, desde el año 1946, la controversia que lo opone al Gobierno de la Unión Sudafricana en lo que respecta a los indios establecidos en este país. En cada uno de sus períodos de sesiones, la Asamblea General ha reafirmado su competencia y ha mantenido su derecho a discutir la cuestión. En la segunda parte del tercer período de sesiones, la delegación de la Unión Sudafricana invocó, en un proyecto de resolución, la incompetencia deducida del párrafo 7 del Artículo 2, y la Primera Comisión rechazó esa declinatoria de competencia por abrumadora mayoría (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer período de sesiones, segunda parte, Primera Comisión*).

Si así ha ocurrido en lo relativo al trato dado a los indios, que es sólo una parte de la política de discriminación racial, esta última, considerada en su conjunto, no puede escapar al examen ni a la fiscalización de la Asamblea General. Afirmar lo contrario equivaldría a aplicar a la parte un trato diferente del que se querría reservar al todo. En el mejor de los casos esa actitud sería ilógica.

II. Violación de las disposiciones de la Carta

El Gobierno de Siria fué uno de los que pidieron que se incluyera en el programa del séptimo período de sesiones de la Asamblea General "la cuestión del conflicto racial en el Africa del Sur, resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana". Los hechos y los motivos expuestos en el memorándum explicativo anexo a esa petición bastan por sí solos para mostrar que la política de *apartheid* es contraria a las disposiciones de la Carta, y especialmente a las obligaciones estipuladas en el inciso c del Artículo 55. Se debe tener presente, pues, ese memorándum explicativo (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, séptimo período de sesiones, Anexos*, tema 66 del programa, documento A/2183).

(comunicado por el Gobierno de la India)

Es necesario agregar que la Unión Sudafricana ya ha puesto en vigor medidas que constituyen una vulneración de los principios que la Carta quiso garantizar.

Entre esas medidas puede incluirse la ley de 1946, que estableció varias restricciones al ejercicio del derecho de propiedad por los asiáticos.

No es necesario recordar que esa política es contraria a las resoluciones ya tomadas por la Asamblea General y especialmente a las que se aprobaron en 1946, 1949, 1950 y 1952 sobre la cuestión del trato dado a las personas de origen indio en la Unión Sudafricana.

ii) Comunicación del Gobierno de la India

Ministerio de Relaciones Exteriores

Nueva Delhi

27 de julio de 1953

"No. AI/53/1531/28.

Asunto: La cuestión del conflicto racial resultante de la política de segregación racial (*apartheid*) del Gobierno de la Unión Sudafricana.

El Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de la India saluda atentamente a la Comisión nombrada por las Naciones Unidas para estudiar la situación racial en la Unión Sudafricana y, en respuesta a su comunicación de 4 de julio de 1953 (recibida el 15 de julio) sobre el asunto de referencia, tiene el honor de enviarle adjuntos los siguientes documentos:

a) Un memorándum que contiene una reseña de varias medidas administrativas y legislativas adoptadas por el Gobierno de la Unión Sudafricana para aplicar su política de *apartheid* (Anexo I);

b) Un ejemplar de una publicación que lleva el título de "Disabilities of the Non-White Peoples in the Union of South Africa" (Anexo II);

c) Una nota referente a los informes de las comisiones oficiales nombradas por el Gobierno de la Unión en diversas ocasiones (Anexo III);

d) Folletos publicados por el South African Institute of Race Relations, etc. (Anexo IV);

e) Ejemplares de obras sobre la Unión Sudafricana escritas por autores eminentes que conocen a fondo las distintas medidas de carácter discriminatorio adoptadas por la Unión Sudafricana contra las personas que no son de origen europeo (Anexo V).

El Gobierno de la India se ha enterado con hondo pesar de la declaración formulada recientemente por el Primer Ministro de la Unión Sudafricana indicando que su Gobierno no proporcionará documentos ni testimonios a la Comisión, ni permitirá que ésta vaya a la Unión Sudafricana.

Sin embargo, este Gobierno espera vivamente que, a pesar de este hecho, la Comisión de las Naciones Unidas pueda contribuir eficazmente con sus esfuerzos a resolver de manera satisfactoria el problema creado por el conflicto racial en la Unión Sudafricana. A este respecto, el Gobierno de la India desea asegurar a la Comisión que le prestará su colaboración y concurso con miras al feliz término de la tarea que le han confiado las Naciones Unidas.

El Ministro de Relaciones Exteriores aprovecha esta oportunidad para ofrecer a la Comisión de las Naciones Unidas las seguridades de su más alta consideración.*

* No se incluyen en este documento los anexos citados en los párrafos b) a e).

MEDIDAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS Y PRÁCTICAS BASADAS EN LA POLÍTICA DE *apartheid* VIGENTES EN EL CAMPO SOCIAL Y OTROS CAMPOS EN LA UNIÓN SUDAFRICANA

La población no blanca de la Unión está sujeta a numerosas restricciones de índole política, económica y social. Desde el principio de este siglo, los europeos de la Unión Sudafricana han tratado sistemáticamente de privar de sus limitados derechos a la población no blanca, con el evidente propósito de perpetuar su situación de subordinación e inferioridad frente a ellos. Con la subida del Partido Nacionalista al poder en 1948, este proceso se ha intensificado. El Gobierno del Dr. Malan ha organizado sin descanso una estructura social y política que se basa en la doctrina del *apartheid*. En la práctica, su política consiste en realizar la segregación de la población no blanca, que representa alrededor del 80% de la población total de la Unión, con objeto de relegarla permanentemente a una condición de inferioridad. En la actualidad, los no blancos han perdido ya sus bienes raíces, y se les ha negado toda posibilidad de progresar, así como la condición de ciudadano y otros derechos humanos. Los círculos administrativos y legislativos de la Unión han hecho todo lo imaginable por imponer gradualmente a la población no blanca nuevas prohibiciones, nuevas medidas discriminatorias y nuevas injusticias y afrentas.

El verdadero objetivo de la política que sigue el Partido Nacionalista se desprende con toda claridad de las siguientes declaraciones, que pueden considerarse como características, formuladas por sus dirigentes con motivo de las elecciones celebradas en 1948 y 1953. El Sr. Strydom, en la actualidad Ministro de Tierras, dijo en uno de sus discursos pronunciados en 1948:

"El Honorable Ministro de Minas (Sr. Hofmeyr) rechaza con menosprecio el principio de la supremacía del hombre blanco. Descarta despectivamente la idea del *herrenvolk* . . . ¿Acaso gobernamos hoy a la Unión Sudafricana gracias a la estúpida idea que él tiene de la conducción de los pueblos (*leadership*)? No; la gobernamos hoy porque la legislación ha colocado el poder en nuestras manos y no en las manos de sus amigos . . . Pero él no quiere gobernar al país haciendo uso del poder. Nuestra política estriba en que los europeos deben conservar sus posiciones y seguir siendo los amos (*baas*) en la Unión Sudafricana. Si, según lo que preconiza el Ministro de Minas, rechazamos la idea del *herrenvolk* y aceptamos el principio de que el hombre blanco no puede seguir siendo el amo (*baas*), si los no europeos obtienen el derecho de sufragio y representantes en el Parlamento, y si se les permite desarrollarse de la misma manera que los europeos, ¿cómo podrán estos últimos seguir siendo los amos (*baas*)? Nosotros opinamos que en todos los campos, los europeos deben conservar el derecho de gobernar el país y hacer que siga perteneciendo a los blancos. Tal es el punto de vista que sometemos al país."

El Dr. Malan, hoy Primer Ministro, declaró por la misma época:

"Dad a los no europeos la fuerza numérica en casos de esa clase; permitidles que lleguen a ser más numerosos que el elemento europeo y además dadles acceso

a la educación; concededles asimismo los beneficios de la seguridad social según la tenemos establecida; reconcedles el derecho a la organización profesional, es decir, permitidles que se agrupen en sindicatos para que formando una clase obrera organizada, puedan imponer su voluntad en diversas esferas por medio de huelgas; otorgadles la igualdad política, de la manera que ha esbozado claramente el Primer Ministro adjunto y numerosos representantes pertenecientes a otros partidos; dadles armas por añadidura; finalmente, no podréis llegar más que a un resultado: los no europeos gobernarán al país y los europeos tendrán que irse. Así ocurrió en la India y hoy vemos las consecuencias.”

En el discurso con que abrió la campaña electoral en marzo de 1953, el Dr. Malan declaró que su partido pediría al cuerpo electoral que le renovase el mandato que le había dado para seguir aplicando la política de *apartheid*. Dijo que la Unión Sudafricana había llegado a tal situación que debía elegir una línea de conducta bien definida. Según él, sólo cabía elegir entre dos posibilidades que, tarde o temprano, debían conducir a uno de los dos extremos: “la igualdad de las razas o la *apartheid*. Entre ambas líneas de conducta, no hay término medio. El Partido Nacionalista ha elegido la *apartheid*”.

Explicando la política de su Gobierno con respecto a los trabajadores indígenas, el Sr. Schoeman, Ministro del Trabajo, declaró en el Senado el 1° de mayo de 1951: “Permitanme decir sin ambages que no soy partidario de facilitar a los indígenas el acceso a las profesiones especializadas. En mi opinión, no conviene que los indígenas puedan llegar a ser trabajadores contractuales en las condiciones estipuladas por la ley sobre el aprendizaje (*Apprenticeship Act*) vigente en las zonas europeas. Donde haya industrias instaladas en las zonas reservadas a los indígenas, éstos deberán tener desde luego la posibilidad de convertirse en trabajadores calificados dentro de sus propias industrias. Ya tenemos bastantes dificultades para encontrar un número suficiente de jóvenes europeos que firmen contratos de aprendizaje y, si permitimos que lo hagan los indígenas, al cabo de pocos años veríamos a miles de indígenas transformados en trabajadores calificados. ¿Es prudente proceder así? . . . El principio básico de la política del gobierno consiste en que no queremos crear un núcleo permanente de mano de obra europea no calificada, para permitir luego que los trabajadores indígenas progresen más que los europeos”.

Refiriéndose a estas declaraciones del Ministro del Trabajo, el *Star*, importante diario del Partido Unificado (United Party), decía en un editorial publicado en el número del 2 de mayo de 1951: “Sin ningún disfraz, esta política significa simplemente que por lo menos a los indígenas de los centros urbanos (que representan aproximadamente la cuarta parte del total) jamás se les permitirá progresar más allá de cierto nivel. No se engaña a nadie al hablar de las zonas a ellos reservadas; no las hay para los indígenas de los centros urbanos. Tienen sus barrios reservados, donde viven, y unos cuantos comerciantes pueden prosperar en ellos gracias a esta clientela. Pero en conjunto, los indígenas de las urbes no son más que un elemento accesorio del comercio y la industria de los europeos, y no cabe hablar a su respecto de una economía autosuficiente, como puede haberla hasta cierto punto, en las reservas. En verdad, el mantenimiento de las personas de color en los peldaños inferiores de la escala profesional (*horizontal bar*)

constituye para ellos un obstáculo infranqueable que les cierra el paso al progreso . . .”.

Al retardar el progreso de los no europeos y al tratar de mantenerlos en los trabajos no especializados y peor pagados, se restringe el poder adquisitivo del importante sector de la comunidad sudafricana que representan y se reduce innecesariamente el rendimiento de los trabajadores.

Desde 1946, la Unión Sudafricana se ha mofado de las resoluciones aprobadas cada año por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ha aplicado despiadadamente la política de *apartheid* que constituye un desafío a la Carta de las Naciones Unidas y una violación absoluta y flagrante de la Declaración de Derechos Humanos. Todos los esfuerzos que se han hecho para persuadir al Gobierno de la Unión Sudafricana a que modifique su política racial han fracasado.

Desde 1951, reina gran malestar y agitación entre la población no blanca, contra las leyes opresivas de la Unión basadas en la política de *apartheid*. Reducida a la desesperación, la población africana — y con ella la comunidad india que está enteramente integrada a ella — inició, en junio de 1952, un movimiento de resistencia pacífica y sin violencia contra las leyes inicuas dictadas por el Gobierno. Unas 8.000 personas no europeas que participaban en este movimiento han sido detenidas y muchas han sido condenadas a penas de multa o prisión. No contento con esta clase de sanciones, el Gobierno mandó apalear a los voluntarios de la campaña de resistencia pasiva. También se han señalado casos en que la policía ha maltratado duramente a participantes en el movimiento de resistencia. El Gobierno ha recurrido también con frecuencia para ahogar las protestas de los no europeos, privados del derecho de sufragio y altos de medios de defensa, a las facultades autocráticas que le otorga la ley relativa a la represión del comunismo (*Suppression of Communism Act*). Además, el Gobierno nacionalista se ha arrogado recientemente poderes dictatoriales y autocráticos al promulgar dos nuevas leyes: la ley sobre la seguridad pública (*Public Safety Act*) y la ley que modifica la legislación penal (*Criminal Law Amendment Act*). El *Rand Daily Mail*, importante periódico de la Unión, había tachado esos proyectos de ley de ser “las medidas más indignantes que jamás se hayan propuesto al Parlamento . . . En realidad, su aprobación equivaldrá a instaurar una dictadura, con miras a destruir la libertad de palabra y otras muchas libertades democráticas de que gozamos actualmente . . . Esos proyectos significan un retroceso no a la dictadura autoritaria, sino al despotismo de las épocas de barbarie. Son medidas que jamás se han aplicado en ningún país civilizado en tiempos de paz”. La intención del legislador es que el Gobierno del Dr. Malan pueda utilizar esas dos leyes para luchar contra el movimiento de resistencia pacífica y sin violencia de la población no blanca.

Aunque ese movimiento parece estar actualmente en calma, es indudable que la población no blanca de la Unión Sudafricana ya no aceptará más ser objeto de discriminaciones y verse privada de los derechos habitualmente reconocidos a los seres humanos; su lucha continuará, pues, en una u otra forma hasta que el Gobierno de la Unión modifique su política para con ella.

El conflicto racial originado por la política que sigue ese Gobierno, que representa a los blancos del Africa del Sur, menos numerosos que los otros grupos pero que poseen el poder político, y el rencor y la hostilidad suscitados entre blancos y no blancos, constituyen una

amenaza grave contra la paz y la cooperación entre las razas. Tarde o temprano esta amenaza habrá de afectar a la paz mundial. Después de haber meditado sobre la cuestión, el Gobierno de la India estima que la armonía entre las razas en Africa que no sólo es esencial para la paz y el progreso en ese continente sino también para la paz mundial, constituye un objetivo de la mayor urgencia. La aparición en Africa, entre las poblaciones de las distintas razas políticamente subordinadas, de una aspiración nueva a la justicia social y a la igualdad política y de una mayor determinación de alcanzarlas, constituye un hecho destacado de nuestra época, que sería peligroso desconocer.

A continuación se incluye una reseña de las distintas medidas legislativas y administrativas y de las prácticas vigentes en la Unión Sudafricana en el campo social y en otros campos:

a) MEDIDAS LEGISLATIVAS

Las medidas legislativas más importantes relacionadas con la política de *apartheid* son la ley que establece zonas reservadas (*Group Areas Act*), la ley sobre el registro de población (*Population Registration Act*), la ley que prohíbe los matrimonios mixtos (*Prohibition of Mixed Marriages Act*), la ley relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores (*Separate Representation of Voters Act*), la ley sobre la represión del comunismo (*Suppression of Communism Act*), la ley relativa a las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes (*Bantu Authorities Act*). Se acompaña el texto de estas leyes, así como el de otras leyes igualmente basadas en la política de *apartheid*.

Ley de 1909 relativa a la organización del Africa del Sur (South Africa Act)

En virtud de esta ley, que constituye la Unión Sudafricana, sólo las personas de ascendencia europea pueden ser elegidos como miembros del Parlamento de la Unión. La ley establece que las condiciones requeridas para ser elector en las elecciones al Parlamento existente en cada colonia en la época de la creación de la Unión, serán las exigidas a los ciudadanos de las provincias para poder participar en las elecciones de miembros de la Asamblea.

Antes de constituirse la Unión en 1909, los africanos tenían el derecho de sufragio en la provincia del Cabo, pero no en las otras tres provincias. Los africanos de la provincia del Cabo siguieron disfrutando de este derecho hasta 1936, año en que se sancionó la ley sobre la representación de los indígenas (*Natives Representative Act*) que los privó de los derechos políticos normalmente reconocidos a los habitantes de la provincia del Cabo.

Respecto a los asiáticos, éstos habían sido privados del derecho de sufragio en 1896 en Natal y en 1885 en el Transvaal. Por lo tanto, no tenían este derecho en la época en que se creó la Unión (1909). Entre ellos, los que residen en la provincia del Cabo comparten con las personas de color un derecho de voto limitado. Salvo en la provincia del Cabo, los asiáticos no tienen derecho a votar en las elecciones municipales. La ley de 1946 sobre la tenencia de tierras por los asiáticos y sobre la representación de los indios (*Asiatic Land Tenure and Indian Representation Act*) disponía que la comunidad india de Natal y de Transvaal tendría representación separada por medio de tres miembros europeos de la Asamblea y de dos, también europeos, del Senado.

Esta representación indirecta y limitada fué suprimida por el Gobierno nacionalista en 1948.

El Sr. Strydom, Ministro de Tierras de la Unión, manifestó el 8 de diciembre de 1950:

“Que lo sepan las Naciones Unidas: lucharemos hasta la última gota de sangre por mantener la supremacía de los blancos en el Africa del Sur. Para ello debemos reservarnos el derecho de sufragio”.

Ley No. 12 de 1911 sobre las minas y los establecimientos industriales, modificada en 1926 (Mines and Works Act, Amendment Act, 1926)

En virtud de esta ley, les está prohibido a los indígenas y los indios ejercer determinados oficios especializados en las minas o los establecimientos en que hay maquinarias instaladas. (Véase la sección 4 de la ley).

Ley No. 15 de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena y modificaciones introducidas hasta 1933 (Native Labour Regulation Act)

Esta ley reglamenta el control de la mano de obra y la contratación y empleo de los trabajadores indígenas. Conforme a esta ley, incurren en sanciones penales el trabajador indígena que abandona su lugar de empleo o se ausenta de él, o que rehusa un contrato de trabajo o no cumple sus cláusulas. (Véase la Sección 14).

En virtud de los reglamentos que establecen la Oficina de la Mano de Obra Indígena y el control de ésta, dictados por el Gobernador General en el decreto No. 2494 publicado en la Gaceta del 31 de octubre de 1952 (de la cual se incluye un ejemplar) los africanos han quedado privados del derecho de buscar empleo por sí mismos y de circular sin trabas con tal objeto.

Ley No. 22 de 1913 relativa al control de la inmigración (Immigrants Regulation Act)

En virtud de la sección 4, 1) a) de esta ley, el Ministro está facultado para declarar que tal o cual categoría de personas no satisface los requisitos exigidos por la Unión o por cualquiera de las provincias y para incluirla entre las categorías de personas cuya inmigración está prohibida. En ejercicio de estas facultades, el Ministro ha prohibido la inmigración de los asiáticos.

Esta ley también restringe el movimiento de los asiáticos de una provincia a otra, exigiéndoles que obtengan permisos temporales para ir a provincias distintas de la de su residencia. Se han dado casos en que los grupos de personas que formaban un cortejo nupcial (*bridegroom parties*) con motivo de un matrimonio no han podido hacerse acompañar por parientes o amigos procedentes del extranjero o de otra provincia, ni siquiera por poco tiempo, porque las autoridades negaron los permisos de entrada necesarios.

La ley faculta al Ministro a eximir a su discreción a cualquier persona de las disposiciones relativas a la entrada y residencia en la Unión. Los ejemplos siguientes muestran cómo se usa esa facultad discrecional en contra de los no europeos:

Hace poco se negó la entrada temporal en la Unión a dos obispos negros, Monseñor Frederick Jordan, Primer Vicepresidente del Departamento de Misiones de la Iglesia Metodista Episcopal Africana, y Monseñor Howard Primm, de Nashville (Tennessee), ambos ciudadanos norteamericanos. Esta iglesia cuenta en el Africa del Sur con un millón y medio de fieles, en su mayoría mestizos del Cabo y africanos. Desde que fué fundada en el Africa del Sur, en 1896, los obispos solían visitarla regularmente ejerciendo su ministerio durante períodos de cuatro años.

Las autoridades encargadas de la inmigración en la Unión han negado permisos de entrada a varios boxeadores no europeos, invitados a ir al país por empresarios indios de Durban. En respuesta a una reclamación presentada en nombre de los promotores por el Dr. Vernon L. Shearer, miembro del Parlamento, el Ministro del Interior, Dr. Dönges, contestó en agosto de 1951 que el Gobierno no concedería permisos a boxeadores no europeos (fuesen asiáticos o no) para entrar en la Unión con objeto de enfrentarse ni siquiera contra otros boxeadores no europeos. El Ministro agregó que esta política se había adoptado en 1934 y que el Gobierno no podía apartarse de ella. En un caso inverso, el Gobierno no ha permitido que un equipo de fútbol compuesto de jugadores de origen indio saliera del país para ir a la India.

La Asociación Médica Británica tuvo que anular una reunión que se había propuesto celebrar en Johannesburg en julio de 1951, conjuntamente con la Asociación Médica del Africa del Sur, porque sus miembros eran de razas, colores y religiones diferentes y el Gobierno de la Unión no dió seguridades de que permitiría que entrasen en el país.

Ha habido otros casos en que hubo que desistir de celebrar conferencias internacionales debido a la política de *apartheid* del Gobierno de la Unión. En 1950, este Gobierno negó los permisos de entrada necesarios a delegados no europeos que debían participar en la Conferencia del Servicio Internacional de Estudiantes. Asimismo, hubo que anular los planes para celebrar en 1951 la Conferencia Internacional de Estudios Prehistóricos en Africa del Sur, porque el Gobierno no permitía que delegados no blancos se reuniesen en ese país con blancos. Por el mismo motivo, hubo que renunciar a celebrar en Africa del Sur una conferencia internacional de topógrafos. La Cuarta Conferencia Internacional de Turismo Africano y la Conferencia Trienal del Consejo Internacional de Mujeres corrieron la misma suerte. Al explicar por qué se negaba el Gobierno a permitir que entrasen en el Africa del Sur delegados no blancos para participar en conferencias internacionales, el Ministro Interino del Interior, Sr. Schoeman, indicó, entre otras razones, que sería imposible evitar que hubiese contactos entre los delegados no europeos y los europeos con motivo de reuniones sociales.

El bailarín indio Ram Gopal, de fama internacional, tuvo que desistir de su gira artística por el Africa del Sur, después de que su representante había concluido todos los arreglos, porque el Gobierno de la Unión le negó el permiso de entrada. Así se aplica la política de *apartheid* hasta en el campo de las actividades culturales y recreativas.

Al profesor Z. K. Mathews, del University College para africanos de Fort Hare y Presidente del *African National Congress* del Cabo, que estuvo en los Estados Unidos y cuya carta sobre la política del Gobierno de la Unión para con los no europeos fué distribuída en el último período de sesiones de la Asamblea General, se le negó la prórroga de validez de su pasaporte. Al llegar a Johannesburg, fué tratado con la mayor dureza por la policía "simplemente por ser un negro que le llevaba la contraria al Gobierno", por decirlo como lo indicó el *Cape Times*.

La ley relativa al control de la inmigración (*Immigrants Regulations Act*) excluye a las esposas e hijos de las personas domiciliadas en el Africa del Sur de la categoría de "personas cuya inmigración está prohibida" (véase el párrafo 5, 1), g) de la ley) pero ahora se

está tratando de suprimir hasta esta pequeña concesión. El Ministro del Interior anunció recientemente que el Gobierno de la Unión había resuelto privar a las esposas e hijos de los indios del Africa del Sur de su derecho a entrar en la Unión y que pensaba promulgar disposiciones legislativas en ese sentido, dándoles efecto retroactivo a la fecha en que se anunció esta decisión, es decir, el 10 de febrero de 1953. Ese derecho había sido debidamente reconocido por el Gobierno de la Unión cuando aceptó la Resolución referente a la reciprocidad de medidas (*Reciprocity Resolution*) aprobada en 1918 por la Conferencia Imperial, en la cual estaban representados todos los países del *Commonwealth*. Esta disposición fué confirmada con posterioridad en el Acuerdo de la Ciudad del Cabo de 1927, que fué concertado a raíz de una conferencia de mesa redonda celebrada entre representantes de la India y del Africa del Sur.

Esta decisión del Gobierno de la Unión tendrá por efecto separar a miembros de una misma familia, y les causará incontables sufrimientos y dificultades; será una decisión completamente arbitraria e inhumana.

Ley No. 27 de 1913 sobre la compra y arrendamiento de bienes raíces por los indígenas (Natives Land Act)

Esta ley prohíbe a los indígenas comprar, arrendar u ocupar tierras fuera de ciertas zonas llamadas "zonas indígenas oficialmente clasificadas" (*Scheduled Native Areas*). Toda contravención de sus disposiciones constituye delito (véanse las secciones 1 y 5).

Ley No. 22 de 1916 sobre la reglamentación, dirección y administración de los ferrocarriles y puertos (Railways and Harbours Regulation, Control and Management Act)

Esta ley autoriza a la administración de ferrocarriles a reservar ciertos locales ferroviarios (inclusive los ex-cusados), así como cualquier tren o vagón al uso exclusivo de las personas de una raza determinada. La administración de ferrocarriles ha podido establecer así una discriminación entre los europeos y los no europeos (véase el párrafo 6 de la sección 4).

En los ferrocarriles de la Unión, se reserva para uso exclusivo de los europeos un número determinado de vagones de primera clase. Desde julio de 1949, el principio de la *apartheid* se aplica en la estación de Johannesburg y hay entradas separadas para los pasajeros europeos y los no europeos. La entrada principal está reservada a los europeos, y los no europeos tienen que recorrer una distancia mayor para llegar a los trenes. En las estaciones hay también salas de espera separadas para los blancos y los no blancos. El equipo y las instalaciones de las salas reservadas a los no europeos son siempre de calidad inferior.

Ley No. 16 de 1942 que modifica la ley No. 26 de 1923 sobre el abigeato (Stock Theft Act)

Esta ley sanciona con graves penas el abigeato. En ella se otorga a toda persona la facultad extraordinaria "de detener, sin auto de detención a cualquier otra persona contra la que tenga sospechas razonables de que ha infringido esta ley". La intención del legislador es que esa facultad la ejerzan los europeos y las disposiciones de la ley van dirigidas contra los no europeos (véanse las secciones 6, 9 y 10).

Ley No. 41 de 1925 sobre la tributación y el mejoramiento de la condición de los indígenas, modificada por la ley No. 37 de 1931 (Native Taxation and Development Act)

En virtud de las disposiciones de esta ley, todo indígena varón adulto tiene que pagar un impuesto de capitación de 1 libra y un impuesto "de choza" (*hut tax*) de 10 chelines por año. El que no paga esos impuestos, o sencillamente no puede presentar el recibo correspondiente, es pasible de sanciones. Además, los indígenas están también sujetos al pago de "tributos tribales" (*Tribal levies*). Todos estos impuestos representan una pesada carga económica para los indígenas, que para abonarlos se ven obligados a abandonar las zonas tribales y trabajar para los blancos por salarios reducidos.

Ley No. 26 de 1926 que modifica la ley relativa a los amos y sirvientes (Transvaal y Natal) (Master and Servant Act)

Cada provincia de la Unión Sudafricana tiene sus propias leyes que rigen las relaciones entre amos y sirvientes, pero el fondo de sus disposiciones es idéntico en todas ellas. Es costumbre establecida entre los propietarios europeos el permitir que ciertos indígenas cultiven una pequeña parcela para subvenir a las necesidades propias y de su familia, a cambio de lo cual proporcionan su propio trabajo y el de los miembros de su familia. Esos indígenas reciben el nombre de *labour tenants* (arrendatarios que pagan con su trabajo). La ley de 1926 transforma el acuerdo relativo a los servicios por esos indígenas en un contrato entre amo y sirviente, y cualquier caso de incumplimiento de las cláusulas de ese contrato, escrito, oral o tácito, hace al indígena pasible de sanciones penales. El indígena que trabaja a tanto por jornada también está comprendido en las disposiciones de esta ley, y sujeto a sanciones en caso de infracción.

Ley No. 5 de 1927 sobre los actos inmorales (Immorality Act)

En virtud de esta ley, el acceso carnal entre europeos e indígenas constituye delito.

Ley No. 38 de 1927 sobre la administración de los indígenas (Native Administration Act)

Esta ley establece disposiciones para la "dirección y administración" de los asuntos indígenas. Confiere a la administración poderes muy amplios sobre los indígenas. El Gobernador General es el jefe supremo de todos los indígenas, y puede decretar medidas legislativas a ellos aplicables mediante simple proclamación y sin tener que recurrir al Parlamento.

El Gobernador General de la Unión, en su proclamación No. 276 de 1952, y el Departamento de Asuntos Indígenas, en su aviso No. 2753, ambos publicados en la *Gacete* del 28 de noviembre de 1952 (de la que se acompaña un ejemplar) han prohibido toda reunión, congregación o grupo de más de 10 africanos a la vez. Esta prohibición se aplica a toda clase de reuniones, salvo unas cuantas mencionadas expresamente, y ha pasado a formar parte de la legislación ordinaria del país.

Ley No. 30 de 1928 sobre las bebidas alcohólicas (Liquor Act)

Esta ley se basa también en la discriminación racial. Por ella se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a los indígenas. Esta prohibición alcanza a los indios en todas las provincias, menos en la del Cabo. En el Transvaal y en el Estado Libre de Orange tampoco se pueden expender bebidas embriagantes a las "personas de color" (*coloureds*).

La elaboración doméstica de cerveza *kaffir*, que los africanos consideran como su bebida nacional, está prohibida. La policía hace regularmente irrupciones en busca de "cerveza" (*Beer raids*), y con tal motivo aterroza a los africanos entrando en sus casas a cualquier hora del día o de la noche, y hasta registrando debajo de los pisos en busca de esa bebida.

Ley No. 18 de 1930 que concede el derecho de sufragio a las mujeres (Women Enfranchisement Act)

Esta ley ha concedido el derecho de sufragio a todas las mujeres europeas adultas en todas las provincias. Sin embargo, no se ha concedido el mismo derecho a las mujeres no europeas, ni aun en la provincia del Cabo, que es la única de la Unión en que los no europeos gozan del derecho de sufragio.

Ley No. 41 de 1931 que modifica las leyes relativas al derecho de sufragio (Franchise Laws Amendment Act)

Esta ley ha otorgado el derecho de sufragio a todos los varones adultos europeos en todas las provincias. Los no europeos no han obtenido el mismo derecho, ni siquiera en la provincia del Cabo.

Ley No. 24 de 1932 sobre los contratos de trabajos de los indígenas (Native Service Contract Act)

Esta ley ha introducido nuevas modificaciones a la ley referente a las relaciones entre amos y sirvientes (Transvaal y Natal). Sus disposiciones prohíben a toda persona dar empleo a un indígena, y a todo funcionario público expedirle un permiso de circulación o cualquier documento análogo a un indígena, a menos que el interesado presente un certificado extendido por el propietario agricultor europeo en cuyas tierras residan él o sus padres o representantes legales, autorizando al indígena a concertar un contrato de trabajo. Toda infracción de esta disposición constituye delito. El indígena que ha suscrito un contrato de arrendamiento a cambio de trabajo (*labour tenant*), es decir, que se ha comprometido a dar su trabajo a cambio del permiso de ocupar una parcela de terreno, y los miembros de su familia se convierten así, hasta cierto punto, en esclavos del propietario europeo. El carácter del contrato de trabajo se desprende claramente del párrafo 2 de la sección 5 de la ley, que dice: "No obstante cualquier disposición en contrario consignada en cualquier otra ley, todo contrato de arriendo por trabajo concertado por un período o en un lugar cualesquiera, no será invalidado por el solo hecho de que al concluirlo no se haya cumplido tal o cual trámite o formalidad". Por consiguiente, la palabra del propietario blanco es ley. Además, según esa ley las infracciones de las leyes referentes a las relaciones entre amos y sirvientes son castigadas con la pena de azotes.

Ley No. 12 de 1936 sobre la representación de los indígenas (Representation of Natives Act)

Esta ley ha privado a los indígenas de la provincia del Cabo de su derecho de sufragio. Establece que, en lugar de su representación habitual, podrán elegir tres europeos a la Asamblea de la Unión y dos europeos a la Asamblea Provincial del Cabo. Para el conjunto de la Unión, los indígenas podrán elegir cuatro senadores de origen europeo. La ley había creado también un Consejo Representativo Indígena de carácter puramente consultivo. El Gobierno del Dr. Malan lo suprimió en 1951.

Ley No. 18 de 1936 sobre el establecimiento del Fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (Native Trust and Land Act)

En virtud de esta ley se estableció un organismo llamado Fondo Fiduciario Indígena del Africa del Sur que está encargado de la administración de tierras situadas en las zonas indígenas oficialmente clasificadas y en las zonas reservadas a los indígenas. Este organismo fué autorizado para comprar más tierras, hasta un total de 7.250.000 *morgens**. Estas compras debían ser financiadas con fondos proporcionados por el Gobierno de la Unión en un plazo de cinco años, y debían constituir el arreglo definitivo de la división de las tierras entre europeos e indígenas. Los indígenas de la provincia del Cabo a quienes se había reconocido le derecho de comprar tierras fuera de las zonas indígenas oficialmente clasificadas, fueron posteriormente privados de ese derecho. La oferta de nuevas tierras fué hecha a cambio de una reducción del derecho de sufragio que la ley de 1936 sobre la representación de los indígenas había concedido a los indígenas en la provincia del Cabo. Después de transcurridos 17 años, apenas se ha traspasado al Fondo Fiduciario Indígena la mitad de la superficie prometida. Aunque se traspasase al Fondo la totalidad de las zonas previstas en la ley, los indígenas sólo dispondrían del 14% aproximadamente de las tierras, siendo así que constituyen aproximadamente el 70% de la población.

Ley No. 28 de 1937 sobre la posesión de armas y municiones (Arms and Ammunition Act)

Esta ley prohíbe conceder permisos de porte de armas a los no europeos sin autorización del Ministro de Justicia. El Ministro sólo concede esta autorización en casos muy excepcionales. En cambio, todos los europeos pueden obtener este permiso del juez local, mediante un trámite tan sencillo y tan fácil que constituye una mera formalidad.

Ley No. 36 de 1937 sobre la conciliación en la industria (Industrial Conciliation Act)

Las ventajas y garantías que esta ley concede a los trabajadores no alcanzan a los indígenas, quienes han quedado excluidos de la definición de "asalariados" (*employees*). Los sindicatos de trabajadores indígenas no son inscritos ni reconocidos por el Gobierno. Por lo tanto, no pueden negociar con los empleadores ni recurrir a la huelga para obtener aumentos de salarios y mejoras de las demás condiciones de trabajo. En realidad, la huelga es ilegal para los indígenas y si faltan al trabajo incurrir en sanciones penales.

Ley No. 46 de 1937 que modifica las leyes relativas a los indígenas (Natives Laws Amendment Act)

Véanse más adelante las observaciones formuladas con respecto a la ley No. 25 de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (*Native (Urban Areas) Consolidation Act*). Entre otras cosas, esta ley prohíbe a los indígenas adquirir bienes raíces en las zonas urbanas y rurales, y restringe su entrada en los locales situados en las zonas urbanas, así como su alojamiento en ellos. Además, faculta al Gobierno para clausurar cualquier lugar de recreo, escuela o institución que estén principalmente destinados a los indígenas y situados en una zona urbana fuera de un barrio, aldea o posada reservados a los indígenas.

*1 *morgen* = 85,65 áreas.

Ley No. 17 de 1939 que modifica la ley sobre la creación del Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas (Native Trust and Land Amendment Act)

Esta ley faculta al Gobierno para disponer por medio de proclamación, que cualquier zona reservada a los indígenas (*released native area*) deja de serlo y a expropiar cualquier tierra situada en las zonas indígenas oficialmente clasificadas (*scheduled native areas*) siempre que el Fondo Fiduciario Indígena adquiera tierras de un valor equivalente. Esta disposición ha permitido retirar ciertas tierras de las zonas indígenas en beneficio de europeos.

