

**NACIONES**



**UNIDAS**

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

**ASAMBLEA GENERAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES : DECIMOQUINTO PERIODO DE SESIONES**  
**SUPLEMENTO No. 15 (A/4371)**

**NUEVA YORK**



**NACIONES UNIDAS**

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



**ASAMBLEA GENERAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES : DECIMOQUINTO PERIODO DE SESIONES  
SUPLEMENTO No. 15 (A/4371)**

*Nueva York, 1960*

## NOTA

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

# INDICE

Abreviaturas .....	Página
	iv

## *Primera parte*

### **Informe de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos (Undécimo período de sesiones, 1960)**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Constitución de la Comisión .....	1-6	1
II. Mesa .....	7	1
III. Programa .....	8	1
IV. Subcomisión .....	9	1
V. Declaraciones preliminares .....	10-12	2
VI. Informe sobre los progresos alcanzados por los territorios no autónomos en cumplimiento del Capítulo XI de la Carta .....	13-51	2
VII. Condiciones económicas .....	52-83	7
VIII. Condiciones sociales y situación de la enseñanza en los territorios no autónomos .....	84-100	10
IX. Cuestiones generales relativas a los resúmenes y análisis de la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta .....	101-110	12
X. Colaboración internacional por lo que respecta a la situación económica, social y educativa en los territorios no autónomos .....	111-124	13
XI. Labor futura de la Comisión .....	125-132	16
ANEXO I. Programa de la Comisión .....		17
ANEXO II. Resolución presentada para su consideración por la Asamblea General ....		18

## *Segunda parte*

### **Observaciones y conclusiones relativas al informe sobre el progreso alcanzado en los territorios no autónomos**

A. Introducción y examen general .....	1-41	19
I. Introducción .....	1-3	19
II. Examen general .....	4-25	19
III. Colaboración internacional .....	26-41	23
B. Condiciones económicas .....	42-105	25
I. Política y evolución general .....	42-56	25
II. Economía rural .....	57-68	28
III. Desarrollo industrial .....	69-78	30
IV. Comercio exterior .....	79-88	32
V. Transporte .....	89-93	33
VI. Minería .....	94-95	34
VII. Energía eléctrica .....	96-98	34
VIII. Hacienda pública .....	99-105	35
C. Condiciones sociales .....	106-222	36
I. Políticas y evolución generales .....	106-111	36
II. Bienestar social .....	112-144	37
III. Desarrollo de la comunidad .....	145-153	42
IV. Condiciones demográficas y tendencias de la población .....	154-160	43

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. Progresos realizados en sanidad pública y nutrición .....	161-176	44
VI. Relaciones raciales y derechos humanos .....	177-188	46
VII. Condición de la mujer .....	189-196	48
VIII. Relaciones entre trabajadores y empleadores .....	197-207	49
IX. Seguridad social .....	208-212	51
X. Cooperativas .....	213-218	51
XI. Información del público .....	219-222	52
D. Situación de la enseñanza .....	223-306	53
I. Políticas y evolución generales .....	223-241	53
II. Financiamiento de la educación .....	242-249	56
III. Evolución hacia la enseñanza primaria gratuita y obligatoria .....	250-264	57
IV. Enseñanza secundaria, profesional y técnica y formación de maestros .....	265-282	59
V. Enseñanza superior e instituciones científicas y culturales .....	283-291	62
VI. Enseñanza femenina .....	292-296	63
VII. Educación de los adultos y supresión del analfabetismo .....	297-306	64

### *Tercera parte*

#### **Informe sobre las condiciones económicas en los territorios no autónomos**

I. Introducción .....	1-5	67
II. Evolución general de la situación .....	6-10	67
III. Relación de intercambio .....	11-21	68
IV. Balanza de pagos de los territorios no autónomos con los países metropolitanos .....	22-27	70
V. Moneda y banca central .....	28-31	71
VI. Transición de la agricultura para la subsistencia a la agricultura para el mercado .....	32-35	72
VII. La productividad de la mano de obra .....	36-44	73
VIII. Asociación de ciertos territorios no autónomos con la Comunidad Económica Europea .....	45-51	74
ANEXO. Estudios sobre las condiciones económicas en los territorios no autónomos		76

\*

\*        \*

### **Abreviaturas**

AGAAC	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OCMI	Organización Consultiva Marítima Intergubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones

## Primera parte

# INFORME DE LA COMISION PARA LA INFORMACION SOBRE TERRITORIOS NO AUTONOMOS (UNDECIMO PERIODO DE SESIONES, 1960)

### I. Constitución de la Comisión:

1. En su resolución 1332 (XIII), aprobada el 12 de diciembre de 1958, la Asamblea General decidió prorrogar por un nuevo período de tres años el mandato de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, en las mismas condiciones establecidas en las resoluciones 332 (IV) del 2 de diciembre de 1949, 646 (VII) del 10 de diciembre de 1952 y 933 (X) del 8 de noviembre de 1955.

2. Con arreglo a ese mandato, tal como lo establece la resolución 1332 (XIII), se encarga a la Comisión:

“5. . . 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 cualesquier documentos preparados por los organismos especializados y cualesquier 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. . . 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 recomendaciones de fondo que juzgue conveniente formular acerca de cuestiones técnicas de carácter general, pero que no se refieran a ningún territorio en particular.”

3. Por lo que al programa de trabajo de la Comisión se refiere, en la misma resolución se expresa que:

“7. . . 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 educación 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.”

4. La Comisión está formada por 14 miembros: siete Estados Miembros administradores que transmiten información sobre los territorios no autónomos y un número igual de Estados Miembros elegidos por la Cuarta Comisión en nombre de la Asamblea General. En 1959, por haber expirado los mandatos de Ceilán y Guatemala, fueron elegidos miembros de la Comisión, por un período de tres años, Argentina y Ceilán. La composición actual de la Comisión es la siguiente:

#### Estados Miembros que transmiten información

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

#### Estados Miembros elegidos por la Asamblea General

#### Fecha de expiración del mandato

Argentina	1962
Brasil	1960
Ceilán	1962
Ghana	1961
India	1961
Irak	1961
República Dominicana	1961

Con excepción de Bélgica, todos los miembros de la Comisión estuvieron representados en el período de sesiones.

5. La Comisión celebró su 11° período de sesiones en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York. Como este año la Asamblea General pidió a la Comisión que examinara el progreso alcanzado por los territorios no autónomos en cumplimiento del Capítulo XI de la Carta, el 11° período de sesiones se prolongó más que los anteriores. La Comisión celebró 20 reuniones entre el 23 de febrero y el 12 de abril de 1960.

6. También asistieron a las sesiones de la Comisión y participaron en sus debates representantes de la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS.

### II. Mesa

7. En su sesión de apertura (205a.), celebrada el 23 de febrero, la Comisión eligió por aclamación la Mesa siguiente:

*Presidente:* Sr. Alex Quaison-Sackey (Ghana);  
*Vicepresidente:* Sr. L. J. Goedhart (Países Bajos);  
*Relator:* Sr. John George Bacon (Estados Unidos de América).

### III. Programa

8. En su 205a. sesión, la Comisión aprobó el programa provisional preparado por la Secretaría. El programa<sup>1</sup> figura como anexo I del presente informe.

### IV. Subcomisión

9. En su 207a. sesión, la Comisión nombró una subcomisión integrada por los representantes del Brasil, los Estados Unidos de América, Ghana, la India, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Se pidió a la subcomisión: a) que formulara, para su examen por la Comisión, observaciones y conclusiones acerca del informe sobre los progresos alcanzados por los territorios no autónomos,<sup>2</sup> y b) que preparara un informe sobre las condiciones económicas en los territorios no autónomos. Se dio a esta Subcomisión amplias atribuciones y se le pidió que al examinar el informe sobre los progresos alcanzados se guiara por los términos de la resolución 1461 (XIV) de la Asamblea General, del 12 de diciembre de 1959.

<sup>1</sup> A/AC.35/13/Rev.1.

<sup>2</sup> *Progresos alcanzados por los territorios no autónomos en cumplimiento de las disposiciones de la Carta* (ST/TRI/SER. A/15/vols. 1 a 5, No. de venta: 60.VI.B.1, vols. 1 a 5).

La Subcomisión contó con la colaboración del Relator de la Comisión y de los representantes de los organismos especializados. Eligió como Presidente al Sr. M. Rasgotra (India). Celebró 33 sesiones entre el 29 de febrero y el 6 de abril.

## V. Declaraciones preliminares

10. En la 205a. sesión de la Comisión, los representantes de la Argentina y del Reino Unido reservaron la posición de sus respectivos Gobiernos con respecto a la soberanía sobre las Islas Falkland (Malvinas) y las dependencias de esas islas.

11. Los representantes de Ceilán, la India y el Irak manifestaron que sus respectivos Gobiernos consideraban al Irián Occidental (Nueva Guinea Neerlandesa) como parte integrante de la República soberana e independiente de Indonesia y que, a juicio de ellos, la transmisión de información sobre el Irián Occidental en virtud del Artículo 73 era improcedente. Cualesquiera opiniones que dichos representantes pudieran expresar sobre la información así transmitida se harían con sujeción a esa reserva. El representante de los Países Bajos reafirmó la soberanía de su Gobierno sobre Nueva Guinea Neerlandesa, respecto de la cual dicho Gobierno había transmitido información de conformidad con las obligaciones por él contraídas en virtud de la Carta. El representante de Australia declaró que su Gobierno estimaba que la soberanía de los Países Bajos sobre Nueva Guinea Neerlandesa estaba fuera de duda.

12. En la misma sesión, el representante de la República Dominicana manifestó la preocupación de su Gobierno ante las modalidades jurídicas que generan las reservas y la manera como son aparentemente aceptadas o registradas en las Actas de la Comisión y otros organismos de las Naciones Unidas.

## VI. Informe sobre los progresos alcanzados por los territorios no autónomos en cumplimiento del Capítulo XI de la Carta

13. En cumplimiento de las resoluciones 932 (X) del 8 de noviembre de 1955 y 1053 (XI) del 20 de febrero de 1957 de la Asamblea General, el Secretario General, con la colaboración de la FAO, la OIT, la UNESCO y la OMS había preparado un informe, para que la Asamblea General lo considerara en su decimo-cuarto período de sesiones, sobre el progreso alcanzado en los territorios no autónomos desde la creación de las Naciones Unidas. En Informe sobre los progresos alcanzados<sup>3</sup> estaba dividido en tres partes principales: un examen general, una segunda parte que contenía una serie de estudios sobre las condiciones económicas, sociales y educativas, y una tercera parte que comprendía resúmenes de información relativa a 54 territorios sobre los que se había transmitido información hasta fines de 1958.

14. Por su resolución 1461 (XIV), la Asamblea General pidió a la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos: 1) que examinara dicho Informe en su período de sesiones de 1960 a fin de determinar los progresos hechos por los habitantes de los territorios no autónomos, teniendo en cuenta los objetivos consignados en el Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas; 2) que presentara sus observaciones y conclusiones sobre dicho Informe a la Asam-

blea General en su decimoquinto período de sesiones, a fin de ayudar a ésta en el examen del mismo; 3) que, al así hacerlo, se guiara por el contenido de todas las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, sobre todo las resoluciones 932 (X) y 1053 (XI), así como por lo dispuesto en el Capítulo XI de la Carta. Como la Comisión ya había examinado en 1959 los resúmenes de información que constituían la tercera parte del Informe sobre el progreso alcanzado, en 1960 la Comisión concentró su atención en las dos partes restantes, que abarcaban el Examen General, y en los 26 estudios separados sobre las condiciones económicas, sociales y educativas durante el tiempo transcurrido desde que se establecieron las Naciones Unidas en 1946. A fin de ayudar a la Comisión en esta tarea, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos incluyeron asesores especializados en sus delegaciones.

15. La Comisión examinó el Informe sobre el progreso alcanzado en tres fases. Primero, en comité plenario (sesiones 206a. a 210a. inclusive), los miembros de la Comisión expresaron sus opiniones con respecto a varias tendencias generales registradas en las esferas política, económica, educativa y social desde la creación de las Naciones Unidas. La Comisión creó luego una subcomisión<sup>4</sup> dotada de amplias atribuciones, en conformidad con la resolución 1461 (XIV) de la Asamblea General, para que redactara un informe con las observaciones y conclusiones sobre el progreso alcanzado por los territorios no autónomos. El informe de la subcomisión fue aprobado después por la Comisión.<sup>5</sup>

16. Durante el debate general acerca del informe sobre los progresos alcanzados, todos los miembros de la Comisión que en él intervinieron rindieron tributo a la Secretaría y a los organismos especializados por la calidad del informe, y señalaron las dificultades y problemas existentes en los territorios durante el período examinado. Los representantes de Australia, los Estados Unidos, Nueva Zelandia, los Países Bajos y el Reino Unido proporcionaron información adicional para aclarar algunos puntos que la documentación contenía.

17. El representante de Australia opinó que el progreso realizado era alentador, y notable el adelanto efectuado durante la última década aun cuando todavía quedaba mucho por hacer.

