

NACIONES UNIDAS

**INFORME
DE LA
COMISION PARA LA INFORMACION
SOBRE
TERRITORIOS NO AUTONOMOS**



ASAMBLEA GENERAL

**DOCUMENTOS OFICIALES : DECIMOTERCER PERIODO DE SESIONES
SUPLEMENTO No. 15 (A/3837)**

Nueva York, 1958

NOTA

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

INDICE

Parte I

Informe de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Constitución de la Comisión	1-6	1
II. Mesa	7	1
III. Subcomisión	8	1
IV. Programa	9-10	2
V. Declaraciones preliminares	11-12	2
VI. Condiciones sociales	13-37	2
VII. Situación económica	38-43	5
VIII. Situación de la enseñanza	44-52	5
IX. Cuestiones relativas a los resúmenes y análisis de la información ...	53-62	7
X. Colaboración internacional con respecto a la situación económica, social y de la enseñanza	63-71	8
XI. Informe sobre el progreso alcanzado en los territorios no autónomos	72-83	9
XII. Cuestión de la reconstitución de la Comisión	84-95	10
XIII. Labor futura de la Comisión	96-102	11
ANEXO I. Programa de la Comisión		11
ANEXO II. Resoluciones que se someten a la consideración de la Asamblea General		12

Parte II

Informe sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos

I. Introducción	1-7	14
II. Principios de adelanto social	8-22	15
III. Desarrollo de la comunidad	23-37	17
IV. Problemas sociales de la urbanización	38-62	20
V. Delincuencia de menores	63-67	22
VI. Evolución de la familia y medidas de protección social	68-89	23
VII. Aspectos sociales del desarrollo rural	90-103	27
VIII. Relaciones laborales	104-115	29
IX. Política de vivienda	116-127	30
X. Sanidad y nutrición	128-147	31
XI. Tendencias demográficas	148-152	34
XII. Relaciones raciales	153-168	35
ANEXO. Estudios sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos		37

Parte I

INFORME DE LA COMISION PARA LA INFORMACION SOBRE TERRITORIOS NO AUTONOMOS

I. Constitución de la Comisión

1. Por resolución 933 (X), aprobada el 8 de noviembre de 1955, la Asamblea General decidió prorrogar por un período de tres años el mandato de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos en condiciones iguales a las establecidas por las resoluciones 332 (IV) y 646 (VII), aprobadas respectivamente el 2 de diciembre de 1949 y el 10 de diciembre de 1952.

2. En virtud de las atribuciones de la Comisión, consignadas en la resolución 933 (X), la Asamblea General:

"5. *Encarga* a la Comisión que examine, dentro del espíritu de los párrafos 3 y 4 del Artículo 1 y del Artículo 55 de la Carta, los resúmenes y análisis de la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta acerca de las condiciones económicas, sociales y educativas en los territorios no autónomos, así como cualesquiera documentos preparados por los organismos especializados y cualesquiera informes o información sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General relativas a las condiciones económicas, sociales y educativas en los territorios no autónomos;

"6. *Encarga* a la Comisión que presente a la Asamblea General, en sus períodos ordinarios de sesiones, informes que contengan las recomendaciones sobre procedimiento que la Comisión estime adecuadas y las proposiciones de fondo que estime conveniente formular acerca de cuestiones técnicas de interés general, pero que no se refieran a ningún territorio en particular."

3. Con referencia al programa de trabajo de la Comisión, la Asamblea General, en su resolución 933 (X):

"*Considera* que la Comisión, sin perjuicio del examen anual de todas las cuestiones técnicas enumeradas en el inciso e del Artículo 73 de la Carta, debería estudiar sucesivamente y con especial atención la situación de la enseñanza y las condiciones económicas y sociales, y debería examinar la información transmitida a este respecto a la luz de los informes que la Asamblea General hubiese aprobado relativas a estas condiciones en los territorios no autónomos."

4. La Comisión está constituida por 14 Estados Miembros: los siete Estados Miembros encargados de la administración que transmiten información sobre territorios no autónomos y un número igual de otros Estados Miembros elegidos por la Cuarta Comisión en nombre de la Asamblea General. Como en 1957 expiró el mandato del Perú, la Cuarta Comisión, en nombre de la Asamblea General, eligió al Brasil como miembro de la Comisión. La composición de la Comisión en 1958 fué la siguiente:

Estados Miembros que transmiten información

Australia
Bélgica
Estados Unidos de América
Francia
Nueva Zelanda
Países Bajos
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte

Estados Miembros elegidos por la Asamblea General

Fecha de expiración del mandato

Brasil	1960
Ceilán	1959
China	1959
Guatemala	1959
India	1958
Irak	1958
Venezuela	1958

5. La Comisión se reunió en Nueva York, en la Sede de las Naciones Unidas, para su noveno período de sesiones, en el curso del cual celebró 19 sesiones entre el 14 de abril y el 16 de mayo de 1958. Con excepción de Bélgica, todos los miembros estuvieron representados en el noveno período de sesiones.

6. Los representantes de los siguientes organismos especializados asistieron a las sesiones de la Comisión y participaron en los debates: Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Organización Mundial de la Salud.

II. Mesa

7. En su (168a.) sesión inaugural, celebrada el 14 de abril, la Comisión eligió por aclamación la Mesa siguiente:

Presidente: Sr. Arthur S. Lall (India),

Vicepresidente: Sr. Francisco Alfonso Ravard (Venezuela),

Relator: Sr. Kevin T. Kelly (Australia).

III. Subcomisión

8. En su 175a. sesión, la Comisión designó una Subcomisión para que preparara un informe sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos. Esta Subcomisión estuvo integrada por los representantes de Ceilán, los Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, India, los Países Bajos y el Reino Unido, y contó con la asistencia del Relator y de los representantes de los organismos especializados. En su sesión inaugural, celebrada el 23 de abril de 1958, la Subcomisión eligió Presidente al Sr. Jan Vixseboxse, de los Países Bajos, y Vicepresidente al Sr. Yogendra Duraiswamy, de Ceilán. La Subcomisión celebró 11 sesiones y terminó su labor el 8 de mayo de 1958.

IV. Programa

9. En su 168a. sesión, la Comisión consideró el programa provisional (A/AC.35/11) preparado por el Secretario General. El representante de Ceilán propuso que el punto relativo a la información para las masas formara parte del tema concerniente a la situación social (tema 4), en vez de figurar en el tema relativo a la situación de la enseñanza (tema 6). El representante de Nueva Zelandia propuso que ese punto de la información para las masas continuara incluido en su totalidad en el tema relativo a la "Situación de la enseñanza" y que los aspectos sociales de la información para las masas se examinaran al considerar el punto h) del tema 4. La propuesta de Nueva Zelandia fué aceptada por el representante de Ceilán y así quedó acordado por la Comisión.

10. El programa aprobado figura en el Anexo I al presente informe.

V. Declaraciones preliminares

11. En la 168a. sesión, los representantes de Ceilán, India e Irak reservaron la posición de sus respectivos Gobiernos con respecto a la soberanía sobre la Nueva Guinea Neerlandesa (Irián Occidental). El representante de los Países Bajos reafirmó la soberanía de su Gobierno sobre la Nueva Guinea Neerlandesa, respecto de la cual ha transmitido información de conformidad con las obligaciones contraídas en virtud de la Carta. El representante de Australia declaró que no se había modificado la posición de su Gobierno respecto de la soberanía de los Países Bajos sobre la Nueva Guinea Neerlandesa.

12. Los representantes de Guatemala y el Reino Unido reservaron la posición de sus respectivos Gobiernos con respecto a la soberanía sobre Honduras Británica (Belice).

VI. Condiciones sociales

13. De acuerdo con el programa de trabajo que se indica en la resolución 933 (X) de la Asamblea General, la Comisión, en su noveno período de sesiones, prestó especial atención a las condiciones sociales en los territorios no autónomos. En respuesta a la invitación hecha por la Asamblea General en su resolución 745 (VIII), en las delegaciones de los Estados Unidos, Francia, Guatemala, los Países Bajos y el Reino Unido figuraron asesores especialistas en asuntos sociales. La Comisión examinó la situación social en las sesiones 169a. a 180a., inclusive.

14. Con arreglo al programa de estudios aprobado por la Comisión en su octavo período de sesiones, la Secretaría y los organismos especializados habían preparado varios estudios especiales relativos a los problemas de la familia y de la comunidad examinados dentro del cuadro de las transformaciones económicas y sociales y en relación con aspectos más amplios de la sanidad pública. La Comisión también tuvo ante sí los resúmenes preparados por el Secretario General, de la información transmitida por los Estados Miembros administradores correspondiente a 1956 o a 1956-1957. Entre los principales estudios preparados por la Secretaría, cabe mencionar los documentos sobre los aspectos sociales del desarrollo de las zonas urbanas, medidas de asistencia social para el bienestar económico de la familia, sociedades campesinas en transición, régimen

de tenencia de la tierra de los indígenas, delincuencia de menores, relaciones raciales, condiciones y tendencias demográficas, información para las masas y un documento de carácter general sobre la situación social que abarca distintos aspectos del desarrollo de la comunidad, las relaciones de trabajo y la vivienda, el urbanismo y la planificación rural. Entre los informes preparados por los organismos especializados figuraban estudios sobre los ingresos familiares en las zonas urbano-industriales y sobre los problemas de la vivienda obrera (OIT); evolución y problemas de las familias urbanas en el Africa al sur del Sahara (UNESCO); higiene maternoinfantil, población y sanidad en los territorios no autónomos y planificación sanitaria a largo plazo (OMS) y un informe sobre nutrición (FAO y OMS). Se dispuso asimismo de un informe del UNICEF sobre sus actividades. La lista de estudios especiales figura en el anexo a la Parte II del presente informe.

15. En 1955, la Comisión puso de relieve el concepto de desarrollo social en el sentido de que es "toda la serie de alteraciones y adelantos que intervienen en un territorio, considerada desde el punto de vista del bienestar progresivo de la sociedad y del individuo". En el presente año, la Comisión examinó los nuevos hechos ocurridos en el campo social teniendo presentes los principios de la Carta y los objetivos de política social que se enumeran en el informe de 1955. Durante los debates, los representantes de Australia, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido destacaron los principios de dicha política y examinaron los hechos recientes registrados en los territorios que se hallan bajo su administración; los representantes de Brasil, Ceilán, China, los Estados Unidos de América, Guatemala, India, Irak y Venezuela hicieron declaraciones sobre diversos aspectos del desarrollo en la esfera de las condiciones sociales. Los representantes de la FAO, la OIT, la UNESCO y la OMS complementaron la información presentada por sus organizaciones.

16. El representante de Australia afirmó que su Gobierno continuaba prestando en Papua atención fundamental a la tarea de fomentar una transformación social que dé lugar a que surja una sociedad nueva. Si bien era posible contribuir a que se forme esa sociedad nueva, la cual no puede ser creada arbitrariamente, era evidente que los papúes tenían el derecho de determinar las condiciones sociales en que deseaban vivir. Aunque actualmente sólo el 2,7% se hallaba libre de cualquier forma de influencia de la Administración, se esperaba que para 1959 todo el Territorio estuviera bajo el dominio total de la Administración. En Papua había habido ampliación de los servicios administrativos, progreso en la provisión de servicios de salud pública y desarrollo de la enseñanza, y había sido más intenso el esfuerzo de la comunidad y se había fomentado la educación social, como lo demostraba el que hubiese aumentado el número de sociedades cooperativas y de consejos de gobierno local. Se citaron ejemplos de la aplicación de la política de cooperación entre las Administraciones australiana y neerlandesa en Nueva Guinea.

17. El representante de Francia consideró que uno de los problemas sociales más importantes era la evolución de la familia que se estaba produciendo en las zonas urbanoindustriales como consecuencia de la influencia de la cultura occidental en la estructura social indígena. La política francesa tenía por objeto facilitar y guiar esta evolución a fin de que todos los elementos

de la población progresaran por igual. Estaban surgiendo familias africanas modernas, con la asistencia que proporcionan los centros de bienestar social y los trabajadores sociales capacitados. Desde el momento en que se implantó la *loi cadre*, se transfirió a las autoridades locales una buena parte de las responsabilidades en materia social. La Comisión quedó informada de las medidas legislativas y administrativas adoptadas por los gobiernos de los territorios para proteger los ingresos familiares en las zonas industriales, entre las cuales cabía mencionar las disposiciones para establecer la jornada de ocho horas, un día de descanso por semana, vacaciones pagadas y salarios mínimos garantizados, así como el establecimiento de un sistema de prestaciones familiares. Con arreglo al Código del Trabajo del 15 de diciembre de 1952, que estaba en vigor en todos los territorios franceses de ultramar, no había discriminación por razones de raza, sexo, edad o condición jurídica.

18. El representante de los Países Bajos expuso la aplicación de la política social en la Nueva Guinea Neerlandesa, refiriéndose entre otras cosas al plan de desarrollo para 1953-1956 y a las medidas adoptadas ulteriormente, en las que se tuvieron en cuenta los criterios establecidos por los diversos órganos de las Naciones Unidas. El dominio del Gobierno sobre el Territorio se había ido extendiendo gradualmente hasta abarcar a más de la mitad de la población calculada, y seguía extendiéndose a un ritmo mayor a medida que recibían formación profesional nuevas categorías de funcionarios. Se comenzó por establecer consejos de aldea y órganos consultivos, mediante los cuales la población asumió la responsabilidad de ocuparse de sus propios asuntos. Se inició un programa para promover actividades sociales en el ámbito regional. Se informó asimismo a la Comisión acerca de los adelantos recientes en diversas esferas, entre ellas las de la enseñanza, la de sanidad y de las investigaciones. Como se indicó en la declaración conjunta de los Gobiernos de los Países Bajos y de Australia, de 6 de noviembre de 1957, se intensificó la colaboración entre sus respectivos servicios administrativos en Nueva Guinea para beneficio de los habitantes.

19. El representante del Reino Unido declaró que durante el período 1954-1956 en los territorios no autónomos tanto los gobiernos como las poblaciones habían logrado progresos considerables. Señaló que al evaluar los progresos, un factor importante que se debía tener en cuenta era el grado de experiencia y de conciencia de sus responsabilidades sociales que hubiera adquirido una comunidad. Se estaba tratando de fomentar la participación activa de la población y de capacitar a dirigentes locales en todas las esferas de actividad y en todos los niveles. En Kenia y Uganda, por ejemplo, se habían establecido centros nacionales de formación profesional para los servicios de desarrollo de la comunidad. En general, en los territorios bajo administración del Reino Unido también se proporcionaba formación profesional en materia de instrucción cívica, higiene rural, vivienda, agricultura y organización de cooperativas y de sindicatos. Se informó a la Comisión de los progresos alcanzados en la formación de personal sanitario y en la lucha contra diversas enfermedades y su erradicación en los territorios. En la esfera de la medicina social se estaba prestando cada vez más atención a las necesidades de la familia y del individuo, particularmente mediante la educación de las mujeres.

20. El representante de los Estados Unidos subrayó que todas las políticas sociales debían basarse en las necesidades y aspiraciones de las poblaciones interesadas y acogió con agrado el éxito de la política que en materia de vivienda aplicaban Francia, Bélgica y el Reino Unido en sus territorios del África.

21. En declaraciones que formularon posteriormente, los representantes de Australia, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido proporcionaron más información sobre los aspectos sociales de la urbanización, incluso la vivienda y las medidas para el bienestar económico de la familia. El representante del Reino Unido también proporcionó a la Comisión material suplementario sobre la situación social y fotografías de las viviendas construidas en distintos territorios no autónomos.

22. Los representantes de la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS presentaron y ampliaron los informes preparados por sus organizaciones. La Comisión opinó que sus intervenciones constituyeron una importante contribución a sus debates.

23. El representante de la FAO informó a la Comisión acerca de la asistencia que su organización proporcionaba y podía proporcionar a los territorios no autónomos para el desarrollo rural, por ejemplo, en lo referente a cooperativas, tratos de crédito agrícola y trabajos de artesanía en las aldeas.

24. El representante de la OIT informó a la Comisión de los adelantos alcanzados recientemente dentro de las esferas de actividad de su organización, particularmente en África. Informó de que se había terminado y que en breve se publicaría un estudio general sobre las condiciones sociales y de trabajo, el cual proporcionaría una base para la labor de la OIT en el África. La OIT había decidido establecer una comisión consultiva para el África y crear allí una oficina regional. Había sido mayor la aplicación de los convenios de la OIT en los territorios no autónomos.

25. El representante de la UNESCO reafirmó la importancia que su organización asignaba al estudio científico sobre los aspectos sociales de la urbanización en los países que se hallan en una fase de rápido desarrollo económico e informó a la Comisión acerca de nuevos estudios y actividades de la UNESCO sobre la materia. Agregó que el informe sobre la evolución y los problemas de las familias urbanas en el África al sur del Sahara contenía una síntesis de las tendencias generales y de los problemas más urgentes.

26. El representante de la OMS señaló a la atención de la Comisión la escasez de personal médico en los territorios no autónomos, particularmente en las regiones donde las condiciones sanitarias eran deficientes. Enumeró una serie de recomendaciones formuladas por la OMS, relativas a la lucha contra las enfermedades transmisibles, la formación profesional de personal y la utilización de unidades sanitarias periféricas. Reiteró el ofrecimiento de la OMS de colaborar en la realización de estudios relacionados con la planificación general en los territorios no autónomos, si lo solicitaban los gobiernos metropolitanos interesados.

27. Los representantes de Brasil, Ceilán, China, Guatemala, India, Irak y Venezuela formularon declaraciones generales destacando los principios del progreso en la esfera de las condiciones sociales. En general, señalaron los progresos alcanzados en materia

social, particularmente en lo concerniente al impulso dado al desarrollo de la comunidad y al aumento del número de sindicatos y de cooperativas, lo cual demostraba la creciente participación de los habitantes de los territorios en la ejecución de las políticas y de los programas. Los citados representantes afirmaron que el progreso social no podía disociarse del progreso económico, educativo y político y subrayaron la importancia de coordinar y equilibrar las actividades que se realicen en esos campos. Señalaron que debía darse más importancia a los problemas de las zonas rurales, particularmente mediante la intensificación de los programas de desarrollo de la comunidad. Una de las tareas más urgentes en los territorios no autónomos consistía en reducir su vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos y elevar el nivel de vida de la población rural.

28. El representante de Ceilán instó a la Comisión a que examinara determinados problemas sociales dentro del cuadro general de la evolución de los pueblos en los diversos territorios hacia formas modernas de sociedad. Señaló la necesidad de disponer de dirigentes autóctonos y de aplicar una política social vigorosa que permita aumentar la cooperación entre las poblaciones indígenas y las administraciones de los territorios no autónomos.

29. El representante de la China apoyó la opinión anteriormente expresada por la Comisión de que para mejorar las condiciones de vida en las ciudades era preciso no sólo ejercer una acción administrativa directa, sino también evitar cambios profundos en la estructura social tradicional y reorganizar la sociedad en trance de transformación sobre una base nueva. Subrayó la necesidad de que se realice un minucioso estudio de los efectos de la urbanización y de la comercialización de las economías indígenas en la estructura tradicional de la familia y de la sociedad en las zonas urbanas y rurales.

30. El representante de Guatemala señaló una serie de problemas que suscita la urbanización en los territorios no autónomos y exhortó a que se realice una planificación urbana y rural de amplia visión. La función del gobierno debería consistir en dotar a los habitantes de las instituciones sociales básicas, ayudar a las comunidades a adaptarse a las condiciones de la vida moderna y participar cada vez más en su propio desarrollo. El citado representante observó asimismo que el desarrollo de la comunidad estaba adquiriendo mayor importancia como movimiento nacional en muchos territorios y constituía una base para la creación de las instituciones de gobierno local. Señaló que en los casos en que la implantación de las formas modernas de gobierno no se efectuaba con la suficiente rapidez, se corría el riesgo de crear un vacío político, y exhortó a que se intensificara la formación de dirigentes y de trabajadores de la comunidad.

31. El representante de la India manifestó que, con los cambios que se estaban registrando en los territorios, era necesario crear en las zonas urbanas condiciones que permitieran a los miembros de todas las razas participar en un pie de igualdad en todas las actividades urbanas. Expresó su esperanza de que los Estados Miembros encargados de la administración adoptaran medidas para estabilizar la fuerza de trabajo en las ciudades y que, al hacerlo, tomarían en cuenta las recomendaciones formuladas en su tercera reunión por la Comisión de Expertos en Política Social en Territorios no Metropolitanos, instituida por la OIT, y

relativas a los problemas de la vivienda obrera en los territorios no autónomos, así como las recomendaciones sobre salarios formuladas en su cuarta reunión. El desarrollo de la comunidad estaba ligado al desarrollo de las instituciones de gobierno local, ya que en ambos casos se trataba de educar al pueblo en la teoría y la práctica de la democracia. Informó a la Comisión de la experiencia obtenida por la India en la obra realizada para el desarrollo de la comunidad, la cual había puesto de manifiesto que la estrecha asociación del pueblo en la labor de formular y ejecutar los programas de desarrollo era imprescindible para el buen éxito del empeño.

32. El representante del Irak dijo que compartía la opinión de que para mitigar los efectos de los trastornos sociales en los territorios no autónomos, debía darse prioridad a los aspectos preventivos de las actividades sociales. Manifestó su satisfacción por los progresos alcanzados en el campo del urbanismo y la planificación rural y observó que un medio eficaz de solucionar en su país los problemas creados por la escasez de viviendas había sido el establecimiento de bancos oficiales para conceder créditos a largo plazo e interés reducido a los constructores de vivienda.

33. El representante de Venezuela subrayó que el progreso social debería ser examinado teniendo en cuenta las finalidades de la política social que se indican en el informe de la Comisión sobre las condiciones sociales correspondiente a 1955. La política social debería tender a asegurar el bienestar y a desarrollar la conciencia moral y cívica de los habitantes, a fin de aumentar su participación en la dirección de sus propios asuntos. Encomió la extensión y consolidación de los programas de desarrollo de la comunidad y el desarrollo de cooperativas y sindicatos en los territorios, todo lo cual demuestra la activa participación de los habitantes en el proceso de transformación de la sociedad.

34. Conforme a las sugerencias formuladas al examinar el programa (párrafo 9), la Comisión examinó también los aspectos sociales de la información para las masas. El representante del Reino Unido declaró que en los territorios del Reino Unido se reconocía toda la importancia que tiene la información para las masas en las actividades relacionadas con el desarrollo de la comunidad y la divulgación de conocimientos en general. Los funcionarios encargados del desarrollo de la comunidad utilizaban abundante material de ayuda visual y audiovisual. Se realizaban esfuerzos a fin de proporcionar, en la medida de las necesidades, literatura complementaria para las campañas de lucha contra el analfabetismo y de educación de adultos. Como ejemplo, citó las actividades del *East African Literature Bureau*, que prepara y distribuye literatura adecuada. La Comisión quedó asimismo informada de la reciente creación en el Reino Unido de un centro permanente que colaborará con los territorios de ultramar para que utilicen material de ayuda visual.

35. El representante de Ceilán estimó que la información para las masas podía contribuir considerablemente a mejorar las condiciones sociales y a preparar dirigentes locales. De la información que la Comisión tenía ante sí podía advertir que existía una demanda creciente de material de ayuda audiovisual destinado a divulgar información y a mejorar la educación. Teniendo en cuenta que el analfabetismo dificultaba el uso eficaz de dicho material, instó a que se realizaran esfuerzos para combatir el analfabetismo y a que se utilizaran más los idiomas locales, particularmente en

comentarios cinematográficos, programas de radio, libros y revistas.

36. La Comisión examinó también con cierta extensión el problema de la delincuencia de menores, aspectos de la sanidad pública y de las relaciones raciales. Los puntos de vista expuestos por los miembros de la Comisión figuran en el Informe Especial sobre las condiciones sociales, que constituye la Parte II del presente informe.

37. En la 186a. sesión, el Presidente de la Subcomisión presentó el informe sobre las condiciones sociales. Los representantes de Australia, India, Países Bajos y Venezuela presentaron conjuntamente un proyecto de resolución de procedimiento, en virtud del cual la Asamblea General: a) aprueba el nuevo informe sobre las condiciones sociales preparado en 1958 y considera que debe ser leído junto con los informes precedentes aprobados en 1952 y 1955; y b) invita al Secretario General a que transmita, para su consideración, el informe de 1958 a los Miembros responsables de la administración de territorios no autónomos, al Consejo Económico y Social, al Consejo de Administración Fiduciaria y a los organismos especializados interesados. Dicho proyecto, que ha de ser sometido a la aprobación de la Asamblea General en su décimotercer período de sesiones, fué aprobado por la Comisión por 12 votos contra ninguno, y 1 abstención. El texto del proyecto figura en el Anexo II al presente informe, como Proyecto de resolución A.

VII. Situación económica

38. En el curso de su octavo período de sesiones, celebrado en 1957, la Comisión dedicó especial atención a la situación económica y redactó un informe especial al respecto. A la luz de dicho informe, la Comisión, durante su noveno período de sesiones, examinó la situación económica en sus sesiones 174a. a 182a.

39. No se presentaron estudios especiales a la Comisión acerca de este tema, pero en los resúmenes de la información transmitida por los Estados Miembros administradores relativa al año de 1956 o a los años 1956-1957¹, preparados por el Secretario General, y en los resúmenes de la información transmitida por los Países Bajos y el Reino Unido, de conformidad con la sección C del formulario, figuran datos relativos a la situación económica².

40. En la 179a. sesión, el representante de Francia examinó la situación económica de los territorios franceses de ultramar. La información disponible desde que la Comisión examinó por última vez la situación económica indica que el retroceso registrado en 1955 en el constante progreso económico de los territorios, fué seguido de una tendencia más favorable en 1956. Los datos relativos a este año indican una reducción en el déficit de la balanza comercial, ya que en 1956 las exportaciones representaron el 83% de las importaciones, contra el 78% en 1955. A consecuencia del descenso de los precios de los productos tropicales, se mantuvo la asistencia prestada con los fondos de estabilización que reciben subsidios del Gobierno metropolitano, a fin de incrementar los ingresos de los productores. La magnitud del desarrollo económico en los territorios franceses de ultramar se pone de manifiesto

por la cuantía del capital invertido en ellos y por el aumento de su producción bruta. A lo largo del período 1946-1957 se invirtieron en dichos territorios 862.000 millones de francos procedentes de la metrópoli. Durante el período comprendido entre 1948 y 1956 el producto nacional bruto del Africa Occidental Francesa aumentó en un 80% y el del Africa Ecuatorial Francesa en un 87%. Se dió cuenta a la Comisión de los nuevos progresos efectuados en los proyectos en gran escala de instalaciones industriales en dichos territorios y de las medidas adoptadas a fin de estimular la producción agrícola como paso preliminar hacia el logro de una economía mejor equilibrada y de la elevación del nivel de vida de los pueblos interesados.