Ley No. 25 de 1939 que modifica la ley sobre la tributación de los indígenas (Native Taxation Amendment Act)

En virtud de esta ley, si un indígena acusado de no tener sus comprobantes de pago de los impuestos de capitación (*poll tax*) y de choza (*hut tax*) se encuentra sin empleo, una comisión indígena puede obligarlo a aceptar trabajo en casa de cualquier empleador. Si el indígena pierde o abandona tal empleo puede ser detenido de nuevo. El importe de los impuestos adeudados por él puede ser descontado de su salario.

Ley No. 36 de 1944 que modifica las leyes relativas a los indígenas (Native Laws Amendment Act)

Véanse más adelante las observaciones presentadas acerca de la ley No. 25 de 1945 que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas).

Ley No. 37 de 1944 sobre el aprendizaje (Apprenticeship Act)

Aunque esta ley no prohíbe expresamente que se admita como aprendiz a personas no europeas, en la práctica no se permite que los indígenas en particular y los no europeos en general sigan un aprendizaje. Se logra este resultado por la acción conjunta de los empleadores blancos, de los sindicatos de trabajadores blancos, de las escuelas técnicas y gracias también a las amplias facultades administrativas conferidas al Ministro del Trabajo y a sus servicios por los artículos 16 y 23. Esta ley ha hecho obligatorio el aprendizaje para casi todos los oficios y actividades especializados, y esa disposición veda prácticamente su acceso a los no europeos.

Ley No. 25 de 1945 que refunde las disposiciones relativas a los indígenas (zonas urbanas) (Native (Urban Areas) Consolidation Act)

Esta ley tiene por objeto regular la entrada, permanencia y residencia de los indígenas en las zonas urbanas según las necesidades de mano de obra de los empleadores blancos, pero sin tener en cuenta para nada las necesidades o aspiraciones de los propios indígenas.

Las restricciones impuestas por esta ley comprenden la obligación de residir en barrios separados, la prohibición de comprar tierras, la obligación de obtener un permiso para entrar, buscar trabajo o permanecer en las zonas urbanas, la obligación de llevar un permiso de circulación, de registrar los contratos de trabajo, etc.

Ley No. 36 de 1946 que instituye subsidios para las personas inválidas (Disability Grants Act)

Esta ley dispone el pago de subsidios a las personas que padecen una invalidez física o mental. Estos subsidios pueden concederse a personas de todos los grupos racia-

les; no obstante, en lo referente a los indígenas, la ley sólo entrará en vigor en las zonas, y a partir de la fecha, que determine el Ministro de Asuntos Indígenas. Esta ley establece una discriminación entre los distintos grupos raciales, al prever subsidios de diferente cuantía, siendo los más elevados para los europeos.

Ley No. 41 de 1948 que modifica las leyes relativas a las pensiones (Pensions Laws Amendment Act)

En esta ley se establece una nueva escala para diversas pensiones, manteniéndose la discriminación entre los beneficiarios de las distintas razas.

Ley No. 41 de 1949 que modifica la ley sobre el seguro de desempleo (Unemployment Insurance Amendment Act)

La ley sobre el seguro de desempleo de 1946 no establecía discriminación entre los trabajadores de las distintas razas. Sin embargo, la ley de 1949 ha modificado la definición de "contribuyente" de modo que queden excluidos los indígenas cuyos ingresos no excedan de 180 libras por año; este límite no se aplica a los trabajadores europeos ni a los otros trabajadores. Como hay muy pocos indígenas que ganen más de 180 libras, esta disposición ha tenido en la práctica el efecto de privar a la casi totalidad de los indígenas de las ventajas que otorga. (Véase el inciso b) de la Sección 3).

Ley No. 49 de 1949 que modifica las disposiciones relativas a los ferrocarriles y puertos (Railways and Harbours Amendment Act)

Esta ley ha acentuado las discriminaciones en lo referente a los locales ferroviarios, trenes, embarcaderos, muelles, terrenos de aterrizaje, etc., reservados a ciertos grupos raciales.

Ley No. 55 de 1949 que prohíbe los matrimonios mixtos (Prohibition of Mixed Marriages Act)

Esta ley prohíbe los matrimonios entre europeos y no europeos. Todo matrimonio de esta clase que llegare a ser celebrado se considerará nulo y sin efecto. Los funcionarios que celebren tales matrimonios incurrirán en delito penado con multa. Esta ley constituye un ataque injustificable contra la libertad personal.

Ley No. 56 de 1949 que modifica las leyes relativas a los indígenas (Native Laws Amendment Act)

Véanse más arriba las observaciones referentes a la ley No. 25 de 1945 que refunde las disposiciones relativas a los indígenas (zonas urbanas). La ley de 1949 dispone la creación de oficinas de mano de obra indígena.

Ley No. 21 de 1950 que modifica la ley sobre los actos inmorales (Immorality Amendment Act)

Esta ley prohíbe el acceso carnal entre europeos y no europeos, salvo en el caso de los cónyuges que contrajeron matrimonio antes de promulgar la ley de 1949 sobre los matrimonios mixtos.

Ley No. 30 de 1950 sobre registro de la población (Population Registration Act)

Esta ley dispone la inscripción en registros separados de los europeos, los asiáticos, los indígenas y las "personas de color" (*coloureds*). Según el Mariscal Smuts, esta ley estaba destinada a ayudar al Gobierno a poner en práctica su política de *apartheid* y eliminar de las listas electorales a las personas de color. En virtud de esta ley, a toda persona mayor de 16 años se le

expedirá una tarjeta de identidad en la que figurarán sus señas personales y se indicará el grupo étnico a que pertenece. Esta ley, conjuntamente con la ley sobre los matrimonios mixtos, tiene por objeto asegurar la supuesta pureza de la raza blanca.

Ley No. 41 de 1950 que establece zonas reservadas (Group Areas Act)

Esta ley dispone el establecimiento de zonas reservadas para los diferentes grupos étnicos. Cuando se proclama una región como zona reservada a un grupo racial determinado, sólo las personas pertenecientes a ese grupo tienen derecho a adquirir u ocupar bienes raíces o locales en esa zona, y los miembros de los otros grupos que vivan en ella deben abandonarla. La ley no contiene disposición alguna sobre el alojamiento en otro lugar de las personas desalojadas, ni para el pago de indemnizaciones. Esta ley instituye el principio de la segregación absoluta en toda la Unión, y tiene por objeto desarraigar a miles de habitantes no blancos, y particularmente de indios, de las aglomeraciones que han constituido. El Gobierno de la India, dirigiéndose por su cuenta a las Naciones Unidas, ha señalado a éstas, en un informe especial reciente, las medidas que adopta el Gobierno de la Unión Sudafricana para acelerar el establecimiento, por vía de proclamación, de zonas reservadas conforme a esta ley, y ello en menosprecio de las repetidas recomendaciones hechas por las Naciones Unidas en el sentido de que suspenda la aplicación de dicha ley. Como se indica en ese informe, los planes relativos a diversas ciudades que está considerando actualmente la Junta Asesora en materia de tenencia de tierras (*Land Tenure Advisory Board*) hacen correr a miles de indios el peligro de ser desalojados, sin compensación y sin que se les proporcione otro alojamiento, de sus hogares y de las empresas que han establecido a fuerza de años de arduo trabajo y de sacrificios. La pérdida que sufrirían al abandonar sus bienes, y con ellos sus instituciones culturales y religiosas, tales como sus mezquitas, templos, iglesias y escuelas, se calcula en varios millones de libras esterlinas. Las zonas que se les asignarían conforme a los diferentes planes constituyen invariablemente lugares de residencia muy inferiores situados a gran distancia de las ciudades y de los lugares habitados, y ofrecen pocas posibilidades o ninguna de ganarse la vida.

Para información de la Comisión se acompaña un folleto titulado "Medidas adoptadas por el Gobierno de la Unión Sudafricana en virtud de la ley de 1950 sobre las zonas reservadas" (*Action Taken by the Government of South Africa under the Group Areas Act, 1950*).

Ley No. 44 de 1950 sobre la represión del comunismo (Suppression of Communism Act)

Esta ley confiere al Gobierno muy amplias facultades con miras a proseguir la aplicación de su política de *apartheid* y ahogar las aspiraciones democráticas de los no europeos, so pretexto de tomar medidas contra el comunismo. La definición del comunismo comprende, entre otras, toda doctrina o programa que tienda:

a) A provocar cualquier cambio político, industrial, social o económico mediante la incitación al desorden o a la agitación;

b) A fomentar el sentimiento de hostilidad entre la raza europea y las razas no europeas con objeto de realizar los cambios mencionados en el punto a).

Esta definición es tan amplia y tan elástica que podría aplicarse a personas que aboguen por la tolerancia entre las razas o que reclamen salarios más altos para los trabajadores. La ley sobre la represión del comunismo fué acogida con mucha aprensión por la población no europea, que se manifestó enérgicamente contra ella. La forma brutal en que se está aplicando contra los no europeos ha confirmado plenamente los temores de la población no europea. La ley confiere facultades absolutas al Ministro para declarar "comunista" a cualquier persona u organización, y para tomar cualquier clase de medidas contra ella: por ejemplo, proscribirla, detenerla, prohibirle el ejercicio de un cargo público, despojarla de la calidad de miembro del Parlamento o de un Consejo Provincial; el Ministro puede asimismo coartar la libertad de una persona por cualquier sospecha, declarar ilegales a organizaciones y confiscar sus bienes, prohibir reuniones o publicaciones y suspender periódicos. Las decisiones del Ministro son inapelables y no cabe llevar los casos de esta clase ante los tribunales.

El Sr. Horace Flather, redactor en jefe de *The Star*, importante periódico del *United Party* escribió en un artículo titulado "La libertad de información peligra" (*Restriction on Information*) publicado en el número de enero de 1953 del Boletín mensual del Instituto Internacional de Prensa de Zurich, que "dada la legislación vigente en la Unión Sudafricana, publicar un periódico equivale a pasearse con los ojos tapados por un camino sembrado de minas".

Citaremos algunos ejemplos característicos de los abusos de poder que permite esta ley. El Sr. San Kahn, representante de los africanos en el Parlamento, y el Sr. Fred Carneson, que los representaba en el Consejo Provincial del Cabo, han sido declarados comunistas y desposeídos de su mandato por no compartir la política del Gobierno. El Sr. Emil Solomon Sachs, que fué Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Vestido y Secretario de la Liga de Derechos del Ciudadano, fué detenido por haber asistido a reuniones que su Sindicato había organizado a pesar de la prohibición dictada en virtud de dicha ley. El Dr. Dadoo, Presidente del *South African Indian Congress*, el Sr. Bopaper, Secretario del *Transvaal Indian Congress* y el Sr. Moses Kotane, miembro del Comité Ejecutivo del *African National Congress*, fueron detenidos igualmente por haber infringido la orden de no asistir a reuniones públicas y de dimitir de sus respectivas organizaciones.

Ley No. 27 de 1951 sobre los trabajadores indígenas de la construcción (Natives Building Workers Act)

Esta ley prohíbe el empleo de indígenas como obreros calificados de la industria de la construcción dentro de cualquier zona urbana, fuera de una zona indígena. La definición de "trabajo calificado" es muy amplia y comprende tareas sencillas. La ley faculta al Ministro de Trabajo a prohibir a cualquier persona que emplee a indígenas para realizar trabajos calificados, aunque sean trabajos corrientes de reparación de un edificio. Estas prohibiciones se imponen para favorecer a los trabajadores de raza blanca. La ley prohíbe parcialmente el empleo de trabajadores blancos en las zonas indígenas, pero esta prohibición carece de efecto en la práctica. (Véanse las secciones 14 y 15).

Ley No. 46 de 1951 sobre la representación separada de ciertas categorías de electores (Separate Representation of Voters Act)

Esta ley está destinada a aminorar la condición política, ya inferior, de las "personas de color" (*coloureds*)

y a rebajarlas a la situación de los africanos. Tenía por objeto eliminar del padrón común de electores a las personas de color de la Provincia del Cabo, y disponía su representación en el Parlamento por cuatro europeos, y en el Senado por un senador nombrado por el Gobierno sobre la base de "su conocimiento de las necesidades y aspiraciones de las "personas de color" ". Esta ley, que había sido sancionada por escasa mayoría, y pese a la intensa resistencia opuesta tanto por europeos como por no europeos, constituye una violación de las disposiciones de la Constitución de la Unión, conforme a la cual toda medida destinada a reducir el derecho de sufragio de las "personas de color" debe ser aprobada por mayoría de dos tercios por ambas Cámaras reunidas en sesión conjunta. Por lo tanto, la ley fué declarada *ultra vires*, pero el Gobierno de la Unión, con absoluto desdén de los principios del derecho, promulgó posteriormente la ley que establece la Alta Corte del Parlamento (*High Court of Parliament Act*) con objeto de pasar por encima de la decisión de la Suprema Corte. Esta medida suscitó en el sector de habla inglesa de la población europea vivas discusiones sobre las garantías constitucionales, y Natal amenazó con separarse de la Unión. Ello provocó confusión, malestar y agitación en la Unión. Esta última ley también fué declarada nula por la División de la Provincia del Cabo de la Suprema Corte y, posteriormente, por la División de Apelaciones de la Suprema Corte.

Ley No. 68 de 1951 relativa a las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes (Bantu Authorities Act)

Esta ley está destinada a establecer consejos tribales "títeres" encargados de los intereses de los africanos; ofrece a estos últimos, en vez del pleno derecho de sufragio, órganos controlados por el Gobierno que les darán una apariencia de representación política. En virtud de esta ley, los jefes indígenas serán más que nunca dóciles funcionarios a las órdenes del Gobierno, puesto que el Ministro de Asuntos Indígenas está facultado para anular el nombramiento de cualquier consejero o miembro de estos órganos, si así lo considera conveniente "en interés de los indígenas". Esta ley ha suprimido el Consejo Representativo Indígena (*Native Representative Council*) que, aun siendo sólo un órgano consultivo, siempre había atacado la política racial del Gobierno. Los indígenas han rechazado ya la institución de dichos consejos tribales.

Ley No. 33 de 1952 que modifica las sanciones penales (Criminal Sentences Amendment Act)

Esta ley hace obligatoria la pena de azotes para ciertos infracciones. Establece también que toda persona convicta de ciertos delitos por tercera vez será declarada delincuente habitual. Esta ley va dirigida contra los indígenas; fué aprobada a instancias de afiliados del Partido Nacionalista, quienes alegaron que las penas de prisión no constituían un castigo para los indígenas, pues en la cárcel tenían asegurados los alimentos y el alojamiento.

Ley No. 35 de 1952 que instituye una Alta Corte del Parlamento (High Court of Parliament Act)

Véanse más arriba las observaciones referentes a la Ley No. 46 de 1951 sobre la presentación separada de ciertas categorías de electores.

Ley No. 54 de 1952 que modifica las disposiciones relativas a los indígenas (Native Law Amendment Act)

Véanse más arriba las observaciones referentes a la ley No. 2 de 1945 que refunde las disposiciones relativas a los indígenas (zonas urbanas). Según la ley No. 54 de 1952, constituye delito para un indígena el no hacer cualquier trabajo que se le haya encomendado, el negarse a obedecer una orden legal del empleador o de cualquier persona que tenga autoridad sobre él o el expresarse en lenguaje injurioso u ofensivo para el empleador o una persona que tenga autoridad sobre él. Esta ley habilita a los inspectores de la mano de obra indígena para juzgar mediante procedimientos sumarios a los trabajadores indígenas que cometan tales delitos y para imponer a los trabajadores multas que pueden ascender hasta dos libras esterlinas descontables de sus jornales. Esta ley también faculta al Gobierno para trasladar de un lugar a otro a una tribu o parte de ella. Asimismo, refuerza las medidas referentes a la entrada de los indígenas de las zonas urbanas, a su permanencia en ellas y a su expulsión eventual. Los indígenas que han residido largo tiempo en una población, pero se encuentran temporalmente sin empleo, pueden ser obligados por ello a abandonarla. El Gobierno puede declarar "vago" a un indígena y enviarlo a una colonia de trabajo (*work colony*) o a una colonia agrícola (*farm colony*).

Ley No. 67 de 1952 relativa a la supresión de los permisos de circulación y a la información de la documentación de los indígenas (Natives (Abolition of passes and Co-ordination of Documents) Act)

El título de esta ley es engañoso. Aunque suprime algunos permisos de circulación cuya utilidad ha desaparecido, refuerza la eficacia de todo el sistema de permisos, con lo cual somete a un control más estricto a los indígenas. Conforme a esta ley, todo indígena deberá llevar una libreta de documentación (*reference book*) que contendrá su número de identidad, todas sus señas personales, su fotografía, sus comprobantes de pago de impuestos, su contrato de trabajo, etc. Esa libreta debe ser presentada cada vez que se pida, y toda infracción a esta disposición constituye delito. La ley dispone asimismo la creación de una oficina central de regulación de los asuntos indígenas (*Native Affairs Central Reference Bureau*) que centralizará todos los datos personales de los indígenas, según consten en las libretas de documentación, y clasificará todas las impresiones digitales tomadas.

Ley No. 3 de 1953 sobre la seguridad pública (Public Safety Act)

Esta ley y la ley de 1953 que modifica la legislación penal están expresamente destinadas a eliminar la agitación y el movimiento de resistencia pasiva emprendidos por los no europeos contra las inicuas leyes del Gobierno nacionalista y borrar hasta los últimos vestigios de derechos humanos de que gozaban.

La ley sobre la seguridad pública autoriza al Gobernador General a declarar el estado de emergencia en toda la Unión Sudafricana, o en cualquier parte de su territorio, en cualquier momento en que a juicio de aquél esté gravemente amenazada la seguridad pública o el mantenimiento del orden público. De declararse el estado de emergencia, el Gobernador General está facultado para dictar disposiciones que tendrán fuerza de ley. Estas disposiciones pueden, entre otras cosas, habilitar a personas u órganos a dictar reglas, órdenes o edictos municipales, y a establecer e imponer sanciones por cualquier infracción a tales disposiciones. La ley dispone que pueden dictarse disposiciones diferentes para las diversas zonas y las distintas categorías de personas de

la Unión. Otra cláusula extraordinaria de la ley establece que las disposiciones referentes al estado de emergencia pueden tener efecto retroactivamente hasta cuatro días antes de ser dictadas. Esta cláusula tiene por objeto justificar los actos ilegales cometidos por la policía, las fuerzas militares u otras autoridades. La única excepción prevista consiste en que ningún acto u omisión que no fuere punible en el momento en que se hubiere cometido podrán ser castigados en virtud de esta ley. La ley tiene por objeto reprimir implacablemente el movimiento de resistencia pasiva de los no europeos, que ha sido dirigido de manera pacífica y con orden. El Gobierno nacionalista está ya investido de amplios poderes en esta esfera por las diversas leyes relativas a los indígenas, por ejemplo, la ley sobre las reuniones sediciosas y la ley sobre la represión del comunismo.

Ley No. 8 de 1953 que modifica la legislación penal (Criminal Law Amendment Act)

Esta ley es la segunda de las disposiciones legislativas que el Gobierno nacionalista ha hecho sancionar con objeto de combatir a quienes participan en la resistencia pasiva; establece sanciones severas — una multa de hasta 300 libras esterlinas, una pena de hasta tres años de prisión, una pena de hasta 10 azotes, o una combinación de dichos castigos — a toda persona convicta de cualquier delito "cometido con intención de protestar contra una ley, o de apoyar una campaña dirigida contra una ley u organizada con miras a conseguir la derogación o modificación de una ley . . .". Toda persona que "aconseje, estimule, incite, ordene, ayude o induzca a cualquier otra persona o grupo de personas en general" a cometer cualquier delito, con intención de protestar contra una ley o apoyar una campaña dirigida contra una ley, es pasible de las mismas penas. También es delito punible con penas severas el hecho de aceptar dinero o un artículo con objeto de ayudar a una campaña de ese género.

Al parecer, esta ley no está concebida como una medida para situaciones de emergencia, sino que representa una adición permanente a la legislación de la Unión Sudafricana destinada a acallar para siempre las protestas de los no europeos contra las leyes de *apartheid*. En ningún país civilizado existen las penas de azotes para los delitos políticos.

b) MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DISCRIMINATORIAS

i) En los servicios públicos

El Gobierno de la Unión Sudafricana ha emprendido una campaña sistemática con objeto de reemplazar a los no blancos por personas blancas en los servicios del Gobierno. Hasta hace poco, los no europeos sólo eran admitidos a ocupar los puestos de inferior categoría: ahora se les niega hasta la posibilidad de ocupar esos puestos. En 1949, el despacho del Primer Ministro cursó una circular mandando substituir a los indígenas por europeos en los servicios públicos. Como consecuencia de esta circular, numerosos indígenas encargados de trabajos de limpieza, que contaban con 10 a 35 años de servicio, han sido despedidos.

En septiembre de 1949, el Gobierno decidió que, en adelante, los no europeos sólo podrán servir en el ejército permanente de la Unión Sudafricana como no combatientes. Serán cocineros o ejercerán otras funciones auxiliares y su indumentaria no se parecerá a los uniformes militares. Su condición es muy inferior a la de los europeos que sirven en las fuerzas de defensa. No

tienen grados militares y se les designa por el nombre de su función (guarda, auxiliar de policía, chófer, etc.). El Gobierno de la Unión también ha disuelto el Cuerpo de Mestizos del Cabo (*Cape Coloured Corps*) que formaba parte del ejército permanente de la Unión Sudafricana.

ii) *Leyes relativas a las patentes* (*Trade licensing laws*)

En virtud de estas leyes, en Natal y en el Transvaal las autoridades pueden denegar la renovación de patentes a los indios, sin dar ninguna explicación. En ocasiones, a un vendedor ambulante se le niega la renovación de su patente sin indicar motivo alguno, aunque el solicitante haya ejercido honorablemente su oficio durante decenas de años.

iii) *Organismos culturales cuyos miembros pertenecen a distintas razas*

En octubre de 1951, el Gobierno de la Unión Sudafricana decidió suspender las subvenciones que otorgaba a los organismos culturales cuyos miembros pertenecen a razas diferentes o cuyas actividades interesan a grupos mixtos. Esta decisión ha afectado a varias organizaciones culturales que trabajan por fomentar la comprensión entre las razas; entre ellas se cuentan la YMCA, el International Club, el Institute of Citizenship de Ciudad del Cabo, el Christian Education Movement y varias otras organizaciones dedicadas a la enseñanza de los adultos. La sección sudafricana de la International Society for Contemporary Music rechazó una subvención de 250 libras del Gobierno, por llevar aparejada la condición de que esta sociedad no admitiría auditorios compuestos de personas de razas diferentes. El Presidente de dicha sociedad declaró que sus estatutos le prohibían admitir el principio de la exclusión de la gente de color (*colour bar*). La subvención de 1.000 libras concedida por el Gobierno a la South African Association of Arts entraña la condición de que "la Asociación no admitirá a personas de razas diferentes en ninguna exposición, función, etc., organizada por ella". La carta oficial por la que se notificó esta prohibición decía que "esa seguridad se exige a todas las organizaciones particulares que reciben subsidios del National Advisory Council for Adult Education".

Recientemente, el South African Institute of Race Relations escribió al Ministerio de Asuntos Indígenas pidiéndole que recibiese a una delegación de ese instituto para examinar con él algunas cuestiones relativas a su conferencia anual. Esa delegación debía componerse de europeos y del profesor D. D. Janabu, que es africano. El Ministro contestó que prefería recibir separadamente a los miembros europeos y a los no europeos de la delegación.

iv) *En las oficinas de correos*

Las oficinas de correos de la Unión tienen entradas y mostradores distintos para los europeos y los no europeos. En 1952, el Ministro de Correos y Telégrafos anunció que se adoptarían medidas para separar a los europeos de los no europeos en la oficina central de correos de Ciudad del Cabo y en otras 40 oficinas de correos de la Provincia del Cabo. La *apartheid* se aplica en 847 de las 1.250 oficinas de correos de la Unión Sudafricana. El Congreso del Partido Nacionalista del Transvaal, celebrado en septiembre de 1949, aprobó una reso-

lución instando a extender la *apartheid* a las cabinas telefónicas. La resolución decía que "es un escándalo permitir que europeos y cafres utilicen un mismo aparato telefónico". Desde entonces, se han instalado cabinas telefónicas distintas en varias oficinas de correos. En las oficinas de correos, los europeos invariablemente tienen prioridad y se les atiende con mayores consideraciones que a los no europeos.

v) *En los servicios de transporte*

Los no europeos no pueden viajar en los autobuses, tranvías y taxis reservados a los europeos. En los autobuses que tiene asientos separados para los europeos y los no europeos, los asientos reservados a los primeros son mucho más cómodos, y los de los segundos son duros e incómodos.

Según un comunicado de prensa procedente de Johannesburg y fechado el 7 de diciembre de 1950, las aeromozas de la *South African Air Line* han recibido la advertencia de que no respetaban debidamente el principio de la exclusión de la gente de color (*colour bar*) y de que deberían hacerlo. En una nueva lista de instrucciones, se ha especificado que las fundas de tela de las cabeceras de los asientos utilizados por los no europeos debían ser retiradas después de cada viaje para mandarlas a "limpiar e higienizar", en lugar de lavarlas simplemente como se hace con los artículos utilizados por los blancos. En cuanto aterriza un avión y los pasajeros no europeos abandonan sus asientos, las aeromozas deben colocar una etiqueta roja sobre todos los artículos utilizados por ellos. En los lavabos las aeromozas deben suspender la práctica de colocar toallas de tela; deben poner toallas de papel, para evitar el riesgo de que los "pasajeros europeos y los no europeos utilicen las mismas toallas de tela".

vi) *En los lugares públicos*

Los africanos — y, en general, todos los no europeos — deben abstenerse de penetrar en los lugares de esparcimiento reservados a los europeos. Los cines, teatros, campos de deportes, lugares públicos de recreo y bibliotecas públicas les están vedados.

vii) *En los ascensores*

Algunos edificios tienen ascensores reservados al uso exclusivo de los europeos, y los no europeos no deben utilizarlos. En noviembre de 1945 el Consejo Municipal de Johannesburg promulgó un edicto según el cual los planos para la construcción de edificios de más de cuatro pisos no serán aprobados a menos que provean la instalación de ascensores separados para los europeos y los no europeos.

viii) *En los hospitales*

Un no europeo no puede ser atendido en un hospital reservado a los europeos. En los mismos hospitales destinados a los no europeos, a los médicos africanos o no europeos les está prohibido atender a los pacientes de su propia raza, para evitar que enfermeras europeas tengan que recibir órdenes de ellos. El Gobierno de la Unión Sudafricana otorga becas a estudiantes de medicina africanos con la condición expresa de que en ninguna circunstancia durante su carrera, atiendan a personas europeas. El Ministro de Salubridad de la Unión Sudafricana declaró recientemente que en los servicios del Gobierno no había plazas que pudieran

postular médicos no europeos. Tres indios que habían terminado la carrera de doctor en medicina y no podían conseguir puestos de internos en los hospitales (lo cual es condición indispensable para ser inscrito en el registro de médicos) recurrieron a la Asociación Médica para que los ayudase. Se les contestó que la presencia de enfermeras blancas en esos hospitales impedía emplear a no europeos como internos, pues las enfermeras se negaban a trabajar bajo las órdenes de médicos no europeos. De resultas de ello, los estudiantes de medicina no europeos que terminan su carrera no pueden abrir un consultorio particular por no haber hecho el internado en los hospitales.

El Gobierno de la Unión Sudafricana se propone presentar, durante el actual periodo de sesiones del Parlamento, un proyecto de ley encaminado a realizar en todo el territorio de la Unión, la *apartheid* en los ferrocarriles y otros lugares públicos, tales como oficinas de correos, ayuntamientos, hospitales y campos de deportes.

c) LA *apartheid* EN LA ESFERA SOCIAL

Tratos inhumanos

A los indígenas africanos y demás grupos no europeos no solamente se les niegan los derechos políticos y las oportunidades económicas sino que se les trata socialmente como seres humanos inferiores, sin tener en cuenta las condiciones particulares que reñe cada uno o su talento personal. El africano debe dirigirse siempre con el respeto debido a un hombre blanco, ya que éste pertenece a la raza superior. De no hacerlo así, se expone a que los "apaleadores blancos" le impongan dura y rápida justicia. A veces, el mero hecho de que un africano vaya bien vestido puede suscitar una reacción violenta por parte de un blanco, o incluso señalarlo a la atención de un policía.

Los actos de brutalidad sistemática por parte de los miembros de la comunidad blanca se basan en el deseo de "mantener al indígena en su sitio" y de inculcarle un sentimiento de inferioridad permanente. Los casos de agresiones injustificadas y de malos tratos sufridos por los no blancos son tan frecuentes en la Unión que el Primer Magistrado de Ciudad del Cabo, en una alocución dirigida a la policía sudafricana, con motivo de una ceremonia de distribución de condecoraciones el 17 de julio de 1952, declaró que "los amigos de la policía deploran el número de funcionarios de la policía que han comparecido recientemente ante los tribunales. . . . No olvidéis que hasta los animales tienen derecho a no ser maltratados". El Sínodo de Natal de la Iglesia Metodista aprobó el 9 de agosto de 1952 una resolución tendiente a pedir que se tomaran precauciones más enérgicas para impedir que los guardianes de las cárceles golpearan a los prisioneros indígenas y que los policías hicieran lo mismo con los acusados indígenas. No será improcedente mencionar aquí algunos ejemplos típicos de cómo la policía y otras autoridades tratan a los no europeos.

En julio de 1952, el Sr. Griffith Zanzile, africano de 37 años de edad, fué agredido por dos inspectores de policía y recibió puntapiés en el estómago y en los riñones, así como golpes en la cabeza, hombros, brazos y espalda dados con un tubo de goma. En la denuncia que hizo en un juzgado, declaró que no pudo contar los golpes, pero que fueron muchos.

Una mujer africana, Johanna Skozena, relató al juez de paz de Germiston cómo había sido agredida por tres

inspectores de la policía: "Fuí llevada a una comisaría, y allí Van der Merwe me ató un tubo de goma al cuello. Luego, Van der Merwe asió un extremo del tubo, mientras otro policía sujetaba el otro, y tiró de él. Ese me ahogó y me desvanecí. Cuando volví en mí, Van der Merwe me estaba golpeando con el tubo de goma en los hombros y otras partes de mi cuerpo. Van der Merwe me dijo que debía rezar, porque había llegado mi última hora".

El corresponsal del *Daily Express* de Londres en Johannesburg, al informar recientemente sobre una colonia penitenciaria agrícola de la Unión, manifestó lo siguiente. Cuando el inspector de policía visitó una colonia agrícola cerca de Johannesburg, encontró a 106 trabajadores africanos trabajando en el campo vestidos de harpillera. Cincuenta de ellos tenían heridas en el cuerpo y en las piernas. En una habitación de la granja que estaba cerrada con cerrojos y tenía todo el aspecto de una cárcel, el inspector encontró a otros africanos vestidos también con ropa de harpillera. Tres de ellos tenían heridas en el cuerpo. En una habitación vecina encontró varios látigos y garrotes. Un agricultor sudafricano y su hijo fueron convictos de haber cometido actos de violencia contra un trabajador africano al que, durante unas tres semanas, habían mantenido encadenado durante la noche y bajo vigilancia durante el día. Fueron condenados a una multa de 55 libras esterlinas. El juez hizo observar: "Ustedes han tenido a este indígena encadenado durante la noche y bajo vigilancia durante el día para impedirle que se fugara; esto constituyó un ataque flagrante de los derechos de los seres humanos. Ustedes no habrían soñado siquiera tratar así a un europeo".

Otro informe de prensa fechado en Johannesburg el 14 de abril de 1953, relata las circunstancias que llevaron a un juez a querer saber por qué no se habían tomado medidas contra policías blancos que se habían hecho cómplices de las torturas infligidas a un africano en un campamento de policía. El juez Selke, que actuaba en Pietermaritzburg (Natal), se enteró de que tres policías africanos habían detenido y esposado a un africano estando éste sentado. Habiéndolo levantado con un palo colocado bajo los muslos, lo amarraron. Por tres veces, el africano fué colgado de un árbol por las manos. Se fijó el extremo de una cadena a una rama y la otra a las esposas. Sus brazos quedaban mantenidos en alto sobre la cabeza, y sus pies apenas tocaban el suelo. Una vez estuvo colgado del árbol durante más de 24 horas.

El juez rechazó la apelación presentada por los tres torturadores, que habían sido condenados en primera instancia, dos de ellos a tres meses de prisión y el tercero a cuatro meses y azotes. El juez declaró que era de deplorar que sólo se persiguiera a los africanos.

Las personas enjuiciadas por haber participado en la campaña de resistencia pasiva también han sido objeto de malos tratos por parte de la policía. Un grupo de voluntarios africanos de esa campaña, al salir de una colonia penitenciaria agrícola, contaron que se les había sometido a pesados trabajos manuales sin interrupción de las 7 a las 12 de la mañana y, luego de una pausa de tres cuartos de hora, hasta casi las 5 de la tarde. Durante todo ese tiempo, afirmaron, eran constantemente maltratados por los guardianes. Se les hacía trabajar con agua hasta la cintura en la construcción de un dique, y mientras trabajaban los guardianes "les hundían la cabeza debajo del agua". Varios voluntarios declararon que los cuidados médicos dados a los prisioneros eran

raros e insuficientes, cuando no faltaban del todo. Personas dignas de crédito han garantizado la exactitud de estas aserciones. El Reverendo Trevor Huddleston, conocido sacerdote anglicano, declaró en una entrevista reciente: "Personalmente, estoy totalmente convencido de que últimamente se han producido numerosos casos en que personas encarceladas por haber participado en la campaña de resistencia pasiva emprendida por los no blancos han sido objeto de malos tratos. . . . He entrevistado personalmente a esos resistentes y no puedo creer que sus relatos sean inventados".

En repetidas ocasiones, agentes de policía han sido convictos de haber violado a mujeres no blancas que habían detenido, de haber apaleado a prisioneros y aun de haber cometido homicidios. Lejos de tomar medidas enérgicas para reprimir tales excesos, el Gobierno Nacionalista los mira con benevolencia cuando no los estimula.

El 19 de julio de 1952, se enjuició a dos conductores de ferrocarril por haber acometido a Georges Mzikayasi, pegándole con el taladro y dándole varios puntapiés en una pierna y puñetazos en la cara y el cuerpo. Uno de los conductores dijo a Mzikayasi: "Quiere Vd. hacer de hombre blanco y se cree listo". Mzikayasi declaró en el juicio que un puntapié en el tobillo le había fracturado el hueso. Le habían dado puntapiés y puñetazos mientras, estando por tierra, rodaba hacia la valla que cerraba un lado de la plataforma; un tercer hombre blanco, también de uniforme, salió entonces de detrás del tren y se puso a darle puntapiés y puñetazos mientras estaba en el suelo.

También ocurre con frecuencia en el África del Sur que los simples civiles blancos se toman la justicia por su mano y acometen a los no blancos por el mero hecho de que éstos "se dan importancia" y "no se mantienen en su sitio". Hace pocos años, dos blancos atacaron y golpearon tan brutaemente a un sirviente africano bien vestido que esperaba un tranvía, que murió de resultas de sus heridas. Los blancos explicaron ante el tribunal que los había enfurecido el ver la buena ropa y sobre todo los guantes que llevaba la víctima.

En su número del 3 de marzo de 1953, el *Cape Times* publicó la noticia de que un europeo había prendido fuego a un indígena africano echándole en la boca y por el cuello el contenido de una botella de aguarrás que encendió con un fósforo. El 14 de febrero, Rangaryayi, que trabajaba como ayudante de mecánico en el taller municipal de Bulaway, estaba limpiando un tractor con el líquido contenido en una botella cuando se le acercó Arnold Longworth, también empleado en el mismo taller. "Longworth cogió la botella, contó la víctima, y me echó parte del líquido en la boca y por el cuello. Luego prendió un fósforo, me lo arrimó a la cara y se fué corriendo. Traté de apagar el fuego pasándome un jersey por la cara". El indígena sufrió varias quemaduras graves en el lado izquierdo de la cara y la oreja, y quemaduras secundarias en la espalda y un brazo. Sufrió asimismo conmoción. Las lesiones pusieron su vida en peligro y era inevitable que quedara desfigurado para siempre.