18. El representante de Nueva Zelandia reseñó los progresos hechos en los territorios que están bajo administración de su Gobierno. En las Islas Cook se habían efectuado considerables adelantos en el campo del desarrollo constitucional y se había confiado a la Asamblea — ya ampliada — una gran fiscalización en materia de legislación y hacienda. En Niue se iban a aplicar medidas similares.

19. Comentando los acontecimientos producidos en los territorios no autónomos desde la creación de las Naciones Unidas, el representante de los Estados Unidos opinó que todavía quedaba mucho por hacer. Su Gobierno se percataba de la urgente necesidad de alcanzar objetivos concretos y de avanzar en todos los campos del desarrollo. En los territorios bajo administración de los Estados Unidos, el hecho más notable había sido el de que Alaska y Hawaii alcanzasen la categoría de Estados.

<sup>4</sup> Véase párr. 9, *supra*.

<sup>5</sup> Véase párr. 50, *infra*.

<sup>3</sup> *Ibid.*

20. El representante de los Países Bajos reafirmó que su Gobierno reconocía plenamente las responsabilidades que con arreglo a la Carta le correspondían, y reiteró que la política del mismo con respecto a Nueva Guinea Neerlandesa tenía por objeto permitir que los habitantes de ese Territorio determinasen su propio futuro en toda libertad y lo antes posible. A fin de ayudar a los habitantes de dicho Territorio a alcanzar este objetivo se estaba dando particular importancia a la organización social, requisito esencial para cualquier otro cambio. El representante de los Países Bajos informó a la Comisión sobre las medidas tomadas para lograr el desarrollo general de dicho Territorio con posterioridad al período abarcado por el Informe sobre el progreso alcanzado, y sobre las disposiciones encaminadas a afianzar la organización social. En 1959, quedó constituido el primer consejo regional, con mayoría de miembros elegidos, y se estaban preparando leyes tendientes a constituir un Consejo Central de Nueva Guinea Neerlandesa, electivo, que representara a toda la población. Aseguró a la Comisión que su Gobierno (en conformidad con el Artículo 73 de la Carta) continuaría cooperando con los organismos especializados, con las organizaciones regionales y con Australia, que administraba el resto de la Isla, para lograr el bienestar de los habitantes de Nueva Guinea.

21. Los representantes de la Argentina, el Brasil, Ghana, la India y el Irak recordaron que el propósito del informe era facilitar a la Asamblea General el examen de los progresos alcanzados por los territorios no autónomos en diversos campos, en su marcha hacia los objetivos consignados en el Capítulo XI de la Carta. Todos estos representantes consideraban muy importante la tarea de la Comisión, y el representante de la Argentina opinó que la labor de las Naciones Unidas en relación con los territorios no autónomos adquiriría ahora mayor trascendencia, pues el alcance de las obligaciones de las Naciones Unidas en virtud de la administración fiduciaria iba experimentando una transformación paulatina a medida que diversos territorios en fideicomiso alcanzaban la independencia o se acercaban a ella. Estos representantes observaron que se habían hecho algunos progresos alentadores en la marcha hacia el objetivo principal, que era la consecución del gobierno propio. El Examen General que contenía el Informe sobre los progresos alcanzados<sup>6</sup> indicaba que, de los 74 territorios sobre los cuales se había transmitido información en 1946, en 1955 ocho se habían independizado y convertido en Miembros de las Naciones Unidas, en tanto que otros 11 habían alcanzado diversos grados de autonomía. Durante ese período, el número de quienes eran habitantes de territorios no autónomos había disminuido de 215.000.000 a 113.000.000. A partir de 1956 se había acelerado la marcha de los territorios hacia el gobierno propio. En efecto, Alaska y Hawaii habían pasado a ser Estados de los Estados Unidos en 1958-1959, y en 1960 Chipre, Nigeria y el Congo Belga alcanzarían a su vez la independencia. Refiriéndose a estos acontecimientos, el representante de Ghana declaró que su Gobierno veía con satisfacción los cambios políticos que se producían en los territorios no autónomos, pues a juicio de Ghana su propia independencia carecería de significado si no fuera acompañada por la independencia de otros territorios.

22. Los representantes de Estados Miembros no administradores señalaron que, pese al rápido adelanto

de algunos territorios, en muchas regiones se habían hecho escasos progresos. Frente al intenso deseo actual de los pueblos de alcanzar la libertad, el ritmo de desarrollo no era lo bastante rápido. Dichos representantes encarecieron que en los territorios se redoblasen los esfuerzos para salvar las dificultades y permitir a los territorios no autónomos el más pronto logro posible de la plenitud del gobierno propio o la independencia.

23. Los representantes de la India y el Irak manifestaron que aun cuando en años anteriores los representantes de los Estados Miembros administradores sostuvieran que el gobierno propio debía ser la culminación de un largo proceso de desarrollo económico y social, la experiencia había demostrado que los territorios progresaban con mayor rapidez una vez alcanzado el gobierno propio o la independencia. El representante de la India hizo hincapié, asimismo, en que la Comisión no debía considerar únicamente los progresos alcanzados, sino también qué otras cosas debían y podían hacerse. Además, era importante que el progreso se evaluase no sólo en función de datos estadísticos y porcentajes, sino también teniendo en cuenta la medida en que se habían satisfecho las necesidades y aspiraciones de la población. Insistió en que ya no podía aceptarse el que la consecución de la libertad por parte de los pueblos de los territorios no autónomos estuviera condicionada al logro previo de determinados niveles de adelanto en otros campos. Expresó su preocupación no sólo porque los progresos no habían sido lo bastante rápidos, sino también porque eran muchos los territorios que permanecían en un estado de dependencia con respecto a los países metropolitanos. Tocante a este asunto, mencionó el hecho de que se carecía de información del Gobierno de Portugal sobre las condiciones preexistentes en las regiones administradas por ese país. Expresó la esperanza de que la Asamblea General adoptaría prontas medidas para colocar a esos territorios dentro de la esfera de acción de las Naciones Unidas. Sobre este punto el representante del Brasil reservó la posición de su delegación, por considerar que el asunto era ajeno a la competencia de la Comisión.

24. El representante del Irak consideró que en su examen de la información que ante sí tenía, la Comisión debía tener presente el vehemente deseo de los pueblos de alcanzar la independencia y el gobierno propio. Sugirió que las Naciones Unidas procurasen acelerar al máximo la marcha de los territorios hacia el gobierno propio o la independencia, y que la Asamblea General modificase en consecuencia las atribuciones de la Comisión a fin de facultarla para ocuparse de las nuevas tareas que las Naciones Unidas tendrían que emprender dada la transformación que el mundo experimentaba.

25. El representante del Reino Unido opinó que, a través de los hechos referidos en el Informe sobre el progreso alcanzado, era posible apreciar la labor realizada por los Estados Miembros administradores. Convino en que para los pueblos de los territorios no autónomos tenía una enorme importancia lograr el gobierno propio, y recordó que los Estados Miembros le atribuían un lugar primordial entre las obligaciones por ellos asumidas en virtud del Capítulo XI de la Carta. Pero otros importantes factores de carácter económico y social venían a determinar en su conjunto el bienestar de los habitantes, que los Estados Miembros administradores tenían el sagrado deber de fomentar. Todos estos factores se relacionaban entre sí y, quizás en algunos

\* A/4192.

territorios, la continuada presencia de los Estados Miembros administradores fuera necesaria para resolver las complicadas situaciones sociales y económicas que aún quedaban. De ahí que al examinar el progreso realizado en la promoción del bienestar de los habitantes de los Territorios, la Comisión debiera sopesar cuidadosamente todos esos factores determinantes de tal bienestar, sin hacer hincapié excesivamente en el factor del gobierno propio.

26. Los representantes de la Argentina, el Brasil, Ghana y la India insistieron en que el desarrollo económico debía orientarse hacia la elevación del nivel de vida de los habitantes y en que había que evaluarlo a la luz de las tendencias de la economía mundial. Durante el periodo examinado, las economías de los territorios no autónomos se habían visto beneficiadas por la demanda de productos primarios y por la prosperidad general de los países del mundo. Esos representantes señalaron que se habían hecho considerables progresos en lo relativo al aumento de la producción, y también se había registrado cierto incremento en los ingresos per cápita y en el nivel de consumo. Sin embargo, pese a estos adelantos, las economías de los territorios no autónomos dependían todavía casi por completo de una agricultura de subsistencia y de la producción de unos cuantos productos primarios que en su mayor parte seguían exportándose a los países metropolitanos. En consecuencia, esos territorios seguían siendo altamente vulnerables a las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos. Dichos representantes instaron a que se redoblasen los esfuerzos para diversificar la economía de los territorios, prestando particular atención a la agricultura.

27. Los representantes del Brasil, la India y el Irak señalaron asimismo que si bien se había adelantado algo en las industrias manufactureras y de elaboración el proceso de industrialización había sido lento, salvo en el Congo Belga. La información demostraba que casi todos los territorios seguían dependiendo en gran medida de bienes de consumo importados, y dichos representantes expresaron la esperanza de que se adoptarían medidas efectivas para remediar esa situación.

28. El representante de la India expresó la preocupación de su delegación por la diferencia cada vez mayor entre el nivel de vida de los países occidentales y el de los territorios no autónomos, y señaló la disparidad existente entre el incremento de los ingresos per cápita en los países industrializados, por un lado, y en las naciones insuficientemente desarrolladas, por otro. Dijo que el capital privado extranjero, que se había invertido principalmente en las industrias mineras extractivas o en la explotación agrícola, no había proporcionado mayores beneficios directos a la población indígena, y opinó que los gobiernos de los territorios debían promover cada vez más las actividades económicas para bien de los habitantes indígenas.

29. Los representantes de los Estados Miembros administradores reconocieron que todavía quedaban por resolver ciertos problemas fundamentales. El representante del Reino Unido mencionó algunos índices generales del crecimiento económico registrado en los territorios no autónomos durante el periodo examinado. Señaló que en muchos de los territorios bajo administración del Reino Unido el desarrollo se había visto retardado al principio por la falta de recursos naturales o bien porque los territorios eran demasiado pequeños y no podían hacer frente a los gastos administrativos de los servicios públicos en una escala razonable, ni poder

permitir más que los tipos más rudimentarios de división del trabajo. Algunos de esos territorios seguirían constituyendo un problema durante años. Aun conviniendo en que, en todos los casos en que fuera apropiado, los Territorios debían aumentar su propia producción industrial, señaló que esto constituía tan sólo parte del programa de desarrollo de un país, y que la agricultura y el comercio también eran fuentes de riqueza. Por lo tanto, la industrialización no debía perseguirse como una finalidad en sí misma, sino como parte de una política general que tendiera a aumentar el ingreso nacional y a elevar los niveles de vida; entre los territorios del Reino Unido se encontraban muchos ejemplos de feliz logro de ese fin mediante la producción de bienes manufacturados tanto para el consumo interno como para la exportación. El Gobierno del Reino Unido había duplicado la asistencia financiera ofrecida a los territorios no autónomos; asimismo había aumentado considerablemente sus contribuciones al Fondo Especial de las Naciones Unidas y se proponía contribuir con aportes de cuantía a la Asociación Internacional de Fomento, una vez que hubiera sido creada. Si bien el desarrollo de los territorios del Reino Unido había sido financiado en su mayor parte con los ahorros internos de los territorios y con la ayuda financiera proporcionada por el Gobierno metropolitano a manera de complemento, las inversiones privadas también habían desempeñado un importante papel.

30. El representante de Australia señaló que al final de la segunda guerra mundial, muchos territorios, especialmente los de la zona del Pacífico, debieron afrontar una tremenda tarea de reconstrucción. A la luz de este hecho y de las subsiguientes condiciones económicas internacionales, no cabe duda de que el periodo de postguerra fue una época de firme progreso económico. La vulnerabilidad de muchos territorios no autónomos a las fluctuaciones en los precios mundiales de los productos básicos, sigue constituyendo uno de los principales obstáculos a su rápido desarrollo. El establecimiento y desarrollo de las industrias locales se ve limitado a menudo por las circunstancias locales, y deben tenerse en cuenta factores tales como la disponibilidad de capital y personal técnico, las consecuencias sociales de la industrialización, el nivel de vida de la población y su capacidad adquisitiva y las posibilidades que ofrecen los mercados locales, nacionales e internacionales.

31. El representante de los Países Bajos reseñó las medidas adoptadas por su Gobierno en la Nueva Guinea Neerlandesa en materia de desarrollo económico, y señaló que los recursos naturales del Territorio son limitados, que su suelo es poco fértil y que la economía es aún esencialmente agrícola. Los esfuerzos del Gobierno están encaminados a mejorar los métodos agrícolas, a diversificar los cultivos tanto alimentarios como comerciales, y a aumentar la producción. Después de un periodo de reconstrucción que sucedió a la guerra, se ha venido progresando constantemente. En el periodo 1950-1958 aumentó el valor de las exportaciones, se triplicó el porcentaje de la producción correspondiente a los habitantes indígenas, y se multiplicaron también los gastos públicos. Pese a estos logros, la Nueva Guinea Neerlandesa sigue siendo un territorio muy atrasado con gran necesidad de inversiones.