41. Los representantes de Ceilán, China y la India expresaron su satisfacción ante la información suministrada por Francia, los Países Bajos y el Reino Unido acerca de las tendencias generales del desarrollo económico en sus respectivos territorios. Tomaron nota de los progresos realizados en diversas esferas, particularmente en la planificación del desarrollo y en las investigaciones pertinentes, pero estimaron que el período transcurrido desde que la Comisión examinó por última vez la situación económica era demasiado breve para poder efectuar una evaluación. Preguntaron a los Estados Miembros administradores qué medidas habían adoptado en relación con el informe sobre la situación económica y con las recomendaciones de la Comisión.

42. En el curso del debate general y al examinar este tema, varios representantes se refirieron al establecimiento de la Comisión Económica para Africa. Expresaron la esperanza de que ésta habría de contribuir considerablemente al progreso social y económico de los pueblos de los territorios no autónomos de Africa. El representante del Brasil se mostró partidario de que la Comisión estudiase la conveniencia de establecer estrechas relaciones con dicha Comisión y la posibilidad de que los Estados Miembros encargados de la administración de territorios no autónomos de Africa sugirieran los medios de establecer relaciones eficaces entre los dos órganos.

43. En la 168a. sesión, en respuesta a una pregunta del representante de Guatemala, el Secretario de la Comisión declaró que el informe sobre los acontecimientos relacionados con la asociación de territorios no autónomos con la Comunidad Económica Europea, pedido en virtud de la resolución 1153 (XII) de la Asamblea General, se hallaba en curso de preparación y sería sometido a la Asamblea General, en su décimotercer período de sesiones. Los representantes de Ceilán y del Irak reiteraron la preocupación de sus delegaciones respecto de la asociación de ciertos territorios no autónomos con la Comunidad Económica Europea.

VIII. Situación de la enseñanza

44. En sus 180a. a 183a. sesiones, la Comisión examinó la situación de la enseñanza. Además de los resúmenes de información, la Comisión tuvo ante sí un informe sobre la supresión del analfabetismo preparado por la UNESCO en cumplimiento de la resolución 334 (IV) de la Asamblea, así como un informe sobre la información para las masas preparado por la Secretaría, que es el primer estudio general sobre este tema.

¹ Naciones Unidas: *Resumen y análisis de la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta*, A/3808 - A/3816.

² A/3806 y A/3807.

45. Formularon declaraciones los representantes del Brasil, China, Estados Unidos, Guatemala, India, Irak, los Países Bajos, el Reino Unido y Venezuela. El representante de la UNESCO presentó el informe sobre el analfabetismo preparado por su organización y puso a disposición de la Comisión otra documentación sobre información para las masas y analfabetismo³. De conformidad con lo sugerido en el curso del debate sobre el programa de trabajo (párrafo 9), también se estudió la información para las masas en relación con la situación social.

46. En este año la Comisión tuvo ante sí, por primera vez, un estudio especial sobre la información para las masas preparado por la Secretaría. En los informes presentados a la Comisión se ponen de manifiesto los progresos realizados en muchos de los territorios en cuanto respecta al desarrollo y utilización de la información para las masas y a la capacitación de los funcionarios de información contratados localmente. Desde la segunda guerra mundial ha aumentado la distribución de periódicos y publicaciones en muchos territorios, pero son todavía escasos los periódicos en lenguas vernáculas. Se reconoció la eficacia cada vez mayor de la radiodifusión, según se evidencia por el número de programas de radio transmitidos y el número de aparatos receptores en uso. Las unidades cinematográficas móviles, con comentarios en las lenguas vernáculas, habían hecho posible la utilización de las películas cinematográficas como medio de información para coadyuvar en los programas de educación, sanidad y agricultura. Los representantes de los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos analizaron algunos aspectos de la política y de los acontecimientos en materia de información para las masas en los territorios bajo su administración.

47. El representante de los Países Bajos hizo una exposición acerca de la situación de la enseñanza en la Nueva Guinea Neerlandesa y sobre el problema resultante de la distribución geográfica de la población. Se refirió a la utilización de medios de información para las masas en las campañas sanitarias y en las actividades agrícolas y expuso los acontecimientos más recientes en materia de programas de cinematógrafo y de radiodifusión y en la distribución de libros y publicaciones. En las zonas bajo la jurisdicción del gobierno, existe en la actualidad un sistema escolar que ofrece a todos los niños la oportunidad de asistir a la escuela.

48. El representante del Reino Unido reseñó el desarrollo de los servicios de información y la utilización de los medios de información para las masas en los territorios administrados por su Gobierno. En una sociedad libre, dotada de instituciones democráticas, es esencial el libre intercambio de opiniones e ideas; el Gobierno tiene el deber de participar en él en las mismas condiciones que los demás, pero no ha de ser la única voz que pueda oírse. El público debe tener confianza en la integridad y exactitud de los servicios oficiales de información y, en consecuencia, dichos servicios deben estar libres de toda sospecha de que favorecen intereses políticos de partido. El orador reseñó la historia de la radiodifusión en los Territorios del Reino Unido, y los principios en virtud de los cuales se estableció este servicio en dichos Territorios. El orador hizo también una reseña de la asistencia

técnica y financiera prestada por el Gobierno del Reino Unido con miras a desarrollar los servicios locales de información, crear una prensa local libre y responsable y establecer servicios de unidades cinematográficas y de radiodifusión. Recientemente se han establecido servicios de televisión en varios territorios.

49. El representante de los Estados Unidos puso de relieve la importancia de fomentar las lenguas y las culturas vernáculas en los territorios no autónomos como medio de robustecer la conciencia de los habitantes y los cimientos en los que puede basarse su desarrollo futuro. Facilitó información a la Comisión sobre periódicos, otros medios de información escrita y diversos procedimientos utilizados en Samoa y Guam.

50. Varios representantes tomaron nota con interés de los progresos realizados en el desarrollo de toda clase de medios de información para las masas. Acogieron complacidos la política del Gobierno del Reino Unido encaminada a estimular la creación de una prensa libre y responsable. Reconocieron que en los territorios no autónomos la plena utilización de los medios de información seguía tropezando con varias dificultades, particularmente en las zonas donde había un porcentaje elevado de analfabetismo. Subrayaron la importancia de utilizar las lenguas vernáculas como medio de robustecer la cultura de los pueblos interesados y de informar a sectores más amplios de las poblaciones. Tomaron nota de que en algunos territorios se había utilizado la radiodifusión para promover campañas de lucha contra el analfabetismo y en otros para estimular la participación de los habitantes en varios programas de fomento y en las elecciones locales. Expusieron la esperanza de que se fomentaría más el desarrollo de la prensa local y la utilización de la radiodifusión, así como otros medios de información visuales y audiovisuales.

51. Los representantes del Brasil, Ceilán, China, Guatemala, India, Irak y Venezuela pusieron de relieve la importancia fundamental de la educación para el progreso social, económico y político, la difusión de la cultura, el desarrollo de la conciencia moral y cívica y la integración de las comunidades nacionales. Hicieron constar su preocupación por el hecho de que la información suministrada por la UNESCO indicase que desde 1956 habían variado poco los porcentajes de analfabetismo, los cuales siguen siendo altos en muchos de los territorios. Al señalar que la experiencia había demostrado que los progresos son más rápidos allí donde la educación está a cargo de las autoridades locales, el representante de la China abogó por una mayor participación de los habitantes en la formulación y ejecución de la política en materia de educación. El representante de la India señaló que en 1953 la Comisión definió la meta de la enseñanza universal y gratuita como la base para la supresión del analfabetismo. Recordó la resolución 1049 (XI) de la Asamblea General y sugirió la conveniencia de fijar plazos para las diversas fases del desarrollo de la enseñanza. Al afirmar que el problema fundamental en materia de educación era la supresión del analfabetismo, el representante de Venezuela señaló a la atención de la Comisión las recomendaciones formuladas en la Vigésima Conferencia Internacional de Instrucción Pública y la ayuda directa e indirecta que la UNESCO estaba prestando a dichos territorios.

52. El representante de la UNESCO informó a la Comisión de que, en virtud de la resolución 6.21 de la Conferencia General de este organismo, se autorizaba

³ UNESCO: *Periodicals for New Literates. Editorial Methods, June 1957. Reports and papers on mass communications, No. 22; World Illiteracy at Mid-Century, 1957. Monographs on Fundamental Education — XI.*

al Director General a planear, conceder y administrar en cooperación con los Estados Miembros, las Naciones Unidas, los organismos especializados y las organizaciones internacionales no gubernamentales, becas de estudio y ampliación de estudios y subvenciones para viajes. Refirmó que su organización estaba dispuesta a facilitar la asistencia que se le pidiese.

IX. Cuestiones relativas a los resúmenes y análisis de la información

53. La Comisión examinó este tema en sus 182a. y 183a. sesiones.

54. En cumplimiento de la resolución 218 (III) de la Asamblea General, el Secretario General presentó a la Comisión resúmenes de la información transmitida por los Estados Miembros administradores relativos a los años 1956 y 1956-1957. Por haberse decidido cambiar el sistema de reproducción en los años en que se transmite información complementaria, este año, al igual que en el octavo período de sesiones, se sometieron nuevamente los resúmenes a la Comisión, en forma de fascículos preparados por el procedimiento *offset*. Como cada uno de dichos fascículos debía contener resúmenes de información sobre los territorios de una región geográfica determinada, solamente tres, de un total de nueve fascículos de los sumarios, estuvieron a disposición de la Comisión en la sesión inaugural debido a la demora con que se recibió la información procedente de algunos territorios.

55. En la 169a. sesión el representante de Francia indicó que su delegación transmitiría en breve al Secretario General la información relativa al África Occidental Francesa y a la Somalia francesa. Las autoridades de estos Territorios han estado ocupadas con las nuevas tareas resultantes de la aplicación de la ley básica (*loi-cadre*).

56. La Comisión tuvo ante sí un documento⁴ en el que se dan las fechas en que se recibió la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta en los años 1955, 1956 y 1957 y en el que consta que, por lo que respecta al presente año, todavía no se había recibido información acerca de Barbada, las Islas Viti, la Somalia francesa, el África Occidental Francesa, Pitcairn y Singapur.

57. Al examinarse este tema del programa de trabajo se planteó de nuevo la cuestión relativa a la demora en la transmisión de la información por los Estados Miembros administradores, a la cual ya habían hecho referencia varios representantes al tratar de temas precedentes. Los representantes de Ceilán, China y la India señalaron a la atención la resolución 218 (III) de la Asamblea General en la que se invita a los Estados Miembros administradores a que transmitan la información al Secretario General a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la expiración del ejercicio administrativo anual en los territorios no autónomos respectivos. Dichos representantes expresaron la esperanza de que los Estados Miembros administradores harían cuanto estuviese a su alcance para dar cumplimiento a esa petición. En el curso de los debates sobre la situación económica, social y de la enseñanza, varios representantes señalaron que la información de que se disponía no suministraba una base adecuada para estudiar las condiciones existentes en los territorios y pidieron y obtuvieron aclaraciones de los representantes

de los Estados Miembros administradores. El representante de la China recordó que aunque en el octavo período de sesiones de la Comisión su delegación se había manifestado favorablemente impresionada por las posibles ventajas del nuevo método de reproducción y distribución de los resúmenes, había expresado el temor de que parte, por lo menos, de la información no estuviese lista para ser examinada por la Comisión. Su delegación se abstuvo de expresar un comentario mientras no se hubiera adquirido una experiencia suficiente en los nuevos métodos y, como esta cuestión será examinada en el décimotercer período de sesiones de la Asamblea General, el orador reservó la posición de su delegación al respecto.

58. Varios representantes señalaron a la atención de la Comisión las resoluciones 144 (II), 327 (IV), 551 (VI) y 848 (IX) de la Asamblea General, en las que se invita a los Estados Miembros administradores a transmitir información sobre el progreso político. Se expresó la opinión de que el objetivo primordial del Artículo XI de la Carta era el desarrollo del gobierno propio en los territorios dependientes y que no era posible examinar la situación económica y social en un vacío político. Se insistió respecto de la importancia especial de la información sobre el progreso político, en vista de que muchos territorios están experimentando rápidos cambios. Se tomó nota de que Australia, los Estados Unidos, Nueva Zelandia y los Países Bajos habían suministrado información sobre el progreso político y se expresó la esperanza de que otros Estados Miembros administradores harían lo propio. También se tomó nota de que en 1958 Australia presentó información al Secretario General sobre las Islas Cocos (Keeling).

59. Se señaló en la Comisión que en el formulario revisado aprobado por la Asamblea General en su sexto período de sesiones (resolución 551 (VI) del 7 de diciembre de 1951), se invita expresamente a los Estados Miembros administradores a transmitir información sobre la forma en que los derechos del hombre están protegidos por la legislación y hasta qué punto dicha protección se ajusta a los principios enunciados en la Declaración Universal de Derechos del Hombre. Varios representantes juzgaron que la información de que se disponía con respecto a los derechos humanos era inadecuada.

60. Varios representantes sugirieron también que sería útil que personas representativas de los territorios y de las organizaciones no gubernamentales interesadas en las actividades de aquéllos colaboraran más estrechamente en las labores de la Comisión⁵.

61. En cuanto respecta a la obligación de los Estados Miembros de transmitir información en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta, los representantes de la India, Ceilán y Guatemala declararon que según se indica en las resoluciones 334 (IV) y 742 (VIII), la Asamblea General es competente para expresar su opinión respecto a cuáles son los territorios no autónomos para los que existe la obligación de transmitir la citada información. Rechazaron la tesis de que es de la exclusiva incumbencia de los Estados Miembros determinar cuáles han de ser dichos territorios. Expresaron la esperanza de que los Estados Miembros, que

⁵ El Presidente de la Comisión recibió y distribuyó en forma extraoficial a los miembros de la Comisión las comunicaciones que le fueron dirigidas por la Federación Internacional de Sindicatos Cristianos y por el Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos.

⁴ A/AC.35/L.284.

unos no autónomos que administran, procederían a hacerlo así.

62. El representante de Australia impugnó la aserción que, en contradicción con el párrafo 7 del Artículo 2 y con el Artículo 73 de la Carta, hacían varios países en el sentido de que correspondía a la Asamblea General determinar cuáles de los territorios que forman parte de las zonas metropolitanas de los Estados Miembros, con arreglo a sus constituciones respectivas, debían ser calificados de territorios no autónomos. El orador manifestó que Australia no podía creer que ningún país quisiera insinuar, ni siquiera implícitamente, que el Capítulo XI menoscababa los derechos soberanos de que gozaban los Estados Miembros en virtud de la Carta.

X. Colaboración internacional con respecto a la situación económica, social y de la enseñanza

63. La Comisión discutió este tema en sus sesiones 182a. a 184a. Participaron en el debate los representantes de Australia, Ceilán, China, Estados Unidos, India, Nueva Zelandia, Países Bajos y el Reino Unido.

64. La Comisión examinó los informes preparados por la OMS, la UNESCO y el UNICEF sobre sus actividades en los territorios no autónomos y un informe preparado por la Secretaría sobre la asistencia técnica internacional⁹ y escuchó exposiciones complementarias sobre la cuestión hechas por los representantes de la FAO y la OMS.

65. La información sobre el Programa Ampliado de Asistencia Técnica reveló que la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y otras organizaciones participantes habían iniciado en 1956 nuevos programas en Africa, no sólo en los países que habían logrado recientemente la independencia, sino también en los territorios no autónomos, al ser cada vez mayor la participación de los Estados Miembros administradores en el Programa Ampliado de Asistencia Técnica. Se estimó sin embargo, que el programa global para 1958 estaría por debajo del de 1957, disminución que se reflejaría en la asistencia aprobada para los territorios no autónomos en 1958, que ascendería a 825.861 dólares (E.E. UU.) para 25 territorios, contra 993.101 dólares (E.E. UU.) para 31 territorios en 1957. El número de expertos aprobados para 1958 era de 107, contra 158 para 1957, y el número de becas 11 contra 20 el año anterior.

66. Los representantes de la India, Ceilán y China hicieron comentarios sobre este cambio. Señalaron que la asistencia técnica internacional prestada por conducto de las Naciones Unidas y de los organismos especializados desempeñaba un papel importante en el desarrollo de los territorios no autónomos y hacía que los pueblos comprendieran mejor la función de las Naciones Unidas. Estimaron que los Estados Miembros administradores podrían hacer mayor uso de las becas previstas en el Programa Ampliado. Expresaron la esperanza de que se prestase una asistencia técnica cada vez mayor a los territorios en la tarea de establecer servicios de carácter duradero y programas integrados en los planes nacionales de desarrollo. El representante de Guatemala expresó que era conveniente estrechar

organizaciones regionales en que participan, con los países independientes de la misma área y sus respectivas organizaciones regionales.

67. Los representantes de Australia, los Países Bajos y el Reino Unido acogieron con beneplácito la ayuda prestada a los territorios no autónomos por las Naciones Unidas, los organismos especializados y el UNICEF. El representante de los Estados Unidos reiteró el apoyo de su Gobierno a esa asistencia. Los representantes de los Estados Miembros administradores facilitaron a la Comisión informaciones detalladas sobre las actividades de sus Gobiernos dentro de los sistemas del Plan de Colombo, de la Comisión del Pacífico Meridional, de la Comisión del Caribe y de la Comisión de Cooperación en Cuestiones Técnicas en el Africa al Sur del Sahara. Afirmaron que los organismos especializados y las comisiones regionales se complementaban mutuamente en sus actividades respectivas encaminadas a promover el bienestar de las poblaciones de los territorios y dieron ejemplos de esa colaboración. Citaron las instalaciones y servicios facilitados a los territorios por los miembros de las comisiones regionales.

68. Se informó que la Comisión del Pacífico Meridional había revisado recientemente su labor y organización, llegando a la conclusión de que debía prestarse particular atención a una mayor participación de los gobiernos y poblaciones de los territorios no autónomos de la región en los proyectos que habían de emprenderse. Durante el último año había aumentado el número de miembros de la Comisión de Cooperación en Cuestiones Técnicas en el Africa al Sur del Sahara y se había iniciado un nuevo proyecto de asistencia a fin de facilitar servicios de expertos y asesores a los países y territorios de la región y ayudar en la capacitación de personal.

69. El representante de la India aplaudió la obra de cooperación internacional realizada por esos organismos intergubernamentales, pero expresó el temor de que, al recurrir a los mismos, no se aprovechara plenamente el mecanismo de las Naciones Unidas y los organismos especializados. El representante del Reino Unido dijo que las comisiones regionales eran consideradas por su Gobierno como un medio valioso de cooperación internacional y no estuvo de acuerdo en que las mismas pudieran hacer competencia a los organismos especializados u otros órganos de las Naciones Unidas. Puso como ejemplo la colaboración prestada a la Secretaría de las Naciones Unidas y a los organismos especializados por la Comisión de Cooperación Técnica en el Africa al Sur del Sahara. Señaló asimismo que la cooperación entre dicha Comisión y la Secretaría de las Naciones Unidas se acrecentaría sin duda aún más con el establecimiento de la Comisión Económica para Africa.

70. En la 183a. sesión, refiriéndose a las resoluciones 931 (X) y 1154 (XII) de la Asamblea General, en las que se pide al Secretario General que informe a la Asamblea General sobre las ofertas que hagan los Estados Miembros a los habitantes de los territorios no autónomos, de facilidades para cursar estudios y obtener formación profesional, en virtud de la resolución 845 (IX), el representante del Secretario General hizo una exposición preliminar sobre las ofertas recientes de becas, las solicitudes presentadas, la concesión de becas y el uso hecho de las mismas. En el período comprendido entre octubre de 1957 y mayo de 1958

⁹ A/AC.35/L.287, A/AC.35/L.272, A/AC.35/L.288 y A/AC.35/L.283.

el Secretario General había sido informado que se habían ofrecido y utilizado las siguientes becas: Checoslovaquia, 7 concedidas y 2 utilizadas; Grecia, 2 concedidas, que se esperaba se utilizarían durante el año; Rumanía, 2 concedidas y utilizadas; URSS, 6 concedidas y 1 utilizada. Todavía no había llegado a Polonia ningún beneficiario para utilizar alguna de las seis becas concedidas por ese país. En algunos casos los beneficiarios habían renunciado a las becas o habían pedido que se aplazaran. Otras ofertas puestas en conocimiento del Secretario General eran las siguientes: 5 nuevas becas ofrecidas por Checoslovaquia, para llegar a un total de 20; dos becas ofrecidas por el Brasil para cursar estudios universitarios o de ampliación y tres becas de ampliación de estudios que ofreció Israel a estudiantes de los territorios no autónomos de África. Además, Australia, India y los Estados Unidos habían transmitido también información sobre diversos planes nacionales y regionales de becas, merced a los cuales se habían concedido algunas becas a estudiantes de los territorios no autónomos.

71. Los representantes de Australia y de los Estados Unidos de América informaron detalladamente a la Comisión sobre las becas concedidas por sus Gobiernos a los habitantes de los territorios no autónomos. Durante el último año académico en un programa de canje se habían distribuido 14 becas a estudiantes de territorios no autónomos para cursar estudios en los Estados Unidos, y se proyectaba conceder otras 15 becas para el año académico 1958-1959; y en el programa de formación técnica de la Administración de Cooperación Internacional del Gobierno de los Estados Unidos, realizado en cooperación con el Gobierno de Puerto Rico, se utilizarían de 150 a 200 becas. Dentro del Plan de Colombo, Australia había concedido más de 2.000 becas a estudiantes de Asia, incluso 274 de los territorios no autónomos, y había distribuido 160 becas para estudios por correspondencia a estudiantes residentes en esos territorios. Además, en virtud del Plan Internacional de Becas, Australia había concedido varias becas a estudiantes de los territorios del Pacífico. El representante de Australia señaló asimismo que los Estados Miembros administradores de los territorios no autónomos debían reservarse, en principio, el derecho y la obligación de examinar todas las becas ofrecidas a esos territorios.

XI. Informe sobre el progreso alcanzado en los territorios no autónomos

72. La Comisión examinó este tema en su 184a. sesión.

73. De conformidad con el párrafo 6 de la resolución 1053 (XI) de la Asamblea General, el Secretario General dió cuenta a la Comisión en un informe⁷ de las medidas adoptadas en la preparación del Informe sobre el progreso alcanzado por los territorios no autónomos. Se habían celebrado nuevas consultas con las secretarías de los organismos especializados, en las que se había llegado a un acuerdo en principio sobre el calendario de trabajo y la distribución de las diversas partes del Informe según los puntos principales aprobados por la Asamblea General. El informe sobre el progreso alcanzado constaría de tres partes principales, a saber: una introducción general; el cuerpo del Informe, en el que se examinarían las condiciones económicas, sociales y educativas; y unos resúmenes de la

información transmitida sobre los distintos territorios desde la creación de las Naciones Unidas.

74. Dada la necesidad de reducir el volumen de la documentación, el Secretario General había señalado que se haría todo lo posible por mantener el Informe dentro de un mínimo razonable. Según el plan convenido entre la Secretaría de las Naciones Unidas y las secretarías de los organismos especializados, el borrador de algunas de las secciones del Informe estaría terminado para fines de 1958, finalizándose las demás secciones a principios de 1959, a fin de disponer de tiempo suficiente para la coordinación definitiva.

75. Para su consideración por la Comisión, el Secretario General exponía en su informe un plan general, en virtud del cual, si se prorrogaba su mandato en las mismas condiciones, la Comisión concedería atención preferente en 1959 a la situación de la enseñanza en los territorios no autónomos y examinaría los resúmenes sobre la información transmitida, resúmenes que, en vez de un período de tres años, abarcarían todo el tiempo transcurrido desde la creación de las Naciones Unidas; la introducción general y el cuerpo del Informe se someterían a la consideración de la Asamblea General en su décimocuarto período de sesiones "para que ésta efectuara los arreglos que estimase más convenientes para la organización del estudio del Informe, con la asistencia, asesoramiento y recomendaciones que deseara proporcionar la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos".

76. El representante del Secretario General suministró a la Comisión otros datos en el curso del debate, en el que participaron los representantes de Brasil, Ceilán, China, India, Irak, Nueva Zelandia, Países Bajos y el Reino Unido.

77. El representante de la India manifestó que incumbía exclusivamente a la Asamblea General decidir el volumen y carácter que había de darse al Informe, así como el procedimiento que había de seguirse para examinarlo. Los representantes de Ceilán, China y los Países Bajos expresaron opiniones similares. El representante del Brasil estimó satisfactorio el plan de trabajo establecido para la preparación del Informe sobre el progreso alcanzado y opinó que dicho Informe debía ser completo. El representante de Nueva Zelandia formuló ciertas reservas acerca del supuesto del que se había partido en el informe del Secretario General en el sentido de que la Asamblea General se proponía hacer un estudio del Informe sobre el progreso alcanzado.

78. Recordando la resolución 1203 (XII) de la Asamblea General, el representante del Reino Unido instó a que se hiciera todo lo posible por reducir el volumen del Informe.

79. El representante de la India recordó que en la resolución 1053 (XI) la Asamblea General había invitado a los Estados Miembros administradores a incluir en la información que transmiten regularmente en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta toda la información de que dispusieran y que pudiera ser útil para la preparación del Informe.

80. Los representantes de la China y de la India advirtieron asimismo que la Asamblea General se había limitado a pedir que se mantuviera informada a la Comisión sobre los progresos realizados en la redacción del Informe, sin que la Comisión tuviera que adoptar ninguna decisión sobre el informe del Secretario General. El representante del Irak apoyó este pare-

⁷ A/AC.35/L.285.

cer. El representante de Ceilán añadió que no correspondía a la Comisión adoptar ninguna decisión sobre el volumen del Informe del Secretario General.

81. Al cerrar el debate, el Presidente dijo que a su entender la Comisión deseaba limitarse a tomar nota del informe del Secretario General.

82. El representante de los Países Bajos expresó el deseo de que los resúmenes de la información transmitida desde la creación de las Naciones Unidas se distribuyeran a los miembros de la Comisión con la anticipación suficiente para permitir su estudio. El Secretario de la Comisión declaró que la Secretaría no escatimaría ningún esfuerzo para preparar los documentos con la anticipación deseada, siempre que le fueran comunicados sin retraso los datos necesarios. Los resúmenes no se tirarían en *offset*, sino que serían primeramente mimeografiados como documentos de la Asamblea General y después impresos.