No es cosa rara que los blancos cometan actos de violencia contra los africanos con el único objeto de divertirse. En su editorial del número del 16 de octubre de 1952, el *Star* de Johannesburg relató un caso típico. "Ayer, decía, el tribunal de Springs, ha declarado a tres blancos de unos 20 años de edad, culpables de haber acometido sin provocación a seis indígenas (cinco hom-

bres y una mujer) que circulaban por una vía pública un sábado por la noche el mes de agosto pasado. Quedó probado que cinco de esos indígenas iban pacíficamente en bicicleta por la carretera principal que sale de Springs cuando fueron detenidos por los blancos que los atacaron, causándoles lesiones corporales y desperfectos a las bicicletas. Un sexto indígena que intervino también fué acometido. Los acusados no tuvieron nada que decir en su descargo y el juez estuvo justificado al calificar su conducta como "pura brutalidad". En esa ocasión, el tribunal, dió muestras de gran indulgencia al condenarlos sólo a una multa de 15 libras o, en su defecto, 30 días de prisión.

La vida de un no europeo tiene poco o ningún valor en el África del Sur. El propietario de una explotación agrícola situada sobre la carretera de Johannesburg a Vereeniging, el Sr. C. R. Pantell, ha puesto un cartel avisando a los indígenas, indios y personas de color que si penetran de noche en esa explotación, serán acometidos a tiros sin aviso previo por guardias armados, y que sus cadáveres serán echados a perros salvajes para que los devoren. El Sr. S. Kahn, uno de los representantes de los indígenas en el Parlamento, preguntó al Gobierno si conocía el hecho, si se tomarían medidas contra el propietario de la explotación por hacer semejantes amenazas y si el Gobierno pensaba mandar que se retirase ese cartel. El Sr. Kahn recibió una respuesta del Comisionado de Policía en la que éste declaraba que el cartel no constituía ninguna infracción de las leyes de la Unión.

Los no europeos, sea cual fuere su condición, no pueden alojarse en hoteles reservados a los europeos. No se les recibe en las casas europeas de la misma manera que los blancos. Un africano no se atreve a presentarse a la entrada principal de la casa de un europeo; debe entrar por la puerta trasera. Incluso hay en algunas tiendas mostradores separados para los no europeos. En esas tiendas, los no europeos deben esperar hasta que todos los europeos hayan sido atendidos.

iii) Comunicación del Gobierno del Pakistán

CARTA DE FECHA 8 DE AGOSTO DE 1953 DIRIGIDA POR LA SECRETARÍA DEL GOBIERNO DEL PAKISTÁN AL PRESIDENTE INTERINO DE LA COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS NOMBRADA PARA ESTUDIAR LA SITUACIÓN RACIAL EN LA UNIÓN SUDAFRICANA

No. U.K. 18/5/53

Ministerio de Relaciones Exteriores
y de Relaciones con el Commonwealth,

Karachi, 8 de agosto de 1953

Asunto: Conflicto racial provocado en el África del Sur por la política de *apartheid* del Gobierno de la Unión Sudafricana.

Señor Presidente:

Ampliando la carta del Gobierno del Pakistán de fecha 24 de julio de 1953 (No. U.K. 18/5/53, he sido encargado de hacerle llegar por duplicado, un memorándum relativo a la cuestión de referencia.

Aprovecho la oportunidad para ofrecer a Vd. las seguridades de mi más alta consideración.

(Firmado) J. A. RAHIM
Secretario del Gobierno de Pakistán

RELATIVO A LA CUESTIÓN DE LOS CONFLICTOS RACIALES
EN LA UNIÓN SUDAFRICANA RESULTANTES DE LA
POLÍTICA DE *apartheid* DEL GOBIERNO DE LA UNIÓN
SUDAFRICANA

Parte I

Este memorándum ha sido preparado a fin de exponer en forma objetiva la política de discriminación racial que persigue sin tregua el Gobierno de la Unión Sudafricana desde hace muchos años, es decir, desde 1909, año en que fué votada la ley relativa a la organización del Africa del Sur (*South Africa Act*) y en que se constituyó la Unión Sudafricana, hasta nuestros días. Los autores del presente memorándum no han creído necesario relatar en detalle las luchas sostenidas por el sector no blanco de la población, en especial por los elementos de origen indio-pakistano (a los que, por razones de comodidad, se mencionan en este memorándum con el nombre de "indios"), contra el trato discriminatorio de que eran objeto. Los autores han preferido destacar la significación de las distintas leyes basadas en la política de discriminación racial del Gobierno de la Unión Sudafricana (parte II del presente memorándum) y el resultado concreto de dicha política sobre la vida cotidiana de los elementos no europeos de la Unión Sudafricana (parte III del presente memorándum.) La conclusión resume brevemente los puntos de vista del Gobierno del Pakistán sobre el problema sometido a la Comisión.

Parte II

RESEÑA DE LAS DISTINTAS LEYES BASADAS EN LA POLÍTICA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL PROMULGADAS POR EL GOBIERNO DE LA UNIÓN SUDAFRICANA, DE 1900 A 1953

1) *Ley de 1909 relativa a la organización del Africa del Sur* (*South Africa Act*). Esta ley, por la que se constituyó la Unión Sudafricana, puede ser considerada como el punto de partida de la política de segregación racial en la Unión. Ella impide a los elementos no europeos llegar a ser miembros del Senado o de la Asamblea. En tres provincias (Transvaal, Natal y Estado Libre de Orange) se ha negado a los no europeos el derecho de sufragio. Asimismo, a los no europeos residentes en esas tres provincias se les ha negado el derecho a participar en las elecciones de los miembros del Consejo Provincial o de ser elegidos a este Consejo.

2) *Ley No. 12 de 1911 sobre minas y los establecimientos industriales* (*Mines and Works Act*). Esta ley prohíbe a los indígenas y a las personas de origen indio desempeñar ciertos trabajos calificados o administrativos en las minas o en los establecimientos industriales que tienen instaladas maquinarias.

3) *Ley No. 15 de 1911 que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena, con las enmiendas introducidas hasta 1933 inclusive* (*Native Labour Regulation Act* (Amended up to and including 1933)). Esta ley contiene disposiciones destinadas a asegurar la regulación de los agentes de mano de obra y la contratación de trabajadores indígenas. Según la misma, el trabajador indígena que abandona su lugar de trabajo o se ausenta de él, o incluso que no cumple alguna cláusula de su contrato de trabajo, incurre en sanciones penales.

4) *Ley No. 23 de 1913 relativa al control de la inmigración* (*Immigrants Regulation Act*). Esta ley auto-

aliza al Ministro del Interior a tomar medidas discriminatorias contra los asiáticos por causa de su origen racial: en efecto, ella establece que todos los asiáticos deben ser considerados como "personas cuya inmigración está prohibida".

5) *Ley No. 37 de 1913 relativa a la compra y arrendamiento de bienes inmuebles por los indígenas* (*Native Land Act*). Esta ley prohíbe a los indígenas la compra, el arrendamiento o la adquisición de bienes inmuebles fuera de ciertas zonas determinadas a las que se da el nombre de "zonas indígenas oficialmente clasificadas" (*Schedules Native Areas*). Toda violación de esta ley constituye delito.

6) *Ley No. 22 de 1916 relativa a la reglamentación, dirección y administración de los ferrocarriles y puertos* (*Railways and Harbour Regulation, Control and Management Act*). Esta ley autoriza a la administración de ferrocarriles a destinar ciertos locales de los mismos (incluso los excusados), como también ciertos trenes o vagones, al uso exclusivo de las personas de una raza determinada. Gracias a esta ley la administración de los ferrocarriles ha podido establecer una discriminación entre las personas europeas y las no europeas.

7) *Ley No. 25 de 1945 que refunde las disposiciones relativas a los indígenas (zonas urbanas)* (*Native Urban Areas* Consolidation Act). La primera ley referente a los indígenas en las zonas urbanas fue votada en 1923; reemplazaba las disposiciones de las distintas provincias sobre la entrada y residencia de los indígenas en las zonas urbanas. En 1945 entró en vigor la ley que refunde las leyes relativas a los indígenas en las zonas urbanas. Además se han aprobado posteriormente modificaciones a dicha ley. El objeto de ésta y de dichas modificaciones consiste en fiscalizar la entrada, estancia y residencia de los indígenas en las zonas urbanas a tenor de las necesidades de mano de obra de las personas de raza blanca, y sin tener en cuenta las necesidades de los indígenas ni sus aspiraciones al progreso.

8) *Ley No. 26 de 1923 sobre el abigeato y Ley No. 16 de 1942 que modifica la ley anterior* (*Stock Theft Act and Stock Theft Amendment Act*). Esta ley establece penas severas contra el abigeato. Ella confiere "a toda persona" la facultad extraordinaria de detener, sin auto de detención, a cualquier persona de la que pueda sospechar razonablemente que ha violado dicha ley. La intención del legislador era que esa facultad fuera utilizada por los europeos y las disposiciones de la ley van dirigidas principalmente contra los no europeos.

9) *Ley No. 36 de 1937 sobre la conciliación en la industria* (*Industrial Conciliation Act*). Esta ley fué sancionada por primera vez en 1924 y modificada en 1937. Conforme a la misma, los indígenas quedan excluidos de la definición de "asalariados", con lo cual se les priva de las ventajas y garantías que otorga la ley a los trabajadores. Los sindicatos de obreros indígenas no son inscritos ni reconocidos por el Gobierno. Por tanto, no pueden negociar con los empleadores o recurrir a la huelga para obtener satisfacción en sus reivindicaciones. En la práctica, se consideran ilegales las huelgas de los indígenas y éstos son pasibles de sanciones penales si se ausentan de su trabajo.

10) *Ley No. 44 de 1937 sobre los salarios* (*Wage Act*). Esta ley contiene disposiciones encaminadas a fijar los salarios de las distintas categorías de empleos, pero su campo de aplicación no abarca a las personas empleadas en la agricultura, horticulura, cría de ganado, silvicultura, o como sirvientes domésticos de particulares. Conforme a la misma, cuando se han fijado sala-

rios para una profesión determinada, el empleador que paga salarios inferiores al mínimo establecido incurre en sanciones penales. Pero, en la práctica, esta ley se ha empleado eficazmente para impedir el acceso de los no europeos a los trabajos mejor remunerados, ya que los empleadores de raza blanca prefieren utilizar a trabajadores de raza blanca en lugar de trabajadores indígenas o pertenecientes a otro grupo étnico no europeo.

11) *Ley No. 41 de 1925 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas* (Native Taxation and Development Act). Por esta ley, todo indígena adulto debe pagar un impuesto de capitación (*Poll tax*) de una libra esterlina y un impuesto "de choza" (*Hut tax*) de 10 chelines por año. Si no paga esos impuestos, o no está en condiciones de presentar los comprobantes de pago cuando se le piden, en cualquier momento del día y de la noche, incurre en sanciones. Además, los indígenas están sujetos a impuestos "tribales" (*Tribal levies*) que constituyen una pesada carga para ellos y les obligan, para poderlos pagar, a abandonar la zona reservada a su tribu y a trabajar para los blancos por salarios muy bajos.

12) *Ley No. 26 de 1926 que modifica la ley relativa a los amos y los sirvientes* (Master and Servants (Transvaal and Natal) Amendment Act). Cada una de las provincias de la Unión Sudafricana tiene sus propias leyes sobre las relaciones entre amos y sirvientes, pero en lo esencial sus disposiciones son idénticas en todas las provincias. Es práctica establecida entre los propietarios agrícolas de origen europeo autorizar a los indígenas a cultivar una pequeña parcela de tierra para proveer a su subsistencia a cambio del trabajo que ellos proporcionan. Se denomina a esos indígenas "labor tenants" (arrendatarios que pagan con su trabajo). La ley de 1926 transforma el acuerdo relativo a los servicios debidos por esos indígenas en un contrato que obliga al amo y al sirviente, y todo incumplimiento de las cláusulas de tal contrato, escrito, oral o tácito, hace al indígena pasible de sanciones penales. Los indígenas que trabajan a tanto por jornada también están sometidos a esa obligación.

13) *Ley No. 38 de 1927 sobre la administración de los asuntos indígenas* (Native Administration Act). Esta ley trata de "dirección y administración" de los asuntos indígenas. Ella otorga a la administración poderes muy amplios sobre los indígenas. El Gobernador General es el jefe supremo de todos los indígenas y puede adoptar medidas legislativas a ellos concernientes, mediante proclamación y sin tener que recurrir al Parlamento. Ciertos reglamentos dictados últimamente prohíben a los indígenas celebrar reuniones y quienquiera los incita, directa o indirectamente, a protestar contra cualquier ley, incurre en penas muy severas.

14) *Ley No. 22 de 1928 sobre pensiones de vejez* (Old Age Pensions Act). Esta ley dispone el pago de pensiones de vejez, pero éstas se reservan a los blancos y a las "personas de color" (*coloured*); los indígenas y los indios están excluidos de sus beneficios. Existe además una discriminación entre los blancos y las "personas de color", ya que las tasas de las pensiones otorgadas a estas últimas, son inferiores a las de los primeros. En 1944 las ventajas otorgadas por dicha ley fueron extendidas a los indios y a los indígenas por ley No. 48 de 1944 que modifica las disposiciones relativas a las pensiones. Sin embargo, se han mantenido las diferencias entre las tasas de pensiones basadas en el origen étnico.

15) *Ley No. 30 de 1928 sobre las bebidas alcohólicas* (Liquor Act). Esta ley prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a los indígenas. También está prohibido suministrarlas a los indios en todas las provincias, con excepción de la Provincia del Cabo. Dicha prohibición se extiende también a las "personas de color" (*coloured*) en el Transvaal y en el Estado Libre de Orange.

16) *Ley No. 18 de 1930 que concede el derecho de sufragio a las mujeres* (Women's Enfranchisement Act). Esta ley concede el derecho de sufragio a todas las mujeres adultas de origen europeo en todas las provincias de la Unión. La Provincia del Cabo es la única que otorga el derecho de sufragio a los no europeos, pero ni en esta provincia se ha extendido ese derecho a las mujeres no europeas.

17) *Ley No. 41 de 1931 que modifica las disposiciones relativas al derecho de sufragio* (Franchise Laws Amendment Act). Esta ley ha extendido el derecho de sufragio a todas las personas de origen europeo, adultas y de sexo masculino, en todas las provincias. Los no europeos no han obtenido ese derecho ni siquiera en la provincia del Cabo.

18) *Ley No. 24 de 1932 relativa a los contratos de trabajo de los indígenas* (Native Service Contract Act). Esta ley ha introducido nuevas modificaciones a la ley que regula las relaciones entre amos y servidores (Transvaal y Natal). Ella prohíbe a toda persona emplear a indígenas y a todo funcionario público expedir un permiso de circulación u otro documento análogo a un indígena, a menos que el interesado pueda presentar un certificado del propietario agrícola europeo en cuyas tierras el indígena o sus representantes legales tengan residencia, autorizándolo a concertar un contrato de trabajo. Toda infracción de esta disposición puede dar lugar a sanciones penales. El titular indígena de un contrato de arrendamiento por trabajo (*labour tenant*) y sus familiares se convierten de este modo en una especie de esclavos del propietario agrícola europeo.

El carácter del contrato de arrendamiento por trabajo se desprende claramente de la sección 5 (2) de dicha ley que dice: "No obstante cualquier disposición que figure en cualquier otra ley, un contrato de arrendamiento por trabajo, concertado por cualquier período de tiempo y en cualquier lugar, no será inválido por el mero hecho de que no se haya observado tal o cual trámite o formalidad". La palabra del propietario agrícola de raza blanca adquiere así fuerza de ley. Esta ley señala también la pena de azotes para ciertas infracciones de sus disposiciones.

19) *Ley No. 11 de 1936 relativa a los ciegos* (Blind Persons Act). Esta ley establece disposiciones para el pago de pensiones a los ciegos, pero únicamente a las personas de origen europeo o "de color". Los indígenas y los indios no tienen derecho a los beneficios que otorga dicha ley. Existe además una discriminación entre los europeos y las "personas de color", ya que las tasas de pensiones que se conceden a estas últimas son inferiores a las de aquéllos.

20) *Ley No. 48 de 1944 que modifica las disposiciones relativas a las pensiones y ley No. 41 de 1948, que modifica las leyes relativas a las pensiones* (Pensions Laws Amendment Act and Pension Laws Amendment Act). La ley No. 48 de 1944 extiende el régimen de pensiones a los indígenas y a los indios, pero mantiene las diferencias en las tasas de las pensiones que se otorgan a los distintos grupos étnicos.

21) *Ley No. 12 de 1936 sobre la representación de los indígenas* (Representation of Natives Act). Esta ley ha privado a los indígenas de la provincia del Cabo del derecho de sufragio ordinario de que gozaban. Establece que los indígenas tendrán, en lugar de su representación habitual, el derecho de elegir a tres personas de origen europeo para la Asamblea. Para toda la Unión, los indígenas tendrán derecho a elegir cuatro representantes de origen europeo para el Senado. La ley había creado asimismo un Consejo Representativo Indígena de carácter exclusivamente consultivo; este Consejo fué suprimido por el Gobierno de Malan en 1951.

22) *Ley No. 18 de 1936 sobre el establecimiento de un Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas* (Native Trust and Land Act). Por esta ley se estableció un organismo denominado Fondo Fiduciario Indígena del Africa del Sur, encargado de la administración de las tierras en las zonas indígenas oficialmente clasificadas y en las zonas reservadas a los indígenas. Este Fondo fué autorizado a comprar nuevas tierras destinadas a los indígenas hasta un total de 7.250.000 *morgens*. Esta compra debía ser financiada con créditos otorgados por el Gobierno de la Unión en un plazo de cinco años y constituir la solución final del problema de la repartición de tierras entre las personas de origen europeo y los indígenas en el Africa del Sur. Los indígenas de la Provincia del Cabo, que aun tenían reconocido el derecho de adquirir tierras fuera de las zonas indígenas oficialmente clasificadas, fueron ulteriormente privados de este derecho.

El ofrecimiento de nuevas tierras se hizo a cambio de una limitación del derecho de sufragio que la ley de 1936 sobre la representación de los indígenas había otorgado a los indígenas de la Provincia del Cabo. Aunque han pasado muchos años desde la aprobación de dicha ley, apenas se han transferido al Fondo Fiduciario Indígena la mitad de las tierras prometidas. Aunque se traspasaran todas esas tierras, los indígenas no dispondrían más que del 14% aproximadamente de las tierras, siendo así que constituyen aproximadamente el 70% de la población.

23) *Ley No. 28 de 1937 sobre la posesión de armas y municiones* (Arms and Ammunition Act). Esta ley prohíbe expedir a los no europeos permisos de porte de armas sin autorización del Ministro de Justicia.

24) *Ley No. 47 de 1937 que modifica la ley relativa a los indígenas* (Native Laws Amendment Act). Entre otras disposiciones, esta ley prohíbe a los indígenas adquirir bienes inmuebles en las zonas urbanas y rurales, fuera de las zonas reservadas a los indígenas, e impone restricciones a su entrada en los locales situados en las zonas urbanas, así como a su ocupación de dichos locales. La ley autoriza igualmente al Gobierno a clausurar todo lugar de esparcimiento, escuela o establecimiento destinados principalmente a los indígenas y situados en una zona urbana fuera de un barrio, aldea o "alojamiento" reservados a los indígenas.

25) *Ley No. 25 de 1939 que modifica las disposiciones relativas a la tributación de los indígenas* (Native Taxation (Amendment) Act). Conforme a esta ley, si un indígena enjuiciado por faltarle los comprobantes de pago de los impuestos de capitación y "de choza", se encuentra sin empleo, un comisario de asuntos indígenas puede obligarlo a aceptar trabajo en la casa de cualquier empleador. El indígena que pierde o abandona el trabajo así obtenido es pasible de sanciones severas.

26) *Ley No. 36 de 1946 que instituye subsidios para las personas inválidas* (Disability Grants Act). Esta ley establece el pago de subsidios a las personas aquejadas de invalidez física o mental. Estos subsidios pueden ser otorgados a personas de los diferentes grupos étnicos; empero, en lo referente a los indígenas, la ley sólo debe entrar en vigor en las zonas y a partir de las fechas que señale el Ministro de Asuntos Indígenas.

Esta ley establece una discriminación entre los distintos grupos raciales al fijar tasas de prestación diferentes y asignar a los europeos las más elevadas.

27) *Ley No. 53 de 1949 que modifica la ley sobre la tenencia de tierras por los asiáticos* (Asiatic Land Tenure Amendment Act). Entre otras disposiciones, esta ley prohíbe a las personas de origen indio y asiático ocupar en el Transvaal bienes inmuebles heredados de personas no asiáticas, a menos que medie una autorización ministerial, que sólo se concede en circunstancias especiales y previa investigación por la Junta de Tenencia de Tierras (*Land Tenure Board*). Esta Junta está encargada de dar cuenta de las zonas que está dispuesta a atribuir para residencia de los asiáticos bajo ciertas condiciones.

28) *Ley No. 41 de 1948 que modifica las leyes* (Pensions Laws Amendment Act). Esta ley establece nuevas escalas de pensiones, pero manteniendo el principio de la discriminación entre los beneficiarios de las distintas razas.

29) *Ley No. 41 de 1949 que modifica la ley sobre el seguro de desempleo* (Unemployment Insurance Amendment Act). La ley de 1946 sobre el seguro de desempleo no establecía ninguna discriminación entre los trabajadores de las distintas razas. En cambio, la ley de 1949 modifica la definición del término "contribuidores" de manera que excluya de los beneficios de la ley a los indígenas cuyo salario anual no excede de 180 libras. Este mínimo no se aplica a los trabajadores de origen europeo ni a los demás. Como muy pocos indígenas ganan más de 180 libras al año esta disposición tiene por efecto, en la práctica, privar a la casi totalidad de los indígenas de los beneficios que otorga la ley.

30) *Ley No. 49 de 1949 que modifica las disposiciones relativas a los ferrocarriles y puertos* (Railways and Harbours Amendment Act). Esta ley ha acentuado las discriminaciones en lo referente a los locales de ferrocarril, trenes, muelles, embarcaderos y desembarcaderos, pistas de aterrizaje, etc., reservadas a ciertos grupos étnicos.

31) *Ley No. 55 de 1949 que prohíbe los matrimonios mixtos* (Prohibition of Mixed Marriages Act). Esta ley prohíbe los matrimonios entre europeos y no europeos. Todo matrimonio, aun celebrado fuera de la Unión, entre un no europeo domiciliado en el Africa del Sur y un blanco del Africa del Sur es considerado nulo y sin efecto.

32) *Ley No. 30 de 1950 sobre el registro de la población* (Registration of Population Act). Esta ley contiene disposiciones para que se mantenga al día un registro de la población de la Unión Sudafricana y para la expedición de cédulas de identidad. Todas las personas son clasificadas según el grupo racial a que pertenecen, y este grupo aparece indicado en las cédulas de identidad.

33) *Ley No. 41 de 1950 que establece zonas reservadas* (Groups Areas Act). Esta ley dispone el establecimiento de zonas reservadas a los diferentes grupos raciales. Cuando una zona es declarada "zona reservada"

para un grupo étnico determinado, los miembros de este grupo no pueden adquirir u ocupar bienes raíces o edificios en tal zona sino para fijar en ella su residencia o ejercer un comercio u otra profesión. Los miembros de los demás grupos que habiten en dicha zona deben abandonarla. La finalidad de esta ley consiste en alejar a los no europeos del centro de las ciudades y de los barrios donde el comercio es activo, y atribuirles luego barrios situados en las afueras de los centros urbanos. Esta ley afecta especialmente a las personas de origen indio quienes no sólo perderán sus hogares y los locales donde estaban instaladas sus empresas, sino que además se verán privadas de sus medios de subsistencia.

34) *Ley No. 44 de 1950 sobre la represión del comunismo y ley No. 50 de 1951 que modifica la ley No. 44 de 1950* (Suppression of Communism Act (Suppression of Communism Amendment Act)). Esta ley da una definición sumamente amplia del "comunismo" y confiere al Gobierno poderes muy amplios que le permiten declarar "ilegal" a cualquier organización y "comunista" a cualquier persona; además, le otorga poderes considerables para detener y expulsar a personas y también para suprimir las libertades del ciudadano. Estos poderes tienen por fin principal reprimir toda agitación política entre los no europeos.

35) *Ley No. 27 de 1951 sobre los trabajadores indígenas de la construcción* (Native Building Workers Act). Esta ley prohíbe el empleo de trabajadores indígenas como obreros calificados de la industria de la construcción en las zonas urbanas fuera de las zonas reservadas a los indígenas.

La misma confiere al Ministro del Trabajo el poder de prohibir a cualquiera emplear a indígenas en trabajos calificados, incluso en trabajos corrientes de reparación de edificios. Esas prohibiciones se han dictado en exclusivo beneficio de los trabajadores blancos.

36) *Ley 46 de 1951 relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores* (Separate Representation of Voters Act). Ley destinada a eliminar de las listas electorales normales a los electores de color de la Provincia del Cabo, privándoles así de su derecho de sufragio para todas las asambleas y todos los organismos políticos de dicha provincia. Esos electores son inscritos en un registro separado y pueden elegir cuatro europeos para la Asamblea, y dos representantes para el Consejo Provincial que pueden ser "personas de color".

Esta ley ha sido declarada inválida por la División de Apelación de la Corte Suprema de la Unión Sudafricana pues, en virtud de las cláusulas reservadas (*entrenched clauses*) de la ley de 1909 relativa a la organización del África del Sur, constituye un abuso de poder. Ello no obstante, el Gobierno de la Unión Sudafricana sigue tratando de eliminar a los electores de color del registro electoral normal. La razón aducida es que las "personas de color" adquieren rápidamente el grado de instrucción que les ha de permitir votar en mayor número, lo cual pondría en peligro la supremacía de los blancos.

37) *Ley No. 68 de 1951 relativa a las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes* (Bantu Authorities Act). Esta ley suprime el Consejo representativo indígena creado por ley de 1936 relativa a la representación de los indígenas, y prevé para sustituirlo la institución de autoridades tribales, regionales y territoriales. Corresponderá al Gobernador General determinar el modo de elección de los consejeros pertenecientes a

las autoridades tribales. Los miembros de las autoridades regionales serán elegidos o escogidos entre los jefes, subjefes (*headmen*) y consejeros de las autoridades tribales. Los miembros de las autoridades territoriales serán elegidos de entre los miembros de las autoridades regionales. El Ministro de Asuntos Indígenas podrá anular el nombramiento de todo consejero o miembro por negligencia de sus deberes, o aun si lo juzga conveniente en interés de los indígenas. En la práctica, los miembros de dichos organismos no serán elegidos en forma democrática por los indígenas y estarán casi enteramente sometidos al arbitrio del Gobierno.

38) *Ley No. 54 de 1952 que modifica las disposiciones relativas a los indígenas* (Native Laws Amendment Act). Conforme a esta ley, constituye delito para un indígena el hecho de dejar de cumplir un trabajo cualquiera que le ha sido asignado, de inhabilitarse para trabajar por el consumo de estupefacientes o bebidas alcohólicas, de negarse a obedecer una orden legal dada por la persona que lo emplea o por cualquier persona que tiene autoridad sobre él, o de expresarse en forma insultante u ofensiva para su empleador o cualquier persona que tiene autoridad sobre él.

La ley faculta a los inspectores de la mano de obra indígena a juzgar mediante procedimiento sumario a los trabajadores indígenas acusados de dichos delitos y a condenarlos a pagar multas de hasta dos libras, que pueden ser deducidas del salario de los indígenas interesados.

Esta ley confiere asimismo al Gobierno plenos poderes para desplazar a una tribu o a parte de ella de un lugar a otro.

Además, hace más estrictas las medidas relativas a la entrada de los indígenas en las zonas urbanas, a su estancia en ellas y a su expulsión eventual. Permite hacer abandonar una ciudad a indígenas que han residido durante largo tiempo en ella. El Gobierno puede declarar "vago" a cualquier indígena y enviarlo a una colonia de trabajo (*work colony*) o a una colonia agrícola (*farm colony*).

39) *Ley No. 33 de 1952 que modifica las sanciones penales* (Criminal Sentences Amendment Act). Esta ley hace obligatoria la pena de azotes para ciertas infracciones.

Va dirigida contra los indígenas y su adopción se basa en el argumento de que las penas de prisión no constituyen un castigo para ellos, pues en la cárcel tienen asegurados el alojamiento y la comida.

40) *Ley No. 35 de 1952 que instituye una Alta Corte del Parlamento* (High Court of Parliament Act). Esta ley dispone que el Parlamento, o sea las dos cámaras en sesión conjunta, podrá actuar como "Cámara de revisión" (*Court of review*) de las decisiones de la División de Apelaciones de la Corte Suprema. La ley está concretamente destinada a pasar por encima de la decisión de la División de Apelaciones por la que ésta declaró inválida la ley relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores (*Separate Representation of Voters Act*).

41) *Ley No. 67 de 1952 relativa a la supresión de los permisos de circulación y a la uniformación de la documentación de los indígenas* (Natives (Abolition of passes and Coordination of Documents) Act). En virtud de esta ley todos los indígenas deben llevar una libreta de documentación (*reference book*) que contiene su número de identidad, sus señas personales completas, su fotografía, sus comprobantes de pago de impuestos,

su contrato de trabajo, etc. Esta libreta debe ser presentada cada vez que es pedida y en cualquier momento; el indígena que no está en condiciones de hacerlo es pasible de sanciones penales. La ley dispone también la creación de una oficina central encargada de los asuntos de documentación de los indígenas (*Central Reference Bureau*).

42) *Ley No. 3 de 1953 sobre la seguridad pública y ley No. 8 de 1953 que modifica la legislación penal* (*Public Safety and Criminal Law Amendment Act*). En virtud de estas dos leyes, el Gobierno de la Unión se ha arrogado poderes sin precedentes para ahogar toda protesta de los no europeos. La ley que modifica la legislación penal señala penas severas para toda persona que incurra en un delito cometido con intención de protestar contra una ley, o de apoyar una campaña dirigida contra una ley organizada con miras a obtener la derogación o modificación de una ley. La ley establece penas todavía más severas para toda persona convicta de haber aconsejado, estimulado o instigado a cualquier otra persona a participar en una campaña de ese tipo o aun de haber contribuido con dinero o recogido contribuciones en dinero con objeto de sostener tal campaña.

Esta ley está destinada a poner brutalmente fin a todo movimiento emprendido por los no europeos con miras a conseguir que se levanten las prohibiciones a ellos impuestas y obtener ciertos derechos políticos.

Parte IV

CONCLUSIÓN

1. Según se desprende del breve relato que precede, el problema del conflicto racial en la Unión Sudafricana no es ciertamente un problema nuevo. La política de *apartheid* es la que viene siguiendo el Gobierno de la Unión Sudafricana desde sus orígenes. Esa política jamás ha tenido otro fin que el de mantener la supremacía de la población blanca sobre la población no blanca, negando a esta última toda posibilidad de progreso, y ello pese a que la población de la Unión se compone en su mayor parte de personas no blancas. Los hechos demuestran que la aplicación ininterrumpida de leyes discriminatorias dirigidas contra la población no blanca ha impedido los progresos que normalmente hubiera realizado dicha población. Los europeos que vinieron a instalarse en el país que ha llegado a ser la Unión Sudafricana poseían un mayor caudal de conocimientos teóricos y técnicos que los indígenas y las personas de origen indio que más tarde fueron llamadas al país. La diferencia inicial entre el nivel de desarrollo de esos grupos de población, que se encontraron así reunidos, no fué sólo rigurosamente mantenida sino acentuada aun más.

2. En apoyo de su política de discriminación racial, el Gobierno de la Unión Sudafricana sostiene que la cuestión es esencialmente de la jurisdicción interna de ese país, y que las medidas adoptadas por él tienen por objeto asegurar el desarrollo separado de los distintos grupos étnicos. Se ha sostenido, por otra parte, que los indios, en virtud de su nivel de vida supuestamente inferior, ponen a los europeos en situación difícil desde el punto de vista de la competencia económica.

3. Si la diferencia inicial entre el nivel de vida de los distintos grupos étnicos de la Unión es un hecho

innegable, no existe razón alguna capaz de justificar la adopción de la política de *apartheid* que tiende a perpetuar esa diferencia. No es imposible que grupos étnicos diferentes convivan y construyan un nuevo sistema de relaciones que, al asegurar iguales oportunidades a los diversos grupos, les permita vivir en armonía sin temer la explotación o la dominación de una raza imperante. Existen en la actualidad ejemplos de sociedades multi-raciales en las que los distintos grupos comparten las ventajas de una vida social fundada en el principio de la igualdad de oportunidades y de la libertad de todos.

4. El Gobierno de la Unión, por el contrario, ha impuesto constantemente leyes encaminadas a mantener a los indígenas, a los indios y a las "personas de color", en el nivel de civilización más bajo posible. A las personas pertenecientes a dichos grupos se les ha denegado la propiedad de la tierra, se les ha obligado a vivir en zonas separadas, se les ha impuesto un nivel máximo de salarios, se les ha privado, en fin, del derecho a la instrucción, de los derechos sindicales y de los derechos políticos. Esas personas han visto rebajada su dignidad de seres humanos por las prácticas discriminatorias que han llegado hasta negarles el beneficio de servicios públicos ordinarios y las someten por completo a la población blanca.

5. En opinión del Gobierno del Pakistán, la política de *apartheid* que persigue el Gobierno de la Unión ha creado una situación extremadamente grave en la que es preciso ver, a un tiempo, una amenaza a la paz internacional y una violación flagrante de los principios esenciales referentes a los derechos humanos y a la libertad fundamental que consagra la Carta de las Naciones Unidas. El Gobierno del Pakistán considera que la solución del problema racial en la Unión Sudafricana estriba no en el dominio de una raza sobre otra, sea cual fuere su forma, sino en la asociación de las distintas razas fundada en la igualdad y la libertad. La vida social, económica y política del país no podrá desarrollarse en forma armoniosa si la parte no europea de la población debe continuar indefinidamente en estado de atraso y de servidumbre. El hecho de que la parte más numerosa de la población no participe en un esfuerzo común en pro del desarrollo del país no dejará de tener consecuencias desastrosas. Desde el punto de vista moral, no cabe negar al sector no europeo de la población el derecho de luchar contra las medidas restrictivas que le son impuestas. Pero en esa lucha, emprendida con objeto de liberarse de la dominación de los blancos y de crear condiciones mínimas que les permitan llevar una vida a la vez productiva y orientada hacia el progreso, esas poblaciones pueden sentirse tentadas a recurrir a soluciones desesperadas.

6. Por el contrario, una política que tratara de dar a los distintos grupos raciales su lugar en la estructura social, teniendo en cuenta sus necesidades, permitiría el nacimiento de una sociedad orientada hacia el progreso y en la que cada grupo racial se desarrollaría conforme a sus legítimas aspiraciones. En lugar de tratar de construir un sistema social, político y económico fundado en los principios de la *apartheid*, el Gobierno de la Unión Sudafricana debería pues, mirar cara a cara las realidades del mundo de hoy y conformar su política a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, a las tendencias de la opinión pública internacional y a las exigencias de nuestra época.