32. El representante de los Estados Unidos comparó la opinión de que el progreso alcanzado por los territorios no autónomos se debía en parte al desarrollo general de la economía mundial. Entre otros hechos de importancia, destacó la tendencia a una planificación

económica más amplia y el crecimiento de los programas de desarrollo económico. Destacó la importancia que revisten las inversiones particulares para el desarrollo económico, y opinó que los programas de desarrollo deberían incluir una evaluación de las posibilidades abiertas a la inversión privada, tanto local como extranjera. El Gobierno de los Estados Unidos opina que, en la medida de lo posible, las inversiones extranjeras deben provenir de los inversionistas privados y de las instituciones internacionales. Esta política se refleja en los programas de asistencia al desarrollo que con los auspicios del Gobierno de los Estados Unidos se llevan a cabo en diversas partes del mundo, y en el apoyo que presta dicho Gobierno al Banco Internacional y otras instituciones similares.

33. Los representantes de Ceilán y de Ghana destacaron la necesidad de que los habitantes de los territorios no autónomos participen en mayor medida en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo. El representante de Ceilán destacó el hecho de que no se ha establecido ningún procedimiento oficial para la participación directa de los representantes en los territorios no autónomos en los órganos de las Naciones Unidas, y que el progreso de los territorios ganaría mucho con una participación directa en organismos técnicos, tales como las comisiones económicas regionales. Varios representantes compartieron este punto de vista y recomendaron que se hiciera mayor uso de los diversos tipos de asistencia internacional, y que se asociase directamente a los territorios no autónomos a la labor de las comisiones económicas regionales del Consejo Económico y Social y, más especialmente, a la que desarrolla la Comisión Económica para África.

34. El Informe sobre el progreso alcanzado reseña el desarrollo general en materia social y comprende estudios sobre condiciones demográficas, cooperativas, salud pública y nutrición, seguridad social, libertad de asociación, información para las masas, desarrollo de la comunidad, bienestar social, relaciones raciales y derechos humanos.

35. Al examinar esta información, volvieron a destacar los miembros de la Comisión, como uno de los principales puntos, que el desarrollo social constituye todo un proceso de cambio y progreso, enfocado desde el punto de vista del bienestar progresivo de la sociedad y del individuo. Los representantes de Irak y de la India señalaron que la civilización occidental había repercutido profundamente sobre la estructura de la sociedad indígena, y expresaron la esperanza de que los Estados Miembros administradores prestarían particular atención a los problemas sociales que se plantean como consecuencia de dicha transición.

36. El representante de Ghana indicó que, de acuerdo con la información, el progreso social había sido más rápido en aquellos Territorios en que los habitantes participan activamente en la formulación de la política. Destacó que las medidas oficiales deben respaldarse en programas de desarrollo de la comunidad.

37. El representante de la India reseñó en forma detallada los progresos logrados en materia social. Debido a que casi todos los territorios no autónomos contaban con grandes poblaciones rurales, urgía examinar la función y los logros del desarrollo de la comunidad en todo el proceso de evolución social. Observó que dicho desarrollo había sido más bien lento en algunos Territorios, y que en ninguno de ellos se habían elaborado y ejecutado proyectos de desarrollo de la comu-

nidad de alcance territorial. La experiencia ha demostrado que cuando los Gobiernos imponen los planes desde arriba, éstos dejan a menudo de interesar a la población. En consecuencia, recomendó que se intensificasen los esfuerzos para despertar la iniciativa de la población en la propia aldea. Señaló con satisfacción que ha crecido el movimiento cooperativo y elogió los adelantos realizados en algunos de ellos. A su juicio, urge que los gobiernos continúen fomentando el establecimiento de cooperativas de artesanos y de pequeños industriales, las cuales ayudarán a impedir la desintegración del régimen de vida tradicional.

38. El representante de Australia opinó que la diversidad y la misma índole de los conceptos sociales de muchos grupos indígenas constituían un grave obstáculo para un progreso social ordenado. Era necesario despertar el interés de la población a fin de que no solamente deseara el progreso, sino que también estuviera dispuesta, en caso necesario, a aceptar cambios de sus regímenes sociales tradicionales. También destacó este concepto el representante de los Países Bajos, al referirse a la Nueva Guinea Neerlandesa, donde se había introducido la agricultura mecanizada con el objeto de que elevara el nivel de vida y actuara a la vez como catalizador social. El Gobierno de los Países Bajos se proponía ampliar estos proyectos en una etapa posterior, a fin de incluir en ellos algunas cuestiones sociales, tales como la capacitación de dirigentes locales.

39. El representante de la India también elogió el progreso que evidencian las tendencias básicas de la política social, la legislación laboral, la seguridad social, la vivienda, la salud pública y la asistencia social. Sin embargo, señaló que según las estadísticas son muchas zonas donde la realidad práctica difiere de los principios enunciados con respecto a la extensión de los derechos humanos a la población indígena, por ejemplo, en lo relativo a la aplicación de los reglamentos sobre el empleo de mujeres y niños. Deploró que, al cabo del período abarcado por el Informe, siguiesen en pie las prácticas discriminatorias en algunos territorios no autónomos. Citó ejemplos de prácticas discriminatorias en materia de servicios públicos, empleo, agricultura y educación. A su juicio, es francamente deplorable que en muchos territorios sigan existiendo regímenes educativos separados para las distintas razas. Preguntó por qué siguen en pie estas prácticas, puesto que los Estados administradores han abrazado una política de abolición de la discriminación.

40. Los representantes de la Argentina, el Brasil, Ghana, Ceilán y el Irak también destacaron la importancia de los derechos humanos en los territorios no autónomos. Señalaron que, en virtud de la Carta y la Declaración de Derechos Humanos, los Estados Miembros administradores tienen la obligación moral y jurídica de proteger los derechos humanos en los territorios que administran. Expresaron su satisfacción ante el hecho de que no existe discriminación racial en los Territorios administrados por los Estados Unidos, Francia y Nueva Zelandia, y tomaron nota de que las medidas adoptadas por otros Estados Miembros administradores han resultado en un mejoramiento de las condiciones. Se manifestaron muy preocupados ante el hecho de que, según la información suministrada a la Comisión, en muchas zonas se ha adelantado muy poco en el reconocimiento de los derechos humanos, y por otra parte, en muchos territorios con poblaciones de distintas razas aún existen prácticas discriminatorias que afectan esferas tan importantes como la educación, el empleo, la

tenencia de tierras, los servicios públicos y las relaciones sociales. Estimaron muy grave que en algunos territorios siga habiendo sistemas escolares separados para los niños europeos y los indígenas, con la posible excepción de la enseñanza superior. Si bien reconocieron que los gobiernos habían tropezado con dificultades en la abolición de las prácticas discriminatorias, recomendaron la inmediata adopción de medidas a fin de abolir la discriminación racial en todas sus manifestaciones.

41. El representante del Reino Unido afirmó una vez más que su Gobierno rechazaba toda idea de superioridad inherente de una raza sobre otra, y que con su política ofrecía un porvenir en el que todos los habitantes de los Territorios bajo administración fiduciaria actuarían plenamente como ciudadanos de los países donde vivían, y en el cual todo sentimiento racial quedaría diluido en la lealtad a las nuevas naciones. Cuando la Comisión examinó el tema 6 de su programa, el representante del Reino Unido y el de Australia informaron a la Comisión de otras medidas que se habían adoptado para mejorar las relaciones raciales, después de finalizado el período que abarca el Informe sobre los progresos alcanzados.<sup>7</sup>

42. Varios Miembros no administradores destacaron la importancia primordial que reviste la educación como medio de preparar a la población para el gobierno propio, y se felicitaron que los fines educativos de los Estados Miembros administradores<sup>8</sup> se ajusten a los objetivos generales establecidos por la Asamblea General en su resolución 743 (VIII) del 27 de noviembre de 1953. Los representantes de Argentina, Brasil, Ghana y Ceilán se refirieron a los progresos efectuados desde 1946. Los representantes de Ceilán y de la India, si bien reconocieron que a comienzos del período eran ínfimas o nulas las posibilidades de educación en muchos de los territorios, señalaron que al concluir el lapso comprendido por el Informe sobre los progresos alcanzados, la enseñanza universal gratuita y obligatoria aún no se hallaba al alcance de la mayoría de los pueblos de los territorios no autónomos, con la excepción de aquellos que administran los Estados Unidos y Nueva Zelanda, donde la educación ha sido gratuita y universal durante muchos años. Papua es el único territorio donde la enseñanza primaria es gratuita tanto en las escuelas oficiales como en las misionales. Al señalar que, a juicio de la UNESCO, la matrícula primaria es satisfactoria cuando comprende al 50% o más de los niños en edad escolar, observaron que, fuera de los territorios administrados por los Estados Unidos y de los territorios del Caribe administrados por el Reino Unido, pocos territorios habían alcanzado este nivel. Este lento desarrollo no puede atribuirse ya a la apatía de la población, puesto que la información demuestra que la demanda de educación supera ahora en casi todas partes los servicios disponibles. También resulta inadecuada la instrucción secundaria en la mayoría de los territorios, cuando se la compara con la proporción entre la matrícula secundaria a la primaria correspondiente al mundo en su conjunto, y por otra parte a los servicios de educación técnica y profesional muy inferiores a las necesidades de la población. Los representantes de Ceilán y la India destacaron que, en la enseñanza superior, urge desarrollar en los territorios universidades y otras instituciones similares, a fin de poner la enseñanza superior al alcance de mayor número de personas. Recomendaron que se intensifi-

quen los esfuerzos para eliminar las medidas discriminatorias en materia de educación en aquellos territorios y aquellos niveles donde aún existen, y para satisfacer la necesidad y el hambre de educación de las poblaciones. Sugirieron que la educación podría constituir parte integrante de los programas de desarrollo.

43. El representante de Australia señaló que la política en materia de educación debería orientarse de tal manera que sus esfuerzos, al mismo tiempo que conducieran al logro de sus objetivos técnicos, tendieran en lo posible a amalgamar las características mejores de la cultura indígena con las de una civilización moderna, para que cuando los pueblos estuvieran en condiciones de administrar sus propios asuntos consideraran que tenían lazos comunes que trascendían las diferencias sociales y tradicionales.

44. El representante de Gambia recalcó que los sistemas de enseñanza deben estar orientados hacia la formación de los dirigentes autóctonos que necesitarán los territorios antes y después de lograr el gobierno propio. Tanto él como los representantes del Brasil y de la India destacaron la importancia de que los habitantes participen activamente en la formulación y administración de los programas y políticas educativas. Los rápidos progresos logrados en materia educativa en aquellos territorios que han alcanzado la independencia o el gobierno propio, demuestran lo que puede lograrse cuando se permite a los propios habitantes que asuman la responsabilidad por esas actividades.

45. Con respecto a las cifras suministradas en el informe de la UNESCO, el representante del Reino Unido señaló que sólo en los últimos años había ganado terreno el concepto de la educación como una inversión. Durante los últimos años, y a partir del fin del período que abarca el Informe sobre los progresos alcanzados, este cambio de actitud se ha reflejado en el notable crecimiento de la matrícula primaria. No conviene que deba darse importancia excesiva al establecimiento de la instrucción primaria universal obligatoria. Es indispensable que el sistema educativo se desarrolle de manera equilibrada.

46. Durante el debate sobre el Informe de los progresos alcanzados, los representantes de los organismos especializados declararon que, de solicitárselos, sus organizaciones estaban dispuestas a asistir a los territorios en sus respectivas esferas de actividad. Varios representantes sugirieron que se hiciese mayor uso de la cooperación regional e internacional, así como de la ayuda que facilitan las Naciones Unidas y los organismos especializados, inclusive la correspondiente al Programa Ampliado de Asistencia Técnica.

47. En la 223a. sesión de la Comisión, el Presidente de la Subcomisión presentó el proyecto de informe de ésta, en la cual se formulaban observaciones y conclusiones acerca del Informe sobre los progresos alcanzados.<sup>9</sup> Manifestó que la Subcomisión había aprobado por unanimidad el texto en su conjunto, como representación adecuada de sus opiniones. Sin embargo, había varios pasajes que, considerados individualmente, no reflejaban plenamente las opiniones de las distintas delegaciones, e incluso había algunos que podrían inspirar ciertas reservas a los miembros. Esperaba que, en esta inteligencia, la Comisión aceptaría el texto en su conjunto.

48. Los representantes de Australia y del Reino Unido manifestaron que, si bien podían formular ciertas

<sup>7</sup> Véase párrs. 86 y 97-98.

<sup>8</sup> A/4131, párr. 5.