83. En la 186a. sesión, el representante de Guatemala manifestó que a su juicio correspondía a la Asamblea General resolver acerca de los diversos aspectos relacionados con el informe sobre el progreso alcanzado en los territorios no autónomos desde la creación de las Naciones Unidas, de conformidad con las resoluciones 932 (X) y 1053 (XI) de la Asamblea General. Subrayó que este punto de vista reafirma el principio del examen de la información que su delegación mantiene, y que es de la competencia de la Asamblea General ejercitarlo en la forma que estime conveniente.

XII. Cuestión de la reconstitución de la Comisión

84. En el párrafo 1 de la parte dispositiva de la resolución 933 (X), fechada el 8 de noviembre de 1955, la Asamblea General "decide prorrogar el mandato de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos en las mismas condiciones y por un período adicional de tres años" y en el párrafo 8 "decide que, en su décimotercer período de sesiones, la Asamblea General examinará nuevamente la cuestión de la prórroga del mandato de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, así como la cuestión de la composición y las atribuciones de ésta o de cualquier futura comisión de tal naturaleza".

85. En la 184a. sesión, el representante de los Estados Unidos, hablando en su propio nombre y en el de los representantes de Ceilán y de la India, presentó un proyecto conjunto de resolución⁸ acerca de la reconstitución de la Comisión. A petición del representante de Francia la Comisión decidió votar sobre el proyecto de resolución y lo aprobó por 10 votos contra ninguno y 3 abstenciones.

86. En consecuencia, la Comisión recomienda a la Asamblea General que apruebe el proyecto de resolución relativo a la reconstitución de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, en las mismas condiciones que las citadas en la resolución 933 (X). El texto del proyecto de resolución figura en el anexo II al presente informe.

87. Se dieron las siguientes explicaciones de votos:

88. El representante del Reino Unido manifestó que su delegación se había abstenido de votar sobre el proyecto de resolución para reservar su posición hasta que la Asamblea General tuviera que pronunciarse sobre la prórroga del mandato de la Comisión en las mismas condiciones actuales. Su abstención no implicaba ningún cambio de actitud por parte de su Gobierno res-

pecto de la Comisión, para lo cual no halla ninguna base constitucional. En el Capítulo XI de la Carta figura una declaración de los Estados Miembros administradores en el sentido de que aceptaron ciertas obligaciones generales con respecto a los territorios que administran. Aceptaron asimismo una obligación concreta, esto es, la de transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de ciertos límites, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios. Pero la Carta no otorga a las Naciones Unidas el derecho de examinar o de discutir esa información.

89. Al explicar su abstención, el representante de Francia recordó que en la 169a. sesión su delegación declaró que, aunque su posición no se había modificado en lo relativo a las facultades de la Comisión, la delegación de Francia, animada por un espíritu de cooperación, seguiría participando en los debates de la Comisión y que su país, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, continuaría comunicando al Secretario General informaciones sobre los territorios por él administrados.

90. El representante de Australia recordó que su país había prestado siempre toda su cooperación a la Comisión, como acto de cortesía internacional, sin perjuicio de los derechos que le concede la Carta, y manifestó que se había abstenido de votar sobre el proyecto de resolución porque deseaba volver a considerar su actitud cuando esta cuestión se plantease ante la Asamblea General.

91. El representante de la India, uno de los países patrocinadores del proyecto de resolución conjunto, dijo que la Comisión derivaba su autoridad de las disposiciones de los Artículos 10 y 22 de la Carta de las Naciones Unidas. Señaló que la abstención de Australia, Francia y el Reino Unido indicaba que dichos países continuarían participando en las actividades de la Comisión y deseaba darles las gracias por esa actitud.

92. El representante de Guatemala reiteró que la Comisión debía proseguir sus actividades y constituirse con carácter permanente. En una sesión anterior del actual período de sesiones de la Comisión, el representante de Guatemala había manifestado la opinión de que deberían ampliarse las atribuciones de la Comisión y había expresado el pesar de su delegación por el hecho de que algunos de los Estados Miembros administradores hubieran seguido formulando reservas en principio acerca de si la Comisión debía proseguir en sus funciones y no hubiesen podido asentir a la constitución de la Comisión con carácter permanente. En otra ocasión el representante de Guatemala señaló que correspondía a la Asamblea General velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Miembros administradores y por los demás Estados Miembros, en virtud de los Artículos 73 y 74.

93. El representante de Ceilán, país que también figuraba entre los autores del proyecto conjunto de resolución, expresó el parecer de que la Comisión tenía plena competencia para examinar la información transmitida por los Estados Miembros administradores en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta. Se refirió a la declaración que hizo en una sesión anterior en el sentido de que no podía compartir las reservas formuladas por algunos de los Estados Miembros administradores en cuanto a la competencia y facultades de la Comisión. No obstante ello, les agradecía las segur-

⁸ A/AC.35/L.289.

dades que habían dado de seguir cooperando en las actividades de la Comisión.

94. El representante de China declaró que su delegación había votado en favor del proyecto de resolución por haber quedado reconocida de modo general la utilidad de la Comisión y porque, en el curso de los últimos períodos de sesiones, muchos Estados Miembros habían puesto de relieve el espíritu de armonía y de cooperación en que se desenvolvían las actividades de la Comisión.

95. Varios representantes manifestaron su pesar por el hecho de que Bélgica continuaba ausente de la Comisión y expresaron la esperanza de que dicho país consideraría posible participar en los trabajos de la Comisión en lo porvenir.

XIII. Labor futura de la Comisión

96. En virtud de las resoluciones 218 (III) y 846 (IX), de la Asamblea General, en 1959 debían presentarse a la Asamblea General resúmenes completos relativos a un período de tres años; por otra parte, en virtud del programa de trabajo consignado en la resolución 333 (IV), la Comisión debía prestar atención especial a las condiciones de la enseñanza.

97. Con sujeción a cualquier decisión que adopte la Asamblea General en relación con la continuación de sus funciones, la Comisión consideró la cuestión de su labor futura en las sesiones 184a. y 185a.

98. En la 184a. sesión, la Comisión examinó el informe del Secretario General sobre las medidas adoptadas para la preparación del Informe sobre el progreso alcanzado por los territorios no autónomos, trabajo acometido por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 1053 (XI). Como la Comisión habría de examinar en 1959 los resúmenes de infor-

mación que han de formar parte del citado Informe, no tendrían por qué presentárseles los acostumbrados resúmenes trienales.

99. La Comisión tuvo a su consideración un documento de trabajo^o preparado por la Secretaría sobre las condiciones de la enseñanza. Entre los temas propuestos figuraban la educación fundamental y la supresión del analfabetismo, la participación local en el desarrollo de la enseñanza, los problemas especiales de los sistemas escolares, especialmente la enseñanza gratuita y obligatoria y la enseñanza secundaria, la enseñanza superior y la enseñanza técnica y profesional.

100. El representante de la China señaló que, por constituir todavía la agricultura la base principal de la economía de la mayoría de los territorios no autónomos, las medidas adoptadas para proporcionar servicios de divulgación agrícola eran de especial interés para la Comisión. Sugirió que se preparara un estudio sobre la educación y la investigación en materia de agricultura. Recordó también que durante los debates de la Comisión se había destacado la necesidad de médicos facultativos y otro personal médico y sugirió que en el estudio sobre la enseñanza superior debían figurar datos sobre la formación de ese personal.

101. El representante de la India expresó el deseo de que los datos relativos a la enseñanza secundaria y superior en los territorios fueran más detallados en vista de la importancia de esas actividades.

102. La Comisión aprobó el programa de trabajo para el próximo período de sesiones, que aparece en los documentos A/AC.35/L.286 y Corr.1, así como las sugerencias formuladas por los representantes de la China y de la India.

^o A/AC.35/L.286 y Corr.1.

ANEXO I

Programa de la Comisión

Tema	Documentos	Actas resumidas A/AC.35/SR.
1. Apertura del período de sesiones	A/AC.35/INF.17 y INF.18 y Rev.1	168
2. Elección del Presidente, Vicepresidente y Relator		168
3. Aprobación del programa	A/AC.35/11 y Rev.1 y A/AC.35/L.265	168
4. Situación social en los territorios no autónomos:		
a) Evolución general de la situación en el período 1954-1956	A/AC.35/L.274 y Corr.1	169, 170, 171, 172, 174
b) Aspectos sociales de la migración hacia las ciudades:	A/AC.35/L.281	
i) Evolución de la familia en las zonas urbanoindustriales	A/AC.35/L.278	171, 172, 173, 174
ii) Los ingresos familiares en las zonas urbanoindustriales	A/AC.35/L.282	171, 172, 174
iii) Condiciones y normas de vivienda	A/AC.35/L.274 y Corr.1 y A/AC.35/L.277	171, 172
c) Delincuencia de menores	A/AC.35/L.270	172, 173, 174, 175, 176, 178
d) Medidas de asistencia social	A/AC.35/L.267	171, 173, 174
e) Aspectos del desarrollo rural:		
i) Sociedades campesinas en transición	A/AC.35/L.248	173, 174, 175
ii) Régimen de tenencia de la tierra de los indígenas en una economía en transición	A/AC.35/L.268	174, 175, 176
f) Sanidad:	A/AC.35/L.276	176, 177
i) Tendencias demográficas y sanidad	A/AC.35/L.266 y Corr.1 y A/AC.35/L.275	176, 177
ii) Programas sanitarios a largo plazo	A/AC.35/L.279	175, 176, 177
iii) Higiene maternoinfantil	A/AC.35/L.271 y A/AC.35/L.272	175, 176, 177

<i>Tema</i>	<i>Documentos</i>	<i>Actas resumidas A/AC.35/SR.</i>
g) Relaciones raciales	A/AC.35/L.269	177, 178, 179, 180
h) Otras cuestiones	A/AC.35/L.273	178, 179
5. Situación económica en los territorios no autónomos:		
a) Cuestiones derivadas del informe de 1957 sobre la situación económica	A/3647, Parte II	181, 182
b) Datos sobre la situación económica consignados en los resúmenes preparados por el Secretario General	A/3806, A/3807, A/3808, A/3809 y Corr.1 y Rev.1, A/3810, A/3811 y Add.1, A/3812, A/3813, A/3814, A/ 3815 y A/3816	179, 181
6. Situación de la enseñanza en los territorios no autónomos:		
a) Cuestiones derivadas del informe de 1956 sobre la situación de la enseñanza	A/AC.35/L.280	180, 181, 182
b) Datos sobre enseñanza consignados en los resúmenes preparados por el Secretario General	A/3806, A/3807, A/3808, A/3809 y Corr.1 y Rev.1, A/3810, A/3811 y Add.1, A/3812, A/3813, A/3814, A/ 3815 y A/3816	180, 181
c) Información para las masas	A/AC.35/L.273	180, 181, 182
7. Cuestiones relativas a los resúmenes y análisis, además de las tratadas en los temas anteriores	A/AC.35/L.284, A/3806, A/3807, A/ 3808, A/3809 y Corr.1 y Rev.1, A/ 3810, A/3811 y Add.1, A/3812, A/ 3813, A/3814, A/3815 y A/3816	182, 183
8. Colaboración internacional con respecto a la situación económica, social y de la enseñanza	A/AC.35/L.272, A/AC.35/L.276, A/ AC.35/L.283, A/AC.35/L.287 y A/ AC.35/L.288	182, 183, 184
9. Informe sobre los progresos realizados en los territorios no autónomos, en cumplimiento de las disposiciones del Capítulo XI de la Carta	A/AC.35/L.285	184
10. Cuestión de la reconstitución de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos	A/AC.35/L.289	184
11. Labor futura de la Comisión	A/AC.35/L.286 y Corr.1	185
12. Aprobación de los informes destinados a la Asamblea General:		
a) Informe sobre la situación social	A/AC.35/L.290 y A/AC.35/L.292	185
b) Informe sobre los trabajos generales de la Comisión	A/AC.35/L.291	185

ANEXO II

Resoluciones que se someten a la consideración de la Asamblea General

La Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos presenta los siguientes proyectos de resolución a la aprobación de la Asamblea General:

Proyecto de resolución A

INFORME SOBRE LAS CONDICIONES SOCIALES EN LOS TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS

La Asamblea General,

Recordando que, en sus resoluciones 643 (VII) y 929 (X) aprobó dos informes sobre las condiciones sociales preparados por la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos en 1952 y 1955,

Habiendo recibido el nuevo informe sobre las condiciones sociales preparado en 1958 por la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos,

Tomando nota de las valiosas contribuciones de los organismos especializados interesados y de la Secretaría,

1. *Aprueba* el nuevo informe sobre las condiciones sociales preparado en 1958 y considera que debe ser leído junto con los informes precedentes aprobados en 1952 y 1955, y

2. *Invita* al Secretario General a que transmita, para su consideración, el informe de 1958 a los Miembros responsables de la administración de territorios no autónomos, al Consejo Económico y Social, al Consejo de Administración Fiduciaria y a los organismos especializados interesados.

Proyecto de resolución B

RECONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA INFORMACIÓN SOBRE TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS

La Asamblea General,

Habiendo examinado los trabajos de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos,

Reconociendo la continua utilidad de su obra con miras al adelanto de los pueblos de los territorios no autónomos y al logro de los objetivos establecidos en el Capítulo XI de la Carta,

1. *Decide* prorrogar el mandato de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos en las mismas condiciones y por un período adicional de tres años;

2. *Decide* que, conforme a las disposiciones de las resoluciones 332 (IV), 646 (VII) y 933 (X), de 2 de diciembre de 1949, 10 de diciembre de 1952 y 8 de noviembre de 1955, respectivamente, integren la Comisión los Estados Miembros de las Naciones Unidas que transmiten información en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta y un número igual de Estados Miembros no administradores elegidos por la Cuarta Comisión en nombre de la Asamblea General, a base de una distribución geográfica tan amplia como sea posible;

3. *Invita* a los miembros de la Comisión a que sigan adscribiendo a sus delegaciones a personas que posean conocimientos especiales en los campos técnicos de la competencia de la Comisión;

4. *Invita* a los Estados Miembros administradores a que adscriban a sus delegaciones a personas indígenas especialmente calificadas para hablar sobre la política seguida en materia económica, social y educativa en los territorios no autónomos;

5. *Encarga* a la Comisión que examine, dentro del espíritu de los párrafos 3 y 4 del Artículo 1 y del Artículo 55 de la Carta, los resúmenes y análisis de la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta acerca de las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios no autónomos, así como cualesquiera documentos preparados por los organismos especializados y cualesquiera informes o información sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General relativas a las condiciones económicas, sociales y educativas en los territorios no autónomos;

6. *Encarga* a la Comisión que presente a la Asamblea General, en sus períodos ordinarios de sesiones, informes que contengan las recomendaciones sobre procedimiento que la Comi-

sión estime adecuadas y las proposiciones de fondo que estime conveniente formular acerca de cuestiones técnicas de interés general, pero que no se refieran a ningún territorio en particular;

7. *Considera* que la Comisión, sin perjuicio del examen anual de todas las cuestiones técnicas enumeradas en el inciso e del Artículo 73 de la Carta, debería estudiar sucesivamente y con especial atención la situación de la enseñanza y las condiciones económicas y sociales, y debería examinar la información transmitida a este respecto a la luz de los informes que la Asamblea General hubiese aprobado relativos a estas condiciones en los territorios no autónomos;

8. *Decide* que, en su décimosexto período de sesiones, la Asamblea General examinará nuevamente la cuestión de la prórroga del mandato de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, así como la cuestión de la composición y las atribuciones de ésta o de cualquier futura comisión de tal naturaleza.

Parte II

INFORME SOBRE LAS CONDICIONES SOCIALES EN LOS TERRITORIOS NO AUTONOMOS

I. Introducción¹

1. La Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos está integrada por los siete Miembros de las Naciones Unidas que, por tener a su cargo la administración de los territorios, transmiten información al Secretario General en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta y por un número igual de Miembros de las Naciones Unidas no administradores elegidos por la Cuarta Comisión en nombre de la Asamblea General. La Comisión examina los resúmenes y el análisis de la información transmitida por los Estados Miembros administradores acerca de las condiciones económicas, sociales y educativas en los territorios. Se le encarga que presente a la Asamblea General informes "que contengan las recomendaciones sobre procedimiento que la Comisión estime adecuadas y las proposiciones de fondo que estime conveniente formular acerca de cuestiones técnicas de interés general, pero que no se refieran a ningún territorio en particular" (resolución 933 (X)).

2. En los años 1952 y 1955, la Comisión preparó informes especiales sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos². La Asamblea General, en su resolución 643 (VII), aprobó el informe de 1952 que constituye una breve pero ponderada exposición de las condiciones sociales existentes en los territorios no autónomos y de los problemas del progreso social, invitando al Secretario General a que comunicara dicho informe a los Estados Miembros de las Naciones Unidas responsables de la administración de territorios no autónomos, al Consejo Económico y Social, al Consejo de Administración Fiduciaria y a los organismos especializados interesados. La Asamblea General, en su resolución 929 (X), adoptó medidas similares sobre el informe de 1955 y, a la vez, expresó su satisfacción

¹ El proyecto del presente informe fué preparado por una Subcomisión de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos integrada por los representantes de Ceilán, China, los Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, India, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Los siguientes miembros de las delegaciones participaron en la labor de la Subcomisión: Ceilán, Sr. Y. Duraiswamy; China: Sr. Hsi-kun Yang y Sr. Wei-liang Yin; Estados Unidos de América: Sr. Bolard More, Dr. Arthur S. Osborne (experto) y Sr. John T. Wheelock; Francia: Sr. Michel de Camaret, Sr. René Doise y Sr. Jean Pourchel (experto); Guatemala: Sr. José Rolz Bennett, Sr. Carlos Urrutia Aparicio y Sr. Maximiliano Kestler Farnes (experto); India: Sr. R. Jaipal; Países Bajos: Sr. J. Vixseboxse, Sr. A. D. Vas Nunes y Sr. Ch. J. Grader (experto); Reino Unido: Sr. G. K. Caston y Sr. W. H. Chimm (experto).

La Mesa de la Subcomisión estuvo constituida del siguiente modo: Presidente: Sr. J. Vixseboxse (Países Bajos) y Vicepresidente: Sr. Y. Duraiswamy (Ceilán).

El Relator de la Comisión y los representantes de la FAO, la OIT, la OMS y la UNESCO también participaron en los debates de la Subcomisión.

² Documentos Oficiales de la Asamblea General, séptimo período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/2219), págs. 17 a 29; *Ibid.*, décimo período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/2908), págs. 18 a 40.

por la creciente cooperación entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas que administran territorios no autónomos y los organismos internacionales interesados y pidió a estos últimos que, en sus trabajos, tuvieran plenamente en cuenta las opiniones expresadas en el informe sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos.

3. En el año 1955 la Asamblea General aprobó además la resolución 930 (X) y decidió que el Formulario que figura en el anexo de la resolución 551 (VI) se modificara mediante la adición de un texto relativo a la transmisión de información sobre los programas y los progresos logrados en el desarrollo de la comunidad.

4. En 1958, de conformidad con el programa de trabajo formulado por la Asamblea General en su resolución 333 (IV), ulteriormente confirmado por la resolución 933 (X), se invitó nuevamente a la Comisión a que prestara atención especial a las condiciones sociales existentes en los territorios no autónomos. La Comisión emprendió el estudio de las condiciones sociales en los territorios no autónomos, fundándose en la información transmitida por los Miembros encargados de su administración y teniendo en cuenta las opiniones expresadas en sus informes de 1952 y 1955, que fueron señalados a la atención de las autoridades de los territorios encargadas de aplicar la política educativa, económica y social, de conformidad con las disposiciones de la resolución 645 (VII).

5. Para sus debates la Comisión dispuso de los estudios preparados por la Secretaría de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y, asimismo, de los resúmenes de la información que habían transmitido los Estados Miembros encargados de la administración sobre las condiciones sociales hasta fines de 1956 o hasta mediados de 1957. Dichos documentos se enumeran en el anexo a este informe y, juntamente con las actas resumidas de los debates de la Comisión, deben considerarse como parte integrante del presente informe.

6. La Comisión agradece la ayuda que ha recibido de los representantes de Australia, Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido, quienes han suministrado detalles complementarios acerca de las condiciones que reinan en los territorios no autónomos.

7. Por su resolución 933 (X), la Asamblea General reiteró su invitación a los miembros de la Comisión para que adscribiesen a sus delegaciones personas con conocimientos especiales en los campos técnicos de la competencia de la Comisión. La presencia en 1958 de expertos en las delegaciones de los Estados Unidos, Francia, Guatemala, los Países Bajos y el Reino Unido

ha sido beneficiosa para la Comisión, la cual ha tomado nota de la valiosa asistencia que ha recibido de ellos. Por último, han prestado su ayuda representantes de los Estados Miembros que no son administradores, quienes han facilitado información sobre su experiencia relativa a normas y programas, información que ha servido para aclarar problemas parecidos que existen en los territorios no autónomos.

II. Principios de adelanto social

8. La Comisión tuvo en cuenta la información que sobre hechos más recientes, relacionados con determinadas actividades sociales, figura en los informes preparados por la Secretaría y por los organismos especializados, así como la información complementaria que al respecto han proporcionado los representantes de los Estados Miembros encargados de la administración en las declaraciones hechas durante el debate.

9. La Comisión examinó dicha información teniendo presente el Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas. Al estudiar esa información, y también durante el debate, la Comisión se ha guiado por las opiniones consignadas en sus informes de 1952 y 1955 y, en particular, por las finalidades principales de la política social en los territorios no autónomos, las cuales enumeró en 1955 la Comisión en los siguientes términos:

a) Estudiar, atenuar y resolver los problemas sociales a que hacen frente en la actualidad todas las comunidades, teniendo especialmente en cuenta los problemas que plantea el contacto entre las culturas y los cambios económicos, políticos y sociales;

b) Observar las tendencias y políticas en todos los aspectos de su desarrollo a fin de prever y orientar en lo posible sus efectos para que sirvan en la mejor forma a los intereses del individuo y de la comunidad;

c) Desarrollar programas de política social, establecer y fomentar el establecimiento de organizaciones sociales que tengan en cuenta los valores culturales básicos y las aspiraciones de los pueblos interesados;

d) Buscar los medios que permitan desarrollar la conciencia moral y cívica y el sentido de responsabilidad de los pueblos para que tengan una participación cada vez mayor en la dirección de sus propios asuntos y para que, en medida cada vez mayor, formulen y dirijan sus propios programas sociales en armonía con los ideales universales de mejoramiento del hombre y sus propias características culturales;

e) Estimular o promover la iniciativa tanto para la organización como para la participación en los programas de desarrollo de la comunidad u otras modalidades del esfuerzo de ésta, por tratarse de instrumentos eficaces para obtener un bienestar creciente de la sociedad y del individuo;

f) Desarrollar la familia para que como unidad social básica contribuya eficazmente al bienestar de sus miembros y a satisfacer las necesidades de la comunidad local y territorial;

g) Proporcionar el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr, considerándola como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones y enfermedades, a fin de promover el desarrollo mental y físico general;

h) Mejorar las condiciones de vida en todos los aspectos de la vida de familia y de la comunidad y ayudar a los pueblos para que alcancen niveles de vida más altos;

i) Fomentar el progreso armónico de todos los sectores de la comunidad;

j) Lograr que tenga realidad una sociedad integrada a base de la libre contribución de cada sector de la comunidad;

k) Coordinar todos los programas de política social a fin de lograr los propósitos antedichos.

En la legislación de varios territorios han sido tomadas en consideración estas finalidades.

10. La Comisión reiteró su definición amplia del desarrollo social adoptada en 1955 e insistió en que ese concepto abarcaba toda la serie de modificaciones y adelantos que se producen en un territorio, considerada desde el punto de vista del bienestar progresivo de la sociedad y de sus componentes. El desarrollo social abarca e inspira los trabajos de tipo económico, social, político y cultural. Antes de considerar aspectos más definidos de la política social, la Comisión afirmó nuevamente que el desarrollo social no consiste simplemente en la suma de actividades de desarrollo cumplidas en esos campos. Se debe tratar, por sobre todo, de encontrar un modo común de concebir el desarrollo en su totalidad y de coordinar los servicios para el adelanto económico, social y educativo.

11. Los objetivos y propósitos fundamentales perseguidos en la administración de los territorios no autónomos están definidos en el Capítulo XI de la Carta. La Carta estipula que los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo y aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible el bienestar de esos habitantes asegurando, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo.

12. En relación con los progresos logrados durante los años que se estudian, en el desarrollo de la comunidad, el bienestar social, las relaciones de trabajo, la vivienda, la salud pública y la nutrición, y las investigaciones sociales, se mencionaron los datos contenidos en la documentación y los representantes de los Estados Miembros encargados de la administración proporcionaron información adicional. Aunque se observó que las condiciones sociales básicas no han cambiado de modo importante, se señaló la expansión de varios servicios públicos, así como el aumento registrado en la participación de los habitantes en la administración de esos servicios y en los programas relacionados con su bienestar, considerándose estas actividades como indicaciones del adelanto logrado por los gobiernos y las poblaciones de los territorios.

13. La Comisión recordó las opiniones expresadas en su informe de 1955 sobre los principios que deben seguirse y las medidas que deben adoptarse para establecer una política social encaminada a lograr los propósitos fundamentales expresados en la Carta de las Naciones Unidas y las principales finalidades de la política social que se citan en el párrafo 9 del presente informe. Desde 1955 la Comisión ha insistido en que el mejor medio de lograr un progreso constante es que los pueblos de los territorios participen plenamente en la formulación de políticas y en la planificación y aplicación de programas de desarrollo. Es esencial que los habitantes de los territorios no autónomos participen

en los esfuerzos de la administración, en la elaboración de la política social y en la ejecución de los programas de desarrollo social. Para lograr tal fin, es sumamente importante estimular a la clase dirigente y buscar la colaboración y el apoyo de la población. En este sentido, la finalidad del desarrollo social es "ofrecer a todas las comunidades la imagen de un modo mejor de vida que, por sus propios esfuerzos, podrían crear para sí".

14. En las sociedades indígenas cuya estructura social está en proceso de transformación y modificación para hacer frente a condiciones que varían rápidamente, las responsabilidades de los gobiernos van más allá del desarrollo de los recursos económicos, de la creación de nuevas formas de empleo y del suministro de servicios públicos. Es asimismo importante desarrollar los recursos humanos, dirigir y canalizar las fuerzas y los métodos de transformación a fin de que todas las potencialidades de los habitantes indígenas puedan utilizarse para crear formas adecuadas y más satisfactorias de vida y organización social.