Distribución de la población indígena por lugar de residencia y por sexo en 1936 y 1946 (en millares)

<i>Categorías de lugares de residencia (según las definiciones de 1946)^a</i>	<i>Población, 1936</i>		<i>Población, 1946</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Municipios urbanos propiamente dichos ^b	166	190	369	370
Otras regiones urbanas ^c	234	156	339	243
Alrededores rurales de villas.....	7	5	12	10
Villas rurales.....	19	16	18	12
Villas rurales indígenas ^d	15	17	17	18
<i>Total, regiones urbanas.....</i>	<u>440</u>	<u>384</u>	<u>755</u>	<u>661</u>
Explotaciones agrícolas ocupadas por europeos ^e	999	1.055	1.107	1.080
Explotaciones agrícolas ocupadas por asiáticos o por mestizos ^f	13	14	18	18
Explotaciones agrícolas no ocupadas por europeos, asiáticos o "personas de color" ^g	43	58	73	95
Dominio del Estado ^h	8	6	40	28
<i>Total, regiones rurales.....</i>	<u>1.063</u>	<u>1.133</u>	<u>1.238</u>	<u>1.220</u>
Propiedades y reservas en fideicomiso ⁱ	1.006	1.414	1.080	1.516
Otras tierras colocadas en fideicomiso ⁱ	—	—	15	22
Tierras compradas en fideicomiso ⁱ	—	—	54	72
Zonas ocupadas por las misiones ^j	50	65	31	39
Explotaciones agrícolas pertenecientes a las tribus.....	56	68	81	108
Explotaciones agrícolas pertenecientes a particulares indígenas ^k	61	82	76	102
Dominio de la Corona.....	63	67	31	40
<i>Total, regiones indígenas.....</i>	<u>1.236</u>	<u>1.726</u>	<u>1.369</u>	<u>1.898</u>
Explotaciones de yacimientos de aluvión.....	15	10	8	5
Tajos de obras públicas.....	41	2	42	3
Campamentos mineros.....	371	16	417	21
Campamentos industriales.....	103	11	106	16
Campamentos municipales.....	34	2	39	1
Otras regiones (con inclusión de los ferrocarriles y la navegación) ^l	9	1	23	10
<i>Total, regiones industriales y otras.....</i>	<u>573</u>	<u>41</u>	<u>633</u>	<u>56</u>
<i>Total, todas las regiones.....</i>	<u>3.309</u>	<u>3.282</u>	<u>3.997</u>	<u>3.835</u>

^a Las definiciones de 1946 eran algo diferentes. Las regiones de 1936 no correspondían siempre a las de 1946. En las notas siguientes se dan las definiciones de 1936 que diferían de las de 1946.

^b 1936: ciudades.

^c 1936: zonas urbanas (barrios residenciales, circunscripciones municipales).

^d 1936: municipios indígenas.

^e 1936: explotaciones agrícolas ocupadas por europeos o pertenecientes a europeos.

^f 1936: explotaciones agrícolas ocupadas por asiáticos o "personas de color" o pertenecientes a asiáticos o "personas de color".

^g 1936: explotaciones agrícolas ocupadas por sociedades o pertenecientes a sociedades.

^h 1936: explotaciones agrícolas ocupadas por dependencias gubernamentales o pertenecientes al Gobierno.

ⁱ 1936: reservas o dominios de la Corona; una sola categoría en lugar de las tres categorías indicadas en el censo de 1946.

^j 1936: reservas o zonas ocupadas por las misiones.

^k 1936: explotaciones agrícolas pertenecientes a indígenas.

^l 1936: otras regiones.

Pasajes de las declaraciones mencionadas en el capítulo V (“La *apartheid*”)

i) Pasajes de un folleto publicado el 29 de marzo de 1948 por el Partido Nacionalista, titulado: “La política del Partido Nacionalista con respecto a la cuestión racial”

“Hay en la Unión Sudafricana dos doctrinas en cuanto a la política relativa a la comunidad no europea. Por una parte, la política de igualdad, que aboga por la igualdad de derechos, dentro del marco de una misma estructura política, para todas las personas civilizadas y cultas, cualesquiera sea su raza o su color, por la concesión progresiva del derecho de sufragio a los no europeos conforme adquieran la capacidad para ejercer los derechos democráticos.

“Por otra parte hay la política de separación racial (*apartheid*) que es resultado de la experiencia adquirida por la población europea establecida en el país, y que se funda en los principios cristianos de justicia y templanza.

“Su finalidad es la conservación y protección de la población europea del país como raza blanca pura y la conservación y protección de los grupos raciales indígenas como comunidades separadas, con la perspectiva de que lleguen a ser comunidades que tengan una vida independiente dentro de sus respectivas regiones; tiene asimismo por objeto estimular en las diferentes razas el orgullo nacional, el sentimiento de la dignidad personal y el respeto mutuo.

“Sólo podemos seguir una de esas direcciones. O seguimos el camino de la igualdad, que tarde o temprano equivaldrá al suicidio nacional de la raza blanca, o seguimos el camino de la separación (*apartheid*) por el cual se protegerá y preservará el porvenir de todas las razas, que tendrán todas las posibilidades de progresar y subsistir con arreglo a sus propias ideas, sin que los intereses de una estén en pugna con los intereses de otra, y sin que ninguna considere el progreso de otra como un peligro de debilitamiento o una amenaza.

“En consecuencia, el Partido Nacionalista se propone proteger debida y eficazmente a la raza blanca contra toda política, doctrina o ataque que pueda lesionar su existencia o amenazarla. Al mismo tiempo, el partido desecha toda política de opresión y explotación de los no europeos por los europeos como contraria a la base cristiana de nuestra vida nacional y como incompatible con nuestra política.

“El partido estima que una política definida de separación (*apartheid*) entre las razas blancas y los grupos raciales no blancos, y la aplicación de la política de separación también entre los grupos raciales no blancos, es el único medio de proteger y preservar el carácter y el porvenir de todas las razas y de que cada una de ellas pueda ser encaminada de manera que desarrolle su genio propio y su carácter nacional.

“Se prohibirá el matrimonio entre europeos y no europeos.

“Dentro de sus respectivas zonas, los grupos raciales no europeos tendrán toda clase de posibilidades de progresar en todas las esferas y podrán establecer instituciones y servicios sociales propios, de suerte que los no europeos progresivos pongan sus esfuerzos al servicio de su propio desarrollo nacional (*volksopbou*). La política del país será trazada en forma que permita rea-

lizar el ideal de la completa separación (*algehele apartheid*) con carácter nacional.

“Se instituirá un cuerpo consultivo permanente de expertos en asuntos no europeos.

“El Estado velará plenamente por la formación de la juventud. El partido no tolerará ingerencias extrañas ni la propaganda destructiva del extranjero en lo que respecta a los problemas raciales de la Unión Sudafricana.

“El partido desea que se estimule vivamente a todos los no europeos para que hagan de la religión cristiana el fundamento de su existencia y apoyará a las iglesias en esta labor por todos los medios posibles. Se tomarán medidas contra las iglesias y sociedades que socaven la política de *apartheid* y propaguen doctrinas exóticas.

“La población “de color” ocupa un lugar intermedio entre los europeos y los indígenas. Se aplicará una política de separación (*apartheid*) entre los europeos y las “personas de color” y entre estos y los indígenas en la esfera social, industrial y política y en cuanto al lugar de residencia.

“No se permitirá el matrimonio de europeos y “personas de color”. Se protegerá a las personas de color contra la competencia desleal de los indígenas en los lugares donde estén establecidas.

“Las “personas de color” estarán representadas en el Senado por un europeo que será designado por el Gobierno atendiendo a su conocimiento de los asuntos de la población de color.

“El peligroso sistema actual que permite a los hombres de color del Cabo inscribirse en los mismos padrones electorales que los europeos y votar por el mismo candidato que los europeos será abolido y la población de color estará representada en la Asamblea por tres europeos.

“Estos representantes de las “personas de color” serán elegidos por un consejo representativo de esa población, y no tendrán derecho a dar su voto:

“1) En los votos de confianza al Gobierno

“2) En declaraciones de guerra, ni

“3) En la reforma de los derechos políticos de los no europeos.

“Se creará un departamento nacional de asuntos relativos a las “personas de color”.

“Las “personas de color” estarán representadas en el Consejo Provincial de El Cabo por tres europeos elegidos por el Consejo Representativo de las “personas de color”.

“Se instituirá en la Provincia del Cabo un consejo representativo de las “personas de color” compuesto de representantes elegidos por esa población que será repartida en distritos electorales, en donde serán aplicables los requisitos en vigor para el ejercicio del derecho de sufragio; también serán miembros del Consejo el jefe del departamento de asuntos relativos a las “personas de color” y los representantes designados por el Gobierno. En sus respectivas zonas, la población de color tendrá consejos propios y sus propios servicios públicos que administrará directamente dentro de la organización de los consejos existentes provistos de mayor autoridad.

"Se atenderá a los servicios sociales, médicos y de bienestar a cuya labor contribuirán las propias "personas de color", a las que se enseñará en la medida de lo posible a proveer a su propia subsistencia."

ii) Pasajes del discurso pronunciado el 12 de abril de 1950 en la Asamblea por el Primer Ministro, Dr. D. Malan

"Si se pudiera lograr la total *apartheid* territorial, si ello fuera factible, todos habrían de reconocer que sería la situación ideal. Sería una situación ideal, pero, esa no es la política de nuestro partido . . . no se la encontrará expuesta en ninguna de nuestras declaraciones oficiales sobre política. Antes bien, cuando en anteriores ocasiones se me preguntó en esta Cámara si era ése nuestro propósito, cuando se nos acusó de intentar una total segregación territorial, declaré categóricamente, y lo dije claramente en los discursos de la campaña electoral, que la total segregación territorial no era factible en la Unión Sudafricana dadas las circunstancias actuales en que toda nuestra estructura económica está basada en gran parte en la mano de obra indígena. No es factible y a ningún partido conviene esforzarse por lograr lo imposible. Hay que fundar la propia política en lo que es posible lograr.

"¿Cuál es, pues, nuestra política en esta materia? ¿Cuál es, pues, nuestra política, partiendo de la base de que en las zonas europeas los indígenas y los europeos seguirán viviendo juntos por lo menos hasta cierto punto?"

"En primer lugar, hay que meditar seriamente acerca de la afluencia de los indígenas a las zonas europeas . . . Hemos tomado y seguimos tomando medidas para conseguir que esta afluencia perjudicial de los indígenas . . . a las zonas europeas sea detenida en la medida de lo posible, sin ocasionar perjuicio a la demanda de mano de obra en las zonas europeas. Esta es nuestra política. A mi entender, se puede proceder según lo indicado en las resoluciones que adoptó el Congreso de las Iglesias.* Con el tiempo seguiremos por ese camino, pero hay mucho que hacer antes de que pueda lograrse eso; el primer problema, y el más importante, a este respecto, es el de que muchos indígenas no han vivido nunca en las reservas, sino que han residido siempre en las zonas europeas; y si se intentase que vuelvan a sus hogares en las tribus, habría que ampliar considerablemente las reservas indígenas y habría que darles muchas más tierras, pues de lo contrario se produciría un gran hacinamiento en las reservas actuales . . . En ninguna declaración ni documento oficial de nuestro partido se ha dicho jamás que esa (la separación total) sea nuestra política."

iii) Pasajes del mensaje del Primer Ministro, Dr. D. Malan, transmitido por radio a la nación el 31 de diciembre de 1952

"Cinco antorchas nos señalan en camino de la paz y la felicidad que deseamos para nuestro país y para cada uno de nosotros:

"1. Como vivimos en un país de muchas razas, debemos reconocernos mutuamente y sin reservas el derecho a la existencia. La Unión Sudafricana es nuestra herencia común y nos pertenece a todos.

* Declaración hecha por el Congreso de las Iglesias de las Dutch Reformed Churches, 4 a 6 de abril de 1950.

"2. Debemos crear y mantener condiciones que permitan que todos los grupos de la población se sientan seguros de conservar y desarrollar las características que les son propias. La Unión Sudafricana no debe componerse de bandos en los que un sector se vea en la necesidad de atrincherarse y defenderse contra otro.

"3. Todos nosotros debemos, en primer lugar y sobre todo, considerarnos hijos de la Unión Sudafricana a la cual debemos nuestra indivisa lealtad y devoción.

"4. La Unión Sudafricana, en su totalidad, debe mantener impoluta su condición de miembro de la civilización cristiana occidental y considerar que debe protegerla contra los ataques del exterior y la subversión interior.

"5. Si bien hemos de tener un interés mutuo y ayudarnos unos a otros, hay que reconocer también que, en realidad, existen diferencias naturales, incluso un verdadero abismo, entre las civilizaciones de los diversos grupos de la población. Nadie lo negará ni nadie puede negar que ello seguirá siendo así en las generaciones futuras. Se puede saltar un riachuelo, pero será fatal hacerlo sobre un precipicio. Nuestro primer deber consiste en mantener y proteger lo que tenemos de más noble y mejor, no sólo en nuestro propio interés sino en interés de toda la humanidad.

"Por otra parte, la solución de los problemas raciales de la Unión Sudafricana exigirá todo el tacto, firmeza y paciencia que nos sea posible. Siempre habrá diferencias políticas, como sucede en toda comunidad democrática, pero eso no supone ningún mal. La decisión debe corresponder siempre al pueblo. Y como habrá que tomar nuevamente una decisión en el año que comienza, decidámonos todos a emprender la próxima campaña con la alteza de miras que exigen la sinceridad, la honestidad, la caballerosidad, y como corresponde a una nación civilizada y cristiana."

iv) Pasajes del discurso pronunciado por el Primer Ministro, Dr. D. Malan, en Stellenbosch, el 5 de marzo de 1953

" . . . Como consecuencia de la nueva y peligrosa situación que se ha planteado, el Gobierno pide a los electores que sigan apoyándose en su política de *apartheid*. De esa decisión depende la vida del Gobierno.

"El problema más importante y urgente es sin duda la cuestión de las "personas de color". Sólo hay una alternativa, a saber, la igualdad o la segregación racial. La segregación racial no es teórica ni prácticamente exclusiva de la Unión Sudafricana, ni mucho menos puede ser considerada como una creación de los nacionalistas con fines partidistas. Ha sido practicada en casi todo el mundo, incluso en Europa, cuna de la civilización occidental.

"Por lo que respecta a la Unión Sudafricana, los europeos tienen por lo menos los mismos derechos que los no europeos. Tanto unos como otros proceden del exterior y han venido aproximadamente en la misma época; y los europeos han evitado que los indígenas se aniquilasen unos a otros, como ya lo habían hecho en cierta medida.

"Más aun, los europeos han desarrollado su propia nacionalidad sudafricana, dejando de ser simples colonos. Ahora constituyen una nación propiamente dicha, con su sola y única patria.

“La *apartheid* fué aplicada incluso en Europa y, en todo el mundo, como un hecho natural, evidente y legítimo. ¿Por qué entonces debe ser considerada y condenada como un pecado mortal en la Unión Sudafricana?”

“Es cierto que todo cristiano está dispuesto a aceptar la doctrina de que todos los hombres son iguales ante Dios y que, por lo tanto, deben ser considerados y tratados como seres humanos que disfrutan de los derechos que como tales les corresponden. Pero, aparte de que es difícil precisar en qué forma puede aplicarse este principio a la igualdad del derecho de sufragio, la cuestión evidentemente no puede terminar ahí.

“La *apartheid* se basa asimismo en otra necesidad de la divina creación, a saber, las diferencias naturales entre razas y entre colores, que abarcan también, por regla general, diferencias de nacionalidad, idioma y cultura.

“En general, resulta tan funesto no comprender esta necesidad, como no aplicar la doctrina que acabo de mencionar. El desconocimiento de nuestras diferencias provoca generalmente fricciones, en tanto que la *apartheid* crea la amistad y la cooperación.

“Tal estado de ánimo comporta también a menudo la supresión de la capacidad natural para la evolución y la destrucción de los recursos de los sectores más atrasados de población, que son así víctimas de injusticias bajo el pretexto de la igualdad.

“La *apartheid* no es una política de opresión, ni por sus principios ni por sus antecedentes históricos.

“Por el contrario, como el alambrado que divide dos explotaciones agrícolas, significa una separación que no elimina necesariamente los vínculos legítimos y convenientes a las dos partes y, aunque establece restricciones recíprocas para ambas, sirve al mismo tiempo de protección eficaz contra la violación de los derechos de unos y otros. Es asimismo la mejor garantía de amistad y ayuda recíproca.

“La oposición que, fundándose en la política de segregación racial concentra todas sus fuerzas para provocar la caída del Gobierno, no tiene política alguna en cuanto a las “personas de color” y hay motivos fundados para creer que no puede tenerla.

“He sido miembro del Parlamento durante 34 años y tengo razones para saber cómo y por qué surgió la palabra *apartheid*. No hay absolutamente ninguna diferencia de significado entre “segregación” y *apartheid*.

“Segregación fué la palabra que generalmente se empleó en un principio siendo el general Hertzog su más esforzado paladín. El general Smuts no fué un gran entusiasta de la segregación, pero en un principio tampoco se opuso a ella.

“Sin embargo, el general Smuts fué paulatinamente cambiando de parecer y, apoyado por su Secretario de Asuntos Indígenas, declaró en un discurso que la segregación era impracticable.

“Entonces, para evitar todo equívoco, los nacionalistas estimaron que hacía falta una nueva palabra y así surgió la palabra *apartheid*, que puede incluso significar igualdad, pero siempre que cada uno se considere dentro de su propia esfera.

“La cuestión de las “personas de color” es, con mucho, el mayor y más grave de los problemas del país. Por consiguiente, es justo que en las elecciones generales tenga preferencia sobre todos los demás . . .” (Reproducido de *South Africa*, 14 de marzo de 1953)

v) Pasajes del discurso pronunciado por el Primer Ministro, Dr. D. Malan, el 15 de abril de 1953, víspera de las elecciones legislativas

En un llamamiento en favor de la unidad nacional, hablando de la segregación racial (*apartheid*), el Dr. Malan dijo que entre todos los hasta ahora intentados, la elección sería el medio más eficaz para establecer en el país una unidad nacional firme y duradera. Declaró que la *apartheid* era expresión de la sincera convicción de miles de personas que no pertenecen al Partido Nacionalista y que podía mostrar el camino que habrían de seguir todas las comunidades de blancos, desde las Cordilleras del Cabo hasta Kenia.

El Dr. Malan reiteró un concepto que a menudo ha expresado con anterioridad, o sea, que si bien la *apartheid* tiene por objeto proteger la pureza de la raza blanca, no implica el abandono ni la supresión de la población no europea. Manifestó también que el Partido Nacionalista no se opone a la solución conjunta de la cuestión de las “personas de color”, pero agregó que sólo estaba dispuesto a hacerlo a base de la *apartheid*. Añadió que los nacionalistas jamás negociarían ni celebrarían consultas con “los liberales y elementos izquierdistas”.

Continuando su ataque contra los elementos liberales, el Dr. Malan dijo:

“Desde el exterior, las Naciones Unidas, la Rusia comunista, la India semicomunista y el partido laborista británico — así como la prensa que nos es hostil — se combinan para tratar de imponernos una igualdad, que inevitablemente no significaría para la Unión Sudafricana blanca otra cosa que el suicidio nacional.

“En el interior, nos encontramos con una reacción favorable a ese ataque externo, por parte del liberalismo creciente y audaz; del comunismo que en su mayor parte se mantiene oculto pero que se muestra muy activo; y con una campaña de abierta oposición contra todas las leyes discriminatorias, aun las más antiguas y tradicionales; todo ello, en medio de violencias y bárbaras atrocidades.

“Además, como consecuencia de la reciente decisión del Tribunal de Apelación, se ha planteado una situación que ha dado lugar a que la separación por razones de color en los ferrocarriles y dependencias ferroviarias haya quedado jurídica y prácticamente suprimida en toda la Unión Sudafricana y el Africa Sudoccidental. Esta situación imposible sólo puede ser corregida por un gobierno fuerte, que esté libre de los impedimentos internos que son consecuencia de puntos de vista irreconciliables.”

vi) Pasajes de un discurso pronunciado por el Sr. Strydom en la Asamblea, el 31 de enero de 1949

“Somos aquí 2.500.000 europeos, frente a 9.000.000 aproximadamente de no europeos, y la gravedad del problema es demasiado evidente para que merezca ser discutida. La cuestión que se plantea es si podremos mantenernos en esta situación. Los que integramos la mayoría de la Asamblea afirmamos que “sí, seguramente, a condición de que se cumplan ciertas condiciones”. Deseo mencionar dos de esas condiciones. La primera es que no debe haber ninguna mixigenación. Nosotros, como gobierno y como nación, debemos impedir la mixigenación que se ha producido en otros

países en que europeos y no europeos viven en las mismas regiones. La segunda es que, en cualquier caso, no debemos ser dominados. Desde el momento en que el europeo pierda su sentido del color, no puede seguir siendo hombre blanco. La población europea de este país, que constituye la minoría, sólo puede seguir siendo blanca si conserva su sentido del color. Sobre la base de la unidad no podría conservarse el sentido del color, de no existir la *apartheid* en la vida social diaria, en la esfera política o en cualquier otra esfera de actividad, y de no establecerse una separación de residencias. En tal caso, la raza europea se vería en la absoluta imposibilidad de conservar su sentido del color. Otros representantes de la oposición que subscriben esas ideas afirman que somos una nación compuesta de 12.000.000 de habitantes. Dejemos que tengan esa opinión, si es eso lo que ellos entienden por nación. Puedo decir a los honorables miembros de esta Asamblea que esa no es nuestra nación. La Unión Sudafricana sólo podrá continuar siendo un país blanco, si continuamos velando por que los europeos sigan siendo el elemento dominante; y únicamente seguiremos siéndolo si tenemos el poder para gobernar el país y si los europeos, mediante su propio esfuerzo, conservan su preponderancia."

vii) Pasajes del discurso pronunciado el 18 de enero de 1950 por el Ministro de Asuntos Indígenas, Dr. E. G. Jansen, en la reunión anual del Consejo del Instituto de Relaciones Raciales (Ciudad del Cabo)

"Si el Instituto de Relaciones Raciales logra vencer las múltiples dificultades con que tropieza el investigador concienzudo de las relaciones raciales en la Unión Sudafricana no hay razón para que no contribuyan Vds. ampliamente al logro de un *modus vivendi* razonable para los diferentes grupos raciales de nuestro país", dijo el Dr. E. G. Jansen, Ministro de Asuntos Indígenas, al inaugurar la reunión anual del Consejo del Instituto en Ciudad del Cabo el 18 de enero.

"En términos generales, sólo han surgido dos doctrinas dignas de consideración: una, es la de la asimilación y la otra podría tal vez denominarse de diferenciación. Unos abogan por la igualdad de derechos en todos los aspectos, incluso la mixigenación y otros deseaban meramente que los no blancos ejerciesen los derechos políticos. Sin embargo, era difícil entender que pudieran concederse los mismos derechos políticos sin que llegara a aceptarse la igualdad en todos los demás aspectos.

"Los partidarios de esta política se califican a sí mismos en general de liberales y han hablado con mucha insistencia sobre todo en el extranjero donde sus teorías concuerdan con las ideas y las condiciones existentes. Por esa razón vemos a menudo que personas que apenas si conocen algo de las condiciones que prevalecen en la Unión Sudafricana se presentan como autoridades en los problemas sudafricanos. Esta es la política que durante muchas generaciones predominó en los círculos oficiales de la Unión Sudafricana. En gran medida, esa es una herencia de la época en que la política de la Unión Sudafricana era dictada en ultramar y se basaba en gran parte en informaciones tergiversadas y parciales. Se basaba en las ideas sobre la igualdad que prevalecían en Europa y no tomaba en cuenta que las condiciones en la Unión Sudafricana eran totalmente

diferentes. Pero aun cuando se la imponía oficialmente, en la práctica se veía que no era posible aplicarla.

"A mi parecer, el gran error cometido en el pasado fué el de tratar de europeizar a los indígenas y de destruir su sistema tribal con su disciplina y su respeto por las costumbres y tradiciones de las tribus. En los últimos años ese proceso ha sido acelerado por la gran afluencia de población a las zonas urbanas y el consiguiente aflojamiento de los vínculos tribales. La política del pasado tiene en gran parte la culpa de dicho proceso y de la inconveniente situación actual; en conjunción con el proceso de europeización que he mencionado, y, tal vez debido a dicho proceso, se ha formado una clase de indígenas muy instruídos de acuerdo con los principios europeos, que no pueden ser acogidos por la comunidad europea y que, al mismo tiempo, demuestran poco deseo de asociarse estrechamente con su propio pueblo.

"El resultado era obvio. Llegaron a sentirse descontentos y reclamaron derechos que los europeos no estaban dispuestos a concederles. Como consecuencia, muchos de ellos se malquistaron con los europeos. Todo fué resultado de su educación y de la política del pasado. En la actualidad tenemos categorías de indígenas que van desde los que poseen la más alta cultura y aptitudes como las exigidas en Europa, hasta el habitante de las cabañas en estado primitivo. Hemos logrado separar de la gente de su propia clase a un gran número de indígenas que, a pesar de su cultura europea, encuentran que la comunidad europea no los acepta. Lo hemos hecho así en vez de elevar a las razas indígenas en su totalidad. Esto me lleva a referirme a la otra tendencia, la de la diferenciación.

"En la época de los *Voortrekkers*, la gran mayoría de los europeos en Sudáfrica estimaron que eran diferentes a los aborígenes del país. Para ellos la igualdad entre los europeos y los indígenas era inconcebible. Los no europeos que estaban a su servicio eran tratados en forma patriarcal por sus empleadores europeos, pero se observaba estrictamente la relación de amo a criado.

"Esa relación era comprendida perfectamente tanto por el amo como por el criado y era muy raro que alcanzase esa familiaridad que podía llevar a un sentimiento de igualdad y a la mixigenación. Eran bien conocidas las condiciones en que el indígena y su familia vivían en la tierra del granjero. Por el privilegio de tener un lugar donde levantar una casa o una cabaña para él y su familia, de tener tierra para cultivar y para apacentar su ganado, el indígena tenía la obligación de prestar la mano de obra de su *kraal* durante unos pocos meses del año. Durante varias generaciones, el sistema funcionó bien porque concordaba con las ideas del granjero y con las ideas de los indígenas que residían en sus tierras. Sin embargo, desde hace muchos años, el sistema se ha ido quebrantando bajo el peso de las condiciones modernas y en muchos casos como resultado de decisiones de los tribunales. Pero se acerca rápidamente la época en que esto no podrá continuar. El cambio va acompañado por una relajación de los vínculos tribales, las costumbres y la disciplina que, por regla general, eran reconocidas y observadas por los *Voortrekkers* y sus descendientes.

"La *apartheid*, o sea la separación entre el europeo y el no europeo, se basa en la opinión de los más antiguos habitantes de que existe una diferencia esencial entre los dos y de que si se desea evitar la mixigena-

ción es preciso mantenerlos apartados o separados en su desenvolvimiento.

“Aun en donde hay no europeos al servicio de los europeos, habría que mantener la *apartheid* o la separación en su desenvolvimiento. Algunos, para conservar la supremacía de los europeos, preconizan la concesión de ciertos derechos políticos limitados a los no europeos. Tal es la situación actual de la población de color en Ciudad del Cabo. Creo, puede afirmarse, que en vista de como evoluciona la situación, la supuesta protección concedida al cuerpo electoral europeo por el derecho de voto limitado, desaparecería rápidamente.

“En todo caso, es útil discutir y buscar, con la mayor objetividad, la solución que mejor convenga a la propia población de color. Observo que en el orden del día figura la condición de las reservas indígenas. Habrá que establecer una política a largo plazo con respecto a la recuperación y conservación de las reservas. Confío en que de vuestros debates saldrán sugerencias de orden práctico.”

(Tomado de *South Africa Reports*, 26 de enero de 1950.)

viii) Pasajes del discurso pronunciado en la Asamblea, el 20 de abril de 1950, por el Ministro de Asuntos Indígenas, Dr. E. G. Jansen

“No se ha comprendido suficientemente que el Departamento de Asuntos Indígenas tiene que ocuparse de una población de más de 8.000.000 de personas. En realidad, constituye el Departamento en sí un gobierno con sus diversas divisiones, cada una de las cuales se ocupa de un aspecto concreto de la vida indígena. Una de las más importantes es la División de Tierras, que está encargada de los asuntos relativos a la compra y conservación de terrenos. Las secciones de agricultura y de ingeniería forman parte de esta División. También hay una División de Zonas Urbanas a la cual probablemente habrá que atribuir pronto una categoría mucho más importante que hasta ahora.

“Tendremos que establecer gradualmente una organización eficaz para todos los aspectos de la vida indígena. Es verdad que cada Ministro tiene que ocuparse de los indígenas de su propio Departamento, y comparte la responsabilidad de aplicar la política de este Gobierno; pero el cuidado de los problemas indígenas, que han aumentado tan abrumadoramente en los últimos años, incumbe al Departamento de Asuntos Indígenas.

“No necesito extenderme sobre todos los factores que han contribuido a crear, en lo concerniente a nuestra población indígena, el actual estado de cosas tan poco satisfactorio. Sin embargo, hay unos cuantos factores que deseo mencionar: uno de los más importantes es el hecho de que en lo pasado ha faltado una política indígena bien definida; un segundo factor es el debilitamiento sistemático de la disciplina tribal. Otros factores muy importantes los han constituido la afluencia de los indígenas a las zonas urbanas, motivada por el formidable desarrollo industrial y la falta de viviendas adecuadas en tales zonas urbanas. En lo referente a este factor, no creo que hubiera tenido efectos tan disolventes en la población indígena, si hubiéramos velado por que se mantuvieran los vínculos con las tribus y la disciplina tribal.

“Desgraciadamente, en el esfuerzo encaminado a destruir todo lo relacionado con el carácter nacional de los indígenas han estado operando fuertes influencias.

Para los indígenas, aquel conjunto de elementos estables que constituían su conciencia de pertenecer a una tribu y sus vínculos con ella va desapareciendo gradualmente, y el indígena se encuentra, por decirlo así, en el aire; le embarga un sentimiento de inestabilidad, sentimiento que estimula aquella gente que no ansía sino desgajarlo de todas sus raíces para que se convierta en presa fácil de su propaganda. La predicación irresponsable de la igualdad y de toda clase de ideas que son extrañas a los indígenas, y que muchos de ellos aprendieron al prestar servicio militar en el extranjero, son otros factores que contribuyen a la situación actual. El ideal del extinto General Hertzog consistía en fijar una política indígena definida, y tras muchos años de labor se incluyeron en la legislación del país las leyes de 1936. Pero estas leyes no tomaron exactamente la forma que él acabó por considerar como la mejor. Fuera de la representación política de los indígenas en los órganos legislativos, cuestión de que no nos ocupamos ahora, las leyes de 1936 tratan principalmente de la cuestión de las tierras y de la ocupación de las tierras. Un elemento importante de esas leyes es el capítulo IV de la *Native Trust and Land Act* que nunca ha sido aplicado hasta ahora, excepto en el distrito de Lydenburg donde fue suspendida ulteriormente porque se demostró que la aplicación de este capítulo en regiones aisladas no produce ninguno de los resultados apetecidos. En 1936 el problema de los indígenas aun no había alcanzado las enormes proporciones que ha llegado a tener en los últimos años.

“Antes de la entrada en vigor de las leyes de 1936, ya teníamos una legislación relativa a los indígenas domiciliados en las ciudades; las disposiciones de estas leyes se incorporaron más tarde a la Ley de 1945. También había la *Native Administration Act* de 1927, que fue enmendada varias veces, la *Native Affairs Act* de 1920, y la *Regulation of Native Labour Act* de 1911, sin contar muchas otras leyes relativas a los indígenas. Sería conveniente que todas las leyes relativas a los indígenas se refundiesen en una sola, dividida en títulos que versarían sobre cada una de las cuestiones regidas por las diferentes leyes actuales. Indudablemente, transcurrirá mucho tiempo antes de que pueda efectuarse esta fusión, pero ya se está en camino de tomar ciertas medidas a este efecto.

“Varias comisiones han informado acerca de diversos aspectos de los asuntos indígenas, pero no se había establecido ninguna política definida hasta que en 1948 se publicó la política de separación (*apartheid*) del Partido Nacionalista, antes de las elecciones generales. Por la naturaleza de las cosas, es imposible explicar esa política en todos sus detalles. Sus principios generales, tales como fueron expuestos al hacerse pública esa política, deben, en lo posible, servir de guía a nuestras intenciones.

“Poco antes de las elecciones de 1948 se publicó el Informe Fagan. Este informe contiene datos y sugerencias valiosas, que serán considerados por el Gobierno al determinar su futura línea de conducta. La Comisión Fagan sólo estudió el caso de los indígenas de las zonas urbanas y, aunque su informe contiene referencias a otros aspectos del problema, debemos tener presente que sus atribuciones eran limitadas.

“Planes futuros

“Voy a explicar, en la medida de lo posible, cuáles son los planes para el porvenir, a fin de que los honorables miembros puedan tener una idea más clara de nuestra política. Ha habido tantas tergiversaciones con

respecto a este asunto, que confío en que mi explicación disipará las ideas equivocadas que, como resultado de una propaganda maliciosa se han formado en la mente de los europeos, y especialmente en la mente de los indígenas.

“Los honorables miembros recordarán que en la declaración de la política del Partido Nacionalista se daba por sentado que el principio de la *apartheid* territorial entre europeos e indígenas era generalmente aceptado. Considero que sobre este punto hay amplia coincidencia de pareceres, incluso por parte de la oposición de la Cámara. Ello significa que hay que poner tierras a disposición de los indígenas y nuestra política declarada consiste en que esas tierras, que forman las reservas, deberían ser para los indígenas el hogar o la patria verdaderos en que podrían adquirir gradualmente la dirección de sus propios asuntos.

“La Ley de 1936 dispone que se asignen a los indígenas 7.250.000 *morgen** de tierras, aparte de las que ya se habían reservado antes para ellos. De ese total, se han asignado hasta ahora 4.224.533 *morgen*, distribuidos como sigue:

	<i>Superficie (en morgen)</i>
Transvaal	3.392.444
Provincia del Cabo	620.866
Natal	131.276
Estado Libre de Orange	79.947
TOTAL	4.224.533

“En el período comprendido entre junio de 1948 y el 31 de diciembre de 1949, se adquirieron 374.176 *morgen*, y estamos celebrando negociaciones con respecto a otros 112.448 *morgen* de tierras. Estas cifras no incluyen las tierras utilizadas por indígenas en las granjas de europeos. La superficie total ya ocupada por los indígenas, o adquirida para ellos por el *Native Trust*, es de unos 15.000.000 de *morgen*. Parte de esas tierras están situadas en las regiones más fértiles del país, que también están favorecidas por la mayor precipitación fluvial. Desgraciadamente, una gran parte de las tierras que se pusieron a disposición de los indígenas han perdido su fertilidad por el agotamiento del suelo y por el pastoreo excesivo. Los honorables miembros observarán que en el presupuesto se ha consignado una cantidad de 850.000 libras esterlinas para bonificación y conservación de tierras. Esta es la cantidad que se ha asignado al efecto para el presente ejercicio económico; es la mayor cantidad proporcionada hasta ahora en ningún ejercicio económico.

“En todas las partes del país trabaja en esta tarea esencial un numeroso personal de técnicos y otros funcionarios. Los trabajos de bonificación se están llevando a cabo con gran actividad, y confío en que el personal será reforzado adecuadamente para que el Departamento pueda hacer aún más que en el pasado. En varias partes, los indígenas cooperan maravillosamente. Pero la eliminación del ganado superfluo, que es una tarea indispensable, presenta muchas dificultades. Recientemente tuvimos este caso en Witzieshoek, y aun no ha sido resuelto.

“Compra de tierras

“En el Estado Libre de Orange ya se ha adquirido la totalidad de la cuota ordenada por la Ley de 1936 y en cada una de las demás provincias las tierras que tienen que adquirirse todavía para cubrir las cuotas se

extienden fuera de las zonas en que la compra de tierras no está sometida a restricción alguna.

“Los agricultores cuyas tierras lindan con las reservas indígenas se quejan de tener que luchar con dificultades de toda clase. Dicen que sus cercados de alambre son destruidos por los indígenas, que éstos utilizan sus pastizales sin permiso, que el abigeato es cosa corriente, y que todo ello les está causando constantes disgustos. Tengo motivos para creer que tales quejas no carecen de fundamento, y habremos de estudiar de qué manera puede mejorarse la situación, por ejemplo, aplicando el principio de la responsabilidad conjunta. De resultados de dicha situación, los propietarios aludidos están más que satisfechos de poder vender sus tierras al *Native Trust*. Pero, luego, los nuevos agricultores vecinos experimentan las mismas dificultades.