<sup>9</sup> A/AC.35/L.324 y Add. 1-3.

reservas con respecto a determinados pasajes que constituían una transacción entre opiniones encontradas, apoyarían el texto de las observaciones y conclusiones en su conjunto. El representante de Australia manifestó que este apoyo de ninguna manera afectaba las opiniones expresadas anteriormente por su delegación en lo relativo a diversos aspectos de la labor de la Comisión. El representante de la India manifestó que no todas las observaciones y conclusiones reflejaban necesariamente con exactitud el punto de vista de su delegación, pero constituían sin embargo una fórmula de transacción excelente entre diversos criterios, por lo cual apoyaría los proyectos de informes preparados por la subcomisión.

49. El representante de Australia propuso un agregado al párrafo 52 del documento A/AC.35/L.324/Add.1, a fin de aclarar la situación de la formación profesional y técnica en Papua. La Comisión aceptó este agregado.

50. En la misma sesión, por 12 votos contra ninguno y una abstención la Comisión aprobó en su conjunto las observaciones y conclusiones sobre el Informe sobre los progresos alcanzados que figuran en los documentos A/AC.35/L.324 y Add. 1-3 en su forma enmendada, con el objeto de presentarlas a la Asamblea General en su decimoquinto período de sesiones.

51. El representante de Francia manifestó que, a juicio de su delegación, el examen de los progresos alcanzados por los territorios no autónomos debe tener como única base la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73. La reseña general incluida en el Informe sobre los progresos alcanzados, así como las observaciones y conclusiones preparadas por la subcomisión, contenían referencias a circunstancias políticas que estaban fuera de la competencia de la Comisión. De ahí que el representante de Francia se abstuviera en la votación.

## VII. Condiciones económicas

52. De conformidad con el programa de trabajo establecido por la resolución 1332 (XIII) de la Asamblea General, en su 11° período de sesiones la Comisión prestó atención especial a las condiciones económicas en los territorios no autónomos. Atendiendo a la resolución 745 (VIII), de la Asamblea General de fecha 27 de noviembre de 1953, los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido incluyeron expertos en economía en sus delegaciones.

53. La Comisión tuvo ante sí estudios especiales preparados por la Secretaría y los organismos especializados. Dado que la Comisión había de examinar una información muy variada sobre las condiciones económicas de los territorios no autónomos como parte del Informe sobre los progresos alcanzados, la Secretaría presentó en el actual período de sesiones informes acerca de la influencia de la relación de intercambio sobre la economía de los territorios,<sup>10</sup> moneda y banca central,<sup>11</sup> y balanza de pagos.<sup>12</sup> Además, la OIT preparó un informe para la Comisión acerca de la productividad de la mano de obra<sup>13</sup> y la FAO proporcionó un informe preliminar sobre la transición de la agricultura de subsistencia a la comercial.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> A/AC.35/L.314.

<sup>11</sup> A/AC.35/L.315.

<sup>12</sup> A/AC.35/L.317.

<sup>13</sup> A/AC.35/L.316.

<sup>14</sup> A/AC.35/L.318.

54. La Comisión consideró las condiciones económicas en las sesiones 210a. a 216a. inclusive. Tomaron parte en el debate los representantes de la Argentina, Australia, el Brasil, Ceilán, los Estados Unidos, Ghana, la India, el Irak, Nueva Zelandia, los Países Bajos y el Reino Unido. Según se ha indicado en el párrafo 9 *supra*, de conformidad con su práctica habitual la Comisión pidió a la Subcomisión, nombrada en la 207a. sesión, que redactase un informe especial sobre las condiciones económicas en el período de 1955-1958.

55. Varios representantes señalaron la dificultad de generalizar acerca de las condiciones existentes en tantos territorios no autónomos, que diferían mucho en tamaño, recursos naturales y grado de desarrollo. Los representantes de Australia, Nueva Zelandia y los Países Bajos declararon que muchos de los problemas de que trataban los documentos presentados a la Comisión no se planteaban en los territorios administrados por sus Gobiernos.

56. El representante de Australia dijo, que la estructura del comercio en Papua era típica de otros territorios insuficientemente desarrollados cuyos recursos eran limitados. Sin embargo, la existencia de una balanza comercial adversa no significaba necesariamente que las políticas económicas fuesen deficientes ya que podía indicar una gran entrada de equipo y otros materiales necesarios para el desarrollo. En el período de 1957 a 1959 se había producido una continua elevación del valor de las exportaciones, que reflejaba un aumento real de la producción de Papua. El Territorio seguía teniendo un déficit comercial de importancia, que se cubría mediante subvenciones hechas por Australia. Aunque Papua dependía económicamente de Australia, esta relación le permitía tener acceso a un mercado estable y cercano, gozar de trato aduanero favorable y de derechos de importación protectores de las industrias locales. Desde 1955 se habían dado nuevos pasos para elevar el nivel de vida de la población, mediante medidas destinadas a aumentar la eficacia de la agricultura de Papua, ampliar la variedad de los productos de subsistencia, e incrementar poco a poco la producción para la venta sobre todo ampliando los servicios de divulgación agrícola. La política de su Gobierno consistía en ayudar a los naturales de Papua a aumentar su participación en la vida económica del Territorio, siendo indicativo de los progresos realizados en esta dirección el continuo desarrollo de las cooperativas y de la comercialización cooperativa. El Gobierno había proporcionado asimismo asistencia financiera a organizaciones e individuos indígenas para que pudiesen participar más ampliamente en la producción, habiéndose acelerado e intensificado los programas de divulgación agrícola, con especial referencia a la capacitación en la materia.

57. El representante de los Países Bajos observó también que el déficit existente en la balanza comercial de la Nueva Guinea Neerlandesa reflejaba hasta qué punto se hallaba insuficientemente desarrollado este Territorio. Las importaciones abarcaban muchos productos, las dos terceras partes de las cuales eran de consumo y representan un 33% del valor de las importaciones, mientras las exportaciones se limitaban únicamente a ciertas materias primas como el petróleo crudo y los productos agrícolas, forestales y marítimos. No obstante, la producción de petróleo crudo había declinado a partir de 1954 y al disminuir las actividades de la compañía petrolera a partir de 1957 se había reducido constantemente la importación de equipo industrial. El represen-

tante de los Países Bajos describió las medidas adoptadas en los últimos años para aumentar la producción y estimular la exportación de los productos agrícolas comerciales. También se refirió a la situación monetaria y bancaria de la Nueva Guinea Neerlandesa, e indicó que el presupuesto del Territorio acusaba constantemente un déficit que se cubría con subvenciones de los Países Bajos.

58. El representante de Nueva Zelandia explicó que muchos de los problemas de que trataban los documentos presentados a la Comisión no se presentaban en las Islas Cook, Niue y Tokelau. Los recursos naturales de esos Territorios eran escasos: se carecía de minerales y el suelo era pobre. En los casos posibles el Gobierno de Nueva Zelandia había introducido nuevos cultivos y ayudado a aumentar la producción. El representante de Nueva Zelandia describió algunas de las medidas tomadas para ofrecer formación técnica en materia agrícola y para hacer frente a la necesidad de aumentar las facilidades requeridas en relación con la exportación de productos agrícolas, cuya falta era uno de los principales obstáculos que impedían el desarrollo económico de los referidos Territorios. El Gobierno de Nueva Zelandia se sentía satisfecho de poder ayudar a la población a hacerse cargo de sus propios asuntos y a disfrutar de condiciones sociales y educativas similares a las de otros territorios más ricos.

59. El representante del Reino Unido observó que los últimos tres años no presentaban características especiales desde el punto de vista económico. Entre 1953 y 1958 el producto interno bruto de todos los territorios del Reino Unido en su conjunto—en precios constantes—había aumentado entre 5% y 6% al año; en esos mismos años las inversiones destinadas a la formación bruta de capital habían aumentado en 27½%. Sin embargo, el ritmo de desarrollo en los diversos territorios dependía de muchos factores, y variaba de unos a otros.

60. Desde el punto de vista del grado de desarrollo económico, los territorios bajo administración del Reino Unido podían clasificarse en tres grandes categorías. Un pequeño número, que comprendía a Jamaica, Trinidad y Hong Kong, había alcanzado un punto de evolución en el que era posible continuar progresando económicamente de manera sostenida. Entre los componentes del segundo grupo estaban Kenia, Uganda y Nigeria, y la mayoría de los demás territorios de Africa; todos ellos tenían buenas perspectivas a largo plazo de alcanzar una etapa de crecimiento sostenido, pero, entre otras cosas, aún carecían de capital y mano de obra calificada. El tercer grupo estaba formado por territorios de poca extensión o cuyos recursos naturales eran pobres; el desarrollo de estos territorios habría de tropezar con considerables dificultades durante largo tiempo.

61. Los representantes de Argentina, Brasil, Ceilán, Ghana, la India y el Irak observaron que la información recibida por la Comisión ponía de relieve que los territorios aún dependían de la producción de unos pocos productos primarios. Como productores primarios eran vulnerables a las fluctuaciones de los precios mundiales de esos productos. Dichos representantes consideraron un hecho de gravedad el que, a pesar de la importancia que para la economía de dichos territorios tenía la relación de intercambio, a ninguno de ellos le correspondía una proporción suficientemente alta de la producción de un producto dado para permitirle ejercer cierto control sobre el mercado e influir sobre los pre-

cios mundiales. El representante de Ghana indicó que las medidas tomadas por los Estados Miembros administradores para reducir los efectos de las fluctuaciones de los precios en los territorios, tales como los planes para garantizar los precios y los programas de comercialización, no podían afectar la relación de intercambio.

62. Los representantes de Brasil y la Argentina consideraron que el gradual empeoramiento de la relación de intercambio en los territorios se debía a dificultades inherentes a su estructura económica, pues, en muchos de ellos la producción se orientaba a satisfacer las necesidades del mercado metropolitano.

63. El representante de la India señaló que los territorios no autónomos dependían de los países más adelantados en cuanto a las importaciones necesarias para su desarrollo. La tendencia inflacionaria de los precios en los países industrializados y la fluctuación de los precios mundiales de los productos primarios aparejaban, por su acción combinada, una pérdida en la capacidad de importación en los territorios, con la consiguiente reducción de su relación de intercambio. El representante del Irak compartió esta opinión.

64. Los representantes de Ceilán, Ghana y la India pusieron de relieve la necesidad de aumentar la producción y de mejorar la relación de intercambio. Indicaron que uno de los procedimientos para hacer que los territorios no autónomos fuesen menos vulnerables a la fluctuación de los precios mundiales consistía en concertar convenios internacionales para estabilizar los precios de los productos primarios. Exhortaron a los Estados Miembros administradores a que cooperasen más ampliamente en la concertación de tales convenios. Asimismo, subrayaron la necesidad de que los gobiernos tomaran más iniciativas para fomentar la diversificación de la producción agrícola, aumentar las facilidades para la comercialización y construir más carreteras, almacenes y fábricas. El representante de Ghana estimó que estas actividades serían más fructíferas si se las relacionaba con programas de desarrollo de la comunidad.

65. Refiriéndose al debate sobre los precios de los productos, el representante del Reino Unido manifestó que su Gobierno tenía conciencia de los problemas que podrían crear las fluctuaciones de los precios y estaba dispuesto a participar en un estudio de esos problemas, producto por producto. El Reino Unido estaba cooperando en el estudio sobre los problemas de los productos básicos realizado por la organización del AGAAC y por la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos, de las Naciones Unidas, y participa en el Convenio azucarero del *Commonwealth*, así como en la mayoría de los convenios internacionales sobre productos básicos. Además, se estaban utilizando fondos de estabilización de los precios internos. El orador observó que un saldo comercial desfavorable en cuenta corriente no siempre era indicio de una economía desequilibrada, porque a veces obedecía al aumento de las inversiones a largo plazo y era necesariamente un rasgo de una economía en desarrollo.

66. El representante de los Estados Unidos dijo que el desarrollo económico era un proceso complejo en el que intervenían muchos factores, entre ellos la necesidad de educación y capacidad técnica. Señaló asimismo que aun cuando los territorios eran sensibles a la fluctuación de los precios mundiales, en algunas ocasiones se habían beneficiado con esos cambios. El orador puso de relieve la importancia del mecanismo de los precios para orientar la asignación de recursos de

modo que produjesen beneficios económicos máximos. Los Estados Unidos de América, gran país productor, estaban interesados en la cooperación intergubernamental en ese terreno y participaban en la labor desarrollada por los organismos internacionales en materia de comercio y productos básicos. Actualmente ese país era miembro de los Consejos del azúcar y del trigo que administraban las convenios respectivos, y miembro de todos los grupos de estudio sobre productos básicos en existencia, además de pertenecer desde 1959 a la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos, de las Naciones Unidas. El orador consideró que la transición de la agricultura de subsistencia a la comercial en los territorios constituía un aspecto importante del desarrollo económico, porque la existencia de una agricultura de alta productividad solía ser condición básica del desarrollo de los demás sectores económicos.

67. Los representantes del Brasil, Ceilán y la India expresaron preocupación ante el hecho de que el sistema de oficinas monetarias empleado en los territorios del Reino Unido resultaba inadecuado como medio para financiar los presupuestos y estimular el desarrollo económico. Aunque los territorios habían recibido ayuda financiera del Reino Unido, también habían ayudado al país metropolitano. Dichos representantes recalcaron la necesidad de establecer bancos centrales, especialmente en los territorios más adelantados, a fin de proporcionar un medio de movilizar los recursos monetarios locales para el desarrollo y de aplicar una política monetaria.