15. En este concepto, el desarrollo de la comunidad debe desempeñar una función de importancia primordial, particularmente en las zonas rurales, donde la gran mayoría de la población de los territorios no autónomos vive y continuará viviendo por mucho tiempo. En gran parte, el ritmo de progreso en general depende del ritmo y de la índole del progreso en las comunidades rurales.

16. No hay nada particularmente nuevo *per se* en los principios y métodos de desarrollo de la comunidad, los cuales han estado implícitos en la labor realizada con éxito durante muchos años con grupos de personas. La novedad del desarrollo de la comunidad reside en la formulación de principios, la elaboración o codificación de métodos y su aplicación consciente como política de gobierno. El éxito en la aplicación de esta política exige la creación de comunidades estables capaces de resistir las dificultades de una rápida transformación: es decir, una comunidad dentro de la cual el individuo pueda hallar plena satisfacción y un sentido de seguridad, el desarrollo de un sentido de responsabilidad e integridad, y las posibilidades de edificar una economía fuerte y capaz de desarrollo. Estas son las bases sobre las que debe reposar una nación dentro de una estructura democrática. Esta premisa da un carácter distintivo al concepto de desarrollo de la comunidad. En ella se da más importancia al desarrollo *de* la comunidad que al desarrollo *por* o *para* la comunidad, y se señala la estrecha relación que existe con el desarrollo y robustecimiento del gobierno local.

17. La esencia del método de desarrollo de la comunidad es estimular y dirigir el cambio mediante el esfuerzo y la cooperación conscientes de la propia comunidad, mientras que el agente exterior actúa simplemente como catalizador para crear un sentido de cohesión, finalidad y obra lograda en la comunidad. La Comisión reconoció en 1955 que la utilización de los métodos de desarrollo de la comunidad constituía un avance notable en materia de procedimientos administrativos con respecto a la utilización de simples medidas de mejoramiento social y de un enfoque técnico directo.

18. La Comisión tomó nota con satisfacción de que, con la expansión de las políticas y programas de desarrollo de la comunidad, la ampliación de los servicios de formación profesional y el establecimiento de nuevos sistemas administrativos, en muchas regiones se había difundido e intensificado el movimiento de desarrollo de la comunidad. A este respecto, la Comisión decidió

hacer suya la opinión de que los resultados materiales obtenidos por las comunidades dedicadas a la ejecución de proyectos de diversa índole, por espectaculares que puedan ser en muchos casos, no deben confundirse con la realización de los objetivos que persigue el desarrollo de la comunidad. Para evaluar los progresos, es indispensable saber hasta qué punto la comunidad, en el curso de la ejecución de los proyectos, ha enriquecido su experiencia y alcanzado una etapa en que tales proyectos se mantienen, utilizan y amplían, y los casos en que, en el proceso de su elaboración, la comunidad se ha convertido en una unidad independiente con una clara conciencia de responsabilidad social.

19. En 1955 la Comisión subrayó que el promover y desarrollar la capacidad rectora de los elementos locales eran requisitos previos para lograr un esfuerzo sostenido y facilitar el éxito de las actividades del desarrollo de la comunidad. El buscar y formar dirigentes locales y alentarlos en su labor, que son empeños esenciales en todo programa o proyecto para la comunidad, son también necesarios en toda esfera de actividad en la que se emplean métodos para el desarrollo de la comunidad con miras a lograr nuevos objetivos sociales, educativos o económicos. El grado de formación profesional que se da a la población local para que participe eficazmente en la formulación y ejecución de la política social en todos los campos y en los diversos niveles por conducto de sus propios dirigentes constituye un índice importante del carácter y la fuerza de todo programa de desarrollo social.

20. Por estas razones, en 1955 y nuevamente en 1957, la Comisión expresó la opinión de que el desarrollo de la dirección popular exigía una evaluación de los programas y políticas de formación profesional, tanto con respecto a su amplitud y alcance como en función de su contenido social. No bastará un programa cualquiera de formación profesional encaminado principalmente a impartir conocimientos o a capacitar al personal profesional que necesitan las organizaciones oficiales. Debe tenerse una concepción más amplia del papel y de las funciones que deben asignarse a las instituciones de formación profesional para el trabajo social y la administración social y que deben servir como centros culturales y de capacitación para muchas clases de dirigentes y agentes del desarrollo social; deben ofrecer asimismo servicios adecuados para la reorientación o capacitación en los sistemas de trabajo del grupo al personal ocupado en diferentes tipos de acción social: maestros, agrónomos, trabajadores de los servicios de sanidad, empleados de los organismos de gobierno local, dirigentes sindicales y trabajadores sociales de la industria, funcionarios encargados de la vigilancia en el régimen de prueba y otros que ejercen sus actividades en campos análogos de especialización. El propósito de la capacitación debe ser el perfeccionamiento de los conocimientos prácticos y el aumento de la eficiencia técnica y, sobre todo, el desarrollo de las capacidades latentes y creadoras de la población, por medio del mejor entendimiento recíproco, el estímulo de la iniciativa individual y colectiva, y la formulación de ideales y propósitos comunes, que puedan unir y guiar a los pueblos a pesar de sus distintas filiaciones étnicas, o de su ocupación o condición social. La Comisión observó que los centros nacionales de formación profesional y los programas de formación profesional en algunos de los Territorios del Reino Unido tenían, en muchos aspectos, estas mismas finalidades.

21. En muchos otros campos pueden hallarse también ejemplos de programas de formación de dirigentes lo-

cales. Entre estos programas se destacan los de formación de dirigentes sindicales. El método del desarrollo de la comunidad tiene considerable importancia para los trabajos de higiene pública. Se citaron ejemplos de muchos territorios relativos a la ampliación de las medidas sanitarias preventivas en las zonas rurales, a la formación profesional para el personal médico y de enfermería local y a la función que desempeñan los grupos u organizaciones femeninas en la labor de educación sanitaria. El dirigente local que puede ejercer una influencia eficaz en las unidades más pequeñas de la comunidad es la mujer que trabaja en el seno de su familia. Uno de los principales obstáculos que se oponen al resultado satisfactorio de los servicios de protección a la madre y al niño en las sociedades rurales tradicionales es la ignorancia de los padres, y en especial la de las madres. Por lo tanto, la educación sanitaria, tanto en la aldea como en la familia, se debe considerar como un componente indispensable del trabajo de desarrollo de la comunidad.

22. A la Comisión le ha complacido el recibir de los representantes de Australia y de los Países Bajos información acerca de los adelantos del movimiento de las cooperativas y del desarrollo de los sistemas de gobierno local en los territorios sometidos a su administración, teniendo presente que las sociedades de tipo cooperativo fomentan muchos aspectos del bienestar y estimulan el espíritu de cooperación popular, esencial para todos los programas de desarrollo de la comunidad, y que existe un estrecho vínculo entre el progreso de la comunidad y el desarrollo del gobierno local.

III. Desarrollo de la comunidad

23. En su informe de 1955, la Comisión examinó los principios fundamentales del desarrollo de la comunidad, su significado y su alcance, así como su relación con la evolución del gobierno democrático local. Señaló que el desarrollo de la comunidad abarca todas las formas de mejoramiento que pueden lograrse con los recursos y conocimientos prácticos de la localidad y con la ayuda y el estímulo del exterior. Su propósito general es conseguir un esfuerzo conjunto del gobierno y del pueblo en que se estimule la iniciativa de este último hasta que las poblaciones estén en condiciones de asumir la dirección y continuar la ejecución de los programas. El desarrollo de la comunidad representa así una nueva concepción en la administración de ciertos territorios no autónomos.

24. La Comisión también se refirió en su último informe a los alentadores resultados de los programas de desarrollo de la comunidad en algunas regiones, donde constituyen un notable progreso respecto de las simples medidas de mejoramiento y donde la capacidad del pueblo para participar en esa obra y proporcionarle los dirigentes necesarios ha rebasado los cálculos más objetivos. La Comisión había insistido en que a menos que se organizara como un vasto movimiento del pueblo, el desarrollo de la comunidad podría fracasar y que, entre los elementos de su éxito, uno de los más importantes era el papel vital de los dirigentes y de los trabajadores locales, cuya personalidad, conocimientos y capacidad rectora determinan a menudo el éxito de un programa. Otros factores importantes son: a) la participación consciente de los habitantes; b) la colaboración de los servicios del Estado entre sí; c) la formación continua y la instrucción especial de los trabajadores y dirigentes de las distintas categorías; d) la necesidad de revisar constantemente la ejecución de todos los programas; y e) la conveniencia de planificar el desarrollo de la

comunidad para que se extienda gradualmente a todo el territorio.

25. La Asamblea General había modificado en su resolución 930 (X) el Formulario relativo a la información, con el fin de obtener datos completos sobre los programas y progresos en el desarrollo de la comunidad, la organización administrativa que se encarga de dichos programas en el plano territorial, los métodos y técnicas ideados en los territorios y la formación de dirigentes locales y de trabajadores de la comunidad. La Comisión ha recibido este año datos muy interesantes sobre los programas de desarrollo de la comunidad, sus resultados y experiencias en muchos territorios. El término "desarrollo de la comunidad" ha alcanzado ahora un uso internacional más amplio para designar la serie de actuaciones democráticas — unidas a las de las autoridades gubernativas — que estimulan el progreso de una comunidad por su propio esfuerzo para que llegue finalmente a integrarse en la vida de la nación y contribuya en la medida de lo posible al progreso nacional. Como el objetivo inicial de este movimiento es el progreso local, la finalidad primordial que persigue es el bienestar del individuo en el seno de su comunidad.

26. El desarrollo de la comunidad ha arraigado en muchas zonas y se está extendiendo de tal forma que constituye uno de los importantes movimientos de la actualidad en las regiones insuficientemente desarrolladas. La rápida ampliación de los programas de desarrollo de la comunidad y el continuo perfeccionamiento de sus métodos y técnicas exigen la frecuente revisión de las actividades a la luz de la abundante experiencia que se ha obtenido. Es un error considerar el desarrollo de la comunidad como un substitutivo de la ampliación de los servicios y actividades del Estado. También es un error considerar la implantación de reformas sociales y económicas básicas por el gobierno como requisito previo indispensable para establecer programas de desarrollo de la comunidad.

27. Los múltiples aspectos de la vida actual de un pueblo están tan íntimamente relacionados entre sí que no puede concebirse un progreso permanente en una determinada esfera de actividad por la sola acción del gobierno o por la actuación independiente de una comunidad. Sólo una actividad intensa y coordinada del gobierno y de la población puede producir resultados permanentes. Los métodos empleados en el desarrollo de la comunidad sirven para poner de relieve las necesidades de las poblaciones, para proporcionarles estímulo y medios de acción, para ofrecerles oportunidades de desarrollar sus propias iniciativas, para darles la asistencia y orientación tan necesarias para su desarrollo general y para infundir en el futuro de las poblaciones la esperanza y la promesa de una vida mejor, que les haga responder de buen grado con sus aptitudes, recursos y energías.

28. El método empleado se basa esencialmente en la educación y la persuasión, y su incentivo es el progreso del individuo y de la comunidad. Los métodos de desarrollo de la comunidad permiten con frecuencia que los gobiernos analicen los problemas de una comunidad determinada, descubran sus necesidades más urgentes y planeen e implanten reformas fundamentales de carácter social y económico, que se llevarán a cabo mediante la colaboración voluntaria de la comunidad, a la que el gobierno proporcionará la dirección y la asistencia necesarias. Este modo de enfocar los problemas, que supone una colaboración constructiva entre el

gobierno y la comunidad, garantizará indudablemente que lo que el pueblo recibe no sea sólo lo que necesita, sino también lo que desea. La índole especial de este método permite que los programas locales se integren perfectamente en los planes nacionales de desarrollo, ya que representan las aspiraciones genuinas de la población.

29. Un complemento esencial de los esfuerzos locales es la asistencia intensa y extensa del Estado, cuya amplitud está determinada por las limitaciones de los recursos latentes de la comunidad. Pero ningún programa de desarrollo de la comunidad debe fracasar por falta de ayuda oficial. Su principal objetivo debe ser, sin embargo, la creación de comunidades con confianza en sí mismas, finalidad que depende no tanto de la cantidad de asistencia oficial como de la calidad de las relaciones que se establezcan. En un determinado momento psicológico, el desarrollo de la comunidad se acelera de tal forma que puede llegar a adquirir las proporciones de un movimiento popular que afecte a la vida y a las actitudes de la población e influya sobre el desarrollo del territorio en todos sus aspectos, incluso en el establecimiento de instituciones de gobierno local, que a su debido tiempo se harán cargo de muchas de las responsabilidades del mantenimiento de los servicios creados en virtud del programa de desarrollo de la comunidad. Esta repercusión sobre las instituciones de gobierno local es lo que en última instancia determina la estructura democrática de las relaciones entre la comunidad, la administración local y el gobierno central.

30. La responsabilidad administrativa del desarrollo de la comunidad en los territorios bajo administración británica corresponde a los gobiernos de los territorios, y el Reino Unido proporciona servicios de asesoramiento, ayuda financiera y facilidades para la formación profesional de especialistas. Se está tratando de encuadrar el desarrollo de la comunidad en la estructura administrativa actual y de adaptar esa estructura a los objetivos y métodos del desarrollo de la comunidad en los diversos territorios, con arreglo a las características peculiares de la administración y a las necesidades locales. Sin embargo, hay una base bastante amplia de acuerdo sobre los principios en que se ha de fundar el nuevo sistema, y que son los siguientes: a) el desarrollo de la comunidad debe adaptarse a las necesidades y circunstancias de cada territorio; b) las distintas dependencias oficiales deben colaborar para enfocar en común y de una manera concertada los problemas que tienen que solucionar; c) los programas de desarrollo de la comunidad deben integrarse en todas las categorías de la administración con los planes de desarrollo del territorio, y d) la propia población debe ser asociada a la planificación y ejecución de los programas de desarrollo de la comunidad, dentro de lo posible en todas las etapas y en todas las categorías de administración. Además de estos fines políticos y económicos, el desarrollo de la comunidad tiene un fin constructivo social propio. Fortalece y prepara a la población para que se pueda adaptar condiciones que cambian con gran rapidez. Por lo tanto, la atención se centra en la palabra comunidad; es decir, en el desarrollo social de las comunidades, en lugar de *para* o incluso *por* las comunidades.

31. Cada vez se presta mayor atención a la selección y formación del personal encargado del desarrollo de la comunidad en todos los planos, y se está estudiando la posibilidad de adaptar a tal efecto los cursos sobre

administración social que ya existen. La estructura de la formación profesional en los territorios bajo administración británica se suele basar en las recomendaciones de Asbridge. En los territorios africanos, se han establecido centros permanentes de formación profesional en Nigeria oriental, Uganda, Kenia y Rhodesia del Norte, a fin de capacitar a los dirigentes locales y al personal que trabaja en las aldeas. En las *Jeanes Schools*, de Kenia, se ofrecen varios cursillos para instruir a los funcionarios de la administración local y de las cooperativas, maestros, trabajadores sociales, personal para el desarrollo de la comunidad, etc. Para las dirigentes femeninas hay cursos de artesanía doméstica; para los agricultores, nuevas técnicas agrícolas, y para los jefes de tribu, cursos de formación cívica. En Kenia y en Uganda, los hombres que siguen los cursos pueden hacerse acompañar por sus esposas, a quienes se les enseña el cuidado de los niños, cocina, costura y otras labores domésticas. En Kenia y Uganda se han establecido varios centros de distrito para capacitar en los trabajos de desarrollo de la comunidad. Su objeto es demostrar de una manera práctica formas de vida nuevas y mejores.

32. En la conferencia celebrada en el verano de 1948 por el Ministerio de Colonias del Reino Unido se hicieron las siguientes recomendaciones acerca de los procedimientos financieros que han de seguirse en el desarrollo de la comunidad: a) no se deben conceder subsidios a menos que la comunidad haga una aportación equivalente en mano de obra y materiales; b) todos los subsidios deben concederse en el momento en que se precisen y evitarse los retrasos innecesarios; c) los subsidios se deben otorgar con mesura, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo y la iniciativa de las comunidades vecinas; y d) se debe hacer uso de los órganos de administración local para pagar los subsidios destinados a reforzar las instituciones de esa administración. En casi todos los territorios bajo administración británica se han concertado acuerdos financieros que se ajustan en general a las recomendaciones descritas. En algunos territorios se conceden subsidios globales. Otros han establecido fondos de operaciones, a fin de que ciertos programas puedan ponerse en práctica durante varios años sin necesidad de asignar créditos especiales en el presupuesto anual, y otros han creado cooperativas de crédito que aportan cantidades a los programas de desarrollo local. En Kenia, por ejemplo, los sueldos de los funcionarios de alta categoría y ciertos subsidios para ampliar los programas aprobados se pagan con cargo al presupuesto del territorio, mientras que los gastos de capital del desarrollo de la comunidad se financian con el presupuesto de fomento.

33. En los territorios bajo administración francesa el movimiento de desarrollo de las comunidades rurales comenzó hace algunos años como parte del programa de educación fundamental, pero en la actualidad abarca ya muchas esferas de actividad local. Los métodos y las técnicas que se emplean en esos territorios se relacionan directamente con las necesidades locales y, por lo tanto, varían de una región a otra. En general, son algo diferentes de las técnicas que se aplican en los territorios bajo administración británica, aunque las finalidades son las mismas, a saber, el desarrollo social de la comunidad. Los varios experimentos que se realizan actualmente en los territorios bajo administración francesa se basan en el principio de la colaboración entre las comunidades locales y la administración. La comunidad toma la iniciativa de decidir la labor que se ha de realizar, y la financia parcialmente, en numerario o

en especie, mediante la aportación de mano de obra y de materiales locales. La administración proporciona asistencia financiera y técnica complementaria. La labor que de esta manera emprende la comunidad tiene por objeto el mejoramiento de la tierra (riego, drenaje, etc.) o de las condiciones de vida (perforación de pozos, edificación de viviendas, construcción de diques, suministro de electricidad, etc.) o la construcción de instalaciones para uso colectivo de la comunidad (silos, establos, mercados, escuelas, dispensarios, carreteras, etc.).

34. La Comisión recibió información acerca de muchos programas de desarrollo rural ejecutados en los territorios bajo administración francesa, como por ejemplo el establecimiento de sociedades mutuas para la producción rural. En estas sociedades, los campesinos están representados mediante un sistema de elecciones, y del Consejo de administración que dirige las sociedades forman parte campesinos, especialistas técnicos, jefes y funcionarios. Estas sociedades crean un sentido de camaradería y cooperación, y proporcionan un medio para educar a la población rural y adaptarla a su medio, a la vez que coordinan la economía rural en su totalidad. Los *paysannats* del Africa Ecuatorial Francesa fomentan asimismo el adelanto de las poblaciones rurales mediante la educación y la organización administrativa, con objeto de dar mayor estabilidad al agricultor. En Madagascar, las *collectivités autochtones rurales* y las *collectivités autochtones rurales modernisées* tienen personalidad jurídica y recursos financieros propios, y ejecutan programas de desarrollo agrícola formulados por ellas mismas y que cuentan con la asistencia financiera del FIDES. El FERDES (Fondo de dotación de equipo rural y de desarrollo económico y social) desempeña una importante función similar. Las actividades de este tipo realizadas en el Congo Belga, particularmente las de los *paysannats*, han tenido considerable éxito.

35. La Comisión recibió también información acerca de varios proyectos experimentales emprendidos como un primer paso hacia el desarrollo de la comunidad en los territorios del Pacífico. Un requisito previo para el desarrollo de la comunidad es que se lo debe concebir globalmente emprendiendo simultáneamente proyectos con finalidades múltiples. En los territorios del Pacífico, donde la cultura de la población es relativamente menor, la experiencia ha demostrado que una obra general e integrada suele quedar fuera del alcance de la población directamente interesada. Por lo tanto, ha sido necesario implantar esta técnica en pequeñas dosis; por ejemplo, prestando ante todo atención a las necesidades agrarias más urgentes y a la formación profesional de hombres y mujeres a fin de poder contar con trabajadores para el desarrollo de la comunidad, con maestros, con personal para divulgación agrícola y para las cooperativas, etc. Además, los recursos de estos grupos de población son algo limitados en la actualidad y por consiguiente es necesario aumentar su capacidad de contribuir en especie o en numerario antes de emprender proyectos más ambiciosos con finalidades más amplias. Como ejemplos, cabe citar el programa de formación profesional en el distrito de Mappi, en la Nueva Guinea neerlandesa, el programa experimental en Samoa americana y el programa para el distrito de Milne Bay en Papua para la capacitación de agricultores. Posteriormente, tales programas pueden quedar integrados en la estructura de los programas de desarrollo de la comunidad propiamente dichos. Por ahora, estos programas sirven para aumentar el respeto propio

y la confianza de la comunidad en sí misma y para proporcionar el estímulo indispensable para el desarrollo futuro.

36. Entre los aspectos de la vida comunal donde el desarrollo ha dado resultados más satisfactorios pueden citarse: a) la *agricultura*, al mejorarse la producción mediante métodos de cultivo más avanzados, uso adecuado del riego con abono natural, conservación de los suelos, introducción de nuevos cultivos, etc.; b) la *sanidad*, estimulando el interés de la población en la higiene personal y comunal, la eliminación de desperdicios y la supresión de las causas de contaminación de las aguas y erradicación de las enfermedades endémicas; c) la *enseñanza*, fomentando el alfabetismo, la educación de adultos y la creación de escuelas en las zonas donde no existen servicios docentes; d) la *economía doméstica*, interesándose en el mejoramiento de la nutrición, la cocina, la costura, el cuidado de los niños, la administración del hogar, etc.; e) las *industrias de aldea*, colaborando con los comerciantes y dueños de tiendas en la organización de sus negocios y fomentando la explotación de la artesanía y las industrias tradicionales y haciendo arreglos para crear cooperativas de comercialización; f) la *vivienda*, alentando la edificación de casas más adecuadas; y g) los *servicios públicos*, proporcionando comunicaciones por carretera, servicios postales, abastecimiento de agua, etc. Estos son algunos de los aspectos más importantes de la vida a los que se pueden aplicar los métodos de desarrollo de la comunidad, pero, desde luego, existen otras esferas de actividad local en las que podrían obtenerse resultados provechosos para la comunidad con métodos análogos.

37. En la actualidad, la mayoría de los gobiernos colaboran para ensayar nuevas formas de organización, nuevos métodos de formación profesional y nuevas técnicas con objeto de alentar, enseñar y ayudar a las poblaciones a difundir la conciencia social y a adoptar medidas colectivas para satisfacer sus necesidades. La importancia especial del desarrollo de la comunidad estriba en que proporciona muchísimos incentivos sociales al esfuerzo económico y hace que éste quede subordinado a propósitos y objetivos sociales más amplios. Algunas comunidades ya han obtenido beneficios con este criterio y han mejorado considerablemente su género de vida. La etapa de la evolución del concepto de "desarrollo de la comunidad" no es de ningún modo la última, pues el alcance de los programas oficiales se amplía constantemente. El desarrollo de la comunidad no se debe considerar simplemente como una serie de episodios que fraguan en obras concretas. Aunque el éxito de éstas es significativo, lo son más los cambios cualitativos expresados en las actitudes y relaciones, que elevan la dignidad del ser humano y desarrollan la capacidad de la población para alcanzar las metas que ella misma se fija. En este sentido amplio, el desarrollo de la comunidad es un proceso educativo que depende ineludiblemente en gran parte de que se cuente con hombres y mujeres inteligentes, con optimismo y carácter, capaces de dirigir con energía y visión las tareas de expansión económica y social. Es muy significativo que en las regiones donde se ha iniciado o ampliado la política de desarrollo de la comunidad en los últimos años, se han logrado reformas generales para establecer una administración local eficaz y representativa, capaz de hacerse cargo de gran parte de los programas de desarrollo de la comunidad. Al recomendar que los métodos de desarrollo de la comu-

nidad se apliquen en gran escala a los territorios no autónomos, con modificaciones para adaptarlos a las circunstancias de cada uno, la Comisión reconoce que los objetivos que persigue ese desarrollo están íntimamente relacionados con los propósitos y principios de la Carta.

IV. Problemas sociales de la urbanización

38. El proceso de urbanización en los territorios no autónomos suscita problemas similares a los que enfrentaron los países de la Europa occidental durante la revolución industrial. Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre el primitivo desarrollo industrial y los cambios económicos y sociales característicos de la vida urbana en la mayoría de los territorios no autónomos, que consiste en la rapidez con que se produce la evolución. Los cambios que en Europa requirieron 150 años, se efectúan actualmente en el período de una generación, y ello sin contar con los servicios comunes y la estructura administrativa que contribuyeron a atenuar los efectos del cambio en otros países. El crecimiento de las ciudades se debe en gran parte a la llegada de empresas comerciales procedentes de otros lugares, a la industrialización y a los procesos administrativos y técnicos concomitantes, y atrae la mano de obra de las zonas rurales a las urbanas. Los problemas sociales que suscita el desarrollo de las ciudades son similares a los que se plantearon en el pasado en otros países, y en realidad esos problemas han perdurado hasta hoy.

39. Del mismo modo, el crecimiento de las ciudades en muchos territorios no autónomos no es el resultado de la evolución paulatina de los servicios propios de un régimen económico y social aceptado, que se ha ajustado para satisfacer las necesidades de una sociedad industrial en evolución. En la mayoría de las regiones, las ciudades fueron creadas bajo el influjo de autoridades extrañas. Así, pues, en dichos territorios hay muchas ciudades que, además de ser nuevas, no han crecido como resultado directo de una necesidad sentida por los indígenas, sino al azar y por diversas razones extrínsecas. La rapidez del desarrollo económico, el proceso de urbanización, el contacto con la forma de vida moderna y su ulterior adopción, perturban considerablemente las normas de vida tradicionales.

40. La celeridad con que crecen las ciudades hace que sea difícil planificarlas en forma ordenada. Una vez que se deja que crezcan sin planificación alguna resulta difícil modificarlas. No es fácil demoler edificios, y la gente crea intereses en torno de las cosas que existen y del modo de vida a que se ha ido acostumbrando, aunque deje mucho que desear. Las ciudades que crecen rápidamente no pueden proporcionar inmediatamente los servicios necesarios, como, por ejemplo, servicios de saneamiento, médicos y de higiene, carreteras y alumbrado público, escuela y bibliotecas adecuadas y servicios de recreo, que por lo general existen en las ciudades modernas y que son esenciales para hacer grata la vida en una ciudad.