“Los agricultores en general también se oponen enérgicamente a la idea de poner a disposición de los indígenas más tierras situadas fuera de las zonas señaladas para ese fin. Cuando se ponen en venta tierras situadas fuera de esas zonas, antes de comprarlas, el Departamento suele consultar a los agricultores y a las asociaciones de propietarios agrícolas de la localidad.

“En conformidad con la política declarada del Partido Nacionalista, el Gobierno tiene por norma adquirir mediante procedimiento judicial más tierras para su ocupación por los indígenas conforme a la Ley de 1936; el proyecto de presupuesto actual incluye, con este objeto, la cantidad de 300.000 libras esterlinas. No obstante, dedicaremos mayormente nuestras energías a la bonificación de las tierras de que ya disponemos y que han sufrido deterioro. Con respecto a las tierras que compramos, puedo decir que adoptamos inmediatamente medidas para hacer que no sufran el mismo proceso de destrucción y asegurar un control adecuado.

“En esta cuestión de la adquisición de tierras, hay un aspecto que será necesario examinar cuidadosamente algún día. En ningún país del mundo es posible que cada habitante posea una parcela de tierra de la que pueda sacar su subsistencia. Lo mismo se aplica a los indígenas de nuestro país. Por otra parte, debe recordarse que los indígenas pueden disponer de tierras prácticamente gratis por así decirlo. Ningún país del mundo puede extender sus fronteras a tenor del crecimiento de su población. La superficie adicional de tierras que deben adquirirse para los indígenas está señalada en la Ley de 1936. Gradualmente se alcanzará la totalidad de las cuotas fijadas en dicha Ley, pero el ansia de tener tierras nunca se apaciguará. Desde 1936 han intervenido otros factores. El Estado y otras autoridades han gastado millones de libras en viviendas para los indígenas de las zonas urbanas, y probablemente será necesario gastar otros millones en viviendas para los indígenas que se han trasladado a las ciudades desde las reservas y las granjas agrícolas. Si ha de continuar el movimiento de la población indígena, se plantea la cuestión de si no habrá que tomar en cuenta la nueva situación en relación con la superficie de tierras que aun ha de comprarse para los indígenas, con arreglo a la Ley de 1936. Esta cuestión está íntimamente vinculada a la de la producción de alimentos.

“Si los indígenas abandonan las reservas y las granjas en número creciente y, en consecuencia, cesan de contribuir a la producción de alimentos, ¿podrá el Estado permitirse comprar más y más tierras de las que actualmente pertenecen a europeos, y distribuir las a indígenas que probablemente las harán producir menos? Muchas

* Un *morgen* equivale a 86,65 áreas.

personas se han formulado estas preguntas. En cuanto se refiere a mi Departamento, deseo destacar que nos proponemos velar especialmente por que la ocupación de las tierras por los indígenas sea provechosa. Nadie puede prever actualmente si esos esfuerzos tendrán éxito. Pero es indudable que respecto a la compra de tierras adicionales, nuestra política será influida por el éxito o el fracaso de esta empresa, y por tanto no quiero hoy insistir más al respecto. Basta que llame la atención sobre este estado de cosas, que no se señala al público con frecuencia.

“Organización tribal

“El Gobierno se propone — como ya lo ha anunciado — nombrar una comisión de expertos que estudie los mejores métodos de valorizar y desarrollar las zonas indígenas, presente recomendaciones al respecto y determine lo que haya de hacerse para restaurar, en cuanto sea posible, la vida tribal, procurando que los jefes se adapten a las exigencias de la época, recobrando automáticamente la autoridad que, en gran parte, perdieron a causa de su atraso. Los honorables miembros saben que los indígenas de este país no son todos de la misma tribu o la misma raza. Tienen diferentes idiomas y costumbres. Opinamos que debe preservarse la solidaridad de las tribus y que éstas deben desarrollarse con arreglo a su carácter y a su tradición propios. A este fin, deseamos mejorar en todo lo posible la posición de los jefes de tribu que lo merezcan, y nos agrada ver que mantienen su autoridad sobre los miembros de sus tribus. Se adoptarán las medidas adecuadas en tal sentido. Por supuesto, se adoptarán también precauciones para evitar que cualquier otro jefe usurpe esa autoridad.

“Al jefe de tribu que haya demostrado su capacidad, se le otorgarán ciertos poderes. Estará asesorado por el consejo, cuyos miembros habrán de ser aprobados por la autoridad competente. Ello no será sino continuación de lo que ya se ha puesto en vigor en muchos respectos. De esta manera, el jefe de tribu y su consejo ejercerán en muchas cuestiones las mismas funciones que desempeñan los consejos locales en el Transkei y el Ciskei. Si en ciertas zonas llega a instituirse un número suficiente de estos consejos, en que cada jefe de tribu pueda estar representado, podrá crearse un consejo general para cada una de ellas. Se trata de que en cada zona dirigida por un Comisionado Jefe de Asuntos Indígenas, con excepción de Witwatersrand, se establezcan a la mayor brevedad posible, sobre bases étnicas, consejos locales y un consejo general. Con respecto al Transkei y al Ciskei, no se tiene el propósito de introducir ningún cambio.

“Se logrará así que cada consejo general represente a un sector de la población indígena cuyos miembros estén más o menos vinculados entre sí. Tal es actualmente la situación en el Transkei y el Ciskei. Natal será predominantemente zulú. En el Transvaal se establecerán consejos generales para el Sotho Septentrional y Tswana, respectivamente. Por el momento no podría expresar ninguna opinión acerca de si en estos grupos habrían de incluirse otros como los Venda y los Tsonga.

“Cuando estos consejos se hayan desarrollado adecuadamente, podrá examinarse la conveniencia de crear un órgano central compuesto de representantes de todos los consejos generales. Se trata de dar gradualmente a esos consejos locales y generales el poder de dirigir eventualmente, en todo lo que sea posible, sus propios asuntos, manteniéndose la tutela de los blancos. Tal es la intención en lo concerniente a las zonas indígenas. En

ellas deberá estar eventualmente el hogar de los indígenas y en ellas deberán aprender a gobernarse a sí mismos y a vivir con arreglo a sus propias ideas nacionales.

“La comisión que he mencionado antes examinará a fondo otras cuestiones, tales como la fundación de aldeas indígenas, la concesión de derechos de propiedad individual y la posibilidad de crear industrias en las reservas.

“La orientación constructiva que, con respecto al desarrollo económico de las zonas indígenas, está prevista en la política declarada de este partido, será determinada en gran parte por las recomendaciones de esta comisión; pero desde este momento deseo declarar que el Gobierno acometerá este problema enérgicamente. Me hago plenamente cargo de que el medio más eficaz de detener la afluencia de los indígenas a las ciudades consiste en lograr que la vida en las reservas sea más variada. Se trata de que consigamos que los jefes indígenas de las reservas estén en contacto con los miembros de sus tribus que residen en las zonas urbanas y que los tengan sometidos a su disciplina. Creo que es provechoso para los propios indígenas el que se mantenga la disciplina tribal en todo lo posible.

“Casi todo el mundo reconoce que los indígenas residentes en las ciudades que ya no tienen el sentimiento de estar sometidos a la fiscalización de su tribu, se convierten en un peligro social porque no existe nada que reemplace a esa fiscalización. Desde luego, valdría la pena considerar, en bien de todos los interesados, la posibilidad de reintegrar estos indígenas a una organización tribal susceptible de evolución progresiva.

“La vida urbana

“Con respecto a la administración indígena, el mayor problema actual es el de la situación en las zonas urbanas. Una de las tergiversaciones de que ha sido objeto la política del Partido Nacionalista es imputarle que nos proponemos desalojar inconsideradamente a todos los indígenas de las zonas urbanas y colocarlos en las reservas. Ha postulado el Partido Nacionalista en su programa la conveniencia de limitar el número de indígenas desvinculados de sus tribus, que residen en las zonas urbanas, así como reglamentar prontamente su afluencia a las ciudades. Se admite que deberá seguir habiendo indígenas en las zonas urbanas, pero se declara explícitamente que no podrán gozar de derechos políticos, ni tampoco de derechos sociales o de otro orden iguales a los de los europeos. Podrán vivir en las zonas europeas, pero sin tener dichos derechos y sin ser aceptados como habitantes permanentes. Pero se tiene la intención de darles gradualmente la ocasión de servir a los suyos en sus propias zonas residenciales separadas. Por supuesto, todo se realizará bajo una vigilancia adecuada, y desde luego las autoridades locales seguirán ejerciendo su control.

“Se tiene la intención de que, finalmente, para cada localidad o distrito indígena exista un consejo o varios consejos de indígenas que, bajo la dirección de las autoridades locales o del Departamento de Asuntos Indígenas, administren los asuntos de tal localidad o distrito indígena. Puedo prever que llegará el momento en que los habitantes de esas localidades o distritos indígenas serán atendidos en muchos aspectos por indígenas. Estos también deberán, en todo lo posible, asumir la responsabilidad de mantener el orden público. Los consejos proyectados reemplazarán a los actuales consejos consultivos. En la creación y composición de los mis-

mos, se seguirá en cuanto sea posible el sistema propio de los indígenas.

“Considero que, al clasificar a los habitantes de las distintas localidades o distritos indígenas, deberemos tener en cuenta a las diversas razas o tribus indígenas. En cuanto sea posible, los miembros de una misma raza o tribu deberán vivir juntos, para que pueda restaurarse o mantenerse la vinculación tribal. La composición de los consejos también deberá ser conforme a los sistemas indígenas. Pero antes de que pueda hacerse esa clasificación, deberá determinarse si los indígenas tienen derecho a vivir en las zonas urbanas de que se trate. Con tal objeto, y a fin de ejercer un control adecuado en tales casos, la comunidad indígena habrá de ser dividida en tres grupos:

- “1) Los que trabajan y tienen hogar;
- “2) Los que trabajan pero no tienen hogar;
- “3) Los que no tienen trabajo ni hogar.

“No parece que deba haber ninguna dificultad en otorgar gradualmente a los de la primera de estas categorías el derecho de dirigir hasta cierto punto sus propios asuntos en las respectivas localidades. Con respecto a los de la segunda categoría, será necesario formular planes con miras a proporcionarles viviendas, y cuando esto se haya logrado, pasarán a formar parte de la primera categoría. Proporcionar viviendas adecuadas a los millares de indígenas que tienen trabajo pero carecen de vivienda es una tarea cuya realización exigirá muchos años. Actualmente viven con otros indígenas, de resultas de lo cual las viviendas están irremediablemente atestadas y las condiciones en ellas son sumamente deplorables. En primer lugar, esos indígenas sin hogar deberán ser trasladados a campamentos de colonos, debidamente controlados, donde convendrá permitirles que construyan sus propias viviendas con arreglo a planes prescritos. Esos campos de colonos y viviendas habrán de ser de carácter provisional, pues a medida que se construyan viviendas adecuadas, los habitantes de esos campamentos habrán de ser trasladados a ellas.

“Planes de vivienda

“Desde hace algún tiempo, el Departamento viene realizando investigaciones acerca del tipo y la calidad de las viviendas indígenas en las zonas urbanas. Se han presentado numerosos planes y estoy persuadido de que se podrá diseñar un tipo de vivienda que resulte satisfactorio y económico. La ley impone a las autoridades locales el deber de ocuparse de las viviendas indígenas en las zonas urbanas, pero, especialmente en las grandes ciudades, las autoridades locales han llegado a encontrarse ante tal situación que manifiestan no poder soportar por más tiempo las pérdidas que les ocasionan dichas viviendas. Hace algunos años, concertaron con el Gobierno anterior un acuerdo en virtud del cual el Gobierno compartía, a base de una proporción fija, las pérdidas ocasionadas por las viviendas antieconómicas. De resultas de ese acuerdo, tanto las autoridades locales como el Gobierno, sufrieron grandes pérdidas. Es evidente que hubo la tendencia a construir viviendas indígenas en escala excesiva, y a ejecutar planes para el suministro de servicios públicos que no eran realmente esenciales. Ello se debió en gran parte a las instrucciones dadas por funcionarios técnicos, con cuyo asesoramiento habían de actuar las autoridades locales. Intervino además otro factor: para la construcción de esas viviendas había que emplear a obreros calificados europeos.

“Hemos de hacernos cargo de que la cuestión de la vivienda es urgente y grave, y de que deben adoptarse disposiciones sin detenernos excesivamente a considerar requisitos que en otras circunstancias podría ser conveniente tener en cuenta. Ante todo, tenemos el deber de procurar que los indígenas con derecho a vivir en las zonas urbanas tengan un techo bajo el cual abrigarse. Más adelante se podrá atender al suministro de elementos que no sean inmediatamente necesarios.

“A mi juicio, es equivocada la noción de que al indígena, que acaba de salir de sus condiciones de vida primitivas, debe proporcionársele una casa que a él le parecerá un palacio, y comodidades que no puede apreciar y que durante muchos años no necesitará. Cuando pienso que en muchos casos, nuestros padres comenzaron su vida matrimonial en una choza o una casita de barro, con techo de barda y piso de tierra, y que a pesar de ello se desarrollaron perfectamente, me convengo de que no hacemos ningún favor a los indígenas cuando les proporcionamos comodidades de toda clase que ellos no aprecian y que, en muchos casos, ni siquiera utilizan. No dudo de que la cuestión de la vivienda indígena pueda resolverse económicamente, sin incurrir en las pérdidas enormes que se han sufrido en el pasado.

“Esta es una de las objeciones suscitadas por los comerciantes y los industriales ante la propuesta de hacerlos contribuir a cubrir las pérdidas derivadas de la construcción de viviendas antieconómicas para los indígenas empleados por ellos. Opinan que es posible proporcionar viviendas económicas a los indígenas, y se oponen a contribuir a los gastos de construcción de viviendas por no tener voz respecto de los planes que se ejecutan. Comprendo su actitud y, donde sea necesario, me propongo nombrar una junta o comité para la vivienda indígena, en que estén representados el comercio y la industria. Las funciones de tal junta consistirían en asesorar con respecto a cualquier programa de construcción de viviendas para los indígenas que se propusiera.

“También estoy considerando un plan encaminado a crear para las zonas urbanas, una división que se ocupe exclusivamente de la cuestión de la vivienda indígena. Ya se han presentado planes, que se están examinando actualmente, relacionados con la situación en la zona urbana de Johannesburg y destinados a construir viviendas económicas para los indígenas. Una cosa es cierta: si deseamos ponernos al día en esta tarea y construir económicamente, debe darse ocasión a los mismos indígenas, cuando las circunstancias lo exijan, de construir sus propias casas. Por supuesto ello habría de hacerse con arreglo a planes prescritos estrictamente, y es evidente que todos estos planes sólo podrían ejecutarse en consulta con las autoridades locales.

“Zonas mixtas

“En las zonas urbanas y en torno a ellas hay sectores en que viven gentes de todas las razas y colores. Habría que sanear estos sectores, empero, las disposiciones de la ley vigente suscitan, al respecto, toda clase de dificultades. En muchos lugares de esas zonas los propietarios de las tierras son europeos, indígenas, asiáticos y otros no europeos, y probablemente será necesario expropiar y pagar indemnizaciones. También se plantea la cuestión de encontrar otras viviendas para la gente que sea expropiada. Es razonable pensar que la adopción de todas las disposiciones necesarias exigirá tiempo. El proyecto de ley sobre tenencia de tierras (*Group Areas Act, 1950*) que ha de ser presentado

por el Ministro del Interior, será probablemente útil al respecto. Se planificarán futuras zonas de residencia de indígenas en las zonas urbanas y será preciso cuidar de que los indígenas pertenecientes a la misma raza o tribu sean alojados juntos.

“Antes de dejar este tema de la vivienda, deseo señalar que, aunque por la naturaleza de las cosas, los empleadores tienen cierta responsabilidad con respecto a los indígenas que emplean, las autoridades locales también tienen responsabilidades en esta materia, aparte de las obligaciones que les impone la ley. En la mayoría de los casos, las autoridades locales se han excedido en sus esfuerzos por atraer industrias. Han competido por implantarlas, olvidando que esas industrias que tanto desean atraerían inevitablemente a los indígenas. Ellos mismos son en gran parte responsables de la situación que se ha producido, especialmente porque no siempre han ejercido las facultades que les otorga la ley para impedir la afluencia de indígenas y evitar la superpoblación. Por lo tanto, aunque ya hemos hablado de la responsabilidad de los empleadores, no debemos perder de vista la responsabilidad de las autoridades locales.

“También deseo formular una nueva advertencia contra la expansión ilimitada de las industrias en nuestras grandes zonas urbanas, especialmente cuando ello implica la necesidad de dar empleo a gran número de indígenas. Las autoridades locales de los centros que ya están sobrecargados con una excesiva población indígena deben abstenerse de estimular el establecimiento en ellos de nuevas industrias que harían aumentar la población indígena en esas zonas. Por otra parte, las personas que deseen establecer nuevas industrias deben prestar mayor atención a los centros en que realmente no existan problemas para la vivienda indígena, y donde sería más fácil dar alojamiento a los trabajadores indígenas. En los casos en que haya de emplearse principalmente mano de obra indígena, las industrias deberían establecerse, en cuanto sea posible, en las reservas indígenas o en su inmediata vecindad.

“La cuestión de los medios de transporte está íntimamente ligada a la de la vivienda. Esa cuestión deberá examinarse conjuntamente con cualquier programa de vivienda para los indígenas, y en lo porvenir ella será considerada muy especialmente cuando se sometan proyectos para su aprobación.

“Desde luego, todo lo que he dicho acerca de la vivienda sólo se refiere a los indígenas que tienen derecho a vivir en las zonas urbanas. No cabe esperar que las autoridades locales proporcionen viviendas a los indígenas que no tienen derecho a estar en sus zonas. Confío en que el proyecto de ley para modificar la *Natives (Urban Areas) Act*, que me propongo presentar, permitirán ejercer un control más eficaz sobre los indígenas de las zonas urbanas.

“Indígenas de los protectorados

“En relación con los indígenas de las zonas urbanas hay un aspecto que deseo poner en conocimiento de la Cámara. Los indígenas de los protectorados no son considerados como indígenas extranjeros y, en cuanto se refiere a la *Urban Areas Act*, reciben el mismo trato que los indígenas de la Unión. Ellos se valen en grado máximo de este privilegio, incluso hasta el punto de establecerse en la Unión como residentes permanentes, como lo hacen muchos de ellos, aunque teóricamente sólo pueden ser residentes temporales. Disfrutan de los mismos privilegios y ventajas que nuestros indígenas de la Unión. Se calcula que entre los indígenas a quienes

ha de proporcionarse vivienda en Johannesburg, hay un elevado porcentaje de indígenas de los protectorados, y que entre la población indígena excedente de las regiones en que ocurrieron disturbios recientemente, hay un porcentaje aun más elevado de tales indígenas. Asimismo, he sido informado de que muchas de las mujeres indígenas que se dedican al comercio ilícito de bebidas son indígenas de Basutolandia.

“Los honorables miembros comprenderán que la presencia de esos indígenas, que no son indígenas de la Unión, agrava la situación, y se están formulando planes para mejorarla. La actitud acomodadiza actualmente tomada con respecto a los indígenas de Basutolandia y de otros protectorados se debe indudablemente a la esperanza de que esos protectorados acabarían por ser incorporados a la Unión. Pero como entretanto tal estado de cosas agrava nuestros problemas, se plantea la cuestión de si no deberían adoptarse medidas para mejorarlo. Es un fenómeno peculiar este de que, a pesar de que con frecuencia se acusa a la Unión de maltratar a los indígenas y de que en el extranjero se pinta a menudo de la manera más desfavorable la situación reinante en la Unión, decenas de miles de indígenas de los protectorados, y aun de regiones tan lejanas como Nyasalandia prefieren arrostrar dificultades de toda índole para venir a la Unión y vivir aquí. Esta observación responde en forma contundente a la alegación, harto repetida, de que los blancos de la Unión oprimen a la población indígena.

“El Gobierno se propone adoptar todas las medidas posibles para facilitar y estimular el alojamiento de los indígenas que trabajan en las zonas urbanas sin tener vivienda en ellas. Si se aprueba el proyecto de ley presentado por el Ministro del Trabajo y puede emplearse mano de obra indígena para la construcción de viviendas indígenas, ello permitirá progresar en el debido sentido.

“Paso ahora a referirme a los indígenas desocupados que carecen de alojamiento. A los que han venido de las granjas o las reservas convendrá hacerlos regresar a ellas cuando sea posible. Para los que no tienen hogar, el Gobierno estudia la posibilidad de constituir grupos organizados que se enviarían allí donde se precisara su concurso. Las oficinas del trabajo podrán desempeñar una función muy útil al respecto. Este plan aun está en preparación y confío en que lograremos dar empleo provechoso a muchos de los indígenas que vagan por nuestras ciudades.

“Las oficinas del trabajo tendrán la tarea de canalizar la mano de obra indígena de que se disponga. Está a punto de organizarse una oficina central en Pretoria y se están abriendo oficinas regionales. Además, cuando ello se considere necesario, se establecerán oficinas locales del trabajo, en los servicios administrativos de los comisionados de asuntos indígenas o en los lugares que se considere más adecuados. Esperamos que cuando estas oficinas del trabajo estén en pleno funcionamiento, se podrá organizar mucho mejor que antes la distribución de la mano de obra indígena disponible.

“Trabajadores agrícolas

“De todas partes del país me llegan cartas de personas que se quejan de la falta de trabajadores agrícolas indígenas. Este problema ya ha causado numerosos quebraderos de cabeza. Considero que la práctica anticuada que se viene siguiendo desde larga data, no puede mantenerse por más tiempo. Me refiero a la práctica consistente en que el propietario agricultor contrata con un indígena los servicios de todos los habitantes del *kraal* o aldea de éste por varios meses, a

cambio de proporcionarles vivienda, pastos para su ganado y una parcela de tierra que cultivar. La duración de estos servicios varía de tres a seis meses. En la mayoría de los casos, estos trabajadores indígenas reciben además un pequeño salario.

“En los primeros tiempos, cuando se mantenía aún la disciplina del *kraal* y de la tribu y las ciudades no atraían tan intensamente a los indígenas, todo iba bien y el propietario agricultor podía contar con disponer de los trabajadores que se le había prometido. Hoy, por todas partes se queja la gente de que los indígenas jóvenes no acatan los deseos de sus padres y no cumplen las obligaciones contraídas. Desaparecen sin más de la granja agrícola y el propietario agricultor se ve obligado entonces a contentarse con indígenas de edad avanzada, que ya no están en condiciones de trabajar y a los que con frecuencia tiene que cuidar él. Actualmente, los agricultores se ven obligados cada vez más a contratar trabajadores ocasionales, si es que los consiguen. Empero, no pueden permitirse pagar los elevados salarios de las ciudades. El valor de lo que pagan en especie a dichos trabajadores, junto con los salarios en dinero que éstos reciben, con frecuencia es igual o superior a los salarios en dinero pagados en las ciudades; aun así, los indígenas prefieren los salarios en dinero pagados en las ciudades y parecen reacios a trabajar en la agricultura.

“La fijación de salarios elevados en las ciudades y los atractivos de éstas han dislocado el mercado de brazos para la agricultura en todo el país; esta perturbación ya ha alcanzado graves proporciones, e indudablemente seguirá influyendo desfavorablemente en la producción de alimentos.

“Periódicamente, funcionarios de mi Departamento celebran conferencias con el Comité de Enlace de la S. A. Agricultural Union, que fué creada para tratar dicho problema. He asistido a varias de esas conferencias y puedo atestiguar su utilidad. Pero hasta ahora no se ha logrado encontrar ninguna solución eficaz para ese problema. Indudablemente, la creación de las oficinas del trabajo será provechosa, pero debe comprenderse que no puede haber compulsión.

“Un aspecto desdichado de este asunto es el hecho de que especialmente en la meseta del Transvaal, muchos propietarios agricultores contratan a gran parte de su mano de obra agrícola entre indígenas extranjeros que entran ilegalmente en el país. Hay indígenas que vienen en busca de trabajo a la Unión desde Rhodesia, Niasalandia y otros países. Resultó imposible impedir que entrasen en la Unión pues no hay forma de vigilar la frontera en toda su extensión. Por ello, se estableció luego un sistema conforme al cual todos estos inmigrantes ilegales pueden acudir al comisionado de asuntos indígenas más próximo para obtener un permiso temporal, que les permite permanecer en la Unión por un plazo de seis meses. Pagan un derecho de 5 chelines por ese permiso que es renovable. Los indígenas que entran en estas condiciones no tienen derecho a trabajar en las zonas urbanas y el darles empleo en ellas constituye delito. Pero, a pesar de esta prohibición, hay numerosos indígenas extranjeros empleados en las ciudades. También hay muchos de ellos en la Ciudad del Cabo, donde al parecer son estimados como sirvientes domésticos. No obstante, es delito emplearlos en las ciudades y puede ser enjuiciada cualquier persona que les dé empleo sin permiso.

“Hace algunos años se estableció en Johannesburg un centro destinado a albergar a todos los indígenas extranjeros detenidos en esa región, en espera de su

deportación. En ese centro, se les ponía ante la alternativa de escoger entre trabajar en los distritos rurales o ser deportados. De los varios millares detenidos, sólo un puñado prefirieron trabajar en la llanura. Los restantes fueron enviados a Louis Trichardt, donde había otro centro de este género. Allí se les ofreció de nuevo esa opción, pero el resultado fué el mismo. Los que prefirieron ser deportados fueron conducidos más allá de la frontera; es probable que regresaran a la Unión al cabo de pocos días. Sencillamente, no quieren permanecer fuera de la Unión. Respecto de este asunto, hemos cambiado correspondencia con el Gobierno de Rhodesia del Sur, y es posible que celebremos conversaciones sobre la totalidad del problema.

“Estamos pensando en aplicar en todo el territorio de la Unión el capítulo IV de la *Native Trust and Land Act* de 1936. Esto implicará la creación de una organización encargada de impedir que los propietarios tengan en sus granjas más indígenas de los que realmente necesitan para su explotación. Pero con respecto a este asunto todavía quedan por resolver ciertas dificultades. Se espera que con la entrada en vigor del capítulo IV, se conseguirá una distribución mejor y más adecuada de la mano de obra indígena en las granjas agrícolas. Es difícil decir si será así realmente. El sistema conforme al cual los indígenas sólo trabajan en las granjas durante unos cuantos meses y se les permite trabajar en las ciudades durante el resto del período, es a mi juicio, equivocado; debe llegarse a un sistema tal que los indígenas prefieran trabajar en la agricultura ganando dinero suficiente, sin tener necesidad de buscar empleo en las ciudades. Pero este es un problema que deben resolver los mismos propietarios agricultores. Para ello, está a su disposición toda la asistencia que, dentro de lo razonable, pueda prestarles el Departamento.

“*Apartheid*

“Abundan las tergiversaciones a ideas equivocadas en relación con la política de *apartheid* que sostiene este sector de la Cámara. Permítaseme expresar algunos pensamientos sobre el particular. Cuando hablamos del “desarrollo separado” de dos grupos, ello significa que los dos grupos se desarrollan por separado. Cuando hablamos de “zonas de residencia separadas” para los europeos y los no europeos, queremos decir que las zonas donde residen los dos grupos deben estar separadas una de otra.

“En consecuencia, en cuanto se refiere a los europeos y los no europeos, *apartheid* significa separación entre los dos grupos, y es lo opuesto a mezcolanza. En el pasado, la idea de *apartheid* era conocida con el nombre de “segregación”. La creación de reservas indígenas en la llanura y de localidades indígenas en las zonas urbanas obedece a la aplicación de esa idea. El término “segregación” cayó en descrédito pues la gente lo relacionaba más bien con la separación territorial sin que le recordara los otros aspectos de la *apartheid*.

“La política del Gobierno incluye la *apartheid* territorial, pero va mucho más lejos. En las circunstancias actuales, tenemos reservas indígenas y en las zonas urbanas tenemos localidades indígenas. Pero, aparte de eso, en ciertas zonas urbanas y otras existe una mezcolanza que tenemos que suprimir. En los barrios insalubres de la mayoría de nuestras grandes ciudades, donde hay mezcla de razas y colores, las condiciones son aterradoras. El Gobierno está decidido a eliminar esas condiciones. En consecuencia, aunque es partidario de la *apartheid* territorial, desea lograr que se aplique de manera congruente y eficaz.

“En las zonas urbanas, los indígenas que tengan derecho a vivir en ellas deberán, con ciertas excepciones, ser alojados en sus propias *lokazies* y, en los lugares donde actualmente viven entre europeos, deberán adoptarse medidas para desalojarlos. Pero, según lo indiqué antes, se trata de una tarea difícil, cuya realización exigirá tiempo y que costará muchísimo dinero.

“En la política que ha postulado el Partido Nacionalista se ha limitado a lo realizable. La presencia de indígenas en las zonas europeas, así como la circunstancia de que su presencia en ellas como trabajadores es indispensable, por el momento en todo caso, es un hecho reconocido. Por eso, como ya lo he dicho, está previsto que se fijará rigurosamente el número máximo de indígenas desvinculados de las tribus que podrán permanecer en las zonas urbanas; en otras palabras, deberá fijarse el número de familias indígenas desvinculadas de las tribus, a fin de impedir que se extienda tal desvinculación, lo cual podría llevar a que aumentara su número en las zonas urbanas. En lo referente a este aspecto del asunto, el objetivo perseguido consiste en impedir que sigan amontonándose familias indígenas en las zonas urbanas. Simultáneamente, deberán adoptarse medidas para lograr que los indígenas que no hagan falta para trabajar en las zonas urbanas, sean excluidos o desalojados de ellas.

“Todas estas medidas son necesarias para sanear la situación en lo referente a los indígenas de las zonas urbanas, y para que tanto los indígenas como los europeos tengan garantizada una vida segura y pacífica.

“Se trata de un objetivo por cuyo logro habrían de esforzarse los propios indígenas pacíficos de las zonas urbanas y, si se les explica debidamente, no dudo de que obtendremos su cooperación, ya que esta política se está ejecutando en su propio interés.

“También confío en que conseguiremos la cooperación de los empleadores. Tengo la impresión de que éstos se percatan de que tienen deberes para con sus empleados indígenas. La cuestión del alojamiento en sectores residenciales separados, a que me he referido antes, está íntimamente ligada a este aspecto de la política del gobierno. Cuando hayamos logrado nuestro primer objetivo, es decir, el establecimiento de una base saneada, y si conseguimos poner orden donde ahora reina el caos, podremos ocuparnos de la cuestión de reducir gradualmente el número de los indígenas que estén en las zonas urbanas, sin causar ninguna perturbación.

“Si más adelante los europeos pueden prescindir de los servicios de los indígenas, y se adoptan respecto de éstos otras disposiciones razonables, el ideal de la *apartheid* total, que preconizan algunos círculos, podrá convertirse en realidad. Hasta que llegue ese momento, tendremos que limitarnos a lo que sea factible.

“Medidas realizables

“Restaurar las reservas, proporcionar tierras y desarrollar adecuadamente las reservas serían naturalmente factores muy importantes en cualquier transformación de esa índole. Como lo he dicho, el Gobierno debe limitarse a lo que sea realizable. Ya he indicado las medidas que se propone adoptar el Gobierno y es infundado el temor de que éste vaya a adoptar medidas capaces de perturbar la vida económica del país.

“También es infundado el temor, que a veces se manifiesta, de que nuestra política de *apartheid* signi-

fique que todos los indígenas habrán de ser desalojados de las explotaciones agrícolas y de que a ninguno se permitirá vivir ni trabajar en ellas. Creo que ello se desprende claramente de lo que ya he dicho. En todo caso, la situación en las explotaciones agrícolas es totalmente diferente de la que reina en las ciudades. Los indígenas que viven o trabajan en las explotaciones agrícolas son empleados por ellas. En ellas no hay cuestión de igualdad: se mantiene la relación de amo a sirviente, y no hay peligro de que la situación se transforme de la misma manera que en las ciudades, donde los indígenas trabajan en pie de igualdad con los europeos, lo cual suscita situaciones lamentables por muchos motivos.

“Durante generaciones, esa relación entre el propietario agricultor y el indígena que vive y trabaja en la explotación ha sido respetada. Tanto el propietario como el indígena la han comprendido bien y la han aceptado, y se ha mantenido esa relación reconocida. Pero, dejando a salvo este aspecto del asunto, en la política declarada del Partido Nacionalista no hay nada que pueda interpretarse en el sentido de que este partido se opone a que los indígenas vivan y trabajen en las explotaciones agrícolas.

“Ya he señalado que el antiguo sistema de empleo de los indígenas en las explotaciones agrícolas ya no parece cumplir su finalidad y, si se estudia cuidadosamente el programa oficial del partido, se observará que éste apunta sobre todo al empleo de indígenas en las ciudades, aunque se trate de personas no establecidas en ellas ni desvinculadas de sus tribus; si se les concede empleo, deben regresar periódicamente a sus hogares, a fin de que se mantengan sus vínculos tribales. Otro tanto puede decirse de los indígenas que trabajan en la agricultura. En lo referente a los indígenas empleados en las explotaciones agrícolas, los propietarios deben tratar de concertar con ellos un contrato más satisfactorio que el usual.

“La política de *apartheid* del Gobierno no tiende a suprimir a los indígenas. Trata de lograr que el europeo y el no europeo se desarrollen el uno al lado del otro, pero sin mezclarse. En las zonas europeas, los intereses de los europeos deben ser el factor predominante. En las zonas indígenas, deben predominar los intereses de los indígenas. El entroveo de europeos y no europeos sólo puede producir atraso, roces, injusticias y dificultades. El desarrollo separado de los dos grupos implicará la eliminación de estos males; y con respecto a los indígenas, éstos podrán mejorar su condición cuanto sea posible. Tampoco debe olvidarse que nuestra política prevé igualmente la separación entre las personas de color y los indígenas. Esto será en bien de los dos grupos. En cuanto hayamos establecido la base saneada a que acabo de referirme, será también más fácil poner debidamente en práctica esta parte de nuestra política.

(De: *Native Policy of the Union of South Africa*, folleto publicado por la Oficina de Información del Estado de la Unión Sudafricana.)

ix) Pasajes del discurso pronunciado por el Ministro de Asuntos Indígenas, Dr. H. F. Verwoerd, en la apertura del 11° periodo de sesiones del Consejo de Representantes Indígenas (Pretoria, 5 de diciembre de 1950)

“... En un discurso inaugural tengo, desde luego, que limitarme a los aspectos fundamentales de la política de *apartheid* y a las principales medidas que son

consecuencia lógica de esa política. No se pueden dar hoy más detalles ni exponer de manera más completa las razones de lo que se proyecta hacer ni de su importancia. Sin embargo, bien entendidos estos aspectos principales, pondrán en claro lo que habrá de hacerse así como el que ello será tan beneficioso para los bantúes como para los europeos.

“Como premisa puede hacerse la pregunta siguiente: ¿Deben en lo futuro los bantúes y los europeos desarrollarse como comunidades mezcladas o como comunidades separadas unas de otras en la medida en que esto sea posible en la práctica?

“Si la respuesta es “comunidades mezcladas”, será necesario entonces señalar lo siguiente: la competencia y la discordia se presentarán en todas partes. Mientras los puntos de contacto sean todavía relativamente pocos, tal como sucede ahora, los casos de pugna y discordia serán pocos y poco visibles. No obstante, mientras mayor llegue a ser esta mezcla, la pugna se hará más grave. En esa pugna los europeos tendrán, por lo menos durante mucho tiempo, la posición más fuerte, y los bantúes resultarán derrotados en todas las fases de la lucha. Esto provocará en ellos una animosidad cada vez mayor y un deseo de vengarse. Ni para los europeos ni para los bantúes puede constituir este proceso, es decir, tirantez y discordia cada vez mayores, un futuro ideal, porque el desarrollo de una comunidad mezclada tiene desventajas para ambos.

“Planteemos francamente el problema de la situación que se presentaría en el terreno político, caso de seguirse ese camino. De llegarse a desarrollar una comunidad mezclada, es indudable que los bantúes querrán participar en el gobierno del país mezclado. Cuando sea oportuno, no se sentirán satisfechos con una participación limitada en forma de representación comunal, sino que desearán una participación plena en el gobierno del país a base de iguales derechos políticos.