68. El representante de los Estados Unidos de América estimó que el valor de esas oficinas monetarias frente al de los bancos centrales como instrumentos para obtener fondos debería determinarse en cada caso, teniendo en cuenta la situación existente en cada territorio considerado.

69. El representante del Reino Unido señaló que la participación de los territorios bajo la administración de su país en el sistema de libra esterlina había sido beneficioso para los mismos, puesto que así gozaban de la confianza mundial en esa moneda. Explicó que a partir de 1954 no se exigía a los gobiernos de los territorios que contasen con un 100% de cobertura externa para la moneda local, de modo que cada territorio podía invertir una proporción de su reserva en valores locales. Aunque el Reino Unido proporcionaba asistencia financiera a los territorios no autónomos, los dejaba en libertad de comerciar con quien quisiesen. La información presentada a la Comisión confirmaba que, en general, la dependencia económica de los territorios con respecto al Reino Unido había disminuido.

70. El orador estimó que la transición de la agricultura de subsistencia a la comercial constituía uno de los problemas más importantes planteados en las regiones insuficientemente desarrolladas. Aunque en los territorios del África oriental y occidental administrados por el Reino Unido no se conocían suficientemente los sectores de la economía de subsistencia, la proporción de este tipo de producción en relación con el total había disminuido durante el período de posguerra como resultado de la ampliación del sector comercial. Estimó el orador que el mejor modo de elevar la productividad de la agricultura elemental consistía en atacar de manera concertada todos los obstáculos institucionales que se oponían a ello, tales como los sistemas inadecuados de tenencia de la tierra y la falta de créditos, comunicaciones y enseñanza. Esto era lo que se había hecho en

Kenia en virtud del plan Swynnerton, por ejemplo, con resultados alentadores.

71. El representante de la OIT, al presentar el informe preparado por su organización sobre la productividad en los territorios no autónomos, indicó que a causa de la gran diversidad de condiciones en los territorios y de la falta de estadísticas, en su informe la OIT no había hecho otra cosa que enumerar las condiciones que habrían de facilitar la productividad. Comunicó a la Comisión que la OIT estaba dispuesta a proporcionar asistencia técnica en la esfera de la productividad, a petición de los territorios no autónomos, pero que hasta la fecha no había tenido gran oportunidad de hacerlo.

72. El representante de los Países Bajos dijo que los estudios efectuados en la Nueva Guinea Neerlandesa demostraban que la productividad variaba ampliamente de un tipo de sociedad a otro, y que resultaba afectada por las culturas tradicionales. Informó a la Comisión acerca de las medidas tomadas por su Gobierno para elevar la productividad en dicho Territorio mediante la formación en el empleo y la formación técnica, el mejoramiento de la enseñanza y de las relaciones sociales; en el Territorio se había establecido en 1956 una fundación para la enseñanza de oficios.

73. El representante de la India consideró que la brevedad del informe de la OIT hacía imposible un examen completo del tema. El informe analizaba la productividad sobre todo desde el punto de vista de la producción industrial, y no tenía presente el hecho de que la inmensa mayoría de los habitantes de los territorios no autónomos se dedicaban a la agricultura de subsistencia, en la que también era esencial elevar la productividad. Señaló que uno de los obstáculos que se oponían a la elevación de la productividad consistía en la falta de incentivos, tanto en términos de beneficios económicos, como de la oferta de bienes de consumo. Otras importantes medidas destinadas a elevar la productividad consistían en dar a los trabajadores mejor preparación general y formación en el empleo, y en establecer centros de productividad. El representante de la India estimó que el aumento de la productividad tenía relación directa con el problema de la transición de la economía de subsistencia a la comercial. No sólo era necesario que los agricultores produjeran más de lo que necesitaban para cubrir sus necesidades, sino que además era preciso crear mercados donde pudiesen vender sus excedentes y comprar los bienes que les hicieran falta, pues de otro modo no tendrían aliciente para abandonar la agricultura de subsistencia. Advirtió que la FAO había emprendido en cooperación con la Comisión Económica para África una investigación acerca de este problema, y expresó la esperanza de que la Comisión pudiera conocer en su próximo período de sesiones los resultados de la misma.

74. Los representantes de Australia, Nueva Zelanda y los Países Bajos informaron a la Comisión de los progresos logrados en el aumento de la participación de los habitantes indígenas en sectores de la actividad económica tales como los de la producción y la distribución de productos agrícolas, el desarrollo de cooperativas y la planificación y ejecución del desarrollo económico.

75. Los representantes del Brasil, Ceilán, Ghana, la India, los Países Bajos y el Reino Unido hicieron declaraciones en las sesiones 212a. a 216a. inclusive, acerca de la asociación de los territorios no autónomos con la Comunidad Económica Europea.

76. El representante del Brasil opinó que, como el Tratado de Roma<sup>15</sup> habría de afectar a grandes zonas de Africa, las Naciones Unidas debían examinar los efectos a largo plazo de las disposiciones del mismo sobre los territorios asociados y los no asociados. La Comunidad Económica Europea llevaba más de un año de existencia, y en 1960 habían de tomarse nuevas medidas en forma de reducciones arancelarias y otras disposiciones de carácter financiero. El orador expresó la esperanza — también manifestada por el representante de Ceilán — de que los Estados Miembros administradores transmitirían al Secretario General la información pertinente para su inclusión en el informe a este respecto solicitado por la Asamblea General. Sugirió que, tomando en cuenta los estudios efectuados por otros órganos de las Naciones Unidas, el Secretario General incluyese los estudios pertinentes del comité especial creado por la Comisión Económica para Africa en virtud de su resolución 7 (II) relativa a la Comunidad Económica Europea.

77. El representante de Australia declaró que no era posible considerar satisfactoriamente todas las repercusiones de la Comunidad Económica Europea sobre los territorios no autónomos sin antes examinar las disposiciones de la CEE en su conjunto y las políticas globales de los países a los cuales interesan los arreglos de la CEE. Por consiguiente, el representante de Australia estimó que cualquier consideración de fondo a este respecto podía hacerse mejor en otro órgano que no fuera la Comisión.

78. El representante de la India negó que la Comisión no pudiera examinar útilmente los efectos de la Comunidad Económica Europea sobre los territorios no autónomos; dicho examen era de importancia para el desarrollo económico de los mismos. Recordó a la Comisión la resolución 1470 (XIV) de la Asamblea General de fecha 12 de diciembre de 1959, según la cual, entre otras cosas, se pedía expresamente a la Comisión que en 1960 dedicase especial atención a los efectos que había de tener dicha asociación. Señaló que el resultado del Tratado de Roma sería orientar la mayor parte del comercio de los territorios asociados hacia esa Comunidad, tendencia que no estaría de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 74 de la Carta. Además, existía el peligro de que la actuación de la Comunidad Económica Europea diese lugar a una nueva forma de explotación colectiva, siendo por ende importante que la Comisión fuese informada más ampliamente por los Estados Miembros administradores interesados.

79. El representante de Ghana manifestó que era importante que la Comisión considerase los efectos que había de tener la Comunidad Económica Europea sobre los territorios asociados y los no asociados. El trato preferente establecido por las disposiciones de la CEE habría de conducir a una reorientación del comercio en desventaja de otros países y territorios no asociados, muchos de los cuales obtenían gran parte de sus ingresos de la exportación de materias primas que exportaban también los territorios asociados a los países de la CEE. Por otra parte, existía, a la larga, el peligro de la integración de los territorios asociados dentro del sistema económico de la Comunidad Económica Europea, lo que habría de retrasar su proceso de industrialización e impedir la diversificación de sus economías.

<sup>15</sup> Tratado por el cual se establece la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

80. El representante del Reino Unido se manifestó en general de acuerdo con la opinión del representante de Ghana. Su Gobierno atribuía importancia al efecto que habría de tener la Comunidad Económica Europea sobre los territorios y países no asociados. Sin embargo, su Gobierno creía que la mejor tribuna para tratar de este asunto era la organización del AGAAC.

81. El representante de los Países Bajos declaró que uno de los objetivos de la Comunidad Económica Europea consistía en fomentar el desarrollo económico y social de los territorios asociados. Sin embargo, todavía era muy pronto para sacar ninguna conclusión en cuanto al efecto sobre los territorios no asociados. El orador aseguró a la Comisión que en modo alguno podía tratarse de una "explotación colectiva" por lo que se refería a la Nueva Guinea Neerlandesa, puesto que, según la información que había ofrecido anteriormente a la Comisión, los recursos de dicho Territorio sólo cubrían una pequeña parte de sus gastos generales.

82. En la 223a. sesión, el Presidente de la Subcomisión presentó el informe especial sobre la situación económica.<sup>16</sup> El representante de la India presentó un proyecto de resolución, patrocinado conjuntamente con los Estados Unidos de América, Ghana y los Países Bajos, al efecto de que la Asamblea General: 1) tomara nota del informe especial sobre la situación económica; 2) invitara al Secretario General a transmitir dicho informe a los Miembros de las Naciones Unidas que administraran territorios no autónomos, al Consejo Económico y Social, a las comisiones económicas regionales, al Consejo de Administración Fiduciaria y a los organismos especializados competentes, para su consideración; y 3) expresara su esperanza de que los Miembros que administran territorios no autónomos señalaran el informe a la atención de las autoridades encargadas del desarrollo económico de dichos territorios.

83. En la misma sesión, la Comisión aprobó el proyecto de resolución por 12 votos contra ninguno y 1 abstención. Lo presentará a la Asamblea General en su decimoquinto período de sesiones para su aprobación. El texto del mismo se transcribe como anexo II a este informe.

### VIII. Condiciones sociales y situación de la enseñanza en los territorios no autónomos

84. De conformidad con su programa ordinario de trabajo, la Comisión dedicó sus 217a., 218a. y 219a. sesiones al estudio de las condiciones sociales y de la situación de la enseñanza en los territorios no autónomos. El debate se realizó a base de los resúmenes de información para 1958 y a la luz de los informes especiales aprobados por la Asamblea General en 1958 y 1959. Hicieron uso de la palabra los representantes de Argentina, Australia, Brasil, Ceilán, Ghana, India y el Reino Unido.

85. La Comisión tuvo ante sí un informe preparado por la UNESCO acerca de la supresión del analfabetismo.<sup>17</sup> Al presentar este informe, el representante de la UNESCO destacó que su Organización sostenía que únicamente tendría perspectiva de éxito una ofensiva contra el analfabetismo, general y concentrada, en la que se emplearan todos los medios de enseñanza disponibles. Por otra parte, la solución del problema del analfabetismo no incumbe exclusivamente al educador: exige también el concurso de tra-

<sup>16</sup> A/AC.35/L.325.

<sup>17</sup> A/AC.35/L.319.

bajadores sociales, economistas y dirigentes sindicales, así como el del legislador, de las asambleas locales, de las personalidades influyentes y de las organizaciones de beneficencia. Informó a la Comisión acerca de las recomendaciones hechas por la UNESCO a base de su estudio sobre las necesidades que en materia de instrucción se presentan en 22 países y territorios del África tropical. Entre otros puntos, la UNESCO destacó la necesidad de realizar un gran esfuerzo para desarrollar la enseñanza y especialmente la instrucción primaria puesto que la educación constituye un factor principalísimo del progreso social y económico. Las recomendaciones destacaron que sobre todo urgía promover la formación de maestros, así como el desarrollo de la enseñanza secundaria, ya fuera general o técnica. El representante de la UNESCO informó también a la Comisión que, entre otras cosas, en la Reunión de Ministros y Directores de Educación africanos celebrada en Addis Abeba en febrero de 1960, se había solicitado de la UNESCO que ayudara a crear instituciones regionales que aseguraran la formación de personal docente, y que proporcionara también asistencia suministrando personal, equipo y becas. Prometió a la Comisión que podía contarse con la cooperación de la UNESCO y que la UNESCO seguiría desarrollando un programa de acción para el África tropical.

86. El representante de Australia informó a la Comisión acerca de progresos recientes realizados en la situación de la enseñanza en Papua donde se efectuó un estudio detallado del progreso de la enseñanza. En 1959 se reorganizó el Servicio de Enseñanza que comprende ahora cuatro divisiones en lugar de las dos que anteriormente se ocupaban de la instrucción para papúes y no papúes, respectivamente. Se aprobó un nuevo plan de desarrollo de la enseñanza cuyo principal objetivo es lograr la enseñanza primaria universal en inglés. Se ha creado un sistema de inspección escolar y se están ampliando programas de enseñanza normal. Conforme a la política de fomentar la participación de los indígenas en la elaboración y aplicación de los planes de enseñanza, se han creado comités escolares en algunas regiones y se proyecta establecer otros comités escolares en otros distritos. El representante de Australia señaló también el progreso realizado con respecto a la matrícula escolar, educación de mujeres y niñas y educación de adultos.