41. Como se indicó en el párrafo 38, esta situación no es nueva ni exclusiva de los países insuficientemente desarrollados. Pero en muchos territorios en evolución, el crecimiento uniforme de una nueva sociedad urbana resulta afectado por la índole de los procesos que han llevado a la existencia de las ciudades, por la migración efectuada al azar y su influencia en la comunidad indígena. En muchas partes del mundo, la creación de ciudades de esas características en fecha relativamente

reciente se debió a las grandes migraciones de pueblos que abandonaron su propio tipo de cultura para pasar a un medio enteramente nuevo.

42. Una característica común de la migración en los territorios no autónomos es que un número cada vez mayor de trabajadores rurales abandonan sus hogares con la esperanza de ganar más dinero en los empleos que les ofrecen las industrias en las ciudades y en las que permanecen temporalmente.

43. Este sistema de mano de obra migrante presuponía en primer lugar que el trabajador y su familia atendían a sus necesidades básicas con lo que obtenían de la comunidad agrícola de que procedían y que consideraban como su terruño. Al principio sólo una pequeña parte de los migrantes dejaban sus hogares con la intención de establecerse permanentemente lejos de los mismos. Sin embargo, en algunos lugares los trabajadores que antes migraban tienden a quedarse definitivamente en las ciudades. Esto puede ocurrir incluso donde la migración con fines de empleo temporal fué durante mucho tiempo un factor de la modalidad industrial de las zonas de empleo, así como de la modalidad de subsistencia de las zonas rurales.

44. Estas tendencias tienen efectos acumulativos. A medida que los trabajadores abandonan el campo, la agricultura de subsistencia y su producción van disminuyendo. A su vez, esto hace que aumente el número de los que abandonan el campo en busca de una vida mejor en las ciudades, donde adquieren nuevas costumbres y se crean nuevas aspiraciones que puedan impulsarles a buscar empleos mejor remunerados. Como consecuencia, la vida en el campo va perdiendo su atractivo al paso que aumenta el de la ciudad.

45. En virtud de este proceso, es mucho mayor el número de personas que sufren la influencia de la ciudad en expansión que el de las que viven en ella en un momento determinado. Incluso en sus comienzos el crecimiento de las ciudades constituye un factor poderoso de evolución social que se extiende a una amplia zona.

46. En muchos territorios el crecimiento de las ciudades y los procesos que lo acompañan han modificado la estructura tradicional de la sociedad y han debilitado las costumbres, los hábitos y la cultura comunales. Esto es más evidente en las nuevas ciudades que han surgido rápidamente en algunos territorios. La población de estas ciudades es todavía inestable y el apego a la tribu y a la tierra propia sigue vigente aunque, al mismo tiempo, tienden a decaer y a desaparecer la disciplina y las tradiciones que rigen la vida tribal y la condicionan. En estas nuevas ciudades puede observarse el proceso de la desaparición de la vida tribal en sus diversas etapas, y es dable encontrar varias categorías de personas: las que se han asimilado a la vida urbana, otras que han perdido el contacto con sus respectivas tribus sin haberse adaptado a la vida urbana y, por último, las que mantienen el vínculo con la tribu o el clan.

47. El efecto deteriorante de este estado de cosas se ve con mayor claridad en la familia, unidad básica de la sociedad. Al separarse sus miembros, las familias se desintegran, y esta desintegración suele ser seguida por la de otros grupos sociales. La autoridad paterna se quebranta no sólo por el hecho de la separación, sino también por la independencia económica que adquieren los jóvenes y los solteros en las ciudades donde ejercen una ocupación remunerada, y ya no puede mantenerse

la unidad económica que anteriormente representaba la familia rural.

48. También se hace más frágil el concepto tradicional del matrimonio. Las uniones conyugales concertadas al margen de la estructura tradicional de la sociedad sin garantías económicas son a menudo inestables, sobre todo porque la condición de la mujer, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, se ve profundamente afectada por la desigualdad numérica de ambos sexos.

49. La debilidad de los lazos familiares y de la estructura familiar, que tiende a convertirse en una característica importante de la vida de los habitantes de la ciudad, impide el desarrollo de una sociedad urbana estable. Las uniones integradas e interdependientes basadas en el parentesco se descomponen en unidades pequeñas e independientes. La transición a una nueva forma de vida, en la que la familia debería mantenerse como sólido cimiento sobre el cual podría alzarse una estructura de relaciones más amplias, no sólo tropieza con el obstáculo de las condiciones sociales de la ciudad sino también con el de sus condiciones materiales, especialmente donde las normas en materia de salarios se basan en la hipótesis de que, de ordinario, los familiares a cargo que viven en la zona rural por lo general pueden vivir de la tierra.

50. Sean cuales fueren sus antecedentes, los habitantes de los núcleos urbanos viven o intentan vivir según normas modernas. Tienden a olvidar que poco tiempo antes se regían por un complejo sistema de derechos y deberes, fidelidades y obligaciones que en el medio rural llenaban su vida de satisfacción espiritual con sus ceremonias y costumbres, y les daban el grato sentimiento de pertenecer a una comunidad. Separados de su ambiente tradicional, tienden a llevar una existencia que no es ni rural ni urbana. No adquieren fácilmente un nuevo sentido de comunidad ni un nuevo concepto de solidaridad social.

51. La presencia de diversos grupos étnicos que viven en proximidad estrecha y continua provoca dificultades en las ciudades. Estas dificultades entre grupos, que a veces degeneran en antipatía, no se observan solamente en las sociedades multirraciales; existen antipatías también entre tribus de diferentes regiones y entre grupos de distinta religión. Esta tendencia retarda el desarrollo de una solidaridad común y de sentido de la comunidad. Es vitalmente importante que todos los grupos urbanos comprendan lo que realmente significa vivir en una ciudad y que se desarrolle en ellos un sentimiento de lealtad hacia la ciudad donde viven.

52. Sin embargo, a pesar de esas situaciones de transición, se debe recordar que el crecimiento urbano es parte de un cambio que puede beneficiar a las naciones, las familias y los individuos. La industrialización y la urbanización proporcionan la base económica para pasar más rápidamente a condiciones de vida modernas, y esto no se limita a la esfera económica. El crecimiento de las ciudades también hace posible una gran concentración de capital y personal para fines sociales y culturales. El ambiente urbano crea un clima que favorece las innovaciones y estimula la aceleración de la evolución cultural. Incluso hoy, la gente de las ciudades ejerce gran influencia en la vida política y, por lo tanto, en la marcha del desarrollo del país. Esta influencia aumentará indudablemente. De este modo, las ciudades tienen una importancia que no guarda relación con el número de sus habitantes.

53. Sean cuales fueren los problemas particulares de estas formaciones urbanas altamente diversificadas, la finalidad última y suprema de una política social es crear condiciones que apresuren y favorezcan la evolución de las actuales estructuras urbanas precarias y mal integradas hacia comunidades urbanas progresivas y estables. Se requiere una planificación social hecha con imaginación, que tenga en cuenta las necesidades de la familia, prevea la formación de nuevas ciudades como unidades sociales, provea al bienestar de la comunidad, adapte los centros urbanos existentes a las exigencias de la vida moderna y resuelva los problemas derivados de un rápido desarrollo.

54. Para alcanzar estos objetivos se requiere, siempre que sea posible, una estrecha integración de la política económica y de la política social de los programas de desarrollo de territorios enteros. Por consiguiente, se debe procurar aumentar la productividad general del país mediante un mayor rendimiento no sólo de la industria, sino muy especialmente en la agricultura. También es fundamental mejorar las condiciones de la vida económica, social y cultural en las zonas rurales. Sin este desarrollo, la atracción de las ciudades continuará despoblando de trabajadores agrícolas a las zonas rurales, causando una disminución de la producción agrícola y el aumento consiguiente de los precios en las ciudades.

55. La política de bienestar urbano, tendiente a mejorar las condiciones de vida en la ciudad, tuvo su origen en las medidas que se adoptaron para hacer frente a problemas concretos según la urgencia que presentaban. La primera preocupación de las administraciones para satisfacer las necesidades de las ciudades nuevas o de las ciudades que experimentaban un rápido crecimiento ha sido proporcionar los servicios públicos fundamentales y, concretamente, los servicios de sanidad y educación. La actividad en esta esfera ha ido acompañada o seguida de la construcción de mejores viviendas, la creación de servicios de socorro para las personas en difícil situación, el cuidado de los niños sin hogar y el tratamiento de los delincuentes. Aunque estos problemas son inseparables de las condiciones de vida en la ciudad y su solución sigue siendo una función pública fundamental, hoy se acepta un concepto más amplio del bienestar urbano. Este concepto destaca los objetivos a largo plazo de la planificación social, al reconocer que el mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad y la evolución progresiva de la sociedad urbana hacia formas más modernas no es algo que interesa directa y únicamente a la administración, sino que exige también cambios más profundos en la estructura social tradicional y la reorganización de la sociedad en transición sobre una nueva base.

56. En las zonas de rápida transformación urbana, la preocupación de la política social debe cifrarse en la creación de las condiciones indispensables para que ese crecimiento sea equilibrado. Un requisito previo es la estabilización de la población urbana. A este respecto, el mejoramiento de las condiciones materiales de la vida urbana, la concesión de salarios suficientes para mantener a la familia y la implantación de medidas adecuadas de seguridad social son factores que favorecen el proceso de estabilización.

57. Es preciso reconocer las limitaciones de lo que puede lograrse por la sola obra de los gobiernos. Los servicios y facilidades proporcionados por los órganos públicos son indudablemente útiles, pero en definitiva son los miembros de la sociedad los que mejor conocen

sus propias necesidades y los que, con su propia actividad y con la orientación y ayuda del gobierno, pueden elevar su nivel de vida.

58. En su período de sesiones de 1955, la Comisión puso de relieve que si bien el desarrollo de la comunidad se consideró en un principio como un movimiento de carácter predominantemente rural, sus métodos pueden asimismo aplicarse a las ciudades, especialmente en aquellas zonas urbanas que han experimentado un rápido crecimiento en los últimos años y cuyos habitantes no han podido desarrollar aún un sentimiento de solidaridad comunal. En dichas zonas el desarrollo de la comunidad podría contribuir a la formación de órganos representativos cuya función sería la de despertar interés en la construcción de mejores viviendas, servicios sanitarios, carreteras, alumbrado público, consultorios, hospitales, bibliotecas, escuelas, centros comunales, etc., y la de fomentar esas obras.

59. En algunas zonas urbanas el desarrollo de la comunidad ha desempeñado ya un papel importante al estimular la iniciativa de las comunidades en relación con su bienestar y progreso. Se conoce la existencia de programas generales de desarrollo de la comunidad aprendidos por propia iniciativa, en algunas ciudades antiguas (el ejemplo más importante son las asociaciones *kaifong* de Hong Kong) pero es menos evidente, claro está, en los nuevos centros urbanos.

60. Todavía no se ha prestado suficiente atención en algunos territorios al aspecto constructivo del desarrollo social en el medio urbano. Ha existido la tendencia a concentrar los esfuerzos en la adopción de medidas para remediar los problemas sociales que se plantean con ocasión del rápido crecimiento urbano, más bien que en la adopción de medidas preventivas. La Comisión cree que el desarrollo de la comunidad podría proporcionar oportunidades para el fomento del esfuerzo propio en las zonas urbanas, con lo cual se despertaría en los nuevos habitantes de las ciudades un sentido de solidaridad comunal, se inspiraría en ellos el deseo de prestar un servicio del bien público, y el de mantener y organizar la participación voluntaria de la gente en aquellos programas de desarrollo en que sus aptitudes y sus recursos puedan aprovecharse para el mayor beneficio de toda la comunidad.

61. El establecimiento de servicios sociales más concretos depende asimismo, en gran parte, de la iniciativa local y de los esfuerzos de carácter voluntario. Sin embargo, se reconoce la importancia de la asistencia gubernamental para las actividades que no sólo respondan a las necesidades urgentes, sino también a las necesidades a largo plazo de la comunidad. Se está tratando de promover la formación de vecindarios estables, organizando o reorganizando las zonas residenciales para hacer de ellas unidades autónomas, cada una de las cuales posea los servicios sociales fundamentales, y cuyas dimensiones hagan viable el establecimiento de relaciones personales estrechas entre los individuos y las familias. Se están creando centros de bienestar familiar y centros sociales de múltiples finalidades, no sólo para satisfacer las necesidades fundamentales de las familias y de los individuos que residen en estas zonas y proporcionar medios eficaces de educación social, sino también para desarrollar estos servicios y lograr que sean centros de actividades sociales de iniciativa y dirección popular.

62. El desarrollo de la comunidad podría convertirse así en una parte integrante del desarrollo urbano,

extendiendo y fomentando el trabajo de las agrupaciones y asociaciones de carácter voluntario en un cuadro más amplio de desarrollo de la comunidad sobre la base de intereses y objetivos comunes, encontrando y formando dirigentes que estén dispuestos a asumir las responsabilidades de la dirección social, informando a la población sobre los derechos y deberes de la ciudadanía, y creando una tradición de servicio a la comunidad.

V. Delincuencia de menores

63. La definición de la delincuencia de menores, las proporciones que alcanza y sus demás aspectos varían según las condiciones bastante diferentes de los territorios no autónomos y según las características de las sociedades en que se manifiesta. El problema es virtualmente desconocido en muchas de las regiones en que continúa en vigor la organización social tradicional, o en donde el reducido tamaño de la comunidad favorece la aplicación de los métodos corrientes de vigilancia social. En cambio, durante muchos años ha requerido por igual la atención de los organismos gubernamentales y de las organizaciones privadas en varios territorios en los que, debido al deterioro relativo de las instituciones tradicionales, la mayor parte de la vigilancia que antes incumbía a la familia y a la comunidad ha sido traspasada o está a punto de serlo a otras entidades. Por último, en algunos territorios la delincuencia de menores se está convirtiendo o se ha convertido recientemente en un problema que, según se considera, en algunos casos adquiere mayores proporciones, y que parece estar vinculado estrechamente con la industrialización, la urbanización y la evolución rápida de las condiciones sociales, pese a que también se manifiesta a veces en algunas zonas rurales.

64. Se señaló a la atención de la Comisión la conferencia sobre tratamiento de los delincuentes, celebrada en 1956 en Kampala bajo los auspicios de la Comisión de Cooperación Técnica en el África al sur del Sahara, en la cual se expresó el parecer de que el estudio de la delincuencia de menores en los territorios es demasiado reciente para que se pueda expresar una opinión definitiva acerca de la importancia de uno cualquiera de los diversos elementos que motivan el comportamiento antisocial de los jóvenes. Son pocas las investigaciones de carácter científico llevadas a cabo para estudiar los factores de la delincuencia de menores en los territorios que evolucionan rápidamente. A este respecto, resultaría útil contar con estadísticas más completas y detalladas, tanto sobre el número de los jóvenes delincuentes sometidos a proceso ante los tribunales como el de los menores que necesitan cuidado y protección especiales.

65. La Comisión tomó nota con satisfacción de los esfuerzos desplegados por los Estados miembros encargados de la administración para sustituir los métodos punitivos por métodos educativos de tratamiento, que tienen por objeto reeducar a los menores delincuentes y readaptarlos a la sociedad. En los territorios en que se han implantado esos nuevos métodos se procura ampliar el alcance del tratamiento especial aplicado a los menores delincuentes, aumentando el número y la variedad de los servicios sociales disponibles para ellos y ampliando la jurisdicción de los tribunales respectivos. Los tribunales de menores o su equivalente, las instituciones de corrección o educación, la libertad condicional con régimen de prueba y otros métodos conexos de tratamiento, existen ahora en la mayoría de los terri-

torios y se los perfecciona y amplía constantemente, dentro de los límites que imponen las posibilidades financieras de la localidad. En muchos territorios, la libertad condicional con régimen de prueba se está convirtiendo en el principal método para el tratamiento de los delincuentes y la prevención del delito, y en varios casos los servicios generales de protección social han tenido su origen en esos servicios de vigilancia creados para llevar a cabo el tratamiento de los menores delincuentes. En otros casos, pese a que la distinción aún existe por lo general en la ley, se advierte la tendencia a asimilar el tratamiento de los menores delincuentes al de los no delincuentes de quienes se considera que "necesitan cuidado y protección", que "están en peligro moral" o que "no pueden sostenerse a sí mismos".

66. A consecuencia de la evolución de los servicios sociales se atribuye una importancia cada vez mayor, especialmente en las zonas urbanas, a la prevención del delito mediante la asistencia y la vigilancia de aquellos jóvenes que no pueden sostenerse a sí mismos o cuya condición o comportamiento, sin violar ninguna norma jurídica, se consideran poco satisfactorios. Las medidas adoptadas, que con frecuencia se asemejan a las del sistema metropolitano, son muy variadas y reflejan las diferentes teorías que existen en cuanto a las causas de la delincuencia y a las medidas preventivas que pueden reducir el número de casos; así, por ejemplo, las técnicas de desarrollo de la comunidad pueden llegar a ser, en algunas regiones, un medio de prevención eficaz. El efecto general de la creación de servicios sociales es el de traspasar al Estado o a organizaciones de beneficencia una parte de la responsabilidad que incumbía antes al grupo tradicional en la protección, el bienestar y la orientación moral de la juventud. Para que estas medidas sean eficaces son indispensables los servicios especializados, provistos de personal competente, la colaboración de los dirigentes autóctonos y la coordinación de las actividades y la política que llevan a cabo las diferentes instituciones y organismos de la sociedad, estén o no formalmente constituidos, y ya sean públicos o privados, oficiales u oficiosos.

67. En las zonas de rápida evolución social, la adopción de medidas para eliminar y prevenir la delincuencia de menores tropieza con grandes obstáculos, derivados del estado de transición de la sociedad en general. Es probable que en estas regiones las medidas destinadas a eliminar y prevenir la delincuencia de menores resulten insuficientes a la larga para lograr el propósito previsto, a menos que sean adoptadas como parte de un amplio programa social planificado que incluya la adopción de diversas medidas de carácter social y económico, y que tenga como objetivo fortalecer a la familia como unidad básica de la sociedad y crear condiciones de vida que apresuren y faciliten la evolución de las sociedades actuales, de modo que se conviertan en comunidades estables y progresistas.

VI. Evolución de la familia y medidas de protección social

A. EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DE LAS FAMILIAS URBANAS

68. En la mayoría de los territorios no autónomos el sistema familiar tradicional es el del parentesco, o familia amplia. Ese grupo forma parte de una organización tribal más extensa, cuyas tradiciones, costumbres y ceremonias se conservan mediante un sistema administrativo que el pueblo comprende y acepta con

facilidad. Dentro de ese amplio grupo, la unidad familiar más reducida, formada por los padres y los hijos, puede identificarse claramente, pero sus funciones son determinadas por la costumbre, las obligaciones y los deberes que limitan y, a la vez, amplían sus responsabilidades. De ese modo, existe una estructura social coherente dentro de la cual el individuo y la familia tienen una misión claramente definida que desempeñar. Ese sistema tradicional viene experimentando modificaciones considerables debido a los mayores o menores efectos de fuerzas externas. Además, se ha modificado según la influencia de las nuevas ideas en la población y según la rapidez con que ésta las ha asimilado.

69. El elemento más importante de modificación en el sistema de vida familiar es la influencia de hechos e ideas ajenos al ambiente normal. La implantación de la ley y del orden, el mejoramiento de los medios de comunicación y, más recientemente, las oportunidades de trabajo fuera del hogar han tenido como consecuencia importantes movimientos de gentes que antes no viajaban nunca lejos de su hogar ancestral. Las nuevas perspectivas así creadas ofrecen atractivos imposibles de lograr en una organización tribal y ahí empieza el debilitamiento de los vínculos familiares tradicionales. Otro elemento de cambio puede hallarse en la difusión de las oportunidades de enseñanza para los niños, que amplía las diferencias entre padres e hijos. La disparidad resultante que puede apreciarse en la generación actual constituye una causa importante en la desorganización de la familia. Asimismo, la difusión de medios modernos de comercio, que crean nuevas necesidades imposibles de satisfacer sino con la importación de productos manufacturados, la consiguiente elevación del nivel de vida material y la transición de una economía de subsistencia a una economía monetaria, afectan gravemente el régimen normal de vida familiar. Cuando a esos factores se agrega el rápido crecimiento de las ciudades y de los centros comerciales que necesitan mano de obra para instalar empresas industriales y comerciales, no es de extrañar que la estructura tradicional de la familia sufra los efectos de la presión que sobre ella ejerce el rápido desarrollo económico y social.

70. Los efectos de estos cambios en la vida familiar suelen dar por resultado fricciones domésticas. La falta de comprensión entre las generaciones puede convertirse en una amenaza para las tradiciones y las costumbres. La generación más joven tiende a rebelarse contra los prejuicios y principios morales tradicionales que le parecen demasiado restrictivos para el individuo en la vida moderna e inhibitorios para el progreso de su país. Por otra parte, en esta época de cambios rápidos, se manifiesta, al parecer, una diferencia inevitable entre ambos sexos con respecto a la influencia de esos cambios. Con mejores oportunidades de educación y gracias a la misión que tradicionalmente ha desempeñado, el hombre progresa más rápidamente en el proceso de adaptación a la vida moderna, mientras la mujer, depositaria de las tradiciones y la costumbre, queda rezagada. Esto repercute profundamente en la armonía de la vida matrimonial y con frecuencia provoca desavenencias que tienen resultados desagradables para los miembros más educados de la familia.

71. Las relaciones familiares tradicionales han perdido su eficacia sobre todo en las ciudades. La familia ya no forma parte necesariamente de una estructura más amplia con derechos y deberes claramente definidos

de conformidad con las leyes y las costumbres de la tribu. En el matrimonio tradicional tenía más importancia la alianza entre grupos de familias que la unión de los dos individuos directamente interesados. En el sistema tradicional, las familias del marido y de la mujer se preocupaban por asegurar el éxito y la continuación del matrimonio; en las ciudades, la permanencia de éste depende principalmente de la propia voluntad de los cónyuges. Esta modificación de la vida matrimonial impone sin duda una carga a la familia, pero representa un hecho evidente y hay motivos para pensar que se están tomando medidas de protección adecuadas al respecto. El cambio introducido en la condición de la mujer da a la esposa más independencia económica y la posibilidad de disolver más fácilmente los vínculos matrimoniales, pero el hecho de que tiene más libertad en la elección de marido constituye una compensación para la estabilidad del matrimonio. El mejoramiento de la condición de la mujer debido a la desaparición de su misión matrimonial tradicional reviste suma importancia, aunque entraña riesgos evidentes. La libertad recién descubierta en las ciudades ejerce más presión en la mujer que en el hombre. Al desaparecer el apoyo que le prestaba el antiguo código de valores, corresponde a aquélla la misión de organizar la familia con arreglo a un sistema nuevo que le es difícil comprender. La aldeana debe procurar allanar la diferencia entre sí misma y el marido que se adapta con mayor facilidad al nuevo ambiente, y la mujer de la ciudad debe encontrar un nuevo código de valores que sustituya o modifique al que le fuera inculcado desde muy temprana edad. La mujer es quien habrá de determinar el nuevo sistema familiar y quien tendrá que adquirir plena conciencia del alcance de su responsabilidad y de su capacidad para aceptarla.

72. Así, pues, en muchos de los territorios que se están desarrollando rápidamente, se advierte la tendencia a interpretar el "hogar" como el lugar en que vive la familia restringida, compuesta del marido, la mujer y los hijos. En las ciudades, la familia restringida tropieza con muchos problemas antes desconocidos. Por ejemplo, aunque la vida urbana ofrece ventajas evidentes para los hijos, éstas no siempre compensan la pérdida de la formación básica que proporcionaba la vida tradicional. La autoridad de la costumbre no ha sido sustituida por el respeto por la autoridad de los padres, que, por su parte, no saben a menudo cómo desempeñar adecuadamente su misión de educar a los hijos. El desajuste que ello acarrea en la vida familiar constituye una causa importantísima de la delincuencia de menores, que es un problema cada vez más grave en el ambiente, aún inestable, de muchas ciudades. El estado de desarrollo en que se hallan muchas ciudades en la actualidad contribuye también a la inestabilidad de la vida familiar. La escasez de viviendas adecuadas y el consiguiente hacinamiento, el empleo insuficiente y los bajos salarios, los movimientos de los trabajadores estacionales y migrantes, son factores que se combinan para perpetuar una situación poco favorable a la estabilidad urbana.

73. Se informó a la Comisión sobre la importancia que la UNESCO atribuye al estudio de los aspectos sociales de la urbanización en los países que se hallan en una fase de rápido desarrollo económico. Tales estudios se relacionan directamente con los problemas que plantea la evolución de las familias urbanas. Esta cuestión fué examinada en la conferencia que se celebró en 1954 en Abidjan, y en 1956 la UNESCO publicó

un estudio sobre los aspectos sociales de la industrialización y la urbanización en el África al Sur del Sahara. En 1956, la UNESCO organizó en Bangkok un seminario sobre los problemas sociales de la urbanización en el Asia meridional y sudoriental. Una parte del informe relativo a los trabajos de ese seminario trata de la evolución de las familias urbanas en aquella región y algunos de los problemas estudiados a este respecto son análogos a los que se plantean en las zonas urbanas de África. En 1956 se emprendieron dos encuestas para estudiar el papel de las mujeres africanas instruidas en la nueva sociedad africana, y los resultados se publicarán en breve. El número 8 del *Social Science Bulletin* de la UNESCO (marzo de 1956) incluye un estudio sobre las minorías africanas, y la misma Organización tiene el propósito de iniciar estudios sobre el papel del hombre y de la mujer en la planificación de la familia, como parte del proyecto principal relativo al estudio comparado de los valores culturales de Oriente y Occidente. La Oficina Internacional de Investigación de las Repercusiones Sociales del Progreso de la Técnica ha preparado los informes cuya síntesis se ofrece en el documento, preparado por la UNESCO y titulado *Evolución y problemas de las familias urbanas en el África al Sur del Sahara*³. En este documento se trata de destacar las tendencias más generales y los problemas más urgentes. La Comisión desea expresar su satisfacción por la alta calidad del informe y por su importancia para los trabajos de la Comisión.

B. BIENESTAR FAMILIAR Y PROTECCIÓN AL NIÑO

74. El bienestar social se basa en la protección dispensada a la familia y al niño. En los nuevos centros urbanos, las actividades sociales y educativas son muy necesarias. El problema gira alrededor del miembro más importante de la familia, que es la mujer, cuyo papel en la sociedad urbana en transición continúa siendo muy indefinido y que, con objeto de elevar su condición, tiene que adaptarse a una nueva estructura de su vida familiar. La Comisión recibió información sobre multitud de programas de bienestar familiar aplicados en los territorios por organismos públicos y privados, que combinan el asesoramiento y otros tipos de asistencia a las familias con la educación social de los padres, en especial de la madre. El propósito de tales programas es estimular la evolución de la familia urbana ayudando a sus miembros a adquirir mejores hábitos de vida y a desarrollar nuevos intereses y una nueva conciencia de sus obligaciones sociales y familiares.