“Para abreviar, no me detendré a estudiar el hecho de que, a la vez que presenten esta reclamación, los bantúes deseen lo mismo en la esfera social y económica y en otras esferas, lo que supondrá en un momento dado, residencia mezclada, mano de obra mezclada, vida mezclada y, eventualmente, la mixigenación de la población, a pesar de que es bien conocido el orgullo que los bantúes y los europeos ponen en la pureza de sus respectivos linajes. De esto se deduce lógicamente que en un país mezclado, el objetivo de los bantúes en la esfera política será tener los mismos derechos políticos que los europeos.

“Punto de vista europeo

“Examinemos ahora la misma cuestión desde el punto de vista de los europeos. Un sector de los europeos, compuesto de pueblos de idioma *afrikaans* e inglés, declara con igual franqueza que, con respecto a la posición mencionada, los europeos deben continuar dominando lo que será la parte europea del África del Sur. Debe observarse que, no obstante falsas afirmaciones, estos europeos no piden dominar la totalidad del África del Sur, es decir, los territorios indígenas a medida que ya no necesiten su fideicomiso. Sin embargo, el que este sector de la población europea exponga muy claramente su posición no ha de interpretarse en el sentido de que el otro sector de la población europea apoyará las posibles pretensiones futuras de los bantúes.

“La parte de la población europea (tanto ingleses como *afrikaners*) que está dispuesta a conceder re-

presentación a los bantúes en el gobierno del país, no desea conceder nada más que representación comunal, y eso de manera estrictamente limitada. No se dan cuenta todavía de que así se daría a los no europeos un poder de contrapeso con el cual podría intentarse después obtener derechos políticos plenos e iguales en el mismo padrón electoral.

“El momento en que este último sector de la población europea se dé cuenta de ello, o cuando se procure realizar el intento, unirá su fuerza a la del primer sector para defender la supremacía europea en la parte europea del país. Esto se deduce claramente de su tesis de que, a su parecer fundándose en una superioridad innata, o mayores conocimientos, o lo que sea, el europeo debe continuar siendo el amo y el dirigente. Por consiguiente, ese sector es, además, partidario de las zonas de residencia separadas y de lo que se denomina separación.

“Sostengo que el desarrollo mixto, de ser en el futuro la política de la Unión Sudafricana, conducirá al más tremendo choque de intereses imaginable. Los esfuerzos y deseos de los bantúes y los esfuerzos y finalidades de todos los europeos serán opuestos. Ese choque sólo podrá acarrear desgracia y aflicción a unos y a otros. Por consiguiente, los bantúes y los europeos deben pensar a tiempo en el medio de evitar esta aflicción para sí y para sus descendientes. Deben encontrar un medio para que ambos grupos de población tengan oportunidad de desarrollar plenamente sus capacidades y ambiciones respectivas sin ponerse en pugna.

“La única solución posible es la segunda, o sea que ambos se desarrollen separadamente. Esto es todo lo que significa la palabra *apartheid*.

“Cualquier palabra puede resultar ponzoñosa si se le atribuye un falso significado. Esto ha sucedido con esta palabra. Se ha hecho creer a los bantúes que significa opresión o, incluso, que se les arrebatarán los territorios indígenas. Sin embargo, en realidad lo que se intenta con la política de *apartheid* es exactamente lo contrario.

“Actitud del Gobierno

“Para evitar a ambos sectores de la población este porvenir desagradable y peligroso, el actual Gobierno adopta la actitud de que concede y desea dar a los otros precisamente lo que reclama para él. Cree en la supremacía (*baasskap*) de los europeos en su esfera, pero además cree asimismo en la supremacía (*baasskap*) de los bantúes en su propia esfera. Desea ofrecer al niño europeo todas las oportunidades posibles de desarrollo y prosperidad, y de servir a su pueblo en su propia esfera; pero también desea ofrecer a los bantúes todas las oportunidades de realizar sus ambiciones y ser útiles a su propio pueblo.

“Por lo tanto, no hay aquí una política de opresión, sino una política encaminada a crear una situación que nunca ha existido para los bantúes, o sea que, tomando en cuenta sus idiomas, sus tradiciones, su historia y sus diversas comunidades nacionales, puedan lograr una evolución propia. Esta oportunidad se les presenta tan pronto como se efectúe dicha división entre ellos y los europeos puesto que no necesitan ser imitadores ni siervos de estos últimos.

“La cuestión que viene después es la de cómo ha de efectuarse la división para que los europeos y los bantúes puedan tener su propia evolución en conformidad con sus propias tradiciones, bajo la dirección de sus propios jefes en todas las esferas de actividades.

“Es evidente que la situación habría sido mucho más fácil e ideal para cada uno de los dos grupos, si el curso de la historia hubiese sido diferente. Supóngase que en el África del Sur hubiese surgido un estado en el que sólo vivieran y trabajaran bantúes, y otro en que sólo vivieran y trabajaran europeos. Cada uno habría podido entonces labrar su propio destino a su manera. Pero no es ésta la situación actual, y en la elaboración de planes debe tomarse en cuenta la realidad de la vida en la Unión Sudafricana.

“No podemos hacer caso omiso de la realidad histórica. No obstante, esta situación más fácil para la asociación pacífica, la autonomía y el desarrollo de cada comunidad con arreglo a su propia naturaleza y completamente aparte de la otra, puede, en realidad, tomarse como medio de poner a prueba los planes para despejar la confusión y obviar las dificultades actuales. Cabe perseguir este objetivo en lo futuro en la medida en que sea factible.

“Situación actual

“En la situación actual algo más de una tercera parte de los bantúes reside o tiene sus raíces en lo que se llama en forma concreta territorios indígenas. Algo más de una tercera parte vive en el campo y en las granjas de europeos. Algo menos de una tercera parte vive y trabaja en las ciudades, y parte de ella ha perdido su carácter tribal y ha sido urbanizada. La política de *apartheid* toma en cuenta esta realidad.

“Indudablemente, si se quiere dar iguales oportunidades a los bantúes, tanto en interés de éstos como de los europeos, el punto de partida ha de ser el de los territorios indígenas. En la actualidad, estos territorios no pueden ofrecer a sus habitantes y a los hijos de éstos, y mucho menos, a un número mayor de personas, las oportunidades deseables de vida y desarrollo. Debido a la falta de cuidado de su suelo y al exceso de población y de ganado, un gran número de habitantes se ve aún hoy obligado a abandonar los territorios y a buscar medios de vida bajo la protección de los europeos y de sus industrias.

“En estas circunstancias, no puede esperarse que la comunidad bantú atienda a sus necesidades y progrese en tal forma que los jóvenes ambiciosos y educados puedan ser empleados por su propio pueblo en su propia administración nacional, pagándoles de sus propios fondos. Sin embargo, conforme surja una comunidad floreciente en esos territorios, harán falta maestros, comerciantes, empleados, artesanos, agrónomos, jefes de sus propios organismos de administración local y general. En otras palabras, hará falta entonces contar con toda la organización de personal administrativo y profesional que existe en toda comunidad próspera.

“Por consiguiente, nuestro primer objetivo como Gobierno es sentar las bases de una comunidad productiva y próspera, mediante la aplicación de métodos para la bonificación y conservación de suelos y mediante el establecimiento sistemático en los territorios indígenas de una agricultura bantú sobre una base económica.

“Sin embargo, los escasos territorios, tienen muy poca cabida para la totalidad de la población bantú de las actuales y futuras reservas, si todos los bantúes hubieran de ser agricultores, como la zona europea sería para todos los europeos si hubieran de ser agricultores, o como Inglaterra para toda su población si todos los ingleses hubieran de ser terratenientes, agricultores y ganaderos.

“En consecuencia, el desarrollo sistemático de los territorios indígenas tiende justamente a ser un desarrollo similar al de los países prósperos. A la vez que el desarrollo agrícola debe producirse también un desarrollo urbano basado en el incremento industrial. Las futuras ciudades y pueblos bantúes de las reservas pueden levantarse en parte en conexión con las industrias propias de los bantúes en esas reservas. Los europeos deben estar dispuestos a colaborar al establecimiento de estas industrias con dinero y conocimientos, a sabiendas de que estas industrias deberán, tan pronto como sea posible, pasar por completo a manos de los bantúes.

“Ayuda europea

“Sin embargo, debido al atraso, cabe suponer que esas industrias no podrán desarrollarse con suficiente rapidez como para atender adecuadamente a las necesidades de los bantúes que necesitan trabajo. Por lo tanto, será necesario alentar a los industriales europeos a que establezcan industrias en las zonas europeas cercanas a esas ciudades y pueblos. Así, los bantúes que trabajen en esas industrias podrán vivir en sus propios territorios, donde poseen sus propias escuelas, sus propios comerciantes y donde se gobiernan. En realidad, la médula de la política de *apartheid* es que, a medida que los bantúes no necesiten ya a los europeos, éstos deberán retirarse completamente de los territorios indígenas.

“El tiempo que necesitan los bantúes de las reservas para alcanzar esa etapa en que se han de abastecer y gobernar a sí mismos, dependerá de su propio esfuerzo y de su preparación para aprovechar la oportunidad que les ofrece la política de *apartheid* de desarrollarse y servir a su propia nación.

“Este desarrollo de las reservas no significará, sin embargo, que todos los indígenas residentes en las ciudades o en el campo de la zona europea podrán, o querrán emigrar a las reservas. Hasta la fecha no ha habido en el campo pugna de intereses sociales. De todos modos el propósito debe ser, por ahora, el de conceder a los bantúes de las ciudades tanta autonomía como sea factible, bajo la tutela de los municipios, dejar que opere efectivamente el control tribal sobre los indígenas dedicados a la agricultura. En este caso será necesario también prestar especial atención a las condiciones de trabajo y de habitación para que la comunidad bantú que trabaja en labores agrícolas pueda también ser próspera y feliz.

“El problema que se plantea al respecto es más bien el de crear mejores relaciones, una mayor estabilidad, ofrecer una buena preparación y buenas condiciones de trabajo. Aparte del traslado de grupos de población negra (como el traslado de grupos de población blanca en las regiones indígenas), la política de *apartheid* no se aplica por ahora en este aspecto, y se aplicará sólo si la mecanización de la agricultura exigiera anteriormente una disminución del número de trabajadores no europeos.

“Por último, la política de *apartheid* tiene repercusiones respecto a las ciudades habitadas por europeos. Es bien conocido el primer requisito de esta política, es decir, que debe haber no sólo una separación entre las zonas de residencia de europeos y de no europeos, sino también que los diferentes grupos no europeos, tales como los bantúes, las “personas de color” y los indios, deberán vivir en las zonas de residencia que les corresponden.

"Aunque cabe suponer que un número considerable de bantúes, que todavía están arraigados en las reservas volverán a ellas, en particular a medida que se produzca el desarrollo urbano e industrial, o incluso que muchos bantúes de las ciudades podrán ir a las reservas por las oportunidades que se les presentarán para emplear sus conocimientos como artesanos, comerciantes, empleados o profesionales, o para cumplir sus ambiciones políticas, sin duda muchos otros permanecerán en las grandes ciudades. Probablemente esta será la situación durante mucho tiempo.

"Comunidades separadas"

"También para estos bantúes la política de *apartheid* y las zonas separadas de residencia son de gran importancia. El objetivo es concederles el mayor grado posible de autonomía en esas regiones en la medida en que las autoridades locales, que construyen esas ciudades, estén dispuestas a aceptar esta política. También a su debido tiempo y según las posibilidades de la comunidad bantú, todo el trabajo en estas zonas tendrá que hacerlo su propia gente, tal como se ha dicho en relación con las reservas.

"Por consiguiente, aun dentro de una zona europea, la comunidad bantú no estará separada para que los europeos la opriman, sino para constituir sus propias comunidades, en las cuales podrán realizar una vida plena de trabajo y servicio.

"Teniendo en cuenta todo esto, podrá apreciarse por qué la política de *apartheid* se interesa en una instrucción apropiada para los bantúes. En realidad, esto trae como consecuencia la necesidad de contar con bantúes competentes en muchas materias. La única y obvia reserva es la de que los bantúes tendrán que poner su instrucción y sus conocimientos exclusivamente al servicio de su propio pueblo.

"La cooperación en la aplicación de la política de *apartheid*, tal como se ha descrito aquí, es uno de los mayores servicios que los actuales dirigentes de la población bantú pueden hacer a su pueblo. En vez de luchar por vagas quimeras y tratar de igualar a los europeos en una comunidad mezclada, con ideales confusos y pugnas inevitables, pueden convertirse en figuras nacionales contribuyendo a conducir a su pueblo por el camino de la paz y la prosperidad. Pueden ayudar a que los niños y los hombres y mujeres instruidos de su pueblo tengan oportunidad de encontrar empleo, o puedan realizar plenamente sus ambiciones dentro de su propia esfera o, cuando esto no sea posible, como sucedería dentro de la esfera de los europeos, puedan encontrar empleo dentro de sus propias zonas de segregación.

"Espero que todos los bantúes olvidarán los errores del pasado y no escogerán el camino que conduce a la discordia sino el que conduce a la paz y a la felicidad para ambas comunidades separadas. ¿Tratarán los actuales dirigentes del pueblo bantú, bajo la influencia de agitadores comunistas, de buscar una forma de igualdad que no obtendrán? Porque, a la larga, tendrán que enfrentarse con la totalidad de la comunidad europea, así como con una gran parte de sus propios compatriotas, que prefieren las muchas ventajas de la autonomía en una comunidad propia.

"No puedo creer que lo hagan. Nadie puede rechazar una forma de independencia, que puede ser obtenida con la cooperación de todos, en favor de una lucha inútil por obtener aquello que no ha de ser libertad sino decadencia."

x) Pasajes del discurso pronunciado el 1° de mayo de 1951 en el Senado por el Ministro de Asuntos Indígenas, Dr. H. F. Verwoerd

"... Quizá deba, en primer lugar, contestar [la objeción] de que en mi discurso inicial hice el elogio del ideal de la *apartheid* (política de segregación racial) y que ahora he abandonado ese ideal. Dije entonces muy claramente — y desde entonces he procedido en consecuencia — que en la vida, una persona, cuando tiene que aplicar una política y actuar en múltiples terrenos, debe tener normas que le permitan verificar constantemente el acierto de sus actos. Dije así:

"Tenemos ahora este enorme problema de los indígenas. Si los blancos y los indígenas no hubieran vivido nunca en el mismo país, si la Unión Sudafricana se hubiera desarrollado en el curso de la historia como país exclusivamente blanco, si las cosas hubieran ocurrido del mismo modo que en otros lugares — Africa Central, Africa Oriental o donde quiera que sea — habría habido un territorio con población exclusivamente indígena y entonces, dije, no habiéramos tenido este problema. Si pudiera ocurrir en la práctica que lográramos nuevamente ese aislamiento total — porque de aislamiento se trata — entonces desaparecería, como consecuencia de ello, el problema que se nos plantea hoy. Por eso, señalé que tal separación se podía considerar como una buena medida encaminada a poner a prueba hasta dónde se podía aproximar a una solución. Tal es el ideal de la *apartheid*: una separación completa."

"Profesando este ideal como justo, todos nosotros somos, al mismo tiempo, gente práctica. Todos saben que en la Unión Sudafricana no tenemos ese estado de cosas. Ustedes saben que en la historia de la Unión Sudafricana la construcción de las ciudades y de las industrias se ha realizado, fundamentalmente, con mano de obra indígena. Todos saben que la agricultura existe en el país con mano de obra indígena, que se ha transformado en factor indispensable. Ustedes saben que estos son hechos. En otras palabras, es absurdo que se haya dicho o creído en cualquier momento que si los nacionalistas llegaran al poder, en un instante o en pocos años, arrinconarían a todos los indígenas en alguna parte y transformarían al resto de la Unión Sudafricana en un país blanco.

"He declarado eso repetidamente hasta el cansancio y he citado pasajes de los folletos que distribuimos durante las elecciones de 1948 y 1949, para mostrar cuál es nuestra verdadera política de *apartheid*. Nadie puede negar que nuestro ideal y nuestros planes de aplicación práctica están enunciados con claridad en esos folletos. Sin embargo, el United Party se niega a aceptar nuestra palabra y a tomarla como base para encarar el problema conjuntamente con nosotros y tratar de resolverlo. Si discrepamos — y hay muchos puntos sobre los cuales discrepamos — discrepemos honestamente.

"Así, por ejemplo, se sabe que discrepamos sobre la representación política. Se trata de una cuestión clara. Tratemos de comprender y admitir los puntos de vista de uno y de otro, pero ¿por qué sostener continuamente que nosotros hemos declarado, en cualquiera de las elecciones en que hemos participado, que íbamos a aplicar un *apartheid* total, ya sea inmediatamente o dentro de un plazo apreciable? ¿Y por qué se sostiene continuamente que hemos abandonado nuestra actitud, cuando nosotros creemos y probamos que la actitud que adoptamos hoy es la misma que hemos proclamado entonces?"

Me parece que en esa forma no adelantaremos mucho. Debo decir honestamente que creo que esta de hoy es la última ocasión en que estaré dispuesto a hablar sobre este tema. Creo simplemente que se pierde el tiempo. Hay tantas otras cuestiones mucho más importantes que debemos tratar, problemas que desearía debatir con la oposición.

“En consecuencia, deseo decir nuevamente, en primer lugar, que nuestro objetivo es realizar, en todo lo posible, la *apartheid* territorial; en los otros aspectos, en las zonas en que se ha producido una coexistencia de las diferentes razas en las mismas zonas y perdura esa coexistencia, tratamos de lograr la *apartheid* en cada esfera de la vida. Esta es también la actitud de la Iglesia y la de organismos tales como el South Africa Bureau of Racial Affairs (SABRA), como puede advertirse conversando con sus autoridades. He hablado con dirigentes de la Iglesia que han venido a entrevistarme sobre esta cuestión. Su actitud y la nuestra, así como la actitud de los miembros del SABRA, con quienes he hablado, son iguales. Que no se pretenda dividirnos. Todos dicen: he aquí la situación del país, con los indígenas en las ciudades y en sus alrededores, indígenas en el campo, indígenas en las reservas, blancos en las ciudades, blancos en las zonas rurales y blancos en las reservas. Cuando tratan ustedes de preparar planes para el porvenir y decidir cómo deben dirigir el desarrollo del país, tienen ustedes que hacer uso de las pautas de que disponen, es decir, tratar de separar los grupos raciales, separarlos al máximo posible en cada etapa del desarrollo del país.

“Cuando se trate de encontrar soluciones para los nuevos problemas o prever los acontecimientos del porvenir, por ejemplo, cuando se presente el problema de lo que ocurrirá a los comerciantes en las zonas indígenas y a los grupos de blancos de esas zonas, o qué deberá hacerse con los grupos negros, entonces la pauta ayudará a aclarar la cuestión. Lo mismo ocurrirá con el problema de dónde han de poder adquirir propiedades los grupos raciales y dónde no han de poder; también en ese caso la pauta ayudará a encontrar la solución. Todas estas son cuestiones que se le presentan al Ministro en la tarea diaria de su Ministerio. El Ministro puede basar sus decisiones sobre sus principios, teniendo en cuenta debidamente la realidad de cada situación. Esa no es una actitud irracional. No es una actitud ilógica. El ideal constituye una guía para la conducta. Nosotros dijimos que ese era nuestro objetivo, para bien de la paz y la felicidad de ambos sectores de la población.

“En la medida en que se puedan separar los sectores de la población, se obtendrá una mejor actitud, menos temor y mayor voluntad para dar dinero de los fondos de los blancos, así como para mejorar las condiciones de los indígenas. Los blancos, por ejemplo, estarán más dispuestos a cuidar de la enseñanza de los indígenas si saben que éstos van a usarla, no para tratar de ser iguales a los blancos y mezclarse con ellos, sino para servir a su propio pueblo. El hombre blanco no quiere destinar fondos a la instrucción de los indígenas si teme que éstos la utilizarán para entrar en competencia con él. Si los blancos saben que están sacando dinero de sus bolsillos para instruir a los indígenas, a fin de que más tarde 8.000.000 de éstos traten de dominar a 2.500.000 blancos, se negarán a dar dinero con ese propósito. Sin embargo, tan pronto como los blancos sepan que existirá un grado tal de separación que no habrá peligro para la civilización blanca, su generosidad y su disposición a ayudar a los indígenas a instruirse será mucho mayor. Es así cómo la pauta y el ideal

ayudan a llegar a una situación libre de conflictos. Este país, a pesar de lo que es hoy, puede llegar a desarrollarse progresivamente sin conflictos. Este es el ideal que la *apartheid* ha tenido en vista. . . .

“ . . . Sin embargo, debo insistir sobre mi último punto. . . . Me refiero a la cuestión de nuestra política de *apartheid*.

“ . . . Tengo bien en cuenta el hecho de que hay zonas de indígenas en todo el territorio del país. Creo que sería una consumada estupidez iniciar la organización de esas zonas desde arriba. Ese fué el error cometido cuando se fundó el Natives' Representative Council. El Natives' Representative Council representó un esfuerzo para crear cierto tipo de organismo administrativo general para los indígenas de toda la Unión Sudafricana, en ese caso a título consultivo. En lugar de eso, debió haberse iniciado el fomento del gobierno propio desde abajo, en la unidad tribal.

“En ese caso, el desarrollo constitucional habría seguido su curso natural hacia lo que se hubiera podido lograr. Eso es lo que estoy haciendo. Trato de comenzar con la buena organización del gobierno local autónomo; entre otras cosas, el sistema tribal de gobierno. Después se realizarán otras tareas. . . . Opino, en consecuencia, que el desarrollo del gobierno propio en cada una de las zonas indígenas, cada una de las cuales está separada, les dará autonomía dentro de esa zona. . . . Los indígenas podrán obtener la plenitud del gobierno propio una amplia oportunidad de llegar a ser dirigentes de su propio pueblo — y no sólo de tener derechos de consulta — incluso excluyendo, con el correr del tiempo, a los europeos.

“ . . . Un senador quiere saber ahora si estas zonas con gobierno propio serán soberanas. La respuesta es obvia. Hay zonas indígenas en todas partes de la Unión Sudafricana, como en Pietersburg, por ejemplo. Está Zululandia. Hay otras zonas en todas partes, en el corazón de la Unión Sudafricana. Es evidente que los blancos de la Unión Sudafricana deben seguir siendo sus tutores. Estamos invirtiendo dinero en esos lugares. Estamos dejando que los indígenas progresen. ¿Cómo podrían surgir Estados pequeños y dispersos? Esas zonas dependerán de la Unión económicamente y en todos los sentidos. Es evidente que cuando decimos que los Protectorados deben ser incorporados a la Unión Sudafricana y, al mismo tiempo, hablamos sobre los derechos de los indígenas al gobierno propio en esas regiones, no queremos decir que tengamos la intención, por eso, de cortar a la Unión Sudafricana en grandes trozos y transformar a esos trozos en Estados independientes.

“En ningún caso cometeremos el error que el Gobierno del Reino Unido puede cometer en la Costa de Oro, haciendo que un pueblo sin madurez deje su sistema tradicional de gobierno. A ese respecto, no pueden caber dudas. También es evidente que la Unión Sudafricana tendrá que dejar el control de sus relaciones internacionales en manos de los blancos de la Unión Sudafricana. Jamás hemos tratado de ocultar esa idea. No entiendo por qué los honorables senadores del United Party y su jefe viajan por el país difundiendo la idea de que nosotros queremos hacer algo así como dividir al país en Estados vecinos en conflicto, cuando les habría bastado con mirar el mapa del país para ver que eso es completamente imposible y que se trata de una interpretación inaplicable del principio de la autonomía de los indígenas en sus propias regiones. La autonomía local

en cada región es cosa muy distinta a la división de África del Sur en una serie de Estados.

“ . . . Y ahora llegamos al siguiente asunto, que quiero mencionar en primer término. En un proceso que llevará años, las distintas regiones podrán desarrollarse, partiendo de su gobierno tribal ordinario, hasta llegar al gobierno propio coordinado de toda la región. . . . No puedo determinar el curso de la historia con demasiada anticipación. . . . Lo que ocurra en el porvenir, es decir cuando en cada una de las regiones indígenas se haya alcanzado el más alto grado de gobierno propio, tendré que dejar que el porvenir lo decida. Pero de una cosa estoy seguro y es de que esta es la única manera en que podremos lograr la paz y el orden en este país. Solamente así se puede ofrecer a los indígenas, aunque sea dentro de su propia zona, una posibilidad, una esperanza y un ideal. No hay sino dos posibilidades . . . para este país.

“ . . . No existe una tercera solución para la Unión Sudafricana. Afrontemos los hechos. En el porvenir, después de los próximos 50 años — lo he dicho más de una vez — el número de blancos llegará, según todos los cálculos razonables, a unos 6.000.000. Los indígenas habrán aumentado a 19.000.000 aproximadamente. Si creen ustedes, como el United Party, que el desarrollo industrial debe continuar como en el pasado, es decir, principalmente alrededor de las ciudades, entonces deberá usarse allí la mano de obra indígena. . . . En consecuencia, ese desarrollo industrial, de acuerdo con el criterio del United Party, significará además que los 19.000.000, menos los 3.000.000 que ahora viven en las reservas y algunos más que pueden vivir allí de la agricultura, y menos los 3.000.000 que viven en las zonas rurales (porque si se dispersa a los que ocupan la tierra sin título para ello se podrá proporcionar, más o menos, a la agricultura, mano de otra tomada de este número, especialmente a medida que progrese la mecanización) es decir, 13.000.000 de esos 19.000.000 vivirán alrededor de nuestras zonas urbanas.

“En el curso de los próximos 50 años (si suponemos que la instrucción pública y el desarrollo han de continuar como en el pasado y que se ha de aplicar la política preconizada por el United Party, que sostiene que el Estado debe brindar a todos ellos posibilidades de progreso e instrucción) la mayoría de los indígenas serán personas civilizadas. Con arreglo a la política del United Party habrá que dar a esos indígenas el voto, y también habrá que dárselo a los indios. El United Party dice que se formarán padrones electorales separados, naturalmente, sobre base comunal. Entonces el voto de los indios, que el United Party desea otorgar, el voto de los indígenas — ambos sobre base comunal — y el voto de las “personas de color”, especialmente si votan conjuntamente con los blancos, cosa que también desea el United Party, formarán un fuerte bloque, que, a medida que el número de sus miembros aumente, insistirá en una representación cada vez mayor. Primero, se pedirá una representación comunal más amplia y cuando lleguen a ser suficientemente fuertes como para invertir la situación actual, exigirán completa igualdad en padrones comunes de votantes. Los honorables senadores del otro sector no desean que ocurra eso, como tampoco, lo deseamos nosotros, pero no podrán evitar las consecuencias de su política. Si la integración industrial continúa y si sigue ingresando a la Unión una gran mano de obra indígena, que representará una mayoría abrumadora con respecto a la futura población blanca, entonces, inexorable e inevitablemente, el gobierno del

país irá a parar a las manos de esa mayoría. Esa es una posibilidad. El United Party no desea que se produzcan esos resultados, pero el llamado procedimiento intermedio que preconiza es, precisamente, el que conducirá a esa situación. . . . Los honorables senadores del United Party y laboristas, sólo desean la integración en la esfera industrial, pero las otras consecuencias, sociales y políticas, seguirían inexorablemente a la política que ellos defienden. No hay un tercer camino. Independientemente de lo que ellos deseen o no deseen, la política de Ballinger y la política del United Party (*Fagan Report*) conducirán eventualmente a la misma situación: el gobierno en manos de ese tipo de mayoría de la Unión Sudafricana. Tal cosa no significará la existencia de un pequeño Bantustán en la Unión Sudafricana, ni el peligro más pequeño que ellos atribuyen injustamente a mi política, sino que la totalidad de la Unión Sudafricana se transformará en un Bantustán.

“ . . . La única solución es tratar deliberadamente de evitar que la totalidad de la Unión Sudafricana se transforme en un país ocupado por indígenas y, por lo tanto, gobernado por indígenas. Eso es lo que estoy intentando y si el gobierno nacionalista no tiene éxito, entonces el United Party se verá también envuelto en el desastre hacia el cual nos habrá conducido mansamente. Si tenemos éxito, y especialmente si los honorables senadores me ayudan, de modo que podamos contar con la debida colaboración por la cual se ha abogado tan energicamente, podemos aún salvar a la Unión Sudafricana. Tendrá que ser sobre la base de la *apartheid*. Si tenemos éxito dentro de esos límites, manteniendo la población indígena en las reservas y haciendo que viva allí, aun cuando trabaje en la zona blanca, en industrias que estén diseminadas cerca de sus zonas, si podemos lograr esa separación entonces aun cuando los 2.000.000, aproximadamente, que están ahora allí permanezcan fuera de nuestras ciudades y los 3.000.000, aproximadamente, que están en las zonas rurales permanezcan allí, la población blanca de la Unión Sudafricana estará salva. Entonces, esos 5.000.000, en comparación con los 6.000.000 de europeos del futuro, constituirán una proporción razonable. Aun cuando aumenten esos 5.000.000, contra mi deseo y voluntad, el peligro que surja de la aplicación de una política de *apartheid* incompleta o imperfecta, no será nada en comparación con lo que entrañaría la política de integración.

“ . . . Si el número aumenta, más allá de mi deseo y voluntad, hasta los 8.000.000 aproximadamente, aun entonces la grave proporción entre los 6.000.000 de blancos y los 8.000.000 de indígenas no será fatal para los blancos. La proporción será mejor que ahora y mucho mejor que las consecuencias que acarrearía la política del United Party. . . .

“Pero también debemos lograr un aumento de la población europea mediante la inmigración, dentro de los límites que permita la capacidad del país. En esa cifra de 6.000.000 de blancos . . . ya está calculado el mayor ritmo de inmigración que haya tenido hasta ahora la Unión Sudafricana. El posible total de 19.000.000 de indígenas ha sido calculado en base de que su aumento natural corresponderá al de una comunidad civilizada, no al de una comunidad bárbara. Es decir, se ha calculado una tasa de natalidad mucho menor que la actual.

“ . . . ¿Qué estamos haciendo en lo que se refiere a la aplicación del ideal de la *apartheid*, para tratar de mantener a los nativos en las reservas? No usamos la fuerza para impedir que nadie salga. Sin embargo,

tratamos de fiscalizar la salida de la población de esas reservas, a fin de impedir que la gente ande vagando por lugares en los cuales no se la pueda utilizar. Pero, en particular, tratamos de crear condiciones para los indígenas, dentro de las zonas indígenas y alrededor de las mismas, que les permitan vivir y trabajar y ganarse la vida allí, mucho mejor que en el pasado. Por esa razón, deseo estimular el aumento, en cantidad y en variedad, de las industrias de propiedad de los indígenas que se pueden establecer en las reservas, y ayudarlos a crearlas. Es necesario emplear todas las medidas posibles para mantener a esa gente allí, a ellos y a sus descendientes en el porvenir. . . .

“Mi tesis es que si los indígenas siguen viviendo aquí, todos ellos mezclados con nosotros, trataremos en todas partes de competir con ellos y mantenernos en una situación de superioridad y, en esa forma, se producirán conflictos cada vez más numerosos. . . . Por esa razón, preferimos que los bantúes no establezcan sus hogares y su gobierno propio entre nosotros, sino en sus propias

zonas, donde nosotros, dentro de lo posible, los mantendremos. Allí podrán desarrollar, en el mayor grado, su gobierno propio y progresar dentro de sus propias zonas, a fin de que puedan satisfacer sus ambiciones sin conflictos. Si el honorable senador dice que ni aun entonces estarán completamente tranquilos, le contestaría esto: Sí, es posible que aun haya dificultades, pero, por lo menos, nuestra política da a los indígenas una posibilidad de alcanzar una situación que quizás los satisfaga, mientras que la política de los honorables senadores de la oposición llevará, sin duda alguna, a nuestro país a la devastación.

“ . . . Nuestra tarea, en este momento es hacer, por lo menos, lo que nos proponemos, lo cual nos ofrece mayor grado de seguridad durante un largo tiempo, aun cuando no sea una seguridad perfecta para siempre. En la Unión Sudafricana, con su problema de los 19.000.000 de indígenas dentro de 50 años, dondequiera que vivan, contra 6.000.000 de blancos, el destino de la civilización europea continúa en peligro.”

ANEXO VI

Correspondencia cruzada entre el African National Congress, el South African Indian Congress y el Primer Ministro de la Unión Sudafricana, del 21 de enero al 20 de febrero de 1952

AFRICAN NATIONAL CONGRESS

Johannesburg,
21 de enero de 1952

Señor Primer Ministro:

De acuerdo con la resolución aprobada por el African National Congress en su 39a. reunión, celebrada en Bloemfontein, tenemos instrucciones para dirigirnos a Vd. en los siguientes términos:

El African National Congress fué fundado en 1912, para proteger y promover los intereses de la población africana en todas las cuestiones que la afectan y para protegerla de todas las leyes discriminatorias. A tal efecto, el African National Congress, desde su fundación, ha tratado, por todas las vías constitucionales, de señalar a la atención del Gobierno las demandas legítimas de la población africana y ha abogado insistentemente, en particular, a favor del derecho fundamental que ella tiene a representación directa en el Parlamento, en los Consejos Provinciales y Municipales y en todos los Consejos del Estado.

Esta actitud ha demostrado, no sólo el deseo y la disposición de la población africana de cooperar con el Gobierno, sino también su sincero anhelo de paz, armonía y amistad entre todos los sectores de nuestra población. Como bien se sabe, el Gobierno, mediante su política represiva de tutela, segregación y *apartheid* (política de segregación racial) y mediante una legislación que sigue constituyendo un insulto y una tentativa de degradar a la población africana, privándola de derechos humanos fundamentales respetados en todas las comunidades democráticas, ha rechazado categóricamente nuestra oferta de cooperación. La consecuencia ha sido la agravación gradual de la situación social, económica y política de la población africana y una intensificación creciente del concono y los conflictos raciales. Esta situación se ha agravado últimamente a causa de las *Pass Laws*, *Stock Limitation*, la *Suppression of*

Communism Act of 1950, la *Group Areas Act de 1950*, la *Bantu Authorities Act de 1951* y la *Voters' Act de 1951*.

Las consecuencias finales de esta legislación son las de aplastar a las organizaciones nacionales de la población oprimida; destruir sus bases económicas y crear una reserva de mano de obra barata para la agricultura y las minas de oro; impedir la unidad y el desarrollo de la población africana orientados hacia el logro de la nacionalidad completa, y humillarla en multitud de formas.

El African National Congress, como organización nacional de la población africana, no puede permanecer inactivo en un problema cuya solución es cuestión de vida o muerte para los africanos; lo contrario significaría traicionar la fe y la confianza que la población africana ha depositado en él.

En la reciente Conferencia Anual del African National Congress, celebrada en Bloemfontein, del 15 al 17 de diciembre de 1951, se examinó toda la política del Gobierno y, después de seria y cuidadosa consideración de la cuestión, la Conferencia resolvió unánimemente pedir al Gobierno, como lo hacemos aquí, que deje sin efecto las leyes mencionadas, *a más tardar, el 29 de febrero de 1952*. Si así no se hiciera, el African National Congress celebrará reuniones y demostraciones de protesta el 6 de abril de 1952, como preludeo de la aplicación del plan de resistencia a las leyes injustas.

Teniendo en cuenta la resolución de la Conferencia, hemos considerado también la declaración hecha por el Primer Ministro en Ohrigstad el día 5 del corriente, en la cual invitó a todos los sectores de nuestra población, sin consideración de color y credo, a participar en las próximas celebraciones en homenaje a Jan van Riebeeck. Opinamos fundadamente que la población africana no puede participar, en ningún número ni en ninguna forma, en esas celebraciones, a menos que se deroguen las leyes mencionadas, que constituyen un insulto y una humillación para esa población.

Creemos firmemente que la libertad del pueblo africano, la eliminación de la explotación del hombre por el hombre y el restablecimiento de la democracia, la libertad y la armonía en la Unión Sudafricana son cuestiones tan vitales y fundamentales que el Gobierno y el público deben saber que estamos completamente resueltos a alcanzarlas en el curso de nuestra vida.