87. El representante del Brasil hizo suya la opinión contenida en el informe de la UNESCO en el sentido de que la enseñanza debía considerarse como una inversión esencial en el proceso de desarrollo. Al referirse a la información transmitida, el representante del Brasil así como el representante de Argentina elogiaron el progreso realizado en el campo de la educación y señalaron situaciones en que los medios educativos seguían siendo insuficientes. Como en su decimocuarto período de sesiones la Asamblea General había aprobado cuatro resoluciones sobre la enseñanza y había recomendado que los Estados Miembros administradores adoptaran todas las medidas necesarias con miras a desarrollar la enseñanza primaria en los territorios no autónomos, el representante del Brasil expresó la esperanza de que cuando volviera a dedicarse especialmente a la educación, la Asamblea tendría la satisfacción de comprobar progresos más concretos.

88. La representante de Irak destacó la importancia de la educación al preparar a la población de los territorios no autónomos para la independencia, e instó a los Miembros administradores para que, en coopera-

ción con la UNESCO, establecieran más escuelas primarias y lucharan contra el analfabetismo. Subrayó también la importancia de la educación de la mujer y de las niñas, especialmente con el objeto de prepararlas para que adapten la vida familiar a las transformaciones sociales que se producen bajo la influencia de la industrialización y de las ideas modernas.

89. El representante de la India señaló que en la información transmitida acerca de dos territorios, las estadísticas sólo se referían a la educación africana, lo que parecería significar que la educación de las distintas comunidades estaba a cargo de autoridades distintas. Expresó la opinión de que las mismas autoridades deberían interesarse por la educación de todos los habitantes de un territorio, y que las Potencias administradoras tenían el deber de transmitir información sobre la educación tanto de europeos como de africanos a fin de que la Comisión pudiera determinar cuál era la proporción de gastos correspondientes a cada sector.

90. La información demostró también que se había progresado en la instrucción primaria, pero que en muchas zonas el progreso había sido lento e irregular. El representante de la India señaló que en un breve período el ritmo del progreso se había acelerado en Singapur, donde los habitantes participaban más en la dirección de sus propios asuntos. Esto confirmó la importancia que tenía la participación de los habitantes.

91. El representante de Ghana preguntó a las Potencias administradoras si, de conformidad con la resolución 1462 (XIV), habían puesto el informe especial de 1959 sobre la situación de la enseñanza en conocimiento de las autoridades encargadas de la educación en esos territorios. Los representantes del Reino Unido, Países Bajos y Australia confirmaron que el informe había sido transmitido a las autoridades competentes. El representante de los Países Bajos declaró que se había dado al informe la mayor difusión posible.

92. Los representantes de Ceilán e India señalaron el lento progreso social de los territorios. El representante de la India expresó que esto resultaba evidente de los resúmenes de la información transmitida sobre muchos territorios que no señalaban cambios importantes en las condiciones sociales generales ni en los derechos humanos, condición jurídica y social de la mujer, nivel de vida, vivienda, urbanismo, planificación rural, servicios sociales, bienestar social, instituciones culturales ni en la información para las masas. Comentó también la situación poco satisfactoria de las condiciones de trabajo y la seguridad social en los territorios y la atribuyó a la falta de progreso sindical.

93. El representante de Ceilán opinó que la mayoría de los problemas sociales en los territorios no autónomos se debían a una urbanización no planeada que obedecía a su vez a la repercusión de la industrialización sobre la estructura social indígena. Subrayó que debía darse mayor importancia a la coordinación de los esfuerzos económicos, sociales, políticos y culturales.

94. El representante del Brasil hizo algunas observaciones acerca de los progresos en las cuestiones sanitarias. Señaló que en la mayoría de los territorios habían aumentado algo los gastos correspondientes a la salud pública, pero que salvo en unos pocos territorios no habían aumentado especialmente los servicios de hospital suministrados. La información demostró también que en todos los territorios el número de médicos por habitantes era poco elevado. El representante del Brasil destacó que el mejoramiento de las condiciones sani-

tarias era esencial para el desarrollo económico y social y expresó la opinión de que las Potencias administradoras deberían tomar inmediatamente medidas para remediar esta situación.

95. Los representantes de la Argentina, el Brasil, Ceilán, Ghana, la India y el Irak expresaron su preocupación ante el hecho de que continuaba la discriminación racial, social y educativa. Reconocieron lo mucho que se había hecho en los últimos años, por ejemplo en las Indias Occidentales y en Samoa americana. Consideraron que el conflicto de intereses de los distintos grupos raciales era uno de los problemas fundamentales. Las prácticas de naturaleza discriminatoria son actualmente anacrónicas, y es necesario una acción enérgica para abolirlas. Estas medidas son aún más urgentes debido al ritmo acelerado de la evolución política de los territorios, especialmente en Africa, y las relaciones armoniosas entre los pueblos son esenciales para la estabilidad del mundo. Recordaron la opinión expresada en la Comisión en su informe de 1958, según la cual el desarrollo de un sistema de educación común desempeñaba un papel esencial en el desarrollo de una lealtad común y en el fomento de mejores relaciones entre las razas. El representante de Ghana sugirió algunas medidas positivas para mejorar las relaciones entre las razas. Entre otras medidas, sugirió que las Potencias administradoras podrían adoptar una política tendiente a establecer intercambios culturales y educativos entre los territorios que cuentan con poblaciones poliétnicas y algunos Estados independientes de Africa; solicitar la ayuda de la UNESCO, y utilizar mejor los métodos de información para las masas y los medios auxiliares visuales para completar la labor de los comités interraciales.

96. El representante de Australia expresó la opinión de que sólo dentro de ciertos límites se podía encontrar solución al problema de la discriminación racial mediante la acción administrativa y la aprobación de reglamentos. Señaló que la discriminación racial no se limitaba necesariamente a los territorios no autónomos y que la supresión del estado de dependencia de un país no siempre pondría fin a tal discriminación. A su juicio, esos males sólo desaparecerían mediante esfuerzos que abarcaran todos los aspectos de las relaciones sociales, la educación de la opinión pública y el progreso de la conciencia humana.

97. El representante del Reino Unido se refirió a la política de su Gobierno, que se consagra al progreso de todas las comunidades de los territorios del Reino Unido sin distinción alguna por motivos de raza, color o credo. Señaló que en algunos territorios se planteaban dificultades de orden práctico que impedían suprimir inmediatamente las prácticas discriminatorias; en muchos casos la discriminación racial no era tanto un problema de relaciones entre la población de un territorio y el Estado como un problema de relaciones entre individuos, por lo cual la solución no podía venir de la sola acción legislativa. Sin embargo, en los dos últimos años se había progresado en lo relativo a medidas legislativas, y se habían dado otros pasos. Informó a la Comisión acerca de las medidas adoptadas recientemente con el objeto de permitir la participación de todas las razas en la administración pública de los territorios, medida a la que su Gobierno venía concediendo prioridad desde hacía muchos años y que, por otra parte, exigía una acción positiva en materia de educación y formación profesional, si se deseaba que dicha

participación fuera plenamente efectiva y no limitara sus bondades al plano teórico.

98. El representante del Reino Unido dio algunos ejemplos del progreso realizado. El Real Decreto de Kenia de 1958 creó un Consejo de Estado encargado de examinar todas las leyes que pudieran tener carácter discriminatorio y de asesorar a los gobiernos en materia de relaciones raciales; por lo demás, el Gobierno de Kenia había proclamado que su política agraria tendía a eliminar progresivamente las barreras raciales en cuanto a propiedad inmobiliaria se refiere. En Rhodesia del Norte se ha creado un Central Race Relations Advisory and Conciliation Committee que tiene comités de distrito en todo el Territorio y que está encargado de mejorar las relaciones entre poblaciones de distintas razas, de reconciliar las partes en los casos de litigio racial y de proponer al Gobierno medidas en materia de relaciones raciales. En Nyasalandia y Rhodesia del Norte se ha suprimido el sistema de pases para la circulación nocturna de la población africana. En Swazilandia, desde 1958 se han dado permisos de exploración de minas sin hacer distinciones por motivos de raza.

99. El representante de la India elogió la creación de los comités interraciales establecidos en algunos territorios de Africa, pero consideró que no debía relegarse a la iniciativa privada el mejoramiento de las relaciones entre las distintas razas, puesto que estos métodos no habían dado resultado alguno. Se necesitaban enérgicas medidas gubernamentales. La dificultad principal surgía del ejercicio exclusivo o predominante del poder por un grupo minoritario; de ahí que la discriminación racial fuese básicamente una cuestión política. Expresó la opinión de que una de las medidas positivas para suprimir la discriminación racial consiste en conceder incondicionalmente a todos los habitantes el derecho al voto sobre la base del sufragio universal para todos los adultos.

100. El representante de Ceilán expresó también la esperanza de que las Potencias administradoras se ocuparan por promulgar la legislación destinada a suprimir la discriminación en materia de empleo, tenencias de tierras y educación, y por autorizar acciones contra las personas que cometan infracciones contra tal legislación. Sugirió que la mejor manera de terminar con la discriminación racial consistiría en convertir en delito ciertas prácticas discriminatorias.

#### **IX. Cuestiones generales relativas a los resúmenes y análisis de la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta**

101. La Comisión tomó el tema en consideración en sus sesiones 220a. y 221a.

102. En conformidad con las atribuciones que se confieren por la resolución 218 (III), aprobada por la Asamblea General el 3 de noviembre de 1948, el Secretario General redactó para la Comisión resúmenes de la información, transmitida por las Potencias administradoras, correspondiente a los años de 1958 y 1958/1959.<sup>18</sup> Varios no se distribuyeron porque la información de las Potencias administradoras llegó tarde. También se presentó a la Comisión un informe, redactado por la Secretaría, sobre las fechas de recepción de la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ST/TRI/B.1959/1-9.

<sup>19</sup> A/AC.35/L.320.

103. Los representantes de Ceilán y la India se refirieron a la demora con que las Potencias administradoras transmiten la información. Recordaron que, con arreglo a la resolución 218 (III) de la Asamblea General, se invita a las Potencias administradoras a enviar al Secretario General la información más reciente que tengan a su disposición, "en el más breve plazo posible y a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la expiración del ejercicio administrativo anual en los territorios no autónomos respectivos". Los precitados representantes y el de Ghana se refirieron a la demora con que se recibió la información sobre el Congo Belga,<sup>20</sup> las Nuevas Hébridas y varios territorios bajo administración del Reino Unido. El representante de Ghana consideró que si bien los progresos alcanzados hasta el momento por los territorios de la Comunidad Francesa eran dignos de elogio, no llegaban a constituir un estado de cosas que eximiera al Gobierno de Francia de la obligación de transmitir información, y que Francia debía continuar transmitiendo esa información respecto de todos los territorios por ella administrados hasta que tuvieran la plenitud del gobierno propio.

104. En la 205a. sesión de la Comisión el representante de la India señaló que faltaba información sobre ciertos territorios y pidió que se explicase la situación referente a la Isla Christmas.

105. El representante de la India observó también que aún no se ha recibido información sobre Malta aunque el Gobierno del Reino Unido ha convenido en que por el estado constitucional en que se halla ese Territorio está sujeto a las obligaciones derivadas del Capítulo XI de la Carta. En su opinión, la cesación, primero, y la reanudación, después, de la transmisión de información sobre Malta viene a plantear la cuestión de saber si la autonomía fundada en una constitución que la Potencia que fue administradora está en situación de derogar unilateralmente, ha de entenderse como la "plenitud del gobierno propio" a que se refiere la Carta.

106. El representante de Francia recordó que en el decimocuarto período de sesiones de la Asamblea General su delegación declaró concluida la cuestión del cese de transmisión de informaciones por Francia. En cuanto a la información tocante a las Nuevas Hébridas, manifestó lamentar la demora, e informó a la Comisión de que se esperaba que se la hiciese llegar al Secretario General en pocos días.<sup>21</sup> El representante del Reino Unido aseguró a la Comisión que su Gobierno haría todo lo posible por apresurar la transmisión de información sobre los territorios bajo su administración y declaró que el Reino Unido se proponía enviar información sobre Malta correspondiente al período que comenzaba el 1° de mayo de 1959.

107. Los representantes de Ceilán, Ghana y la India observaron que Portugal seguía negándose a cumplir con las disposiciones del inciso e del Artículo 73 de la Carta. Manifestaron la esperanza de que el proceso de liberación que se desarrolla en Africa induciría al Gobierno de Portugal a cambiar pronto de actitud. Los representantes de Ceilán y Ghana también manifestaron que esperaban que España cumpliera la promesa que hizo ante la Asamblea General de transmitir información sobre territorios españoles, en conformidad con el inciso e del Artículo 73 de la Carta.

<sup>20</sup> Transmitida al Secretario General por nota de fecha 4 de marzo de 1960.

<sup>21</sup> Se transmitió al Secretario General por carta del 25 de marzo de 1960.