75. Se señalaron a la atención de la Comisión los centros sociales o de bienestar familiar que se están estableciendo en número cada vez mayor en las zonas urbanas del Congo Belga y en los territorios bajo administración francesa. En estos últimos, los centros sociales constituyen el elemento básico de la política de asistencia social relacionada con la evolución de la familia urbana. Su objeto es dar a las mujeres una sólida educación familiar y social que les permita ser mejores madres, esposas y amas de casa. Las actividades de los centros, cuyo personal está formado por trabajadores sociales profesionales, instructores en economía doméstica y auxiliares africanos, incluyen la enseñanza de la puericultura y economía domésticas, el trabajo familiar por casos y las visitas a domicilio, que abarcan demostraciones prácticas, consultas médicas prenatales y posnatales, administración de jardines de infancia

³ A/AC.35/L.278.

y prestación de asistencia en especie a las madres e hijos poniéndose especial interés en las tareas de profilaxis. El personal del centro mantiene un estrecho contacto con los habitantes de la zona vecina, y la instrucción se adapta a las condiciones y hábitos de la localidad. Se señaló que en los territorios del Africa francesa la formación de una familia africana moderna, monógama en la mayoría de los casos, se había debido en gran parte a la labor y la influencia de los centros sociales.

76. En algunos de los territorios bajo administración británica, el principal medio para la educación social de la mujer lo constituyen las instituciones o clubes femeninos organizados independientemente o como anexos de los centros comunales. El propósito de estos clubes o instituciones es elevar la condición de la mujer asociándola más estrechamente a los programas de desarrollo social y de la comunidad. Las actividades de estas organizaciones no son uniformes, ya que se adaptan a los intereses y deseos del grupo. Se elaboran programas para enseñar mejores hábitos familiares, así como también para estimular diversas aficiones y actividades tales como los deportes y los juegos, las artesanías, el teatro y la música. En lo que se refiere a las mujeres, el desarrollo de la comunidad trata de elevar el nivel de vida en el hogar alentando el esfuerzo propio y de fomentar el espíritu de cooperación mediante la participación activa de los miembros de dichos clubes en la prestación de diversos tipos de servicios a la comunidad a que pertenecen. En todas estas actividades desempeñan un papel importantísimo las organizaciones o movimientos femeninos, organizados en algunos casos con la concurrencia de todos los territorios. La asistencia prestada a las actividades locales de bienestar familiar y protección a los niños por los organismos oficiales de la especialidad consiste asimismo en formar dirigentes y organizadores de clubes e instituciones femeninas y en ayudarles a organizar tales actividades al principio. Los programas vigentes de formación de dirigentes locales y trabajadores voluntarios en las instituciones encargadas de tal instrucción en las capitales y en los diferentes distritos y localidades dan preferencia a la vida familiar y cuestiones conexas.

77. La Comisión recibió información sobre los servicios que en las zonas urbanas prestan los centros de la comunidad en los territorios bajo administración británica y los centros culturales de los territorios bajo administración francesa en la tarea de fomentar actividades organizadas y de proporcionar actividades recreativas en las que pueda emplearse el tiempo libre de todos los sectores de la población.

78. Las funciones que desempeñan tales centros, al enriquecer la vida de las familias y de los individuos de la comunidad, han ejercido una gran influencia sobre el bienestar familiar. En el informe que la Comisión presentó en 1955 se había subrayado que el bienestar de la familia no puede aislarse del de la comunidad, al indicar que una sólida educación familiar y ética y el mejoramiento de la base material de la vida de la familia no son las únicas condiciones indispensables para fortalecerla y asegurar su eficacia. No menos importante era el desarrollo social y cultural de la comunidad, de la que depende la familia para expresar y satisfacer sus necesidades espirituales y culturales. A través de este ambiente inmediato, la familia podría llegar a formar parte de las comunidades mayores y a interesarse en la vida urbana y nacional. Surgirían poco

a poco amistades, lazos e intereses comunes, que tendrían como resultado la formación de clubes y asociaciones y una contribución más al espíritu de comunidad y de intereses compartidos. Cuanto más pequeña sea la comunidad, mayor será la sensación de pertenecer a ella; de aquí la importancia de crear vecindarios que cuenten con sus propias escuelas, clubes, dispensarios, consejos, etc., que dividan a una zona urbana en varias comunidades más pequeñas.

C. PRESTACIONES FAMILIARES

79. La Comisión examinó la cuestión de la asistencia social y algunas de las medidas de seguridad social en relación con el bienestar de la familia y de la comunidad en las sociedades que se encuentran en períodos de transición, donde, debido al desarrollo de las clases asalariadas y de los centros urbanos, un creciente número de habitantes no gozan ya de la protección de los regímenes tradicionales. Ante esa situación, existe la necesidad evidente de adoptar nuevas medidas para proteger a los indigentes que no cuentan con la ayuda de la sociedad tradicional y para contribuir a consolidar una nueva forma de sociedad.

80. En algunos territorios no autónomos menos desarrollados se ha observado la aparición de algunos elementos del seguro social o de las prestaciones familiares que se consideran como un paso favorable a la estabilización urbana y que conducirán a la larga a programas de seguridad social más completos, que ya están establecidos de una u otra forma en los territorios económicamente más desarrollados. La Comisión se abstuvo de comentar en detalle esta cuestión, pues las medidas que se tomen tendrán que ajustarse al ambiente e introducirse paulatinamente dentro de los limitados recursos económicos y la capacidad tributaria de los territorios interesados. En los casos en que la estructura económica y social está todavía en una etapa de transición, es de esperar que la seguridad social se aplique primeramente en las zonas urbanas, donde hay una mano de obra relativamente estable que depende por completo del salario. Sin embargo, lo primero es asegurar una vida familiar estable y satisfactoria en las ciudades, abonando salarios suficientes para sostener la familia normal, y organizando servicios sociales y recreativos. Quizás tengan también un interés directo las medidas para proporcionar asistencia pública a las familias y personas en apuros económicos que no tengan otra protección, y los planes para atender a las personas físicamente impedidas e inadaptadas. Se ha observado una tendencia a tratar de rehabilitar a los beneficiarios de la asistencia para que se independicen más de la ayuda ajena, la que debiera desarrollarse de una manera más sistemática. Se señaló que las medidas sociales adoptadas para proteger económicamente a la familia van de sistemas directos de seguridad social, que pueden revestir diversas formas en diferentes etapas del desarrollo, hasta el suministro de alimentos a los niños y las actividades de las sociedades de beneficencia y asociaciones tribales. Dichas formas de asistencia no se excluyen entre sí. El bienestar de la familia y de la comunidad no puede quedar asegurado únicamente por la asistencia del Estado en forma de subsidios o subvenciones para todas las contingencias que puedan presentarse. Tal interpretación de la seguridad social podría socavar la base de la vida comunal e impedir que se desarrolle la conciencia de los servicios públicos, sin la cual es difícil organizar una comunidad urbana estable.

81. En su informe de 1955, la Comisión expuso la opinión de que entre las condiciones materiales indispensables para robustecer la familia y adaptarla a su nueva función figuran las siguientes: vivienda adecuada, empleo estable y, especialmente, salarios suficientes para sostener a toda la familia. La Comisión expresó su convicción de que al fijar los salarios hay que tener en cuenta las necesidades de la familia, y no simplemente las de un trabajador soltero. Entendió que debe procederse lo más rápidamente posible, habida cuenta de las circunstancias locales, a la transición hacia el concepto del salario mínimo familiar.

82. La Comisión examinó de nuevo el problema del salario familiar tomando como base el informe preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, titulado *Los ingresos familiares en las zonas urbanoindustriales*⁴. La Comisión manifestó su aprecio por la calidad del informe y la ayuda prestada por la OIT. Además, tomó nota de la información suministrada en el curso del debate en relación con los territorios africanos administrados por Francia y el Reino Unido. Estimó la Comisión que la evolución política social y los principios en que descansa tal evolución, tal como se exponen en el informe, confirmaban la opinión expresada en 1955.

83. La Comisión quiso reafirmar su convicción de que, además de su trascendencia para el bienestar de la familia y de la comunidad urbanas, la política del salario familiar constituye también una necesidad económica esencial para el bienestar y el progreso general de los territorios de que se trata. El requisito previo esencial es la estabilización del trabajador; la mejor forma de lograr esto es elevar lo suficientemente su salario a fin de que pueda sostener a su esposa y familia en una ciudad o en otro centro de empleo.

84. La Comisión reconoció las dificultades que se oponen a la implantación de una política de salarios familiares, como medida de aplicación universal inmediata. Hay que tener en cuenta los muchos y complejos factores que determinan el nivel y la estructura de los salarios en las economías insuficientemente desarrolladas, entre ellos la actitud tradicional ante el trabajo y los salarios y la insuficiencia del incentivo monetario en ciertos casos. Estas actitudes acusan continuos cambios. Va desapareciendo gradualmente el concepto de que los salarios constituyen un complemento o un sustituto de la agricultura, como medio de sustento en el ambiente tradicional, y se difunde el criterio de que los salarios constituyen el medio de superar ese ambiente para adoptar normas más modernas. En casi todos los territorios hay ya una cierta proporción de trabajadores completamente integrados en su medio urbano, cuya actitud ante el trabajo y el salario y cuyo tipo de vida familiar no difieren esencialmente de las que se observan entre los trabajadores de los países industrializados. Es preciso tener en cuenta también el cambio que ha experimentado el papel económico desempeñado por la familia, especialmente en las zonas urbanoindustriales. Cada vez es mayor el número de mujeres que van a las ciudades con sus esposos. Los tipos de salarios vigentes y las disposiciones para proporcionar alimentos y alojamiento resultan a menudo inapropiadas para hacer frente a esta situación, y el trabajador se encuentra a su vez con que no puede

cumplir sus obligaciones familiares en las condiciones en que es posible obtener empleo remunerado.

85. La Comisión observó que en varios territorios africanos el concepto de un salario familiar ha sido reconocido últimamente no sólo en principio sino también en la práctica. Se han adoptado medidas encaminadas a adaptar los salarios a las necesidades familiares elevando su nivel por encima del salario pagado a un soltero adulto. En particular, la implantación de subsidios familiares indica que se reconocen las responsabilidades familiares del trabajador.

86. La Comisión no examinó cuestiones de carácter más técnico relacionadas con las modificaciones que habrán de hacerse en el actual sistema de salarios al implantar el salario familiar. En la actualidad, el nivel general de los salarios abarca una gran variedad de tasas, según las características individuales y de ocupación e incluso existen remuneraciones en especie. Las condiciones en que se hacen efectivas estas últimas remuneraciones tienden a complicar la evaluación de la relación entre el ingreso de los trabajadores y sus obligaciones familiares. Existe también una importante diferencia en la remuneración, según el valor y la productividad del trabajo. Todos estos factores deben ser tenidos en cuenta al emprender la reforma del sistema de salarios sobre la base del concepto del salario familiar.

87. Deben destacarse los principios generales en que se basa la reforma de los sistemas de salarios. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores deben tener como objetivo común elevar los salarios al máximo nivel que permita la situación económica de cada territorio no metropolitano y garantizar que los trabajadores obtengan, mediante el ajuste de las escalas de salarios, una parte equitativa de la mayor prosperidad resultante del desarrollo económico general del territorio. A fin de que los asalariados puedan participar plenamente en la vida económica y social de la comunidad a la cual han ido en busca de empleo remunerado, los gobiernos y empleadores deben adoptar las disposiciones que aseguren la estabilidad de los asalariados y de sus familias en los lugares de empleo o cerca de ellos, excepto cuando se trata de obreros temporeros o estacionales. Esto implica que el salario mínimo, incluidos los subsidios, debe ser suficiente para atender a las necesidades de una vida familiar estable, sin que sea preciso recurrir a las fuentes de ingresos alejadas del lugar de trabajo, por ejemplo, tierras distantes, para complementar el ingreso familiar. Tal debe ser el objetivo de la política seguida, objetivo que habrá de realizarse progresivamente como resultado del desarrollo económico. A este respecto, se subrayó la responsabilidad que recae sobre los gobiernos — que a menudo son una fuente de empleo importante, cuando no la principal — los cuales deben dar el ejemplo en la adopción de normas favorables en materia de salarios.

88. En algunos territorios todavía se plantean problemas causados por la existencia de escalas de salarios aplicables a trabajadores de diferentes razas. En tales casos, el objetivo de la política que haya de seguirse deberá ser el establecimiento de escalas aplicables a todos los trabajadores cualquiera que sea su raza, que posean la competencia y los conocimientos requeridos. A este respecto, debe señalarse la conveniencia de que, en lo concerniente a los trabajadores de los territorios en general, se apliquen las disposiciones de los párrafos 37, 38, 39 y 40 de la Recomendación de la OIT del año 1955 sobre la protección de los

⁴ A/AC.35/L.282.

trabajadores migrantes en los países y territorios insuficientemente desarrollados, que trata de la contratación de trabajadores, sin discriminación alguna, para trabajos que requieran determinada competencia.

89. Casi todos los gobiernos deben encarar el problema de relacionar una política adecuada en materia de salarios con la capacidad económica de sus respectivos territorios. Por lo tanto, en aquellos territorios donde no se ha realizado recientemente ningún examen de sus regímenes de salarios en función del desarrollo económico, debe tenerse presente la conveniencia de efectuarlo cuanto antes.

VII. Aspectos sociales del desarrollo rural

90. En algunos casos, la transición de una economía de subsistencia a una economía monetaria ha sido rápida, pero no ha ido acompañada generalmente por el desarrollo igualmente rápido de nuevas instituciones sociales. En otros casos, ha habido un estancamiento económico porque los grupos de campesinos han vacilado en aprovecharse del nuevo sistema económico, y porque el apego a los valores e instituciones tradicionales ha aparejado una resistencia a los cambios. Donde el nivel de vida es bajo, el adelanto económico es uno de los primeros requisitos de una política social positiva. Es preciso, sin embargo, que las medidas que se adopten establezcan el equilibrio entre el desarrollo económico y el social. El desarrollo económico se ha de buscar no como un fin en sí, sino como parte integrante de un amplio plan de acción en todas las esferas del progreso. El progreso económico debe impulsarse mediante el mayor uso posible de la estructura tradicional. La evolución satisfactoria de una sociedad en vías de transformación depende no solamente de la transformación económica sino también de la orientación y la dirección impuestas por los gobiernos y por los representantes del pueblo. Por lo tanto, el fomento de la iniciativa y de la formación profesional de los dirigentes autóctonos es una de las tareas inmediatas en materia de política social y debe realizarse en la mayor escala posible.

91. La Comisión recibió datos sobre los programas de desarrollo rural. En los territorios bajo administración francesa se están ampliando esos programas, dedicándose especial atención al desarrollo simultáneo en las esferas económica y social y a la función que incumbe al gobierno en el establecimiento de una estructura orgánica básica, dentro de la cual la iniciativa de la comunidad pueda surtir sus buenos efectos con la asistencia técnica y financiera del gobierno o de las instituciones locales. En muchas zonas rurales de Madagascar se ha adaptado el sistema tradicional llamado *fokonolona* a formas sociales modernas; las comunidades rurales, dotadas de personalidad jurídica y de recursos propios, están realizando diversos proyectos concebidos por ellas mismas. Los programas de desarrollo aprobados por un consejo superior de campesinos se ejecutan con la asistencia prestada por un centro de desarrollo agrícola, que es el órgano administrativo de dicho consejo. Esta asistencia se está extendiendo ahora a la gran mayoría de la población campesina organizada en "agrupaciones comunales", cada una de las cuales comprende varias aldeas. En el África Ecuatorial Francesa se ejecutan programas de desarrollo rural en virtud de distintos servicios llamados de *paysannat*, entre los que figuran establecimientos técnicos y administrativos cuya misión consiste en dar estabilidad a los agricultores y en inducirles a perma-

necer en sus tierras. En 1951 se crearon en el África Occidental Francesa sociedades de producción rural, que tienen por objeto poner el desarrollo económico de las zonas rurales a la par con la evolución general de la población. Cada una de estas sociedades de producción actúa en una extensa zona; una asamblea elegida, que actúa por conducto de un consejo de administración, permite que las masas campesinas estén representadas en la gestión de las mismas. La principal función de estas sociedades es impulsar el progreso económico mediante la aplicación de modernos métodos de producción, el otorgamiento de préstamos y la comercialización de los productos. También fomentan la creación de cooperativas, las cuales están representadas en su consejo de administración.

92. Conviene destacar asimismo el papel que en el desarrollo de las economías y comunidades rurales desempeña el FERDES, que es un fondo de dotación de equipo rural y de desarrollo económico y social. Las actividades de ese Fondo se basan en el principio de la colaboración entre las colectividades autóctonas y la Administración. La comunidad es la que toma la iniciativa en cuanto a los trabajos que se deben efectuar, y se encarga de una parte de su financiamiento, bien sea en numerario, o bien en especie, mediante la aportación de mano de obra y de materiales locales, lo cual ejerce también una influencia sobre la evolución social. En efecto, las obras construídas con su ayuda pasarán a ser propiedad de la comunidad, la cual debe cuidar por su parte del funcionamiento y conservación de dichas obras.

93. En la Nueva Guinea Neerlandesa, la estructura de la sociedad indígena y lo limitado del conocimiento que ésta tiene del mundo exterior, dificultan la iniciación de planes más generales de bienestar social basados en el esfuerzo propio. Respecto de los proyectos locales de desarrollo, la iniciativa debe tomarla el gobierno. Lo primero que ha de hacerse es crear nuevas formas de gobierno local. Se ha emprendido el establecimiento de consejos indígenas con la idea de fortalecer la autoridad y la iniciativa en el plano local, y de ampliar el alcance de los programas de desarrollo más allá de los límites de una sola aldea a fin de que abarquen a grupos de poblados. La acción se concentra en proyectos sencillos de mejoramiento agrícola, que servirán de base para emprender el desarrollo en otras esferas. En algunas zonas esos proyectos se han emprendido especialmente con miras a la formación de dirigentes locales. Se han construído centros especiales de formación, a donde van a residir los futuros dirigentes y sus esposas para aprender buenas normas de cultivo de la tierra, cría de ganado, higiene, nutrición y economía doméstica.

94. En Papua el Gobierno fomenta el desarrollo rural tratando de no destruir bruscamente las instituciones tradicionales. Los programas de divulgación agrícola se han preparado con el objetivo de estimular la evolución paulatina de los métodos agrícolas autóctonos y la intensificación de los cultivos comerciales. En algunas zonas es fundamental la labor realizada por consejos, cooperativas y otras formas modernas de asociación de los habitantes, cuya importancia crece constantemente, tanto por el número de sus asociados como por la variedad de sus funciones.

95. La Comisión puso de relieve el papel que desempeñan las cooperativas en el crecimiento económico y social equilibrado de la sociedad campesina. La estructura de las mismas, que va desde las más pequeñas

unidades económicas y sociales hasta las organizaciones nacionales, constituye un importante medio para aprovechar el esfuerzo individual o colectivo en programas económicos de gran envergadura. Las cooperativas sirven para encauzar los aspectos tradicionales de la acción individual y la ayuda mutua dándoles expresión nueva y aplicación de más alcance. El fomento de las cooperativas se considera en algunos territorios como esencial en la preparación de los individuos para la transición a una economía moderna. En algunas regiones la propagación de las cooperativas es constante. Para lograr el éxito, el cooperativismo tiene que adaptarse a las modalidades y a la estructura propias de cada sociedad; tiene que dar expresión a las necesidades de sus futuros afiliados y perseguir objetivos inteligibles para éstos. El éxito obtenido en el Asia por las cooperativas de fines múltiples y por las que tratan de mejorar las condiciones de vida es señal de que existen posibilidades de establecer el cooperativismo sobre una base de mayor alcance. Si el cooperativismo se basara en las necesidades y aspiraciones esenciales de la población, podrían crearse las condiciones necesarias para vincularlo con amplios programas de reconstrucción económica y social y para aumentar su eficacia como instrumento de progreso social.

96. En las etapas iniciales, el movimiento cooperativista debe contar con el apoyo y la orientación de los gobiernos, a fin de establecer su organización, sus estatutos y reglamentos y de garantizar su buen funcionamiento mediante la dotación de un personal competente. Se informó a la Comisión sobre la ayuda que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Internacional del Trabajo prestan a los gobiernos en la formación de personal destinado a los servicios cooperativistas de las regiones menos desarrolladas. En el Caribe se celebraron conferencias técnicas para funcionarios superiores, en los años 1951 y 1956; además, en Puerto Rico se organizó en 1954 un centro de capacitación en materia de cooperativas para los territorios del Caribe. Para 1959 se ha proyectado un instituto de capacitación para personal de cooperativas del Africa, bajo los auspicios de la FAO, la OIT y la Comisión de Cooperación Técnica en el Africa al Sur del Sahara. El programa de la FAO incluye también la prestación de asesoramiento a los territorios para establecer los procedimientos más convenientes en materia de crédito, instalar industrias de artesanía o ampliar las existentes y capacitar el personal necesario y, por último, organizar servicios de divulgación que se ajusten al ambiente social, cultural y económico de cada localidad. Representantes de los territorios no autónomos del Asia han participado en conferencias y viajes de estudio organizados por la FAO. En el Africa se va a poner en marcha en 1959 un programa análogo mediante un centro de divulgación que funcionará en uno de los países del Africa occidental. Recientemente se llevó a cabo un estudio de la organización del crédito agrícola en los territorios del Caribe, con ayuda de la FAO.

97. La Comisión pudo apreciar la gran importancia de la función de la mujer en el fomento del desarrollo económico y en la creación de incentivos para aumentar la producción de comestibles y de otros bienes de consumo. Este aspecto ha sido objeto de especial consideración en las actividades de la FAO. Los servicios de divulgación para la familia, que están surgiendo en cierto número de países, concentran su acción en la necesidad de mejorar la nutrición, la vivienda y

otros elementos de la vida diaria familiar. En el Caribe y el Lejano Oriente se han celebrado reuniones y conferencias técnicas de la FAO en materia de economía doméstica, y están programándose otras para países del Cercano Oriente y el Africa.

98. Conforme a lo previsto en 1957, la Comisión examinó este año algunos de los problemas relativos a la tenencia de tierras y a las consecuencias de las políticas agrarias y de la evolución de los regímenes de tenencia de tierras. Los sistemas de tenencia de tierras de los indígenas, destinados a satisfacer las necesidades de la vida y costumbres tradicionales, son a menudo inadecuados para hacer frente a los problemas creados por la escasez de tierras laborables y de pastoreo y el aumento de la población. El agotamiento y la erosión de los suelos contribuyen a agravar dichos problemas. Aunque en muchos territorios del Africa continúa en vigor la propiedad familiar o colectiva de las tierras, acusando un alto grado de flexibilidad ante diversas situaciones, los cultivos comerciales, el aumento de la población y las repercusiones de normas individualistas de comportamiento social y económico tienden a acelerar la sustitución de las antiguas formas de tenencia de tierras por títulos individuales. No obstante, no puede suponerse que de la presión que ejercen las modernas fuerzas económicas pueda surgir por sí solo un régimen de tenencia de tierras satisfactorio.

99. La tierra es la fuente de riqueza fundamental, y a menudo la única, de las comunidades agrarias, y por esta razón no se la considera como una mercancía. En consecuencia, pueden surgir grandes dificultades en cuanto se trata de su enajenación y utilización. Las formas tradicionales de tenencia guardan una íntima relación con la estructura de la sociedad, los conceptos sociales y las creencias religiosas y se derivan de ellos. La legislación y la política en materia agraria deben tener en cuenta todos esos factores. Cualquier programa encaminado a modernizar los regímenes existentes de tenencia corre el peligro de fracasar si no cuenta con el apoyo y la comprensión de la población.

100. La sustitución de la propiedad colectiva por la individual se considera a menudo como requisito previo para la modernización de la agricultura autóctona. Lo que se plantea como consecuencia de ello no es un conflicto entre la propiedad colectiva y la propiedad individual, sino más bien entre los derechos tradicionales y las necesidades de una agricultura progresiva. En vista de las repercusiones que esto tiene en todos los aspectos de la política social, es preciso asegurar que durante el período de transición no se provoquen mayores trastornos en la vida de la población autóctona.

101. Las distintas formas de aprovechamiento individual de la tierra no excluyen forzosamente la tenencia colectiva de la misma. Se citaron a la Comisión ejemplos de regímenes de tenencia (por ejemplo, los de la Samoa americana, Papua y el Congo Belga) en que ambas formas coexisten dentro del marco general de la agricultura tradicional o de sus formas modernizadas. Un estudio publicado por la FAO pone de manifiesto las ventajas sociales que se derivan de la tenencia colectiva, a la cual se considera como una fuerza poderosa para estrechar los lazos internos de una comunidad. Élla proporciona a cada labriego no sólo un interés personal y familiar en la tierra sino también una definitiva posición social. Por lo tanto, es posible que la comunidad esté interesada en que se

mantenga el régimen de tenencia colectiva meramente por su importancia desde el punto de vista social.

102. La política agraria, ya se trate de la propiedad colectiva o individual de la tierra, debe formularse de modo que permita al agricultor indígena mantener su dignidad y posición social dentro de su comunidad. Esto puede entrañar una reorganización básica del régimen de tenencia mediante una legislación que debería incluir asimismo disposiciones apropiadas para remediar los defectos más comunes de las formas de tenencia individual en una economía de intercambio, como son el endeudamiento crónico, la fragmentación y los efectos nocivos de las relaciones entre propietarios y colonos. Para estos fines deberían tenerse en cuenta todas las manifestaciones del derecho consuetudinario en materia agraria, considerándolas y respetándolas como derechos. Es preciso tener en cuenta los derechos autóctonos ejercidos por el individuo, la familia, el clan u otras colectividades conforme a las normas consuetudinarias o a la costumbre establecida.

103. En algunos territorios solían enajenarse en el pasado muchas tierras. Actualmente, la mayoría de los gobiernos han adoptado medidas para controlar la enajenación de tierras indígenas, a fin de evitar el posible desarraigo de la sociedad indígena. Se han establecido diferentes políticas para terrenos aparentemente baldíos, sin dueño o no aprovechados. En algunos casos se los declara de propiedad del Estado; en otros, los terrenos baldíos no se convierten automáticamente en propiedad del Estado, sino que se presumen como de propiedad de los indígenas. La propiedad por el Estado de todos los terrenos baldíos o no ocupados no es forzosamente necesaria para delimitar eficazmente los derechos de los indígenas sobre la tierra, ni para otorgar concesiones o contratos de arrendamiento a empresas no indígenas. La Comisión opinó que, en vista del rápido aumento de la población, debía procederse con especial cuidado al efectuar futuras enajenaciones de tierras de los indígenas.