La lucha que nuestro pueblo habrá de iniciar no está dirigida contra ninguna raza ni grupo nacional, sino contra las injustas leyes que mantienen en perpetua servidumbre y miseria a vastos sectores de la población. A este respecto, constituye para nosotros una satisfacción suprema la de saber que contamos con el completo apoyo y simpatía de todos los hombres y mujeres cultos y honestos, negros y blancos, en nuestro país y en el extranjero, y que el conflicto y las crisis actuales han sido provocados, no por los dirigentes africanos, sino por el propio Gobierno.

Tenemos instrucciones de dejar aclarado que hemos adoptado esta decisión con plena conciencia de las consecuencias que implica, y debemos subrayar que, cualquiera sea la reacción provocada por ciertos círculos en este país, la posteridad habrá de juzgar que esta actitud que vamos a adoptar beneficia a todos en nuestro país y servirá de inspiración para nuestro pueblo durante mucho tiempo en el porvenir.

Decidimos dejar constancia de que, por nuestra parte, hemos tratado durante los últimos 40 años de crear condiciones favorables a un auténtico progreso y a una verdadera democracia.

Saludamos al señor Primer Ministro atentamente,

(Firmado) Dr. J. S. MOROKA
Presidente General

W. M. SILULU
Secretario General

A S. E. el Primer Ministro de la Unión Sudafricana,
Cámara de la Asamblea,
El Cabo.

DESPACHO DEL PRIMER MINISTRO

El Cabo,
29 de enero de 1952

Señor Secretario :

He recibido instrucciones de acusar recibo de su carta sin fecha dirigida al Primer Ministro y de contestarla en estos términos :

Su comunicación se basa en una resolución aprobada por el African National Congress en su reciente reunión celebrada en Bloemfontein. En el pasado, las resoluciones aprobadas por el African National Congress en sus reuniones anuales fueron enviadas al Ministro de Asuntos Indígenas y a su Departamento, que se encargaban de examinarlas. En esta ocasión, sin embargo, ha habido un decidido apartamiento del procedimiento tradicional, desde el momento en que usted se ha dirigido directamente al Primer Ministro, para presentarle un ultimátum. Es probable que este nuevo procedimiento se deba a la reciente división o purga en los círculos del Congreso, después de lo cual resulta dudoso que pueda usted pretender hablar con autoridad en nombre de la entidad que el Gobierno conoce como African National Congress.

Sin embargo, el Primer Ministro está dispuesto a pasar por alto este punto y a contestar a las diversas cuestiones que Vd. ha planteado y al ultimátum que Vd.

le ha dirigido, y que considera que la actitud del Gobierno en esta cuestión debe hacerse conocer con claridad.

El primer punto que surge con claridad de su carta es que su organización sostiene que desde 1912, a pesar de que en el pasado ningún Gobierno ha estado en condiciones de considerar esto, el objetivo ha sido la abolición de todas las leyes de diferenciación. Se pide ahora en la carta esa derogación, así como la consiguiente representación directa en el Parlamento, los consejos provinciales y municipales en todas las provincias y en todos los consejos de estado, como un derecho fundamental.

Creo que usted comprenderá que es contradictorio pretender que los bantúes, que de tantas maneras se diferencian de los europeos, tengan el derecho fundamental de ser considerados como no diferentes, especialmente si se tiene en cuenta que esas diferencias son permanentes y no son la obra del hombre. Si esta cuestión carece de sentido para usted y si usted no atribuye valor a sus características raciales, usted no puede, en ningún caso, objetar el derecho de los europeos, que en este caso es un derecho definitivo y fundamental, a adoptar el punto de vista opuesto y las medidas necesarias para conservar su identidad como comunidad separada.

Debe entenderse con claridad que el Gobierno, bajo ninguna circunstancia, considerará la posibilidad de dar a los hombres y a las mujeres bantúes, o a otros grupos más pequeños de no europeos, facultades administrativas, o ejecutivas, o legislativas que se ejerzan sobre los europeos, dentro de una comunidad de europeos. El Gobierno, por lo tanto, no tiene la intención de abolir las antiguas leyes que establecen diferencias entre europeos y bantúes.

Usted pide que la Unión, que ha sido desarrollada por los europeos, deje de ser un Estado controlado por éstos para que se beneficien todos los grupos de la población. Usted pide que sea colocada bajo la jurisdicción de los grupos de bantúes, indios y otros no europeos, conjuntamente con los europeos, sin distinción de ninguna clase y sin que se impida la posibilidad de una transformación gradual en una comunidad completamente mezclada. A pesar de ello, parece que Vd. trata de dar la impresión de que esas exigencias deben ser consideradas como un generoso gesto de buena voluntad hacia la comunidad europea de este país. Lo cierto es, evidentemente, lo contrario. Esta no es una oferta sincera de cooperación, sino una primera etapa en un plan tendiente a suplantarlo al gobierno de los europeos con el correr del tiempo.

La armonía racial no puede obtenerse de esta manera. La aceptación de esas exigencias debe conducir, inevitablemente, al desastre para todos los grupos de la población. No sólo se produciría un conflicto racial transitorio, debido a la incompreensión, sino que ocurriría algo peor, y los bantúes serían los primeros en sufrirlo y de la peor manera. Por ejemplo, si estos últimos quedarán expuestos a la libre competencia sin la protección actual, pronto perderían la tierra que ahora se les garantiza y se aumenta en su beneficio. Las masas sufrirían miseria, sin duda, si perdieran los muchos privilegios que la Unión Sudafricana — en contraste con otros países — les proporciona. Pagarían así las consecuencias, por satisfacer las ambiciones políticas de algunos pocos, que están dispuestos a desertar de la tradición de su propio grupo nacional. Para lograr la paz y la buena voluntad se debe aceptar el hecho de que existen grupos separados de la población y dar a cada grupo la oportu-

Johannesburg,

11 de febrero de 1953

tunidad de satisfacer sus ambiciones y aumentar sus posibilidades en su propia zona, o dentro de su propia comunidad, de acuerdo con sus propias características, al servicio de su propio pueblo.

El tercer argumento consiste en que las leyes de diferenciación son opresivas y degradantes. Se trata nuevamente de una afirmación por completo inexacta. Las leyes son, en gran medida, protectoras. Aun aquellas leyes que la población bantú considera particularmente irritantes no han sido dictadas para perseguirla, sino con el propósito de adiestrarla en el cumplimiento de deberes que deben ser fielmente observados por todos los que quieren réclamar derechos. El hecho de que usted se refiera a una ley de mejoramiento (*Stock Limitation*) como si se tratara de una de las leyes opresivas, constituye una clara indicación de que usted no llega a comprender que la función de esas leyes es la de proteger los intereses y la tierra de la comunidad bantú, tanto en el presente como en el futuro.

Es aún más significativo que Vd. condene la *Bantu Authorities Act*, cuyo propósito es el de dar al pueblo bantú la posibilidad de administrar inteligentemente sus propios asuntos, de acuerdo con su propia tradición e instituciones, adaptadas a las condiciones modernas. Debe entenderse con toda claridad que, aunque el Gobierno no está dispuesto a otorgar a los bantúes igualdad política dentro de la comunidad europea, tiene el mejor deseo de estimular la iniciativa de los bantúes, los servicios bantúes y la administración bantú dentro de la comunidad bantú, y permitir así que los bantúes desarrollen todas sus posibilidades.

Debo ahora referirme a su ultimátum. A pesar de que Vd. dice que su Congreso ha adoptado la decisión de presentar su ultimátum al Gobierno con plena conciencia de las consecuencias que entraña, el Primer Ministro desea señalar a su atención la extrema gravedad de la conducta anunciada por Vd. En interés de los bantúes, el Primer Ministro aconseja reconsiderar esa decisión. Si ustedes insistieran en la anunciada intención de embarcarse en una campaña de resistencia y desobediencia al Gobierno y, en el cumplimiento de esa intención, incitaran a la población bantú a no respetar la legalidad y el orden, el Gobierno hará uso total de la organización de que dispone para ahogar cualquier perturbación y, posteriormente, aplicar el tratamiento adecuado a los responsables de incitar a actividades subversivas de cualquier naturaleza.

El Primer Ministro me ha indicado que le haga ver a Vd. la conveniencia de que prevalezca un criterio de mayor cordura y que dedique Vd. sus energías a programas constructivos de desarrollo del pueblo bantú. Esto puede hacerse aprovechando la oportunidad ofrecida por el Gobierno para organizar el gobierno y la administración bantúes locales para todas las actividades.

Eso sería cooperar, en el verdadero sentido de la palabra. Su organización podría prestar un servicio duradero a la población bantú de la Unión Sudafricana, ayudando al Gobierno a aplicar este programa de buena voluntad. El Primer Ministro confía en que Vd. sabrá acoger bien estas palabras y decidirá trabajar por el bienestar de su pueblo en forma constructiva.

Lo saluda atentamente

(Firmado) M. AUCAMP
Secretario Privado

Al Secretario del

African National Congress,
Casilla 9207,
Johannesburg.

Señor Primer Ministro:

Los infrascritos tenemos el honor de acusar recibo de su carta del 29 de enero de 1952.

El Ejecutivo Nacional del African National Congress, en una conferencia extraordinaria convocada al efecto, examinó detenidamente el contenido de su carta, y nos ha dado instrucciones de dirigirle la siguiente comunicación:

El African National Congress toma nota de que Vd., en la carta precitada, objeta el hecho de que la resolución del African National Congress, aprobada en su Conferencia de 1951, fué dirigida al Primer Ministro y no al Ministro de Asuntos Indígenas y a su Departamento. El African National Congress no ha aceptado en ningún momento la tesis de que el Departamento de Asuntos Indígenas es el conducto de comunicación entre el pueblo africano y el Estado. De todos modos, el tema de la comunicación que enviamos a Vd. no es de los que se dirigen a un departamento administrativo, sino un asunto grave y de importancia general concerniente a los principios fundamentales de la política que sigue el Gobierno de la Unión, y al efecto de esa política en las relaciones entre blancos y negros. Por estos motivos, estimamos oportuno señalar directamente estos asuntos a la atención del Primer Ministro. La sugerencia de que nos movió la pretendida "reciente división o purga en los círculos del Congreso" carece de todo fundamento y de toda relación con el fondo de nuestro caso.

En respuesta a nuestra reclamación de que se deroguen las leyes que establecen diferencias entre las razas, Vd. sugiere en su carta que hay diferencias que son "permanentes y no son la obra del hombre", entre africanos y europeos, que justifican el mantenimiento de esas leyes. No se trata de una cuestión de diferencias biológicas; se trata de los derechos de ciudadanía que se conceden plenamente a un sector de la población y se niegan enteramente a otro en virtud de leyes formuladas por el hombre, impuestas artificialmente, no para conservar la identidad de los europeos como una colectividad separada, sino para perpetuar la explotación sistemática del pueblo africano.

En cuanto a orgullo de raza, el pueblo africano no cede ante nadie, y es este precisamente el motivo de que se esfuerce por obtener los derechos humanos fundamentales en la tierra de su nacimiento.

El African National Congress observa que el Gobierno de la Unión rechaza seguidamente nuestra reclamación de representación directa en el Parlamento y en otros consejos de Estado. Esta es la médula de la política de *apartheid* que condenan, no sólo los africanos, los indios y las personas de color, sino también un gran sector de la población blanca sudafricana. Es esta precisamente la política por la cual la Unión Sudafricana pierde su prestigio en los círculos internacionales.

Sugiere Vd. en su carta que la política del Gobierno de la Unión está motivada por el deseo de proteger los intereses del pueblo africano en las diversas esferas de la vida, por ejemplo, régimen jurídico de la tierra y otros diversos privilegios que no se mencionan y de los cuales no gozan en otros países. Pero la política sobre tierras para reservas ha tendido siempre a proteger más los derechos de los europeos que los de los africanos, y aun dentro de las llamadas reservas, los africanos

no gozan sino los privilegios de un derecho de ocupantes a voluntad del Gobierno. Estas reservas están notoriamente congestionadas y superpobladas, y lo que se ha dado en llamar Plan de Rehabilitación, a pesar de las protestas de intenciones justas con que se lo disimula, ha agravado la miseria del pueblo y ha dejado a miles de personas en la pobreza y sin casa y las ha expuesto a la regimentación vejatoria de los Comisionados Indígenas y de pequeños funcionarios encargados de vigilarlos. A este respecto, observamos que aun el *Native Laws Amendment Bill* que estudia actualmente el Parlamento, a pesar de todas sus disposiciones duras y draconianas ha sido calificada de medida "protectora". No cabe la menor duda de que esta ley, igual que las medidas similares aprobadas hasta hoy, tiene por objeto proteger y favorecer los intereses de los europeos y no los de los africanos. Estas leyes discriminatorias son las que impiden al pueblo africano desarrollar sus aspiraciones y capacidades conforme a principios que les sean más satisfactorios.

En cuanto a la *Bantu Authorities Act*, esta ley no es sino parte de la política a la cual nos oponemos, a saber, que "el Gobierno no está dispuesto a conceder a los africanos igualdad de derechos políticos", y no está destinada, como Ud. sugiere, "a dar al pueblo bantú la posibilidad de administrar inteligentemente sus propios asuntos". Nada que figura en la *Bantu Authorities Act* podrá sustituir a la representación directa en los Consejos del Estado.

Respecto a la campaña de acción en masa que el African National Congress se propone iniciar, nos permitimos observar que, en nuestro carácter de pueblo indefenso y sin voto, hemos estudiado sin éxito otras posibilidades. Al pueblo africano no le queda otro recurso que iniciar la campaña precitada. Deseamos declarar resueltamente que nuestra intención es realizar esta campaña de una manera pacífica, y que si algún trastorno ocurre no seremos nosotros quienes lo produzcamos.

Al reiterar nuestra reclamación de representación directa, deseamos dejar constancia de que estamos firmemente resueltos a redoblar nuestros esfuerzos para lograr los plenos derechos de ciudadanía. En conclusión, deploramos que el Primer Ministro haya creído oportuno rechazar nuestro sincero deseo de colaboración en pie de plena igualdad, y expresamos la esperanza de que, en beneficio de todos los interesados, el Gobierno reconsiderará su actitud.

(Firmado) Dr. J. S. MOROKA
Presidente General
W. M. SISULU
Secretario General

SOUTH AFRICAN INDIAN CONGRESS

Johannesburg
20 de febrero de 1952

Señor Primer Ministro:

Nosotros, los infrascritos, en virtud de la resolución aprobada en la 20a. Conferencia del South African Indian Congress celebrada en Johannesburg el 25, 26 y 27 de enero de 1952, nos permitimos dirigirle la siguiente comunicación:

El South African Indian Congress, como representante y vocero de la colectividad india de la Unión Suda-

fricana, se ha esforzado siempre en proteger y defender los intereses del pueblo indio contra la legislación discriminatoria y en asegurar a ese pueblo una participación honorable y legítima en el desarrollo y adelanto del país de su nacimiento y adopción, en común con todos los sectores de la población, tanto blancos como no blancos. Sin embargo, a pesar de todos sus esfuerzos, la situación de los indios, así como la del resto de la población no europea, se ha hecho intolerable, debido a las leyes discriminatorias impuestas en el país. En efecto, esa situación llegó a ser tan precaria a raíz de la aprobación de la *Asiatic Land Tenure Act* de 1946 que el South African Indian Congress no tuvo otra alternativa que iniciar una lucha de resistencia pasiva a título de protesta, y pedir al Gobierno de la India que planteara esta cuestión en la Asamblea de las Naciones Unidas.

Cabe observar que cuando se produjo un cambio de gobierno a consecuencia de las elecciones generales celebradas en 1948 y se inauguró su gobierno, se suspendió la campaña de resistencia pasiva y se hicieron gestiones ante Vd. en su carácter de Primer Ministro, para que formulara una declaración sobre la política del Gobierno.

Esta oferta, como Ud. bien lo recordará, fué rechazada y se informó al Congreso, por conducto del Honorable Ministro del Interior, Dr. Donges, de que el Gobierno no estaba dispuesto a conceder la entrevista solicitada. Esta actitud fué indudablemente resultado de la política formulada por el partido de Vd. en el Manifiesto de las Elecciones, en el cual se daba importancia primordial a la política de segregación racial (*apartheid*), en otras palabras, la segregación obligatoria de todos los grupos nacionales no europeos en compartimientos separados como *ghettos*, y que concretamente decía lo siguiente: "El Partido sostiene la tesis de que los indios constituyen un elemento extranjero y extraño no asimilable. Los indios no llegarán nunca a formar parte del país, y deben ser tratados por consiguiente como una colectividad de inmigrantes. El Partido, como base de su política, acepta la repatriación del mayor número posible de indios y se propone hacer una investigación adecuada de la posibilidad de aplicar esta política en gran escala en cooperación con la India y otros países".

La *Group Areas Act* que el Primer Ministro considera como la "médula" de la política de segregación racial (*apartheid*) es una ley que contradice todos los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos. La aplicación de esta ley obligará a muchos pueblos no europeos a abandonar las tierras donde viven y las casas que han adquirido y construído con el esfuerzo y el sudor de muchas generaciones. El traslado a otras tierras significará para la persona no europea la terminación de todo progreso en cada una de las esferas de la vida. La aplicación de esa ley producirá el retroceso económico, así como el empobrecimiento de la población, con todos sus males concomitantes de crimen y degradación. Por lo que concierne al pueblo indio, la ley tiene por objeto expulsarlo de este país (véase el informe del Comité Mixto Departamental sobre el que se basa la *Group Areas Act*). Cabe observar que, aun desde las primeras etapas de su aplicación, los intereses del pueblo han sufrido perjuicios indecibles. El progreso material y económico del pueblo está llegando a la paralización, y el valor de las propiedades inmuebles y de las casas que está confiscando el Estado en virtud de esa ley, asciende a centenares de miles de libras. El Ministro del Interior emplea poderes dictatoriales notificando a muchas empresas y sociedades que deben

vender sus bienes dentro de un plazo determinado y que, en caso de no hacerlo, el Estado procedería a una venta forzosa de los bienes enumerados. Esta ley no sólo ha afectado a las propiedades particulares sino también a las de instituciones religiosas y públicas comunally adquiridas para el bienestar de la colectividad, las cuales ya han recibido notificaciones al efecto.

La *Bantu Authorities Act* tiene por objeto negar al pueblo africano su legítima participación en los asuntos del país, y anularlo como fuerza política. El propósito de la ley al conceder a los jefes poderes controlados es dividir al pueblo africano en grupos tribales, los cuales podrían de esa manera ser sometidos eficazmente al rígido control del Estado.

La *Suppression of Communism Act* (Ley de Represión del Comunismo) tiene por objeto reprimir el derecho fundamental del pueblo sudafricano a organizarse, a criticar y a expresar oralmente o por escrito su oposición a todo aspecto de la política del Gobierno que estime condenable y antidemocrático. La manera como los poderes arbitrarios de que está investido el Ministro de Justicia se han utilizado para atacar la libertad de palabra y de prensa, se reveló ya en la tentativa de privar de su asiento a un miembro del Parlamento y a un miembro del Consejo Provincial del Cabo que habían sido elegidos constitucionalmente para desempeñar esos cargos, y en la amenaza del Ministro de suprimir el periódico *The Guardian*. Es evidente que esta ley se propone aplastar las actividades de todas las organizaciones democráticas, así como de los sindicatos que se oponen a la política de segregación racial (*apartheid*) y a la política antidemocrática del Gobierno de Vd.

La *Separate Representation of Voters' Act* es otra medida de segregación racial (*apartheid*) que priva a los electores "de color" de los limitados derechos de sufragio que poseen y de las posibilidades de acción que tenían hasta ahora, por restringidas que fuesen.

Este breve resumen de algunas de las principales medidas de segregación racial (*apartheid*) adoptadas por su Gobierno bastan para demostrar que la *apartheid* tiene por objeto principal reducir a tal situación de inferioridad a la población no europea que pueda hallarse en ella una reserva ilimitada de mano de obra barata. Con este propósito, el Gobierno se esfuerza en dividir por la fuerza a la población de nuestro país en grupos raciales separados y en tribus. La política de segregación racial (*apartheid*) es antidemocrática, reaccionaria y contraria a las leyes del desarrollo natural de la historia, y sólo puede imponerse por medio de la tiranía fascista y la dictadura desenfrenada. En efecto, no sólo se ha convertido a la población no europea en víctima de esta política, sino que ella ha invadido también los derechos y libertades del pueblo europeo, como lo revela la ingerencia del Estado en la libertad de los individuos para viajar por el extranjero, en el derecho de los padres de educar a sus hijos, en la libertad de la prensa y en la libertad de los sindicatos para dirigir sus propios asuntos.

Es un hecho histórico que desde que el Gobierno que Vd. preside llegó al poder, ha tratado de imponer la política de la segregación racial sin la menor consideración hacia los sentimientos del pueblo y con consecuencias desastrosas para todo el país. Las relaciones raciales han llegado a la etapa más crítica de la historia de nuestro país. Ha habido incitación desenfrenada a la animosidad y a los prejuicios raciales entre los diferentes grupos de población, y se ha hecho una propaganda racial

incesante. La policía ha recurrido cada vez más a la violencia y a la intimidación y se han producido con frecuencia motines raciales que habían sido desconocidos hasta ahora. Se echa de ver la constante tendencia a conceder poderes ilimitados y arbitrarios a los ministros, poderes que, en virtud de las disposiciones de las diversas leyes aprobadas por su Gobierno, se emplean para aplastar los derechos y libertades, particularmente los derechos de la población no europea. Se ha notado un continuo empobrecimiento del pueblo y una alza marcada y constante en el costo de la vida, aplicándose brutalmente las *Pass Laws*, privando por la fuerza a los campesinos africanos de la única riqueza que tienen, su ganado, y esclavizando a la población africana rural con la *Native Laws Amendment Bill*.

En vista de que esta situación empeoraba cada día la Conferencia del African National Congress resolvió aprobar un plan de acción encaminado a obtener la derogación de la *Group Areas Act*, la *Bantu Authorities Act*, la *Suppression of Communism Act*, la *Separate Representation of Voters' Act*, las *Pass Laws* y los reglamentos para la requisición del ganado, como paso inmediato para aliviar la opresión de la población no europea y salvar a nuestro país de la catástrofe, impidiéndole caer en el caos nacional y desgarrarse en conflictos cada día mayores. Este plan de acción lo aprobó la Conferencia del South African Indian Congress reunida en Johannesburg, el 25, 26 y 27 de enero de 1952. En virtud de esta decisión, se nos han dado instrucciones de comunicar a Vd. el apoyo sin reservas del South African Indian Congress al llamamiento hecho a su Gobierno por el African National Congress, al efecto de que sean derogadas las precitadas leyes. En caso de fracasar este llamamiento, el South African Indian Congress participará con el African National Congress en las reuniones y manifestaciones de protesta que se celebrarán el 6 de abril de 1952 como preludio a la aplicación del Plan de Resistencia a las Leyes Injustas.

Con fe perdurable y confianza tranquila en la verdad y en la justicia de nuestra causa, y convencidos firmemente de los ideales y principios democráticos, formulamos este llamamiento de apoyo, a pesar del contenido de la respuesta de Vd. a la carta del African National Congress.

Afirmamos solemnemente que la colectividad india de la Unión Sudafricana es una población sudafricana, y que vivirá y trabajará por el progreso y prosperidad del país apoyada en los principios de igualdad de derechos y de oportunidades para todos los sectores de la población, sea cual fuere su raza, sexo, color o religión, perseverando en firme alianza con las organizaciones nacionales de la población no europea y con todos los europeos amantes de la democracia que luchan por una Sudáfrica libre y democrática.

Declaramos categóricamente y sin vacilar que nuestra lucha no se dirige contra ningún grupo nacional; que no abrigamos mala intención ni mala voluntad para nadie y que nuestra lucha se dirige únicamente contra las leyes injustas.

El pueblo indio en la Unión Sudafricana conserva la orgullosa herencia de los preceptos y ejemplos del Mahatma Gandhi: devoción a la causa del derecho y la verdad, valor y determinación en la prosecución de las luchas pacíficas contra la injusticia y la opresión.

Los pueblos no europeos no habrán de permitir su propia destrucción aceptando la *apartheid*: ello sería un crimen contra la humanidad. Nuestro ideal es claro,

nuestro deber definido, nuestros esfuerzos pacíficos, y nuestra resolución de no sucumbir bajo los males de la política de segregación racial, inquebrantable. En esta histórica era de una mayor democracia e independencia de los pueblos, así grandes como pequeños, nosotros en la Unión Sudafricana damos también expresión al impulso natural hacia la libertad y los derechos democráticos del pueblo, pues ahí descansa el verdadero *Pad van Suid Afrika* ("Camino de la Unión Sudafricana").

En interés de la paz, de la humanidad, y del futuro bienestar de nuestro país, así como de nuestros pueblos, esperamos que la justicia imparcial se imponga y que

las leyes que ofenden la dignidad del hombre y retardan el progreso de Sudáfrica sean derogadas.

Saludamos a Vd. muy atentamente,

(Firmado) Y. M. DADOO
(Presidente)
D. U. MISTRY
Y. A. CACHALIA
(Secretarios honorarios)

A. S. E. el Primer Ministro
de la Unión Sudafricana,
Cámara de la Asamblea,
El Cabo.

ANEXO VII

Lista de las Leyes de la Unión Sudafricana tomadas en consideración por la Comisión

(Esta lista ha sido preparada sobre la base de memorándums comunicados a la Comisión por los Gobiernos de ciertos Estados Miembros y completada por la Secretaría de la Comisión.)

Número de la ley	Fecha de entrada en vigor, título breve y título explicativo	Número de la ley	Fecha de entrada en vigor, título breve y título explicativo
	Año 1909		Año 1914
— —	Ley relativa a la organización del Africa del Sur (South Africa Act) Ley destinada a constituir la Unión Sudafricana.	27	20 julio, 1914. Ley relativa a las reuniones sediciosas (Riotous Assemblies Act) Ley destinada a modificar las disposiciones relativas a las reuniones sediciosas y a la dispersión de las mismas; a modificar la legislación penal en ciertos aspectos; a disponer la constitución de un tribunal penal especial para juzgar ciertos delitos; y a prever la expulsión del territorio de la Unión de las personas convictas de ciertos delitos.
	Año 1911		Año 1916
12	1° diciembre, 1911. Ley sobre las minas y los establecimientos industriales (Mines and Works Act) Ley destinada a refundir y modificar las disposiciones vigentes en la Unión en materia de explotación de minas y establecimientos industriales y de manejo de maquinarias, y a reglamentar la expedición de certificados de capacitación.	22	1° agosto, 1916. Ley relativa a la reglamentación, dirección y administración de los ferrocarriles y puertos (Railways and Harbour Regulation, Control and Management Act) Ley destinada a disponer la reglamentación, dirección y administración de los ferrocarriles, puertos y radas de la Unión, a definir las atribuciones, la jurisdicción, las funciones y las obligaciones de la Administración de Ferrocarriles y Puertos, y a regular otros asuntos conexos.
15	1° enero, 1912. Ley que reglamenta el empleo de la mano de obra indígena (Native Labour Regulation Act) Ley destinada a reglamentar la contratación y el empleo de trabajadores indígenas y disponer la reparación, en ciertos casos, de los accidentes del trabajo sufridos por los trabajadores indígenas.		Año 1921
	Año 1913		Año 1923
22	1° agosto, 1913. Ley relativa al control de la inmigración (Immigrants Regulation Act) Ley destinada a refundir y modificar las disposiciones vigentes en las distintas provincias de la Unión acerca de las personas cuya inmigración está prohibida, a disponer el establecimiento de un Departamento de Inmigración de la Unión, reglamentar la inmigración en la Unión o en cualquiera de sus provincias y disponer la expulsión de la Unión o de cualquiera de sus provincias de las personas indeseables.	18	8 junio, 1921. Ley relativa a los anticipos que pueden hacerse a los indígenas (Natives Advances Regulation Act) Ley destinada a fijar el monto de los anticipos que pueden hacerse a los indígenas sobre las sumas a ellos adeudadas en virtud de sus contratos de trabajo.
27	19 junio, 1913. Ley relativa a la compra y arrendamiento de bienes inmuebles por los indígenas (Natives Land Act) Ley que completa las disposiciones relativas a la compra y arrendamiento de bienes inmuebles por los indígenas y otras personas en las distintas partes de la Unión, y que regula otros asuntos en relación con la propiedad y ocupación de bienes inmuebles por los indígenas y otras personas.	21	1° enero, 1924. Ley relativa a los indígenas (zonas urbanas) (Natives (Urban Areas) Act) Ley destinada a mejorar las condiciones de residencia de los indígenas en las zonas urbanas o cerca de ellas, así como la administración de los asuntos indígenas en dichas zonas; a disponer el registro y mejor fiscalización de los contratos de trabajo de los indígenas en ciertas zonas y reglamentar las condiciones de ingreso de los indígenas en dichas zonas y su residencia en ellas; a

eximir a las "personas de color" de las obligaciones establecidas en las leyes relativas a los permisos de circulación; a restringir y reglamentar la posesión y el consumo de la cerveza *kaffir* y de otras bebidas embriagantes por los indígenas en ciertas zonas, y a regular otros asuntos conexos.

26 1° enero, 1924. *Ley sobre el abigeato* (Stock Theft Act)

Ley destinada a refundir y modificar las disposiciones vigentes en las distintas provincias de la Unión acerca del abigeato y del hurto de productos agrícolas.

Año 1924

11 8 abril, 1924. *Ley sobre la conciliación en la industria* (Industrial Conciliation Act)

Ley destinada a establecer disposiciones para la prevención y el arreglo, por medio de procedimientos de conciliación, de los conflictos entre empleadores y asalariados; para la inscripción y reglamentación de los sindicatos y oficinas privadas de colocación y para regular otros asuntos conexos.

Año 1925

27 ^a *Ley de salarios* (Wage Act)

Ley destinada a regular las condiciones de trabajo y las escalas de salarios y otras sumas pagaderas a los trabajadores, a instituir una junta de salarios y a prever investigaciones sobre los salarios y las condiciones de trabajo.

41 1° enero, 1926. *Ley sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas* (Native Taxation and Development Act)

Ley destinada a refundir y modificar la ley sobre la tributación de los indígenas y a asignar fondos adicionales para la mejora de la condición, la educación y el gobierno local de los indígenas.

Año 1926

25 — *Ley que modifica la ley No. 12 de 1911 sobre las minas y los establecimientos industriales* (Mines and Works Act, 1911, Amendment Act)

Ley destinada a modificar la sección cuarta de la ley de 1911 sobre las minas y los establecimientos industriales.

26 1° junio, 1926. *Ley que modifica la ley relativa a los amos y los sirvientes* (Transvaal y Natal) (Masters and Servants Law (Transvaal and Natal) Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley vigente en las provincias del Transvaal y de Natal sobre las relaciones entre amos y sirvientes.

28 1° enero, 1926. *Ley que modifica la Ley No. 41 de 1925 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas* (Natives Taxation and Development Act, 1925, Amendment Act)

Ley destinada a modificar la Ley de 1925 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas, y a establecer disposiciones sobre la recaudación de los los arriendos, derechos y otros gravámenes debidos en relación con la ocupación de bienes inmuebles por los indígenas.

Año 1927

5 30 septiembre, 1927. *Ley sobre los actos inmorales* (Immorality Act)

Ley que prohíbe el acceso carnal ilícito entre europeos e indígenas y otros actos relacionados con tal acceso.

^a Esta ley entrará en vigor en la fecha que fijará el Gobernador General mediante proclamación en la *Gazette*.

38 1° septiembre, 1927. *Ley sobre la administración de los asuntos indígenas* (Native Administration Act)

Ley destinada a mejorar la dirección y la administración de los asuntos indígenas.

Año 1928

22 1° enero, 1928. *Ley sobre pensiones de vejez* (Old Age Pensions Act)

Ley que establece un régimen de pensiones de vejez.

30 1° octubre, 1928. *Ley sobre las bebidas alcohólicas* (Liquor Act)

Ley destinada a refundir y modificar las disposiciones referentes a la regulación del suministro de bebidas embriagantes.

Año 1929

9 3 abril, 1929. *Ley que modifica la ley No. 38 de 1927 sobre la administración de los asuntos indígenas* (Native Administration Act, 1929)

Ley destinada a modificar la ley de 1927 sobre la administración de los asuntos indígenas.

Año 1930

18 21 mayo, 1930. *Ley que concede el derecho de sufragio a las mujeres* (Women's Enfranchisement Act)

Ley que establece disposiciones para la inscripción de las mujeres como electores para que puedan votar en las elecciones de los miembros de la Asamblea de la Unión (*House of Assembly*) y de los Consejos Provinciales, y para habilitarlas a ser candidatas, elegidas y a actuar como senadores y como miembros de la Asamblea de la Unión o de los Consejos Provinciales.

19 21 mayo, 1930. *Ley que modifica la ley relativa a las reuniones sediciosas* (Riotous Assemblies (Amendment) Act)

Ley encaminada a ampliar el campo de aplicación de la ley relativa a las reuniones sediciosas y a reforzar la legislación penal.

23 ^b *Ley que modifica la ley No. 27 de 1925 sobre los salarios* (Wage Act, 1925, Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1925 sobre los salarios.

24 14 junio, 1930. ^c *Ley que modifica la ley No. 11 de 1924 sobre la conciliación en la industria* (Industrial Conciliation (Amendment) Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1924 relativa a la conciliación de los conflictos del trabajo en la industria.

25 30 mayo, 1930. *Ley que modifica la ley No. 21 de 1923 relativa a los indígenas* (Zonas urbanas) (Natives (Urban Areas) Act, 1923)

Ley destinada a modificar la ley relativa a las condiciones de residencia y trabajo de los indígenas en las zonas urbanas.

Año 1931

37 10 junio, 1931. *Ley que modifica la ley No. 41 de 1925 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas* (Natives Taxation and Development (Amendment) Act)

Ley destinada a modificar y completar la ley de 1925 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas.

^b Esta ley entrará en vigor en una fecha que será fijada por el Gobernador General mediante proclamación publicada en la *Gazette*. Véase proclamación No. 116, publicada en la *Gazette Extraordinary* No. 1881, de fecha 13 de junio de 1930.

^c Véase Proclamación No. 117 publicada en la *Gazette Extraordinary* No. 1881, de fecha 13 de junio de 1930.

- 41 10 junio, 1931. *Ley que modifica las disposiciones relativas al derecho de sufragio* (Franchise Laws Amendment Act)
Ley destinada a modificar las disposiciones relativas al derecho de sufragio.

Año 1932

- 24 ^a *Ley relativa a los contratos de trabajo de los indígenas* (Native Service Contract Act)
Ley destinada a modificar las disposiciones vigentes en el Transvaal y Natal sobre los amos y los sirvientes, a ampliar el alcance de la ley de 1913 sobre la compra y arrendamiento de bienes inmuebles por los indígenas, a aplicar un impuesto a ciertos propietarios de tierras y a regular otros asuntos conexos.

Año 1936

- 11 ^c *Ley relativa a los ciegos* (Blind Persons Act)
Ley que establece disposiciones para el pago de pensiones a los ciegos, así como de subsidios destinados a mejorar su situación, y para regular otros asuntos conexos.
- 12 10 julio, 1936. *Ley sobre la representación de los indígenas* (Representation of Natives Act)
Ley destinada a establecer disposiciones especiales para la representación de los indígenas en el Parlamento y en el Consejo Provincial de la Provincia del Cabo de Buena Esperanza y, al efecto, modificar la ley vigente en esa provincia respecto de la inscripción de los indígenas como electores para las elecciones al Parlamento o al Consejo Provincial; a establecer un Consejo Representativo de los indígenas de la Unión y a regular otros asuntos conexos.
- 18 31 agosto, 1936. *Ley sobre el establecimiento de un Fondo Fiduciario Indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas* (Native Trust and Land Act)
Ley destinada a establecer el *South African Native Trust* (Fondo Fiduciario Indígena del África del Sur) y definir su finalidad; a completar las disposiciones relativas a la adquisición y ocupación de tierras por los indígenas y otras personas; a modificar la Ley No. 27 de 1913, y a regular otros asuntos conexos.