108. El representante del Brasil observó que por su resolución 1467 (XIV), aprobada el 12 de diciembre de 1959, la Asamblea General decidió que sería conveniente enumerar los principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del Artículo 73 de la Carta y decidió crear un comité especial para que la ayudase a efectuar ese estudio. El orador juzgó inapropiado, por lo tanto, que la Comisión para la Información examinase la cuestión de la transmisión de información sobre los territorios de Portugal. El representante del Reino Unido declaró, además, que entendía que la Comisión no debía tomar en consideración los asuntos de Portugal y España, o cualquier otro asunto que escapara a sus atribuciones. Los representantes de Ceilán, Ghana y la India sostuvieron que la constitución de un comité especial, acordada por la Asamblea General, no debía ser óbice para que la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos entendiera en los problemas relativos a transmisión de información relativa a los territorios administrados por Portugal y España.

109. Además de comentar las cuestiones relativas a demoras de transmisión de informaciones y de falta de información, varios representantes se refirieron a la substancia de la información en general. Los representantes de la India y Ceilán consideraron que la Comisión necesitaba información más completa para estudiar las cuestiones y formular conclusiones y recomendaciones más precisas. El representante de la India encomió a los Gobiernos de los Países Bajos, Nueva Zelandia y los Estados Unidos por haber transmitido información política por espontánea decisión. Recordó que por su resolución 1468 (XIV), del 12 de diciembre de 1959, la Asamblea General volvió a instar a los Estados Miembros administradores a transmitir voluntariamente información de carácter político sobre los territorios que tienen bajo administración. El representante de la India manifestó la esperanza de que las Potencias administradoras que no habían facilitado esa información aceptaran la última invitación que formulara la Asamblea General a fin de que la enviaran.

110. El representante de Ceilán recordó los términos de la resolución 1466 (XIV) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1959, en lo que se refiere a la participación de representantes de territorios no autónomos en los trabajos de la Comisión, y expresó su confianza en que las Potencias administradoras aumentarían la designación de tales representantes en sus delegaciones.

#### **X. Colaboración internacional por lo que respecta a la situación económica, social y educativa en los territorios no autónomos**

111. La Comisión examinó este tema en las sesiones 221a. y 222a. Hicieron declaraciones los representantes de la OIT, la FAO, la UNESCO, la OMS, Australia, Brasil, India, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos.

112. De conformidad con la resolución 220 (III) de la Asamblea General, de 3 de noviembre de 1948, la Secretaría presentó un informe para informar de las decisiones tomadas por el Consejo Económico y Social y de los estudios emprendidos bajo los auspicios del Consejo, de interés especial para los territorios no autónomos y referentes al período comprendido entre

marzo de 1959 y febrero de 1960.<sup>23</sup> Además, la Comisión tuvo ante sí un informe sobre las actividades de la OMS en los territorios no autónomos<sup>23</sup> y una relación de la colaboración internacional en materia de adelanto económico, social y educativo de los territorios, desde la creación de las Naciones Unidas, relación contenida en el Examen General<sup>24</sup> del Informe sobre los progresos alcanzados.

113. De conformidad con el deseo expresado por la Comisión en su décimo período de sesiones, el representante de la OIT informó con bastante detalle sobre las conclusiones aprobadas por la Comisión Consultiva Africana de la OIT en su primera reunión, celebrada en noviembre y diciembre de 1959, especialmente en lo que se refiere a la consulta paritaria entre empleadores y trabajadores, y a la formación profesional y técnica. La Comisión Consultiva destacó, *inter alia*, que los trabajadores y los empleadores deberían tener el derecho, sin distinción de ninguna especie y sin autorización previa, de establecer organizaciones o incorporarse a sindicatos de su propia elección, en conformidad con los Convenios de la OIT sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobados en 1948 y 1949. Llegó a un acuerdo casi unánime sobre los principios generales que deben orientar actualmente el mayor desarrollo de la formación profesional y técnica en África, especialmente sobre la necesidad de impartir una base sólida de conocimientos generales que comprenda cierta eficiencia en el idioma utilizado en la enseñanza y en el empleo, así como en las matemáticas, las ciencias y otras cuestiones de importancia para la vida en una sociedad moderna y tecnificada, amén de una formación inicial en habilidades manuales. La Comisión Consultiva también destacó la importancia de la capacitación en técnicas agrícolas y artesanía rural, y de mejorar la capacitación de personal dirigente experimentado y calificado mediante planes de "formación dentro de la industria" y otros métodos. En todas estas actividades debería tratarse de asociar a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con los organismos consultivos pertinentes. La capacitación profesional y técnica y las relaciones entre trabajadores y empleadores serían objeto de un examen más detallado en la Primera Conferencia Regional Africana de la OIT, que habrá de reunirse en diciembre de 1960, y en la que participarán países de todo el continente; además la parte general del informe del Director General prestará especial atención a los programas de educación de los trabajadores. El representante de la OIT informó asimismo a la Comisión que la OIT ha establecido recientemente un Instituto Internacional de Estudios Sociales con el fin de promover la mejor comprensión de los problemas laborales y de hallar los mejores métodos para resolverlos; este acontecimiento será de particular importancia para los países insuficientemente desarrollados, inclusive los territorios no autónomos. Pese a que la constitución de la OIT no prevé la participación de miembros asociados, por invitación del Consejo de Administración de la OIT las delegaciones tripartitas de los territorios no autónomos han venido participando en medida creciente, como observadores, en los períodos de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, así como en las conferencias regionales y en las reuniones de comités industriales y organismos análogos.

<sup>23</sup> A/AC.35/L.323.

<sup>24</sup> A/AC.35/L.322.

<sup>25</sup> A/4192.

114. El representante de la FAO informó a la Comisión acerca de algunas de las actividades de su organización que tiene una relación importante con los problemas de los territorios no autónomos de África. Por ejemplo, la FAO había reunido documentación sobre los recursos agrarios mundiales, sobre el aprovechamiento del suelo y el empleo de la tierra en las regiones tropicales, y sobre el cultivo migratorio. Había también reunido documentación sobre los recursos forestales del mundo. Como ejemplos de la obra de la FAO relacionada con la lucha contra las enfermedades de los animales y de las plantas, el representante mencionó la labor de la Oficina Interafricana de Epizootias, el trabajo emprendido con arreglo a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, la inauguración en 1958 de una oficina de la FAO en Addis Abeba para coordinar las actividades de lucha contra la langosta del desierto en el África oriental, y la organización de campañas de lucha contra las enfermedades del ganado en África. El representante describió asimismo algunas de las actividades de la FAO en el campo de la nutrición, la organización de centros de capacitación para el estudio y demostración de métodos perfeccionados aplicables a los servicios agrícolas, y la asistencia técnica prestada por la FAO a cada uno de los territorios de África, Asia y las regiones del Caribe, así como a las comisiones regionales. Ante la importancia cada vez mayor que está adquiriendo el África, la FAO estableció en 1959 en Accra una oficina regional para África y dos oficinas subregionales. La sede de una de éstas se fijó en Rabat, en tanto que todavía no se ha determinado la de la segunda. La FAO ha colaborado estrechamente con la Comisión Económica para África, y ha establecido una división agrícola conjunta en la sede de la CEA.

115. El representante de la UNESCO complementó su declaración anterior<sup>25</sup> con datos sobre algunas de las actividades más recientes de su Organización, de interés especial para los territorios no autónomos. En lo que concierne al acceso de las mujeres a la educación en el África tropical, la UNESCO efectuó en 1959 una encuesta sobre las oportunidades educativas de que gozan las mujeres, y realizó un estudio sobre los factores sociales y económicos que favorecen o dificultan la educación de las mujeres en el África tropical; los resultados de esa encuesta se comunicarán a una reunión de expertos que se celebrará en mayo de 1960 y a la que se invitará a varios territorios no autónomos. En 1959 se celebraron otras reuniones, entre otras, la reunión internacional de expertos, organizada por Bélgica y la UNESCO con el fin de establecer principios generales de educación técnica y profesional aplicables al África, y en noviembre de 1959, se celebró en Khartum un seminario destinado al estudio de los métodos que facilitarán los datos cuantitativos necesarios para planear mejor la expansión del África en materia educativa. El representante de la UNESCO aseguró a la Comisión de que a medida que los Estados Miembros administradores soliciten más asistencia de la UNESCO y que más territorios se conviertan en miembros asociados, la Organización incrementará sin duda sus actividades en los territorios no autónomos.

116. El representante de la OMS presentó el informe de su Organización y manifestó que la experiencia ha demostrado que los programas regionales e interregionales en los territorios no autónomos son eficaces y económicos, y que durante 1959 se aumentó el número

<sup>26</sup> Véase párr. 85, *supra*.

de esos proyectos. En los territorios no autónomos, la OMS ha hecho mucho a favor de las campañas contra las enfermedades transmisibles y por promover la formación profesional del personal sanitario, reforzar los servicios de salud pública y organizar y coordinar los estudios. El representante dio a la Comisión un resumen de algunas de las actividades de la OMS relacionadas con el paludismo, la lepra, la bilharziasis y la viruela en África, así como de la asistencia prestada para la formación de personal.

117. Los representantes de Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos informaron a la Comisión sobre las participaciones de sus respectivos Gobiernos en los programas de cooperación internacional, interregional, regional y bilateral. El representante de Australia estimó que la colaboración internacional no puede calcularse exclusivamente en función del número o del valor de los proyectos. El valor de esa cooperación no puede siempre expresarse en una forma precisa. La colaboración internacional por lo que respecta a los territorios no autónomos debe considerarse primordialmente como un complemento de los esfuerzos de los Estados Miembros administradores, y no debe juzgarse el éxito considerando el problema exclusivamente en función de lo que queda por hacer. El representante de Australia dio en nombre de su Gobierno las gracias a los organismos especializados y más en particular a la OMS. Hizo asimismo un resumen del papel desempeñado por Australia en la Comisión para el Pacífico Meridional y de la asistencia prestada en virtud del Plan Colombo a otros territorios de la región, y también describió la cooperación entre Australia y los Países Bajos en Nueva Guinea.

118. El representante del Reino Unido dio a la Comisión un resumen de la participación de los territorios no autónomos bajo su administración como miembros asociados en las labores de la FAO, la UIT, la OCMI, la UNESCO, la OMS y las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas y, por invitación del Consejo de Administración, en las actividades de la OIT a título de observadores. El representante informó a la Comisión de que el Reino Unido había patrocinado la solicitud presentada por la Federación de las Indias Occidentales y Guayana Británica para ser admitidas como miembros de la Comisión Económica para América Latina en su próximo período de sesiones. Expresó asimismo el agradecimiento de su Gobierno a los organismos especializados, a los Estados Unidos, al Canadá y a las comisiones regionales para África, el Caribe y el Pacífico Meridional por su asistencia prestada a los territorios bajo administración del Reino Unido. Los territorios del Reino Unido, dijo, se han beneficiado de muchos de los proyectos emprendidos por los organismos especializados como complemento de los realizados por los organismos regionales y por el Reino Unido. Los proyectos emprendidos por los organismos especializados forman parte de un plan de desarrollo y confirman el criterio de su Gobierno según el cual los territorios no autónomos tienen todo derecho a solicitar asistencia técnica internacional en condiciones de igualdad con los Estados independientes. Informó a la Comisión de que en 1959 el Gobierno del Reino Unido acrecentó su contribución al Programa Ampliado de Asistencia Técnica así como al Fondo Especial, el cual aprobó tres proyectos que le fueron presentados en nombre de los territorios bajo administración del Reino Unido, a saber: la creación de una facultad de ingeniería en el Colegio Universitario

de las Indias Occidentales, un estudio acerca del lugar en que podría construirse un dique sobre el río Níger en Nigeria y un estudio acerca de las obstrucciones del río Demerara en la Guayana Británica.

119. El representante de los Países Bajos dio seguridades a la Comisión de que su Gobierno siempre ha acogido complacido la colaboración internacional como medio de ayudar al desarrollo progresivo de la Nueva Guinea Neerlandesa, y ha hecho lo posible por alentarla. Dio las gracias por la asistencia que ese Territorio había recibido de los organismos especializados, y se refirió a la cooperación internacional en la Comisión para el Pacífico Meridional. También hizo ante la Comisión un resumen de la cooperación de su Gobierno con el Gobierno de Australia.

120. El representante de los Estados Unidos se refirió a la participación de su Gobierno en muchos programas económicos cooperativos, y también a los programas bilaterales de los Estados Unidos. Como ejemplos de algunas de las medidas más recientes tomadas por los Estados Unidos, mencionó el apoyo prestado por su Gobierno y las aportaciones hechas por su país al Fondo Especial, a la Asociación Internacional de Fomento y a la expansión de los recursos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como al Fondo Monetario Internacional. Hizo asimismo ante la Comisión un resumen de las facilidades de estudio y capacitación ofrecidas por su Gobierno a los habitantes de los territorios no autónomos por intermedio del International Educational Exchange Service (IEES) y la Administración de Cooperación Internacional (ACI). En virtud del primero, se han concedido subsidios a estudiantes y especialmente a los que ya hubieren recibido sus diplomas, a maestros, profesores universitarios, investigadores y dirigentes reconocidos en distintas esferas, y profesionales de ambos sexos. Fue muy considerable el número de subvenciones anuales concedidas en virtud del Programa de la ACI a estudiantes de los territorios no autónomos. Además de los programas del Gobierno, durante el año lectivo 1958-1959, unos 1.200 estudiantes provenientes de dichos territorios estaban matriculados en instituciones de enseñanza superior particulares de los Estados Unidos; muchos de ellos se beneficiaron con subsidios de las propias instituciones, de fondos privados o de organizaciones religiosas o de otra índole. El Gobierno de los Estados Unidos esperaba que la asistencia prestada desempeñara un papel importante en la adquisición de conocimientos de los pueblos de los territorios no autónomos para administrar y manejar sus propios asuntos.