VIII. Relaciones laborales

104. En el informe de la Comisión para 1955 se advirtió que la evolución de la política social en los territorios no autónomos desde 1952 corroboraba el parecer de la Comisión, según el cual la eficacia de la mano de obra guarda relación recíproca con el adelanto social y es un factor en el estímulo general del deseo de progreso social. La Comisión tomó nota nuevamente de que la acción de las organizaciones sindicales en los territorios no autónomos ha continuado creciendo en importancia y de que el movimiento sindical ha tenido una esfera de influencia cada vez más amplia.

105. La Comisión reconoció que en esta evolución intervienen muchos factores. La política oficial en los territorios, que consiste en reconocer y promover el establecimiento de organizaciones sindicales, es, al parecer de la Comisión, uno de los factores más importantes en ese proceso. La expansión industrial, que crea más oportunidades de empleo, suscita la necesidad de mejorar y reforzar las relaciones laborales en beneficio mutuo de los empleadores y de la mano de obra. Aparte de la labor que realizan las organizaciones internacionales, los esfuerzos del movimiento sindical internacional y de los centros sindicales de los países metropolitanos con miras a la formación en materia de sindicalismo y al mejoramiento de la educación

de los trabajadores, continúan registrándose resultados alentadores respecto de la capacitación de dirigentes sindicales responsables, que es un factor importantísimo para el éxito de todo movimiento sindical. En general, la demanda creciente de niveles de vida más elevados y de mayores oportunidades de educación en los territorios no autónomos, contribuye a que los trabajadores se adapten a los cambios sociales que entraña la industrialización.

106. Hay considerables diferencias entre los movimientos sindicales en los territorios no autónomos en cuanto a su estructura y su eficacia. En algunos, el movimiento es fuerte y sigue progresando. En otros es más inseguro e ineficaz. La Comisión elogió los esfuerzos que en el pasado se habían realizado en algunos Territorios para capacitar a los dirigentes sindicales y sugirió que se crearan cada vez más servicios para facilitar la capacitación en todos los grados, desde el taller hasta la mesa de negociaciones.

107. La información presentada a la Comisión reveló un aumento constante del número de sindicatos, lo cual reflejaba el auge del comercio y de la industria más bien que el del propio movimiento sindical. La Comisión vio con agrado que se advertía una tendencia hacia la consolidación mediante la fusión de cierto número de pequeñas organizaciones sindicales, y observó que, a pesar del aumento general del número de miembros de los sindicatos, el porcentaje de afiliados en comparación con el total de asalariados se mantenía constante y, en algunos casos, parecía haber disminuido.

108. Se hizo referencia, igualmente, al derecho de los trabajadores agrícolas a constituir organizaciones sindicales, y se mencionaron los obstáculos con que tropieza la expansión del movimiento sindical en algunos territorios. Algunos miembros de la Comisión propusieron que, en lo relativo a determinados aspectos del sindicalismo, las organizaciones no gubernamentales representativas del movimiento sindical internacional están en condiciones de facilitar a la Comisión datos valiosos referentes a sus filiales sindicales en los territorios no autónomos.

109. Se suministraron datos acerca del progreso de la legislación del trabajo en el Congo Belga, donde la nueva ley sindical puesta en vigor en 1957 eliminó las discriminaciones raciales en los sindicatos. La Comisión tomó nota de que en el Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos) de 1947 se establecen disposiciones antidiscriminatorias relacionadas con distintos aspectos de la legislación del trabajo, entre ellos el de las relaciones de trabajo, y de que este Convenio había sido ratificado por Bélgica, el Reino Unido, Francia y Nueva Zelandia.

110. En 1957, la Comisión de Expertos en Política Social en los Territorios no Metropolitanos, de la OIT, manifestó que si se deseaba que el desarrollo social no entrañara conflictos entre los diferentes elementos de las colectividades que viven en ese continente sería necesario aplicar medidas prácticas para hacer desaparecer la discriminación. La Comisión tomó nota, además, de que la Conferencia Internacional del Trabajo examinó propuestas para "eliminar la discriminación en el empleo y en la ocupación, en las que se preveía la posibilidad de que todos los países adoptasen una política destinada a promover, por métodos adecuados, las condiciones y la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y en la ocupación...".

111. La Comisión tomó nota con agrado del aumento en el número de los conflictos entre empleadores y obreros resueltos por conciliación, mediación y otras formas de negociación. Aunque algunos miembros formularon ciertas reservas con respecto al arbitraje obligatorio, la opinión general, al parecer, fué que la utilización del sistema de negociaciones y consultas paritarias merecía alentarse. Al respecto, la Comisión tomó nota complacida de la difusión del sistema paritario de consultas en el Congo Belga, en los territorios bajo administración francesa y en los territorios bajo administración británica.

112. Se registra un número creciente de casos en que se ponen en práctica las negociaciones colectivas sobre salarios y condiciones de empleo; ambas partes respetan cada vez más los contratos firmados. La Comisión opinó que la tendencia al respeto mutuo entre la administración de las empresas y la mano de obra en los territorios no autónomos era de buen augurio para el porvenir. La Comisión tomó nota, además, de que en algunos territorios donde no hay órganos de negociación colectiva o donde existen pocos se recurría a los consejos de salarios para fijar los jornales y establecer las condiciones de trabajo. Aun reconociendo que es necesario utilizar este tipo de órganos oficiales de negociación, la Comisión desearía que se llegase lo antes posible a la negociación de contratos colectivos por parte de los sindicatos, para determinar los salarios y las condiciones de trabajo.

113. La información suministrada a la Comisión puso de relieve que se seguían dando oportunidades para la formación sindical por muy distintas vías. La Comisión acogió con especial agrado la labor que realizan los sindicatos locales dando capacitación sindical a sus propios afiliados y expresó el deseo de que se hiciese constar su felicitación a los gobiernos locales, a los Gobiernos metropolitanos, a las organizaciones internacionales y a las organizaciones no gubernamentales por su valiosa contribución al desarrollo sindical en los territorios no autónomos.

114. La Comisión recibió información de que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo había decidido autorizar a ésta para que emprendiese un estudio general de las condiciones sociales y del empleo en Africa, y de que se había presentado un proyecto de estudio a la Comisión de Expertos en Política Social en los Territorios no Metropolitanos en su quinta reunión, celebrada en diciembre de 1957.

115. La información suministrada por la OIT acerca de la aplicación de los convenios internacionales del trabajo fué alentadora. Ya en informes anteriores se ha hecho referencia al interés que tenía la Comisión en la aplicación de éstos y otros convenios. La Comisión atribuye gran importancia a su aplicación en los territorios no autónomos. Por lo tanto, la Comisión recibió con agrado la información de que el promedio de convenios aplicados integralmente en los territorios no autónomos, sin modificación, ascendía a 16.

IX. Política de vivienda

116. En sus períodos de sesiones de 1952 y 1955, la Comisión consideró varias cuestiones relacionadas con la construcción de viviendas baratas en las ciudades. Este año examinó un informe sobre los problemas de la vivienda obrera, preparado por la Oficina Internacional del Trabajo.

117. La Comisión convino en que era de suma importancia adoptar rápidamente medidas para suministrar viviendas baratas y servicios de saneamiento, con miras al progreso social urbano. La Comisión tenía conocimiento de que, igual que en otras partes, en muchas de las zonas urbanas y en algunas de las zonas rurales de los territorios no autónomos prevalecían las viviendas insalubres. En los últimos años el crecimiento urbano ha sido rápido y de carácter esporádico y sólo en casos excepcionales los poderes públicos habían intervenido para suministrar viviendas. Desde fines de la segunda guerra mundial, el crecimiento de la población, la industrialización y la migración hacia las ciudades han agravado los problemas de la vivienda urbana. Los trabajadores han tendido a establecerse de manera más permanente en las ciudades, creando así nuevos y más agudos problemas de viviendas. La mayoría de los gobiernos de los territorios asume ahora un mayor grado de responsabilidad en todo lo relacionado con la vivienda y el urbanismo.

118. La vivienda forma parte integrante del medio físico en el que el individuo y su familia viven y trabajan. Teniendo en cuenta los problemas sociales planteados por la urbanización, y a los que anteriormente se ha hecho referencia en el presente informe, la Comisión subrayó la importancia de una política de urbanismo y construcción de viviendas. En las etapas iniciales de industrialización y urbanización, con una planificación urbana y rural hecha coordinadamente por los gobiernos, consejos locales y organizaciones no gubernamentales, se puede elaborar un programa general de vivienda, completo y racional. Estos programas pueden evitar en gran medida que se extiendan los barrios insalubres; pero su ejecución dependerá necesariamente de los recursos disponibles, de las prioridades asignadas a otros programas de fomento, del régimen de tenencia de la tierra y de la existencia de mano de obra calificada. La clave para lograr niveles de vida más elevados, incluso una vivienda mejor, es un rápido desarrollo económico. De ahí que la planificación del desarrollo urbano y rural sea parte integral del desarrollo económico y esté relacionada con la totalidad de recursos de un país. Los programas de vivienda exigen a menudo una organización administrativa independiente, dotada de un personal debidamente capacitado para llevar a cabo diversas actividades de carácter social.

119. La Comisión no examinó detalladamente la política de la vivienda en los territorios no autónomos. Recalcó, sin embargo, que la misma debía coordinarse con la política económica y darse la prioridad debida a la construcción de viviendas para los trabajadores. Los poderes públicos, entre sus finalidades principales, tenían el deber de dar un alojamiento decente a todo aquel que lo necesitase.

120. En primer lugar, es necesario contar con una clara definición de normas mínimas de vivienda y determinar las necesidades de vivienda en forma razonablemente exacta. Para esto último era necesario disponer de información fidedigna acerca del número de habitantes y de la estructura de la población según la dimensión de las familias, el sexo y la edad, y contar con datos bastante exactos acerca de los ingresos. Para establecer las preferencias de la población en materia de vivienda era importante conocer las costumbres de la población indígena.

121. Varios representantes de los Miembros Administradores comunicaron a la Comisión que se habían

tomado diversas medidas para suministrar viviendas baratas en las grandes ciudades. Aunque en varios territorios se han emprendido estudios de la vivienda o se han reunido datos sobre los problemas y necesidades que surgen al respecto, recurriendo para ello a los estudios sociales y a estudios sobre cuestiones del empleo, pocos gobiernos han llegado a formular programas territoriales de vivienda de carácter general. Sin embargo, en algunos casos se han establecido organismos centrales que tienen amplias facultades para estudiar las necesidades de vivienda y para definir, en sus líneas más amplias, un programa de esta naturaleza.

122. La mayoría de los proyectos oficiales de construcción de viviendas han sido emprendidos directamente por los gobiernos de los territorios u otros organismos centrales, y no por los organismos municipales. Algunos de estos proyectos debieron prepararse con carácter de emergencia para atender a necesidades urgentes, pero cada vez más frecuentemente se están formulando programas amplios para la creación de barrios integrados que cuenten con todos los medios de esparcimiento necesarios. Una de las tendencias significativas de la política de los gobiernos es la importancia que se atribuye a que los individuos sean dueños de la casa en que viven. Se ha iniciado una gran variedad de planes de locación-compra, y se ha extendido la concesión de préstamos y otro tipo de asistencia a las personas que aspiran a vivir en su propia casa. Estos programas se limitan necesariamente, sin embargo, a las personas que tienen un empleo relativamente estable o que ganan un salario que les permite pagar los intereses y amortizar el préstamo; algunos de ellos sólo favorecen a los empleados municipales y del gobierno. Aun reconociendo que el objetivo final debe ser que los trabajadores adquieran la propiedad de sus casas, la Comisión opina que el principal problema de la vivienda lo plantean los grupos de bajos ingresos, los cuales muy raramente se encuentran en condiciones de adquirir una casa, aunque se les preste para ello apreciable ayuda. Por tanto, han de proporcionarse viviendas en alquiler para aquellos que no se hallan en situación de ser propietarios y debe mantenerse un equilibrio adecuado en todos los programas públicos de construcción de viviendas.

123. Los programas de construcción basados en el esfuerzo propio con la ayuda ajena, que a veces forman parte de los programas de desarrollo de la comunidad, han dado en general buenos resultados. Las cooperativas de viviendas y las sociedades de construcción, fomentadas por las autoridades públicas por distintos procedimientos, también han representado algunas veces un papel importante en la labor de suministrar mejores viviendas a los grupos urbanos de menores ingresos. La Comisión opinó que las autoridades públicas debían estimular activamente o en su caso acometer la constitución de este tipo de sociedades adaptadas a las circunstancias de los territorios.

124. Al igual que en 1952, la Comisión estimó que, en materia de vivienda, los programas basados en el propio esfuerzo con la ayuda ajena, mediante cooperativas o sociedades de construcción o con las necesarias garantías para los particulares, podían contribuir en gran medida a reducir los costos y a mejorar el nivel de vida. Se reconoció que esos programas, cuando se realizaban en gran escala, exigían considerable organización y fiscalización. Pero, además de los resultados materiales que con ellos se podían obtener, sus repercusiones en pro de un mayor espíritu de cooperación

y un sentido de realización práctica eran de suma utilidad.

125. En vista de la urgente necesidad actual en materia de vivienda, se alienta o exige a menudo a los empleadores a que proporcionen viviendas a sus empleados. Acaso se haga a veces necesario aumentar las obligaciones que legalmente incumben a los empleadores en esta materia. Los inconvenientes sociales que acarrea el poner en manos de los empleadores exclusivamente el derecho a proporcionar viviendas son perfectamente conocidos. Sin embargo, deben tomarse medidas para proteger al trabajador y a su familia contra toda posibilidad de acción arbitraria por parte del empleador.

126. Debe reconocerse el papel que pueden desempeñar los sindicatos en la provisión de viviendas obreras. Los sindicatos pueden discutir con las autoridades públicas la formulación oficial de los programas y normas de vivienda. Las autoridades deben tratar de obtener la colaboración de las organizaciones sindicales en la elaboración de los planes de formación profesional en oficios de la construcción, en las actividades de fomento de construcción de viviendas mediante el esfuerzo propio y en otras medidas tendientes a desarrollar el espíritu de colaboración y solidaridad colectiva.

127. La Comisión agradeció la colaboración prestada por la Organización Internacional del Trabajo e hizo suyas las recomendaciones formuladas en la resolución relativa a la vivienda de los trabajadores, aprobada por la Comisión de Expertos en Política Social en Territorios no Metropolitanos en su tercera reunión.

X. Sanidad y nutrición

128. La Comisión expresó su agradecimiento a la Organización Mundial de la Salud, a la FAO y al UNICEF por la documentación que le habían presentado acerca de distintos aspectos de la sanidad y por la ayuda que los representantes de la OMS le habían prestado en el examen de las condiciones sanitarias.

129. Reiterando lo expuesto en su informe de 1955, la Comisión insistió en que los datos estadísticos relativos a las condiciones sanitarias eran incompletos respecto de la mayoría de los territorios no autónomos, y en que hacían falta datos más abundantes y exactos para establecer programas sanitarios que permitieran atender mejor a las necesidades actuales y para integrar debidamente los servicios sanitarios en una política general de desarrollo económico y social. Aun cuando la Comisión se daba cuenta de las dificultades que suponía la reunión de datos estadísticos, en vista de la desconfianza o indiferencia de algunos sectores de la población, estimó que por medio de algún sistema de educación sanitaria se podría tal vez convencer a la población de la importancia de dichas estadísticas.

130. Aunque la información estadística es incompleta, no es difícil formarse una idea clara acerca de la situación de los territorios en cuanto a las enfermedades transmisibles. La Comisión cree que, en general, las condiciones sanitarias de los territorios no autónomos mejoran constantemente y que los recientes progresos de la medicina y de la sanidad han contribuido notablemente a reducir las tasas de morbilidad y mortalidad. Sin embargo, la incidencia de las enfermedades transmisibles sigue siendo considerable y plantea un importante problema económico. Se han emprendido muchos y amplios programas de lucha contra estas enfermeda-

des, en forma de campañas generales, de inmunización y de destrucción de los insectos vectores, muchas de las cuales tienden no sólo a controlar las enfermedades transmisibles, sino a lograr su completa erradicación. En muchos territorios se han obtenido resultados satisfactorios en las campañas desarrolladas con asistencia internacional coordinada por la OMS para controlar o erradicar el paludismo, pero en otros territorios se sigue tropezando con dificultades técnicas. Las campañas contra el pian han tenido éxito en gran número de territorios; en la Segunda Conferencia Internacional sobre el Pian que, bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud, se celebró en 1955, se propuso que en los próximos 10 años se realizase una "ofensiva contra el pian en Africa", coordinada internacionalmente. En las zonas tropicales, la tuberculosis constituye todavía un problema grave. Además, la situación social originada por el rápido proceso de urbanización y de aumento del número de trabajadores migrantes ha agudizado el problema en muchos territorios no autónomos. Pero pese a estos obstáculos, las nuevas modalidades de la campaña contra la tuberculosis permiten esperar mejores resultados.

131. Las labores de saneamiento son de índole básica y fundamental para la existencia de ciertas comunidades. Además de ampliar los servicios de salud, los programas de saneamiento del medio ambiente, unidos a los programas generales, pueden contribuir al desarrollo de la comunidad. Al disminuir el grado de incidencia de las enfermedades infecciosas y parasitarias no sólo se reducen las tasas de morbilidad y mortalidad, sino que puede aumentarse notablemente la capacidad de trabajo de la población. Toda suma que se invierta en el mejoramiento de las condiciones de vida, proporcionando por ejemplo viviendas higiénicas y servicios de saneamiento y de abastecimiento de agua, quedará más que compensada por el aumento de la capacidad productiva de la población que se desenvuelva en un medio más higiénico. En lo sucesivo, cuando se hayan eliminado totalmente algunas enfermedades como el paludismo y las treponematosis, habrá que adoptar inmediatamente medidas para resolver los problemas de sanidad creados por el hombre mismo. En muchas partes del mundo, las infecciones intestinales y la diarrea se han convertido en el principal problema sanitario, y puede predecirse que en muchos de los territorios no autónomos llegarán a tener la misma importancia. No obstante, en muchas zonas ya se ha empezado a hacer algo a este respecto, y se han establecido buenos servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado. Proyectos tales como la construcción de estanques para peces y obras de riego se estudian con frecuencia cuidadosamente para evitar que se conviertan en criaderos de vectores de enfermedades. En las zonas urbanas la situación en materia de saneamiento no es satisfactoria, el abastecimiento de agua es rudimentario y la edificación endeble. El hacinamiento en las viviendas a veces es muy grande, siendo una de las causas más importantes de la mala situación sanitaria. La higiene en las aldeas plantea en la práctica un problema muy diferente. Las condiciones de saneamiento que permite un sistema de conducción de agua corriente están totalmente fuera de toda posibilidad, y el abastecimiento de agua en suficiente cantidad para beber y lavarse dista mucho de ser general. Se informó a la Comisión que las autoridades locales estaban tratando de explicar a las poblaciones de las aldeas los principios de saneamiento y de lograr su cooperación en las tareas de mejoramiento de las condiciones sanitarias locales. Hay buenas

razones para esperar que se logre dicha cooperación y que el sentimiento de solidaridad colectiva de la población, especialmente en los distritos rurales, pueda utilizarse en los planes de mejoramiento.

132. Las estadísticas demográficas y vitales son un requisito esencial para todo tipo de administración gubernamental. Las estadísticas sanitarias proporcionan los datos complementarios para una planificación general de los proyectos de sanidad y para la determinación de la prioridad de los distintos proyectos. Los servicios sanitarios no deben planificarse aisladamente, ya que forman parte de todo programa general de desarrollo social de un territorio y desempeñan un papel concreto en el plan económico general. Los servicios sanitarios, al mejorar las aptitudes y la capacidad de trabajo de la población, contribuyen al bienestar nacional. Este bienestar permite a su vez disponer de más fondos para los servicios de salud y otros servicios esenciales que pueden mejorar el nivel de vida y facilitar así la labor de determinados servicios sanitarios. Hay una relación estrecha entre los problemas sanitarios y los problemas económicos y sociales y cabe preguntarse qué proporción de los presupuestos locales debe consagrarse a los servicios sanitarios. La preparación de presupuestos para breves períodos es incompatible con una planificación sanitaria a largo plazo, y parece muy conveniente llegar a una fórmula conciliatoria a este respecto. Se informó a la Comisión que en algunos territorios donde no se podían satisfacer debidamente ciertas necesidades sanitarias, por la insuficiencia de los fondos públicos, se estimulaba la colaboración de la población local a fin de obtener mejores resultados sin un aumento en los presupuestos de sanidad de los territorios.

133. Una de las principales necesidades de la planificación general es estudiar las necesidades de personal de servicios sanitarios para un largo período, a fin de poder proveer a la formación y aumento de ese personal. El objetivo debe ser la formación de un número apropiado de personal perfectamente capacitado, lo cual puede lograrse intensificando los planes de enseñanza y mejorando la calidad de las instituciones docentes, al propio tiempo que se prosigue el adiestramiento del personal auxiliar con miras a capacitarlo plenamente. La Comisión prestó gran atención a la importancia de formar personal indígena como base para la ampliación de los servicios sanitarios. En diversos territorios ya están funcionando estos planes de capacitación.

134. La Comisión estudió esta situación en 1955; hace tres años, en su noveno período de sesiones, observó que, a pesar del considerable aumento del personal médico y sanitario en algunos territorios, había escasez de médicos precisamente en aquellas regiones donde las condiciones sanitarias solían ser más deficientes. Las necesidades que tienen los territorios de personal médico y de enfermería sólo pueden satisfacerse en forma muy limitada mediante la contratación de personal capacitado de los países metropolitanos. En 1955 la Comisión estudió atentamente la cuestión de si el personal debía recibir su formación en los propios territorios o en los países metropolitanos. Este año fué informada de que las escuelas de medicina de los territorios no autónomos actualmente no podían formar más que 200 médicos por año y de que, aun cuando había aumentado el número de enfermeras que salen de las escuelas de enfermería de los territorios, en relación con las necesidades la situación seguía siendo más o menos la misma. Actual-

mente en las escuelas de medicina del Reino Unido hay unos 750 estudiantes de los territorios no autónomos.

135. En 1955 se comunicó a la Comisión que la instalación de un hospital clínico en algunos de los territorios era mucho más costosa que la de un hospital corriente sin servicios de enseñanza, y que era mucho más barato enviar a los estudiantes a los países metropolitanos que darles una formación profesional completa en sus respectivos territorios. La Comisión estimó que las apreciaciones de esta índole debían examinarse con sumo cuidado. Por otra parte, la mayoría de los territorios consideran que la formación profesional en los países metropolitanos es costosa y se ajusta esencialmente a la práctica de la medicina en el país metropolitano, por lo cual el médico que vuelve a su propio país sabe relativamente poco acerca de muchos problemas locales. En 1955 la Comisión declaró que era conveniente que el personal auxiliar, siempre que fuera posible, procediera de las comunidades donde habría de trabajar, y que, al terminar su formación, se estimulara al nuevo personal a trabajar en los lugares donde sería fácilmente aceptado como miembro de la comunidad.

136. En la mayoría de los territorios se están poniendo en ejecución planes de ampliación de los servicios hospitalarios, los que en general se ajustan a las circunstancias y a los recursos locales. Al planificar y construir los hospitales se deben tener presentes los servicios sanitarios en su totalidad, inclusive los recursos hospitalarios existentes. La Comisión tomó nota con satisfacción del aumento del número de hospitales y de camas registrado en muchos territorios, al mismo tiempo que expresó su preocupación por el hecho de que, dadas la considerable incidencia de las enfermedades y las malas condiciones en materia de vivienda y de servicios de asistencia a los enfermos a domicilio, los territorios carecieran todavía de servicios hospitalarios adecuados. Recomendó que las actividades sanitarias se basasen en una estructura de servicios coordinados pero descentralizados, en la que los servicios curativos y preventivos se organizaran en hospitales, laboratorios y dependencias sanitarias distribuidas adecuadamente entre las ciudades y las aldeas. Todos estos servicios debían contar con el apoyo de la población y estar dirigidos por una autoridad central competente. La ampliación gradual del plan de servicios hospitalarios dentro de un programa a largo plazo, encaminada a proporcionar los servicios curativos y preventivos necesarios, constituía una fase importante del fomento de la sanidad. La Comisión tomó nota también de la necesidad de servicios hospitalarios especiales para niños.

137. En materia de servicios de maternidad se han hecho buenos comienzos, aunque en algunos territorios siguen siendo elevadas las tasas de morbilidad y de mortalidad de las madres. Ello se debe a factores tales como la deficiencia en los servicios de obstetricia, la muy temprana edad a que se contraen los matrimonios, los embarazos repetidos, la anemia que tiene principalmente por causa la mala nutrición y la desnutrición y los trabajos pesados que hace la mujer; también influyen en dichas tasas las enfermedades como el paludismo y la helmintiasis. La salud de los niños frecuentemente es precaria. Hay una urgente necesidad de pediatras y también puede decirse que, en general, es necesario que las enfermeras, parteras y el personal sanitario auxiliar así como los médicos adquieran mayores conocimientos de puericultura, nutrición y métodos de enseñanza. En algunos territorios la labor de planificación de la higiene infantil se hace difícil por la falta

de pediatras. Incluso en los casos en que se había dispuesto de fondos extranjeros o de otras fuentes, la escasez de pediatras competentes seguía siendo un serio obstáculo. La Comisión expresó el parecer de que no debían escatimarse esfuerzos para aumentar el número de pediatras, intensificando su formación en las escuelas de medicina y, en caso necesario, concediendo becas y dictando cursos para médicos en los territorios o en el extranjero.