Año 1937

- 1 1° febrero, 1937. *Ley sobre los extranjeros* (Aliens Act)
Ley destinada a restringir y reglamentar la entrada de ciertos extranjeros en la Unión y su residencia temporal en ella, así como a restringir y reglamentar el derecho de toda persona a cambiar de patronímico.
- 25 ^a *Ley sobre las prestaciones de desempleo* (Unemployment Benefit Act)
Ley destinada a establecer el pago de prestaciones a los trabajadores de ciertas industrias que, siendo aptos para el trabajo y estando dispuestos a trabajar, se encuentran sin empleo, y a regular otros asuntos conexos.
- 28 1° julio, 1937. *Ley sobre la posesión de armas y municiones* (Arms and Ammunition Act)
Ley destinada a refundir y modificar las leyes vigentes en las distintas provincias de la Unión acerca de la posesión de armas y municiones.
- 36 ^a *Ley sobre la conciliación en la industria* (Industrial Conciliation Act)
Ley que establece disposiciones para la inscripción de los sindicatos y las organizaciones de empleadores y reglamentar sus actividades, para la prevención y el arreglo

^a Esta ley fué publicada por primera vez en la *Gazette Extraordinary* No. 2040, de fecha 30 de mayo de 1932.
^c Esta ley fué publicada por primera vez en la *Gazette Extraordinary* No. 2344, del 7 de abril de 1936.

de los conflictos entre empleadores y asalariados, para reglamentar las condiciones de trabajo mediante procedimientos de acuerdo y arbitraje, para fiscalizar las oficinas privadas de colocación y regular otros asuntos conexos.

- 44 ^a *Ley de salarios* (Wage Act)
Ley destinada a establecer una junta de salarios, fijar disposiciones para la determinación de las condiciones de trabajo y regular otros asuntos conexos.
- 46 ^a *Ley que modifica las leyes relativas a los indígenas* (Native Laws Amendment Act)
Ley destinada a modificar las disposiciones relativas a la presencia de indígenas en las zonas urbanas y a reglamentar la contratación y el empleo de trabajadores indígenas y la adquisición de tierras por los indígenas.

Año 1938

- 23 30 septiembre, 1938. *Ley que modifica la ley No. 12 de 1936 sobre la representación de los indígenas* (Representation of Natives (Amendment) Act)
Ley destinada a modificar la ley de 1936 relativa a la representación de los indígenas.

Año 1939

- 17 ^a *Ley que modifica la ley No. 18 de 1936 sobre el establecimiento de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas* (Native Trust and Land Amendment Act)
Ley destinada a modificar la ley de 1936 sobre el establecimiento de un fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas.
- 25 — *Ley que modifica las disposiciones relativas a la tributación de los indígenas* (Natives Taxation (Amendment) Act)
Ley destinada a enmendar la ley relativa a la tributación de los indígenas y a la recaudación de los arriendos, derechos y otros gravámenes debidos en relación con la ocupación de bienes inmuebles por los indígenas.
- 26 ^a *Ley relativa a la inscripción de los extranjeros* (Aliens Registration Act)
Ley que establece disposiciones para la inscripción y vigilancia de los extranjeros y regular otros asuntos conexos, así como para el castigo, reclusión y deportación de los extranjeros que hayan infringido ciertas disposiciones relativas a los extranjeros.

NOTA: Esta ley y los reglamentos destinados a aplicarla se aplicarán también en el Territorio bajo mandato del África Sudoccidental y en el puerto y establecimiento de Walvis Bay.

Año 1941

- 22 ^a *Ley relativa a las fábricas, las maquinarias y los trabajos de construcción* (Factories, Machinery and Building Work Act)
Ley que establece disposiciones sobre el registro e inspección de las fábricas, la reglamentación de las horas y condiciones de trabajo en las fábricas, la vigilancia del empleo de maquinarias, las precauciones que deben tomarse para evitar accidentes a las personas empleadas en trabajos de construcción o excavación, y para regular otros asuntos conexos.
- 30 ^c *Ley sobre la indemnización de los accidentes del trabajo* (Workmen's Compensation Act)
Ley destinada a modificar y refundir las disposiciones relativas a las indemnizaciones pagaderas en caso de in-

^c Esta ley entrará en vigor en la fecha que fijará el Gobernador General mediante proclamación publicada en la *Gazette*; no obstante, las disposiciones de esta ley que den derecho a una indemnización no entrarán en vigor hasta una fecha que será fijada de la misma manera.

validez debida a accidentes del trabajo o enfermedad profesional contraída por el trabajador en el curso de su trabajo, o en caso de muerte causada por tal accidente o enfermedad.

- 45 — *Ley que instituye un régimen de pensiones para los ex combatientes* (War Veterans Pensions Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1919 relativa a las pensiones pagaderas a los ex combatientes, la ley de 1920 que modificó la ley de 1919 sobre pensiones por servicios de guerra y la ley de 1940 que instituyó pensiones especiales y una moratoria motivada por el estado de guerra; a disponer el pago de pensiones a ciertas personas que prestaron servicios en la guerra angloboer de 1899-1902, o en la gran guerra de 1914-1920, y la concesión de ciertos subsidios adicionales a ciertas pensiones.

Año 1942

- 16 — *Ley que modifica la ley No. 26 de 1923 sobre el abigeato* (Stock Theft Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1923 relativa al abigeato y al hurto de productos agrícolas.

- 17 — *Ley que modifica la ley No. 25 de 1937 sobre las prestaciones de desempleo* (Unemployment Benefit Amendment Act)

Ley destinada a enmendar la ley de 1937 relativa al pago de prestaciones de desempleo.

- 22 — *Ley que modifica la ley No. 44 de 1937 sobre los salarios* (Wage Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1937 sobre los salarios.

- 42 — *Ley que modifica las disposiciones relativas a la administración de los asuntos indígenas* (Native Administration Amendment Act)

Ley destinada a enmendar las disposiciones vigentes en materia de administración de los asuntos indígenas.

- 44 — *Ley que modifica la ley No. 45 de 1941 que instituyó un régimen de pensiones para los ex combatientes* (War Veterans Pensions Amendment Act)

Ley destinada a modificar y refundir las disposiciones relativas al pago de pensiones a los ex combatientes.

Año 1943

- 21 — *Ley que modifica las disposiciones relativas a la administración de los asuntos indígenas* (Native Administration Amendment Act)

Ley destinada a enmendar la ley relativa a la administración de los asuntos indígenas de 1927, y la ley de Natal No. 46 de 1887.

- 35 — *Ley que impone restricciones a la cesión y ocupación de tierras en el Transvaal y Natal* (Trading and Occupation of Land Restrictions Act) (Transvaal and Natal)

Ley destinada a completar las disposiciones relativas a las restricciones impuestas a la cesión y ocupación de tierras por los asiáticos en la Provincia del Transvaal y a imponer restricciones a la adquisición y ocupación de tierras en la Provincia de Natal.

Año 1944

- 36 — *Ley que modifica las disposiciones relativas a los indígenas* (Native Laws Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley No. 21 de 1923 relativa a los indígenas (zonas urbanas), la ley No. 41 de 1925 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas, la ley No. 38 de 1927 sobre la administración de los indígenas, la ley No. 24 de 1932 sobre los contratos de trabajo de los indígenas y la ley de

1909 relativa a los barrios reservados (explotaciones privadas) vigentes en la Colonia del Cabo de Buena Esperanza; a reglamentar la venta de ciertos cereales a los indígenas, y la compra, adquisición y posesión de estos cereales por los indígenas en zonas vecinas a las zonas urbanas; y a establecer disposiciones encaminadas a designar a ciertos órganos gubernativos locales como autoridades municipales a los efectos de ciertas disposiciones de la ley No. 21 de 1923.

- 37 ^a *Ley sobre el aprendizaje* (Apprenticeship Act)

Ley destinada a reglamentar la formación y el empleo de aprendices y menores de edad en algunos oficios, y a regular otros asuntos conexos.

- 48 ^e *Ley que modifica las disposiciones relativas a las pensiones* (Pension Laws Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1919 que instituyó pensiones especiales de guerra, la ley de 1928 sobre las pensiones de vejez, la ley No. 11 de 1936 relativa a los ciegos, la ley No. 45 de 1941 que instituyó un régimen de pensiones para los ex combatientes y la ley No. 44 de 1942 que modificó la ley No. 45 de 1951.

Año 1945

- 25 — *Ley que refunde las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas)* (Natives (Urban Areas) Consolidation Act)

Ley destinada a refundir las leyes vigentes en la Unión que contienen disposiciones encaminadas a mejorar las condiciones de residencia de los indígenas en las zonas urbanas o cerca de ellas así como la administración de los asuntos indígenas en dichas zonas; a prever el registro y mejor fiscalización de los contratos de trabajo de los indígenas en ciertas zonas y a reglamentar las condiciones de ingreso de los indígenas en estas zonas y su residencia en ellas; a eximir a las personas de color de las obligaciones impuestas por las leyes relativas a los permisos de circulación; a restringir y reglamentar la posesión y el consumo de la cerveza *kaffir* y de otras bebidas embriagantes por los indígenas en ciertas zonas; y a regular otros asuntos conexos.

- 27 — *Ley que modifica la ley No. 30 de 1941 sobre la indemnización de los accidentes del trabajo* (Workmen's Compensation Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1941 sobre la reparación de los accidentes del trabajo.

- 29 1º abril, 1945. *Ley relativa al modo de sufragar la instrucción de los indígenas* (Native Education Finance Act)

Ley destinada a establecer disposiciones relativas al modo de sufragar la instrucción de los indígenas, a establecer una Junta Consultiva de la Unión en cuestiones de educación de los indígenas y regular otros asuntos conexos; a modificar las leyes No. 41 de 1925, No. 46 de 1925 y No. 12 de 1936.

- 34 ^a *Ley sobre la inscripción con fines de empleo* (Registration for Employment Act)

Ley destinada a disponer la inscripción de los desocupados, a establecer juntas encargadas de las cuestiones de menores, y a regular otros asuntos conexos.

- 43 — *Ley que modifica las disposiciones relativas a los indígenas (zonas urbanas)* (Native (Urban Areas) Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley No. 25 de 1945 por la que se refundieron las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas).

^a La ley establece diferentes fechas de entrada en vigor para varias de sus disposiciones.

Año 1946

- 7 — Ley relativa al establecimiento de "personas de color" (Coloured Persons Settlement Act)

Ley destinada a establecer disposiciones para la creación de zonas reservadas al establecimiento de "personas de color", para la asignación a las "personas de color" de tierras situadas dentro de tales zonas, y para regular otros asuntos conexos.

- 24 ^a Ley que modifica la ley relativa a los ciegos (Blind Persons Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley No. 11 de 1936 sobre los ciegos y la ley No. 45 de 1941 que instituyó pensiones para los ex combatientes.

- 28 — Ley sobre la tenencia de tierras por los asiáticos y sobre la representación de los indios (Asiatic Land Tenure and Indian Representation Act)

Ley destinada a imponer restricciones respecto a la adquisición y ocupación de bienes raíces en la provincia de Natal; a modificar la ley relativa a la propiedad y ocupación de bienes raíces en la provincia del Transvaal; a establecer disposiciones especiales para la representación en el Parlamento de los indios de las provincias de Natal y del Transvaal, y para la representación en el Consejo Provincial de Natal de los indios en esa provincia, y a regular otros asuntos conexos.

- 36 ^a Ley que instituye subsidios para las personas incapacitadas (Disability Grants Act)

Ley destinada a establecer el pago de subsidios a las personas que, por sufrir invalidez física o mental, no pueden subvenir a su propio sustento, y a regular otros asuntos conexos.

- 42 — Ley que modifica las disposiciones relativas a los indígenas (Native Urban Areas) Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1945 por la que se refundieron las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas).

- 47 ^a Ley relativa a la silicosis (Silicosis Act)

Ley destinada a modificar y refundir las disposiciones relativas a la tisis de los mineros, y a ampliar el campo de aplicación de esas disposiciones.

- 53 ^a Ley sobre el seguro de desempleo (Unemployment Insurance Act)

Ley destinada a establecer una caja de seguro de desempleo y disponer el pago de prestaciones a ciertos desempleados; a derogar la ley de 1937 sobre las prestaciones de desempleo; a disponer el paso al servicio del Gobierno de la Unión de los funcionarios de las cajas de seguro de desempleo establecidas en virtud de dicha ley y a regular otros asuntos conexos.

Año 1947

- 45 — Ley que modifica las leyes relativas a los indígenas (Native Laws Amendment Act)

Ley destinada a modificar la Ley No. 12 de 1936 relativa a la representación de los indígenas, la Ley No. 25 de 1945 por la que se refundieron las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas), la Ley No. 42 de 1946 por la que se enmendó la ley precedente y la ley de 1909 relativa a los barrios reservados vigentes en la Colonia del Cabo de Buena Esperanza.

Año 1948

- 41 — Ley que modifica las leyes relativas a las pensiones (Pension Laws Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1919 que instituyó pensiones especiales para los ex combatientes, la ley No. 22 de 1928 sobre las pensiones de vejez, la ley de

1936 relativa a los ciegos, la ley de 1936 relativa a las pensiones para los empleados públicos y los miembros de las fuerzas armadas, la ley No. 45 de 1941 relativa a las pensiones para los ex combatientes, la ley No. 44 de 1942 relativa a las pensiones para los ex combatientes y la ley No. 48 de 1944 por la que se modificaron las leyes relativas a las pensiones; y a establecer disposiciones para el aumento de las pensiones de los ex combatientes europeos.

- 47 — Ley que modifica las disposiciones relativas a los asiáticos (Asiatic Laws Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley No. 28 de 1946 sobre la tenencia de tierras por los asiáticos y sobre la representación de los indios.

Año 1949

- 36 ^a Ley que modifica la ley sobre la reparación de los accidentes del trabajo (Workmen's Compensation Amendment Act)

Ley destinada a modificar a la Ley No. 30 de 1941 sobre la reparación de los accidentes del trabajo.

- 41 ^b Ley que modifica la ley sobre el seguro de desempleo (Unemployment Insurance Amendment Act)

Ley destinada a modificar la Ley No. 53 de 1946 sobre el seguro de desempleo.

- 44 ¹ Ley relativa a la ciudadanía sudafricana (South African Citizenship Act)

Ley que establece disposiciones relativas a la atribución de la ciudadanía sudafricana y regula otros asuntos conexos.

- 49 ^a Ley que modifica las disposiciones relativas a los ferrocarriles y puertos (Railways and Harbours Acts Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1912 sobre los servicios de ferrocarriles y puertos, la Ley No. 22 de 1916 sobre la reglamentación, dirección y administración de ferrocarriles y puertos, la ley de 1925 sobre los servicios de ferrocarriles y puertos, y la ley de 1925 sobre la creación de cajas de jubilación para los funcionarios de ferrocarriles y puertos; a autorizar la expedición de certificados de empleo permanente a ciertas personas; y a regular otros asuntos conexos.

- 53 — Ley que modifica la ley sobre la tenencia de tierras por los asiáticos (Asiatic Land Tenure Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley relativa a la propiedad y ocupación de bienes raíces en las provincias del Transvaal y de Natal.

- 55 — Ley que prohíbe los matrimonios mixtos (Prohibition of Mixed Marriages Act)

Ley destinada a prohibir los matrimonios entre europeos y no europeos, y a regular otros asuntos conexos.

- 56 — Ley que modifica las leyes relativas a los indígenas (Native Laws Amendment Act)

Ley destinada a modificar la Ley No. 15 de 1911 sobre reglamentación del empleo de la mano de obra indígena, la Ley de 1920 sobre los asuntos indígenas, la Ley No. 41 de 1925 sobre la tributación y la mejora de la condición de los indígenas, la Ley No. 38 de 1927 relativa a la administración de los asuntos indígenas, la Ley No. 9 de 1929 que modificó la Ley No. 38 de 1927 y la ley de 1936 sobre la creación del Fondo fiduciario indígena y sobre las tierras reservadas a los indígenas; a eximir ciertas tierras sometidas al control del Fondo fiduciario indígena sudafricano de las disposiciones que rigen el

^a Respecto de la fecha de entrada en vigor, véase el párrafo 19 de esta ley.

¹ Respecto de la fecha de entrada en vigor, véase el párrafo 38 de esta ley.

establecimiento de barrios o relativas al urbanismo; y autorizar que se exceptúen de la aplicación de las disposiciones de ciertas leyes las tierras en que están alojados indígenas empleados en empresas mineras o industriales; y a derogar ciertas disposiciones de la proclamación No. 2 de 1885 y la Ley No. 7 de 1924 vigentes en la Bchuania británica.

Año 1950

- 15 — *Ley que modifica las disposiciones relativas a la tenencia de tierras por los asiáticos* (Asiatic Land Tenure Amendment Act)

Ley destinada a modificar las disposiciones relativas a la propiedad y ocupación de bienes raíces en las provincias de Transvaal y de Natal.

- 21 — *Ley que modifica la ley sobre los actos inmorales* (Immorality Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley No. 5 de 1927 sobre los actos inmorales a fin de prohibir el acceso carnal ilícito entre europeos y no europeos; y a regular otros asuntos conexos.

- 30 — *Ley sobre el registro de la población* (Population Registration Act)

Ley destinada a establecer disposiciones para la elaboración de un registro de la población de la Unión; para la expedición de tarjetas de identidad a las personas cuyos nombres estén inscritos en el registro; y a regular otras cuestiones conexas.

- 41 ¹ *Ley que establece zonas reservadas* (Group Areas Act)

Ley destinada a establecer zonas reservadas a los diferentes grupos étnicos, a disponer la fiscalización de la adquisición de bienes raíces y de la ocupación de tierras y edificios, y a regular otros asuntos conexos.

- 44 — *Ley sobre la represión del comunismo* (Suppression of Communism Act)

Ley destinada a declarar que el Partido Comunista del Africa del Sur es una organización ilegal; a establecer disposiciones para declarar ilegales a otras organizaciones que fomentan actividades comunistas y para prohibir ciertas publicaciones periódicas y de otro tipo; a prohibir ciertas actividades comunistas; y a regular otros asuntos conexos.

Año 1951

- 27 ^a *Ley sobre los trabajadores indígenas de la construcción* (Native Building Act)

Ley destinada a establecer disposiciones para la formación profesional y la inscripción de los trabajadores indígenas de la construcción; para reglamentar las condiciones de empleo y de trabajo de esos trabajadores, y para regular otros asuntos conexos.

- 46 — *Ley relativa a la representación separada de ciertas categorías de electores* (Separate Representation of Voters Act)

Ley destinada a establecer disposiciones para que los europeos y los no europeos de la provincia del Cabo de Buena Esperanza tengan representación separada en el Parlamento y en el Consejo Provincial de esa provincia, y, a tal efecto, modificar la ley relativa a la inscripción de los europeos y los no europeos en el registro de electores para las elecciones al Parlamento y a dicho consejo provincial; a modificar la ley relativa a la inscripción de los no europeos y de los indígenas de la provincia de Natal en el registro de electores para las elecciones al Parlamento y al Consejo Provincial de Natal; a establecer una junta encargada de los asuntos concernientes

a las personas de color (*coloured*); y a regular otros asuntos conexos.

- 47 ^k *Ley que modifica las disposiciones relativas a las pensiones* (Pension Laws Amendment Act)

Ley destinada a modificar la Ley No. 22 de 1928 sobre las pensiones de vejez, la Ley No. 11 de 1936 sobre los ciegos, la ley No. 44 de 1942 que instituyó pensiones para los ex combatientes, la Ley No. 36 de 1946 sobre los subsidios por invalidez y la ley de finanzas de 1950; a disponer la supresión de las limitaciones impuestas por la segunda cláusula de la sección 63 de la Ley No. 32 de 1895 (Cabo) respecto de las pensiones pagaderas con cargo a la sección de administración pública de la Caja de Pensiones de Viudez del Cabo; a disponer la liquidación de la Caja establecida en virtud de la sección 41 de la Ley No. 19 de 1908 (Transvaal); a establecer el pago de primas a las personas que reciben ciertas pensiones, subsidios o auxilios; y a extender la aplicación de las disposiciones de la ley de 1942 sobre las pensiones para los ex combatientes a ciertos miembros de las fuerzas permanentes de la Unión Sudafricana.

- 52 ¹ *Ley relativa a la prevención de la ocupación ilegal de bienes raíces* (Prevention of Illegal Squatting Act)

Ley destinada a establecer disposiciones para la prevención y represión de la ocupación ilegal de bienes raíces de propiedad pública o privada.

- 68 — *Ley relativa a las autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes* (Bantu Authorities Act)

Ley destinada a disponer la institución de ciertas autoridades encargadas del gobierno de las poblaciones bantúes y definir sus funciones; a suprimir el Consejo Representativo Indígena; a modificar la ley de 1920 sobre los asuntos indígenas y la ley de 1936 sobre la representación de los indígenas y a regular otros asuntos conexos.

Año 1952

- 24 — *Ley que modifica las disposiciones relativas a la ocupación ilegal de bienes raíces* (Illegal Squatting Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1951 relativa a la prevención de la ocupación ilegal de bienes raíces.

- 33 — *Ley que modifica las sanciones penales* (Criminal Sentences Amendment Act)

Ley destinada a modificar la ley de 1917 sobre el enjuiciamiento criminal y el régimen de la prueba, a fin de establecer penas especiales para ciertos delitos.

- 35 — *Ley que instituye una Alta Corte del Parlamento* (High Court of Parliament Act)

Ley destinada a instituir una Alta Corte del Parlamento, definir su jurisdicción y regular otros asuntos conexos.

- 54 — *Ley que modifica las disposiciones relativas a los indígenas* (Native Laws Amendment Act)

Ley destinada a modificar la Ley No. 15 de 1911 sobre la reglamentación del empleo de la mano de obra indígena, la Ley No. 27 de 1913 sobre la compra y arrendamiento de bienes raíces por los indígenas, la Ley No. 38 de 1927 sobre la administración de los indígenas, la Ley No. 9 de 1929 que enmendó la Ley No. 38 de 1927 y la Ley No. 25 de 1945 que refundió las leyes relativas a los indígenas (zonas urbanas); a derogar ciertas disposiciones de la proclamación No. 2 de 1885 vigentes en la Bchuania británica y a derogar la Ley No. 43 de 1945 que modificó las disposiciones relativas a los indígenas (zonas urbanas).

¹ Respecto de la fecha de entrada en vigor, véase el párrafo 37 de esta ley.

^k Véase párrafo 15.

¹ Respecto de la aplicación de la ley, véase el párrafo 10.

Número de la ley	Fecha de entrada en vigor, título breve y título explicativo
65	— <i>Ley que modifica la ley relativa a las zonas reservadas</i> (Group Areas Amendment Act) Ley destinada a modificar la Ley No. 41 de 1950 relativa al establecimiento de zonas reservadas a los diferentes grupos étnicos.
67	— <i>Ley relativa a la supresión de los permisos de circulación y a la uniformación de la documentación de los indígenas</i> (Natives (Abolition of Passes and Coordination of Documents) Act) Ley destinada a derogar las disposiciones relativas al porte por los indígenas de permisos de circulación; a disponer la expedición de libretas de documentación a los indígenas; a modificar la Ley No. 38 de 1927 sobre la administración de los indígenas, la Ley No. 24 de 1932 sobre los contratos de trabajo de los indígenas y la Ley No. 25 de 1945 que refundió las leyes relativas a los

Número de la ley	Fecha de entrada en vigor, título breve y título explicativo
	indígenas (zonas urbanas) y a regular otros asuntos conexos.
	Año 1953
3	— <i>Ley sobre la seguridad pública</i> (Public Safety Act) Ley destinada a establecer disposiciones sobre la seguridad pública y el mantenimiento del orden público en casos de emergencia, y a regular otros asuntos conexos.
8	— <i>Ley que modifica la legislación penal</i> (Criminal Law Amendment Act) Ley destinada a establecer penas más severas para ciertos delitos cometidos en determinadas circunstancias; a prohibir el ofrecimiento o la aceptación de ayuda financiera o de otra índole para cualquier forma de resistencia organizada contra las leyes de la Unión; y a regular otros asuntos conexos.

ANEXO VIII

(Véanse las páginas 181 y 182)

RHODESIA DEL SUR

Koloheri

BECHUANIA

AFRICA SUDOCCIDENTAL

PROVINCIA DEL CABO

OCEANO ATLANTICO

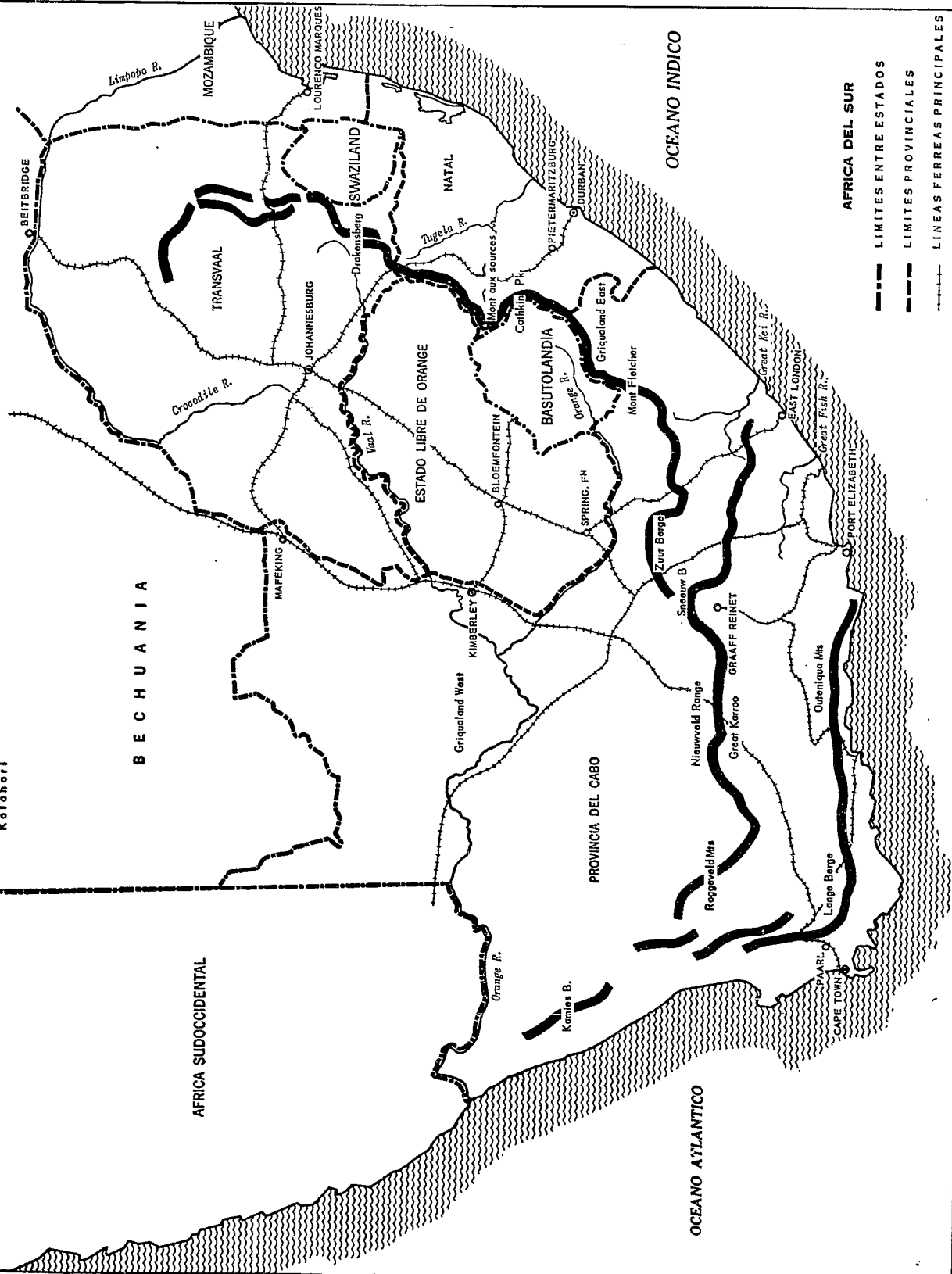
OCEANO INDICO

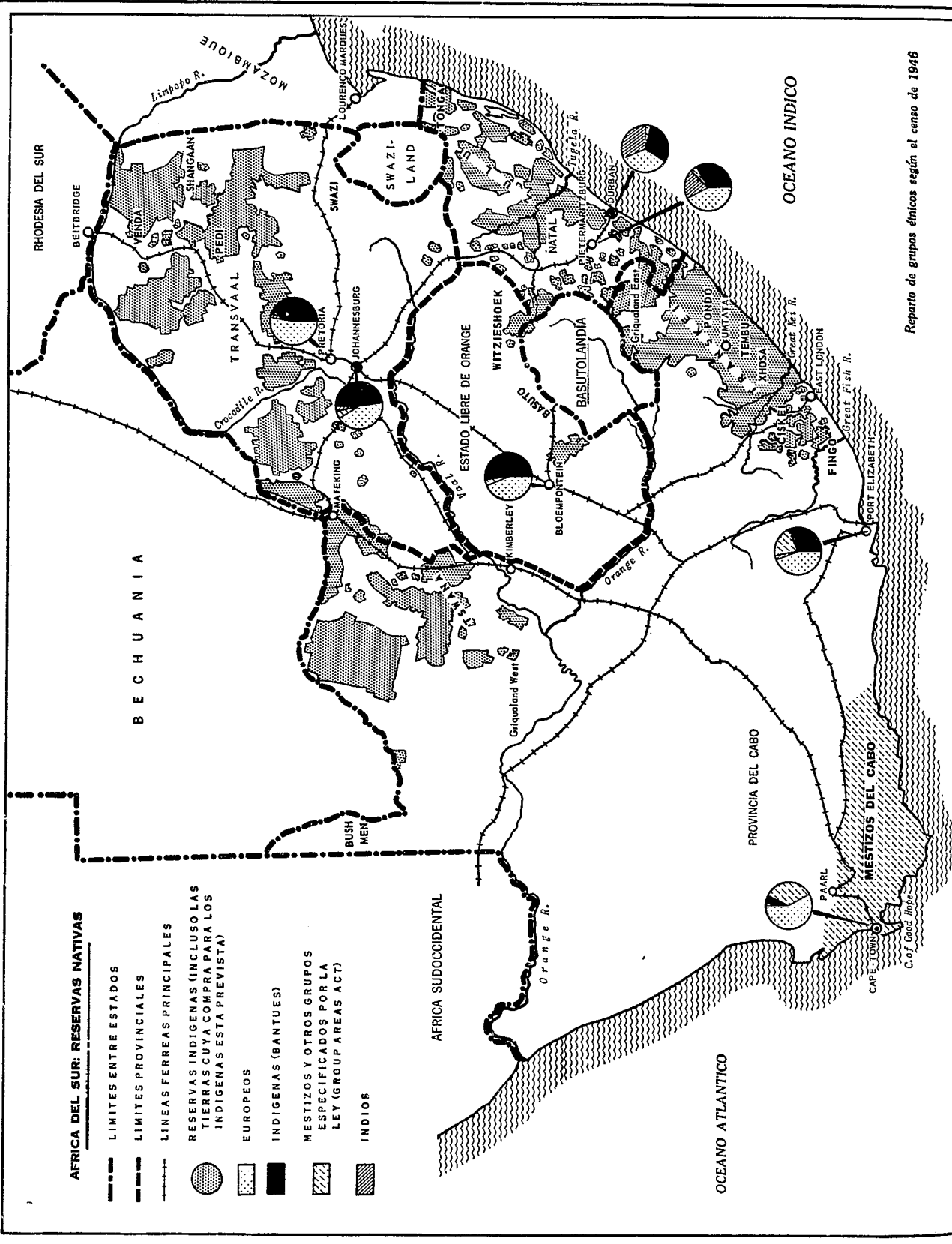
AFRICA DEL SUR

--- LIMITES ENTRE ESTADOS

--- LIMITES PROVINCIALES

--- LINEAS FERREAS PRINCIPALES





AFRICA DEL SUR: RESERVAS NATIVAS

- LÍMITES ENTRE ESTADOS
- - - LÍMITES PROVINCIALES
- - - LÍNEAS FERREAS PRINCIPALES
- RESERVAS INDIGENAS (INCLUSO LAS TIERRAS CUYA COMPRA PARA LOS INDIGENAS ESTA PREVISTA)
- EUROPEOS
- INDIGENAS (BANTUES)
- MESTIZOS Y OTROS GRUPOS ESPECIFICADOS POR LA LEY (GROUP AREAS ACT)
- INDIOS

Reparto de grupos étnicos según el censo de 1946

AGENTES DE VENTA DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

- ARGENTINA**
Editorial Sudamericana S.A., Alsino 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**
Livraría Agir, Rio de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte.
- CANADA**
Ryerson Press, 299 Queen St. West, Toronto.
Periodica, Inc., 4234 de la Roche, Montreal, 34.
- CEILAN**
The Associated Newspapers of Ceylon Ltd., Lake House, Colombo.
- CHECOSLOVAQUIA**
Českoslávsky 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, Taipeh, Taiwan.
Commercial Press, 211 Honan Rd., Shanghai.
- COLOMBIA**
Librería Latina, Carrera 6a., 13-05, Bogotá.
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**
Einer Munksgaard, Ltd., Nøstregade 6, København, K.
- ECUADOR**
Librería Científica, Guayaquil y Quito.
- EGIPTO**
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.
- EL SALVADOR**
Menuel Navas y Cia., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.
- ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**
Int'l Documents Service, Columbia Univ. Press, 2960 Broadway, New York 27, N.Y.
- ETIOPIA**
Agence Ethiopienne de Publicité, Box 128, Addis-Abeba.
- FILIPINAS**
Alema's Book Store, 749 Rizal Avenue, Manila.
- FINLANDIA**
Akateeminen Kirjakauppa, 2, Keskuskatu, Helsinki.
- FRANCIA**
Editions A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris V.
- GRECIA**
"Eleftheroudakis," Place de la Constitution, Athènes.
- GUATEMALA**
Goubaud & Cia. Ltda., 5a. Avenida sur 28, Guatemala.
- HAITI**
Librairie "A la Caravelle," Boite postale 111-B, Port-au-Prince.
- HONDURAS**
Librería Panamericana, Calle de la Fuente, 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**
Jajasan Pembangunan, Gunung Sahari 84, Djakarta.
- IRAK**
Mackenzie's Bookshop, Baghdad.
- IRAN**
Ketab-Khaneh Danesh, 293 Saedi Avenue, Tehran.
- ISLANDIA**
Bokaverslun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.
- ISRAEL**
Blumstein's Bookstores Ltd., 35 Allenby Road, Tel-Aviv.
- ITALIA**
Colibri S.A., Via Mercalli 36, Milano.
- LIBANO**
Librairie Universelle, Beyrouth.
- LIBERIA**
J. Momolu Kamara, 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 Ltd., 176 Anarkali, Lahore.
The Pakistan Cooperative Book Society, Chittagong and Dacca (East Pakistan).
- PANAMA**
José Menéndez, Plaza de Arango, Panamá.
- PARAGUAY**
Moreno Hermanos, Asunción.
- PERU**
Librería Internacional del Perú, S.A., Lima y Arequipa.
- PORTUGAL**
Livraría Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.
- REINO 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**
Prமான Mit Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
- TURQUIA**
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.
- UNION SUDAFRICANA**
Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.
- URUGUAY**
Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elío, Av. 18 de Julio 1333, Montevideo.
- VENEZUELA**
Distribuidora Escolar S. A. y Distribuidora Continental, Ferrnaguín a Cruz de Candelaria 178, Caracas.
- VIETNAM**
Papeterie-Librairie Nouvelle Albert Portal, Boite postale 283, Saigon.
- YUGOSLAVIA**
Drzavno Produccce, Jugoslovenska Knjige, 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. Saorbach, Gereonstrasse 25-29, Köln (22c).
Alex. Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
- EN AUSTRIA**
B. Willenstorff, Waagplatz, 4, Salzburg.
Gerold & Co., 1, Graben 31, Wien.
- EN ESPAÑA**
Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.
- EN JAPON**
Maruzen Company, Ltd., 6 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.

(5352)