138. En lo que respecta a la obstetricia, la partera formada localmente, aunque tiene un campo de acción limitado, puede desempeñar un importante papel en la actualidad y tal vez en un futuro próximo. Sólo mediante una planificación a largo plazo se la podrá substituir totalmente por la partera diplomada. La necesidad inmediata en la mayoría de los territorios es la de llegar a dar una formación moderna a la "partera local", de manera que además de aprender la rutina de atender a una parturienta, adquiera nociones de atención prenatal y tenga ciertos conocimientos sobre el cuidado de los recién nacidos. Sin embargo, una vez terminada su formación, las jóvenes parteras locales sólo podrán trabajar eficazmente si su acción es complementada por instalaciones que permitan facilitar servicios de medicina preventiva y curativa y asegurar la vigilancia posterior de los casos tratados. Los centros de protección infantil situados en las aldeas pueden contribuir muchísimo ofreciendo cursos rudimentarios de puericultura y atendiendo directamente las necesidades de la salud de los niños. Al parecer habrá que prestar especial atención al grupo "olvidado" de los niños de uno o dos a cinco años de edad, cuya tasa de mortalidad es alta, y respecto de los cuales los servicios no están bien organizados. La necesidad de disponer de pediatras competentes también se hace sentir a este respecto.

139. El fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ha prestado asistencia a los territorios no autónomos, principalmente en forma de suministros y equipo para emprender programas de higiene maternoinfantil y de nutrición o para ampliar y afianzar los ya iniciados, y en las campañas de lucha o eliminación de las enfermedades que atacan a los niños. La asistencia se destina casi en su totalidad al desarrollo de programas a largo plazo, en los cuales el Fondo ayuda a los Gobiernos con la colaboración técnica de la FAO y de la OMS.

140. En 1956 la Comisión convino en que en muchos territorios la nutrición deficiente era un grave problema que exigía la intervención de los gobiernos para mejorar la alimentación de las poblaciones afectadas. Desde que se redactó el informe anterior de la Comisión se han hecho progresos apreciables en el estudio de los problemas de la nutrición y de las medidas adecuadas para combatirlos. Han seguido llevándose a cabo investigaciones sobre la carencia proteínica, a menudo con el concurso de la FAO y de la OMS, de las comisiones regionales y de otros organismos que se ocupan en estas actividades y se ha adelantado en el tratamiento — y hasta cierto punto en la prevención — de esta grave y difundida carencia. Se ha reconocido ampliamente la necesidad de mejorar la dieta, y algunos territorios han aumentado el número de funcionarios especializados en las dependencias oficiales responsables de los problemas de nutrición.

141. Pero, en general, puede decirse que esencialmente la situación no ha cambiado. El suministro de alimentos no basta todavía para satisfacer las necesi-

dades dietéticas, y hay muchas regiones donde siguen aumentando las necesidades de la población en relación con los recursos alimenticios disponibles, y donde ciertas enfermedades que podrían evitarse con una mejor alimentación continúan siendo un problema. Se necesita disponer de un mayor número de personal especializado en nutrición. Un nutriólogo competente, sin ser médico, puede desempeñar un papel muy útil en un equipo que trabaje en el campo de la higiene maternoinfantil a las órdenes de un pediatra. Si fuera posible disponer de más personal de ese tipo, se le podría encargar que enseñara al personal sanitario las nociones fundamentales sobre nutrición y sobre el mejor aprovechamiento de los recursos alimenticios disponibles. El aumento de la producción de alimentos básicos mediante los servicios de divulgación agrícola debe guardar estrecha relación con los problemas que plantea la nutrición. Por lo demás, la comprensión e interpretación acertadas de las costumbres locales pueden servir de antecedente útil para los programas encaminados a mejorar la dieta. También debe estudiarse la colaboración entre el personal sanitario y los servicios de divulgación agrícola.

142. La Comisión tomó nota de que en 1955 y 1956 se dictaron en el África cursos sobre nutrición para participantes de habla francesa y de habla inglesa, y de que en 1955 se dictaron en las Indias Occidentales Británicas otros cursos para estudiantes. La Comisión también observó con interés que la FAO piensa establecer una oficina regional en el África para prestar una mayor atención a la coordinación de los programas de nutrición, agricultura y economía doméstica y de desarrollo de la comunidad.

143. El primer objetivo de la política en materia de higiene maternoinfantil debe ser educativo. Puesto que uno de los principales obstáculos con que tropiezan los servicios de protección a la madre y al niño en una sociedad principalmente agrícola es el de la ignorancia de las madres, la labor educativa en ese terreno debe dirigirse a ellas. La ignorancia respecto de las necesidades dietéticas a menudo da lugar a enfermedades producidas por la mala nutrición y sus concomitantes que hacen sus mayores estragos cuando comienzan a dársele al niño los alimentos de los adultos.

144. Conviene lograr la cooperación y participación de la población en la labor de divulgación sanitaria en las comunidades urbanas y rurales. La escuela constituye un medio eficaz para la educación sanitaria de los niños y, por su conducto, de los padres. El centro social local en un programa de desarrollo de la comunidad es otro instrumento apropiado para llevar a cabo esta clase de labor, en la cual está dando buenos resultados el empleo de diversos vehículos de divulgación tales como el cine, la radio y otros medios de ayuda visual, como el franelógrafo. En la elaboración de métodos de educación sanitaria y en la enseñanza de estos métodos al personal que ha de utilizarlos también se ha comprobado el valor de ciertos planes experimentales relacionados con los problemas locales que existen en cada territorio y comunidad: la educación sanitaria en cuanto tal, que, además de los conocimientos técnicos de los instructores, requiere ciertas aptitudes de organización, es fundamentalmente de la incumbencia de las autoridades sanitarias.

145. La educación sanitaria sigue siendo uno de los problemas más importantes de los territorios. Al respecto se señaló a la atención de la Comisión el seminario sobre educación sanitaria y alimenticia que, patrocinado conjuntamente por la OMS y la FAO, se

celebró en Filipinas en 1955. En ese seminario se puso de relieve que los Gobiernos debían dar máxima prioridad a la educación sanitaria y dietética. La Comisión también tomó nota del curso de capacitación en materia de educación sanitaria organizado en 1957 bajo los auspicios de la Comisión del Pacífico meridional.

146. En 1955 la Comisión destacó la importancia que tenía la participación del público en los programas sanitarios, y expresó la opinión de que los programas de desarrollo de la comunidad y otras formas similares de la iniciativa pública podían aprovecharse en las campañas de sanidad, y que los servicios sanitarios podrían aplicar en el desempeño de sus actividades los principios que regían los programas de desarrollo de la comunidad.

147. La Comisión tomó nota con satisfacción del ofrecimiento hecho por la OMS de prestar ayuda en la realización de los estudios sobre planificación general que se lleven a cabo en dos o tres territorios no autónomos no muy extensos. Aunque los problemas de planificación de los distintos territorios difieren en sus detalles, muchos de ellos se basan en los mismos principios fundamentales y, en cuanto a experiencia práctica, podrían servir de orientación valiosa a los demás.

XI. Tendencias demográficas

148. Es indispensable estudiar las condiciones demográficas y hacer un examen de las futuras tendencias de la población en la formulación de todo plan práctico para el fomento de la salud, la mejora de los niveles de vida y el progreso en general de los pueblos interesados. La Comisión tomó nota de que en muchos territorios no autónomos no se disponía de datos estadísticos suficientes. Ello es especialmente cierto en el caso de determinados territorios extensos y densamente poblados que carecen de los datos estadísticos necesarios para hacer una evaluación adecuada de sus condiciones y tendencias demográficas. De ahí la necesidad urgente de mejorar las organizaciones nacionales de estadística. Dichos servicios deben recibir ayuda y, de ser posible, ser complementados por pequeños núcleos de personal bien adiestrado que pueda encargarse de los estudios y análisis demográficos.

149. Los datos disponibles indican que la situación demográfica evoluciona rápidamente, conforme a las principales características siguientes: una tasa bastante alta de crecimiento de la población, una tasa alta y a menudo ascendente de natalidad, una tasa de mortalidad moderada y en disminución, y una composición por edades que denota una población joven. Las características demográficas de muchos de los territorios no autónomos exigen que se preste una mayor atención al desarrollo económico y al progreso social. En una situación en que la tasa de fecundidad aventaja cada vez más a la tasa de mortalidad, se corre el peligro de que el crecimiento de la población exceda con mucho de los aumentos logrados en la producción y de que se perpetúen la pobreza y la insalubridad. En muchos territorios la presión de la población sobre los suministros alimenticios continúa aumentando.

150. La disminución de la mortalidad, combinada con una tasa elevada de fecundidad, se refleja en una población relativamente joven y en un número cada vez mayor de personas a cargo. En muchos territorios la proporción de niños menores de 15 años es de más de 40 por cada 100 personas de todas las edades. La disminución en las tasas de mortalidad también tiene como

consecuencia un ritmo notable de crecimiento de la población. Uno de los mayores problemas que tienen que vencer la mayor parte de estas regiones es el del rápido crecimiento de la población. Por lo demás, el gran aumento en el número de personas jóvenes presagia nuevos incrementos en las tasas de natalidad.

151. En la evaluación de los niveles de vida en los territorios no autónomos, el método demográfico no ha permitido obtener mucha información hasta la fecha, debido a la pobreza de los datos demográficos utilizados. Los recuentos censales incompletos y la deficiencia de los registros de nacimientos y defunciones, datos que son difíciles de evaluar, inspiran ciertas dudas en cuanto a la utilidad de este método para indicar si las medidas de higiene y de carácter social han contribuido a mejorar el nivel de vida de las poblaciones. Sólo en unos cuantos territorios, cuya población es más homogénea y cuyas estadísticas son relativamente exactas, puede considerarse que los componentes demográficos del nivel de vida indican realmente los verdaderos niveles de vida.

152. La urbanización, que representa un fenómeno relativamente reciente en los territorios no autónomos, produce consecuencias demográficas de gran trascendencia. En muchos territorios la tasa de crecimiento demográfico de las ciudades aumenta mucho más rápidamente que la tasa de la población en general. Como el proceso de urbanización, que como se sabe es selectivo, tiene su principal origen en la migración de las zonas rurales hacia las ciudades, produce un desequilibrio profundo en la composición, por sexos y edades, de ambos sectores de la población. El desequilibrio demográfico que ello entraña, es decir una preponderancia marcada de varones en la población joven de las ciudades, influye en las tasas generales de fecundidad y mortalidad, así como en la capacidad productiva de la población. No obstante, al igual que en el caso de las estadísticas demográficas básicas, la urbanización, como elemento bastante nuevo y de un carácter altamente dinámico, no ha sido hasta la fecha analizada lo suficientemente en su aspecto estadístico para poder evaluar en debida forma sus importantes complejidades demográficas.

XII. Relaciones raciales

153. Las poblaciones de los territorios no autónomos difieren mucho unas de otras en raza, tradición y cultura. Tienen, sin embargo, una cosa en común: la mayoría de los habitantes de muchos territorios no autónomos son de un origen étnico y cuentan con un legado cultural diferentes de los de los países que los administran. En algunos territorios se ha producido una continua inmigración de personas de distintas razas y culturas. La colaboración entre las razas de estas sociedades multirraciales es de primordial importancia.

154. En sus informes anteriores sobre las condiciones sociales y educativas en los territorios no autónomos la Comisión había condenado repetidamente la discriminación racial y los prejuicios raciales, por ser contrarios a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos y había apoyado la acción destinada a promover la colaboración de todos los pueblos en la aplicación de las disposiciones de esos instrumentos internacionales relativas a las relaciones raciales. Aun considerando que la supresión de toda forma de discriminación racial es indispensable para la cooperación de todas las razas, la Comisión consideró que las declaraciones y exposiciones de política no pueden producir automáticamente la elimi-

nación completa de los prejuicios y discriminaciones raciales.

155. En el período de sesiones de este año, la Comisión reiteró su opinión de que los medios eficaces de eliminar los prejuicios raciales y de establecer relaciones raciales armónicas sobre la base del respeto mutuo y el reconocimiento de la igualdad racial habían de encontrarse en la legislación, los reglamentos y las prácticas administrativas y la educación, así como en una opinión pública bien informada. Refirmó también su adhesión a los términos de la resolución 644 (VII) de la Asamblea General de 10 de diciembre de 1952, en la que se recomienda la abolición en los territorios no autónomos de las leyes y prácticas discriminatorias; el examen de todas las leyes, reglamentos y ordenanzas con miras a esa abolición; el examen de las leyes que establezcan distinciones entre ciudadanos y no ciudadanos, principalmente por motivos de raza o religión; el acceso a todos los servicios e instalaciones públicas de todos los habitantes de los territorios sin distinción alguna por motivos de raza; y el examen frecuente de las leyes que establezcan medidas especiales de protección para determinada porción de la población.

156. La Comisión examinó una vez más las medidas que se estaban adoptando para aplicar las recomendaciones citadas y para lograr la colaboración de las organizaciones sociales y culturales de los territorios en la eliminación de los prejuicios raciales y el mejoramiento de las relaciones entre las distintas razas. Aunque la Comisión tropezó a veces con dificultades al evaluar la situación, debido a la escasez de información sobre este tema, pudo apreciar que se había alcanzado un progreso alentador en la política general y que se habían adoptado medidas concretas para el mejoramiento de las relaciones entre las distintas razas.

157. La Comisión tomó nota de varios acontecimientos alentadores en la política general de lucha contra la discriminación desde 1955. En el Congo Belga, entre las medidas para la eliminación de la discriminación racial, figuran: a) la recomendación de que se creen tribunales comunes en lo penal, con jurisdicción sobre europeos y africanos; b) la abolición de la representación separada del grupo indígena en los consejos consultivos gubernamentales, previéndose una representación, racialmente mixta, de grupos profesionales y económicos; c) la prohibición por un decreto de 1957 de toda discriminación racial en el movimiento sindical; y d) la aprobación por el Consejo colonial de un proyecto de ley que prevé sanciones para cualquier individuo que exprese, provoque o manifieste desagrado, menosprecio u odio por un grupo racial o étnico. En cuanto a los Territorios de Africa administrado por el Reino Unido, en 1957 se promulgó en Rhodesia del Norte una Ordenanza sobre conciliación y asesoramiento en relaciones raciales, en la que se prevé la creación de un comité central de asesoramiento y conciliación en materia de relaciones raciales, y de comités de distrito para contribuir al fomento de relaciones armónicas entre las distintas razas que habitan en el Territorio, especialmente en lo que se refiere al uso común de locales públicos. El Gobierno de la Federación de Rhodesia y Nyasalandia tiene el proyecto de crear una Oficina Federal de Asuntos Raciales. El Gobierno de Kenia aprobó en 1957 una moción presentada por un miembro africano del Consejo Legislativo pidiendo a las autoridades que adoptasen las medidas pertinentes para eliminar la discriminación en hoteles, restaurantes y otros lugares públicos. La Cámara

Territorial de la Asamblea de las Islas Bahamas dictó en abril de 1956, con la aprobación del Consejo Legislativo, una resolución condenando la discriminación, por motivo de raza o color, en los hoteles, teatros y otros lugares públicos análogos.

158. En sus informes anteriores sobre la situación social, la Comisión había puesto de relieve la importancia de la participación de todos los sectores de la población indígena en la administración de los territorios y del acceso de los habitantes indígenas a los cargos superiores de la administración pública. Al bosquejar las metas de la educación y la política económica y social, destacó que esa participación creciente de los habitantes en la administración de sus intereses constituía uno de los objetivos fundamentales de la política económica, social y educativa.

159. Los datos transmitidos durante el período objeto del presente informe revelan la existencia de tendencias alentadoras en el sentido de ofrecer mayores oportunidades de empleo a los indígenas en los servicios oficiales; muestran también que en muchos territorios se ha prestado especial atención a la formación de los indígenas con el fin de capacitarles para ocupar cargos superiores de la administración pública; y que en algunos territorios se han aprobado recomendaciones y programas concretos para lograr la plena participación de los habitantes locales en la administración pública. En los debates de la Comisión se expresó la esperanza de que se acelerarían las medidas tendientes a promover la participación total de los habitantes locales en los servicios públicos, requiriendo en caso necesario la cooperación de las autoridades competentes de la Naciones Unidas que se ocupan actualmente en programas relacionados con la administración pública.

160. Por su resolución 328 (IV) de 2 de diciembre de 1949, la Asamblea General invitó a los Estados Miembros administradores a que, cuando hubiere lugar a ello, adoptasen las medidas necesarias para establecer la igualdad de trato en materias relativas a la educación, entre los habitantes de los territorios colocados bajo su administración. En sus informes de 1950, 1953 y 1956 sobre la situación de la enseñanza en los territorios, la Comisión para la Información señaló que todas las personas deberían tener libre acceso a la educación, sin discriminación alguna por motivos de raza o color, y que debería procurarse por todos los medios la creación de un sistema escolar común, que beneficiase sin discriminación a niños de todas las razas. El desarrollo de un sistema de educación común desempeña un papel esencial en el fomento de mejores relaciones entre las distintas razas. En la niñez, los prejuicios o actitudes de comprensión o tolerancia arraigan fácilmente; es inevitable que los niños de distintas razas que asisten a escuelas separadas adopten actitudes de carácter racial. La información presentada a la Comisión indica que no existen sistemas escolares separados en los territorios bajo administración francesa; que se han adoptado nuevas medidas para asegurar la igualdad de oportunidades en materia de educación en el Congo Belga, y que, si bien en otros territorios con comunidades de diversas razas, culturas e idiomas, los servicios de educación están organizados todavía sobre la base de las diferencias de raza, ha aumentado el número de escuelas mixtas y el de alumnos matriculados en ellas. Por otra parte, en los territorios donde existen escuelas separadas, se ha procurado la uniformidad que permite implantar posteriormente un sistema nacional de educación. A este respecto, y a petición de varios

de sus miembros, la Comisión tomó nota de una resolución aprobada el 25 de marzo de 1958 por la Comisión de Derechos Humanos, en su 14º período de sesiones, en la que se recomendaba a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los organismos especializados que tomaran todas las medidas necesarias, en conformidad con las modalidades apropiadas a sus instituciones y sus sistemas de educación respectivos, para que la Declaración Universal de Derechos Humanos fuera objeto de enseñanza obligatoria en todas las escuelas y universidades de todos los países y Territorios, ya que la comprensión y aceptación de sus principios había de contribuir efectivamente a eliminar los prejuicios y, por consiguiente, las discriminaciones.

161. La diferencia de idiomas debe tomarse en cuenta al elaborar normas educativas encaminadas al establecimiento de escuelas primarias mixtas en muchos territorios. La Comisión reiteró a este respecto el principio enunciado en 1955 de que la desigualdad de trato en la segunda enseñanza para los diversos grupos étnicos sólo puede aceptarse como justificación en circunstancias excepcionales, y como una solución transitoria, y que en ningún grado de la enseñanza deben establecerse diferencias sobre base racial. La Comisión observó con especial interés el establecimiento en el Congo Belga de cuatro escuelas oficiales interraciales de enseñanza secundaria y las medidas adoptadas para implantar el sistema interracial de enseñanza en todas las escuelas secundarias oficiales de Uganda.

162. La información presentada a la Comisión indica que, tanto en principio como en la práctica, todas las universidades y los colegios de enseñanza superior de los territorios no autónomos son interraciales y que en ninguno de ellos se aplica el sistema de cuotas para las diversas razas, aunque, como es natural, en cuanto respecta a la admisión, se da preferencia a los candidatos locales. También va en aumento la proporción de personal docente nativo en las instituciones de enseñanza superior de los territorios administrados por el Reino Unido. En los territorios africanos se han creado recientemente cuatro instituciones interraciales de enseñanza superior. Al *Royal Technical College of East Africa*, inaugurado en Nairobi en abril de 1956, acuden en total 214 estudiantes de todas las razas, procedentes de los territorios del África oriental. Se informó también que en el *University College of Rhodesia and Nyasalandia* no se había tropezado con muchas dificultades para lograr dentro del plantel que el estudiante se viera libre de prejuicios raciales. Las nuevas universidades del Congo Belga (la Universidad de Lovania en Leopoldville y la Universidad de Elizabethville) son instituciones interraciales. Prácticamente todas las universidades de los territorios no autónomos funcionan en comunidades con distintos idiomas, religiones, tradiciones y costumbres sociales, y nunca podrá elogiarse bastante su obra al fomentar la amplitud de criterio y la tolerancia, y sentar la base de una mayor cohesión social.

163. La Comisión afirmó en su informe de 1954 que la finalidad fundamental de la política económica de los territorios no autónomos debía ser la de despertar en ellos el interés de todos los sectores de la población, elevar el nivel de vida con el incremento del poder adquisitivo individual, y aumentar la riqueza total de cada territorio para poder alcanzar un nivel mejor en los servicios sociales y la administración. La información presentada a la Comisión muestra tendencias alentadoras en cuanto a la participación de la población

indígena en el progreso económico. Su adelanto económico ha de contribuir posiblemente a eliminar los prejuicios y discriminaciones raciales, sobre todo donde la discriminación que se practica en perjuicio de la población indígena no obedece exclusivamente a motivos raciales.

164. En su informe de 1955 sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos, la Comisión se refirió a las barreras que se oponían al adelanto de los africanos en ciertas esferas de empleo del África central y oriental, y proclamó la urgencia de que las autoridades, los empleadores y los trabajadores interesados encontraran medios y arbitrios de proporcionar oportunidades de empleo a los trabajadores calificados de las poblaciones de los territorios, sin distinción de raza.

165. La Comisión de Expertos en Política Social de los Territorios no Metropolitanos, designada por la Organización Internacional del Trabajo, examinó en su quinta reunión de diciembre de 1957 un estudio de la OIT sobre la situación de la mano de obra y la política social en África. Tras recordar que las disposiciones relativas a la no discriminación del Convenio de 1947 relativo a la política social en los territorios no metropolitanos, ratificado por Bélgica, Francia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, se aplicaban a todos los territorios no metropolitanos bajo administración belga, británica y francesa en África, dicha Comisión de Expertos llegaba a la conclusión de que aún quedaba mucho por hacer para que el problema de la discriminación desapareciera totalmente en las sociedades multirraciales de África. La Comisión tomó nota de que en la 42a. reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo se discutiría un proyecto de convenio y un proyecto de recomendación sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación, y un proyecto de resolución relativo a la aplicación del Convenio propuesto en los territorios no metropolitanos.

166. La Comisión opinó que la igualdad y la armonía entre las distintas razas no sólo era conveniente sino posible. Se citó el ejemplo de Hawaii, donde los distintos elementos de la población han hecho desaparecer muchas de sus diferencias debido al interés común en el progreso económico, social y político, y donde la igualdad de las razas se manifiesta en la libertad que existe para contraer matrimonios interraciales, en la ausencia de segregación legal en las escuelas y zonas residenciales, así como en la facilidad con que en las funciones sociales se mezclan personas de diversas razas. La eliminación de las prácticas discriminatorias raciales es un largo proceso y requiere la cooperación de la administración y los habitantes de los distintos terri-

torios, y la colaboración y asociación de los distintos grupos étnicos en el desarrollo económico, social y educativo.

167. Para abolir la discriminación y establecer la armonía entre las distintas razas es esencial que los gobiernos sean los primeros en aplicar una política de no discriminación por motivos de raza. Sin embargo, en la promoción de mejores relaciones raciales también desempeña un papel importante la presión que ejerce la opinión pública para eliminar las barreras raciales y promover la colaboración de los diferentes grupos étnicos en las actividades de carácter social y cultural. La información transmitida de 1955 a 1957 señalaba que se habían establecido en el Congo Belga y en el África oriental y central nuevas asociaciones interraciales para el mejoramiento de la armonía entre las distintas razas. Se comunicaba también la evolución de una opinión cada vez más progresista en algunos territorios y el aumento del número de personas que trabajan activamente por el mejoramiento de las relaciones entre todos los sectores de la población. Deben fomentarse y apoyarse los esfuerzos de las organizaciones de carácter voluntario para fomentar mejores relaciones entre las razas.

168. La Comisión tomó nota de que la Comisión de Derechos Humanos en su 14º período de sesiones había recomendado, haciendo suya la opinión de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que se celebrara en 1959 una segunda conferencia de organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Consejo Económico y Social como entidades consultivas que estuvieran interesadas en la erradicación de los prejuicios y la discriminación racial. La primera de dichas conferencias, que se reunió en la primavera de 1955, condenó todas las prácticas discriminatorias, sea cual fuere la forma que adoptasen y el país o territorio en que existieran. Se puso de relieve la conveniencia de enviar personas preparadas de los territorios no autónomos a los seminarios que organizarán las Naciones Unidas en virtud del programa de servicios de asesoramiento en materia de derechos humanos en conformidad con lo dispuesto en la resolución 926 (X) de la Asamblea General. Para combatir la intolerancia racial y favorecer el progreso común de los territorios donde viven distintos grupos étnicos se necesita un espíritu de respeto mutuo y cooperación. El adelanto de una sociedad depende de la colaboración de todos sus miembros; cuando en una sociedad determinada algunos grupos no son considerados iguales el proceso resulta difícil. La abolición de la discriminación por motivos raciales debe formar parte integrante de la política social y la administración pública.

ANEXO

Estudios sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos

La Comisión considera que las actas resumidas de los debates que, en su noveno período de sesiones, versaron sobre las condiciones sociales en los territorios no autónomos, juntamente con los siguientes estudios, que fueron examinados por la Comisión, deben considerarse como parte del presente informe:

1. Condiciones y tendencias demográficas en los Territorios no autónomos (Secretaría) A/AC.35/L.266 y Corr.1
2. Medidas de asistencia social para el bienestar económico de la familia (Secretaría) A/AC.35/L.267

- | | |
|--|---------------------------|
| 3. El régimen de tenencia de la tierra de los indígenas y la transición económica (Secretaría) | A/AC.35/L.268 |
| 4. Relaciones raciales en los Territorios no autónomos (Secretaría) | A/AC.35/L.269 |
| 5. La delincuencia de menores en los Territorios no autónomos (Secretaría) | A/AC.35/L.270 |
| 6. Higiene maternoinfantil en los Territorios no autónomos (OMS) | A/AC.35/L.271 |
| 7. La información para las masas en los Territorios no autónomos (Secretaría) | A/AC.35/L.273 |
| 8. Algunos aspectos de la situación social en los Territorios no autónomos (Secretaría) | A/AC.35/L.274
y Corr.1 |
| 9. La sanidad en los Territorios no autónomos (OMS) | A/AC.35/L.275 |
| 10. La nutrición en los Territorios no autónomos (FAO/OMS) | A/AC.35/L.276 |
| 11. Problemas de la vivienda obrera en los Territorios no autónomos (OIT) | A/AC.35/L.277 |
| 12. Evolución y problemas de las familias urbanas en el Africa al Sur del Sahara (UNESCO) | A/AC.35/L.278 |
| 13. Planificación sanitaria a largo plazo en los Territorios no autónomos (OMS) | A/AC.35/L.279 |
| 14. Aspectos sociales del desarrollo de zonas urbanas (Secretaría) | A/AC.35/L.281 |
| 15. Los ingresos familiares en las zonas urbanoindustriales (OIT) | A/AC.35/L.282 |