121. El representante del Brasil, refiriéndose al informe presentado por la Secretaría,<sup>26</sup> manifestó que las decisiones y los estudios del Consejo Económico y Social debieran ser tenidos en cuenta por los Estados Miembros administradores cuando afectan a los intereses de las poblaciones de los territorios no autónomos. Expresó la satisfacción de su delegación ante el hecho de que la Comisión Económica para África fuera a emprender un estudio de las repercusiones de la Comunidad Económica Europea sobre el comercio africano en general. Rindió homenaje a los organismos especializados por su obra realizada y tomó nota de las declaraciones de los representantes de las Potencias administradoras acerca de la importancia que conceden a la cooperación con dichos organismos. Expresó la

<sup>26</sup> A/AC.35/L.323.

esperanza de que esta cooperación aumentara en el porvenir.

122. El representante de la India manifestó su satisfacción por el hecho de haberse dado a la Comisión un resumen de las diversas formas de colaboración con las Naciones Unidas y los organismos especializados y entre los Estados Miembros; por ejemplo, el Plan de Colombo. Expresó la esperanza de que se mantuviera informada a la Comisión acerca de todas las formas de colaboración para el adelanto de los territorios no autónomos. A este respecto, sugirió que la Comisión aprovechara asimismo la información ofrecida por muchas organizaciones no gubernamentales cuyas actividades se relacionan con los territorios no autónomos.

123. El representante de la India reconoció el valor de la labor realizada por los organismos especializados y advirtió que las necesidades de los territorios crecían continuamente y que había mucho por hacer mediante los esfuerzos cooperativos. Como ejemplo de esos problemas, mencionó el de la eliminación de la mosca tsetsé en el África tropical, la divulgación de información acerca de las Naciones Unidas, la cuestión de los acuerdos sobre precios de artículos primarios en los mercados internacionales, y sugirió que en las regiones donde ya existe el desarrollo de la comunidad todos los organismos especializados podrían cooperar con miras a promover dichos programas. Observó que para su Gobierno la concesión de becas y de becas de ampliación de estudio a los habitantes de los territorios no autónomos es una forma importante de colaboración internacional, y que había creado becas especialmente en lo que respecta a la formación profesional técnica. Expresó la esperanza de que los países más prósperos proporcionaran medios más amplios en ese terreno.

124. La representante del Irak rindió asimismo homenaje a los organismos especializados por su labor realizada y se congratuló del proceder del Reino Unido al asociar a sus territorios en las actividades de los organismos especializados y de las comisiones regionales. Se refirió asimismo a la importancia de la obra que realizan las organizaciones no gubernamentales en los territorios no autónomos. Convino en que los progresos logrados no deben juzgarse por los problemas aún pendientes, pero opinó que, fundándose en la experiencia, los acontecimientos se producen con otro ritmo más acelerado, y que la gran rapidez con que distintos territorios están logrando su independencia es el motivo fundamental de los reiterados requerimientos de que se haga más. Esto puede explicar en parte la actitud de los gobiernos de algunos países que hace poco lograron la independencia y que rehusan mantener ahora los servicios de los expertos y administradores de las que fueron Potencias administradoras porque bajo su administración el desarrollo había sido demasiado lento.

## XI. Labor futura de la Comisión

125. La Comisión estudió esta cuestión en su 222a. sesión, basándose en un documento de trabajo preparado por la Secretaría.<sup>27</sup> De acuerdo con las resoluciones 333 (IV) del 2 de diciembre de 1949 y 1332 (XIII) del 12 de diciembre de 1958 de la Asamblea General, la Comisión prestará especial atención a las condiciones sociales en su duodécimo período de sesiones. En el documento de la Secretaría mencionado se

proponían algunos temas sobre los que se remitirían informes a la Comisión para su examen.

126. El representante de la India observó que el documento de la Secretaría, que seguía las líneas de los trabajos de la Comisión en los años precedentes, contenía sugerencias útiles; sin embargo expresó ciertas dudas en cuanto a la utilidad de continuar el procedimiento seguido en años anteriores, según el cual la Comisión estudiaba un aspecto del desarrollo social y llegaba a conclusiones generales aplicables a cualquier territorio concreto. La Comisión ya había sentado los principios y los objetivos del desarrollo social y debería tratar de determinar la importancia de los progresos hechos al llevar aquéllos a la práctica. Sugirió que, en vez de estudiar distintos aspectos del desarrollo social en todos los territorios no autónomos, la Comisión debería concentrar su atención en las condiciones existentes en un grupo de territorios de una región dada o en cierto número de territorios seleccionados situados en diferentes regiones. Señaló que había grupos de territorios situados en regiones geográficas y que esos territorios estaban vinculados entre sí en una comunidad de intereses y problemas. Dentro de sus actuales atribuciones, a la Comisión no le está vedado el formular recomendaciones sobre grupos de territorios.

127. Haciendo algunas observaciones sobre los temas propuestos en el documento de trabajo, puso en duda que hubiera habido nuevos acontecimientos que justificasen un estudio sobre la delincuencia juvenil. Sugirió que la Secretaría preparase para la Comisión, en vez de un estudio sobre las teorías de las relaciones raciales, un documento objetivo que recogiese la legislación discriminatoria vigente, las directrices seguidas y las normas prácticas aplicadas en los territorios no autónomos. Dentro de la esfera laboral creía que las relaciones entre patronos y empleados no tenían gran importancia para el estudio de los territorios no autónomos, y sugirió que la Comisión estudiase el crecimiento y el desarrollo de los sindicatos en unos cuantos territorios debidamente seleccionados, así como otras materias afines como los progresos reales conseguidos y las disposiciones adoptadas en materia de seguridad social en todos sus aspectos, la legislación aplicable, y la relación entre los salarios y el costo de vida. También sugirió que la Secretaría preparase: 1) un estudio basado en una información exhaustiva sobre un número limitado de programas de desarrollo de la comunidad en diferentes regiones; y 2) un informe completo sobre las condiciones sanitarias. Invitó a la OMS a que colaborase en la preparación del último informe sobre las condiciones sanitarias, en el que, como destacó, no se debían estudiar de nuevo los problemas acerca de los cuales la Comisión ya había hecho pública su postura otros años, sino en lugar de ellos exponer las nuevas medidas adoptadas y los resultados obtenidos. Los estudios que se iniciaran debían caracterizarse por seguir un criterio práctico y objetivo, mostrando los progresos logrados efectivamente y sin volver a dedicarse a enunciar principios y objetivos en términos generales; en esa fase de la labor de la Comisión lo que se necesitaba eran estudios en profundidad y no de amplitud general. Un estudio comparativo y a fondo de aspectos seleccionados de las condiciones sociales en un grupo de territorios situados en una región determinada beneficiaría a los pueblos de los territorios no autónomos, y haría que aumentase la efectividad práctica de la labor de la Comisión. También sugirió que la Comisión examinase todos los años

<sup>27</sup> A/AC.35/L.320.

la condición jurídica y social de la mujer en los territorios no autónomos, y que la Secretaría, la UNESCO y en particular la OIT iniciasen un estudio de la misma, ya que convendría disponer de información sobre la situación de las mujeres asalariadas de los territorios.

128. Los representantes de los Estados Unidos y del Reino Unido estimaron que el método sugerido por el representante de la India limitaría el ámbito de la información de que disponía la Comisión. Señalaron que la expresión "relaciones raciales", por ejemplo, era más lata que el término "discriminación", y que las actividades de los sindicatos eran sólo un aspecto de la cuestión, más amplia, de las relaciones laborales. El representante del Reino Unido destacó además que, puesto que las distintas delegaciones enfocaban los problemas de formas diferentes, se debería facilitar la suficiente información para llegar a un juicio equilibrado. Sugirió que se dejase en libertad a la Secretaría para preparar estudios lo más útiles posible de cada uno de los temas propuestos en el documento de trabajo, y que no se la debería pedir que se limitase sólo a ejemplos de algunos territorios seleccionados. El representante del Reino Unido apoyó la sugerencia, hecha por la India, de que se llevase a cabo un estudio sobre la condición jurídica y social de la mujer, pero rechazó la idea de que no debiera prepararse un estudio sobre la delincuencia juvenil, ya que algunos factores tales como el crecimiento urbano o los principios que rigen el empleo habrían variado de 1958 a 1961.

129. Los representantes de los Países Bajos y de Australia estuvieron de acuerdo en que el procedimiento seguido hasta entonces por la Comisión había permitido a las delegaciones subrayar los aspectos que consideraban especialmente importantes. El representante de Australia preguntó si la sugerencia del representante de la India significaba que la Comisión debería abordar su labor el próximo año desde un punto de vista distinto. A su juicio no se debía modificar el

procedimiento seguido por la Comisión, y la Secretaría debía preparar los estudios sobre la base sugerida en el documento de trabajo.

130. Los representantes del Brasil, Ghana y el Irak apoyaron en principio las ideas expresadas por el representante de la India sobre el método y los criterios que debía seguir la Comisión al estudiar la información. Los representantes del Brasil y de Ghana estimaron que el estudio de las relaciones raciales debería contener datos completos sobre la legislación discriminatoria y las prácticas administrativas, así como sobre la legislación antidiscriminatoria y las medidas tomadas para mejorar las relaciones raciales. El representante de Ghana se asoció también a la idea de que se precisaba una información más completa sobre algunos de los restantes aspectos de las condiciones sociales, tales como las actividades de los sindicatos y las del desarrollo de la comunidad, que eran de especial interés para su delegación. Estuvo de acuerdo en que era difícil hacer generalizaciones en materia de desarrollo de la comunidad que abarcasen a más de 50 territorios, y que el estudio de la situación en seis territorios, por ejemplo, cuidadosamente seleccionados, y no elegidos para demostrar ideas preconcebidas, haría más eficaz la labor de la Comisión.

131. En respuesta al representante de Australia, el representante de la India destacó que no estaba sugiriendo que se diese una nueva orientación a los métodos de trabajo de la Comisión. Había presentado su propuesta para ayudar a ésta a estudiar con sentido de la realidad y con mayor eficacia los diversos aspectos de los progresos logrados en un campo concreto.

132. La Comisión aceptó el programa de labores esbozado en el documento de trabajo A/AC.35/L.320, en la inteligencia de que la Secretaría tendría en cuenta, al preparar los estudios en colaboración con los organismos especializados siempre que fuera conveniente, las opiniones expresadas por los miembros de la Comisión.

## ANEXO I

### Programa de la Comisión

<i>Tema</i>	<i>Documentos</i>	<i>Actas resumidas</i>
1. Apertura del período de sesiones	A/AC.35/INF.21 y Rev.1 y Rev.1/Add.1	205
2. Elección de Presidente, Vicepresidente y Relator		205
3. Aprobación del programa	A/AC.35/13 y Rev.1, A/AC.35/L.313	205
4. Progresos alcanzados por los territorios no autónomos en cumplimiento de las disposiciones del Capítulo XI de la Carta <sup>a</sup>		206, 207, 208, 209, 210
a) Situación de la enseñanza	A/4131, A/4144	
b) Condiciones económicas	A/4105, A/4108, A/4109, A/4129, A/4134, A/4142, A/4162 y Corr. 1 (Inglés y español solamente), A/4165, A/4166, A/4178, A/4195	
c) Condiciones sociales	A/4106, A/4107, A/4114, A/4124, A/4128, A/4136, A/4137, A/4152, A/4167, A/4175, A/4181, A/4193, A/4194	
d) Reseña general	A/4192	
5. Condiciones económicas en los territorios no autónomos:		210, 211, 212, 213, 214, 215, 216
a) Relaciones comerciales y financieras de los territorios no autónomos	A/AC.35/L.317	

<sup>a</sup> Véase también A/AC.35/L.313, anexo I, resúmenes por territorios.

**ANEXO I (continuación)**

Tema	Documentos	Actas resumidas
b) Relación de intercambio	A/AC.35/L.314	
c) Moneda y banco central	A/AC.35/L.315	
d) Participación de la población indígena en la producción y distribución de bienes	A/AC.35/L.318	
e) Productividad de la mano de obra indígena	A/AC.35/L.316	
6. Condiciones sociales y situación de la enseñanza en los territorios no autónomos, con inclusión de las cuestiones derivadas de los informes especiales aprobados en 1958 y 1959, respectivamente	A/AC.35/L.319, A/3837, parte II, A/4111, parte II	217, 218, 219
7. Cuestiones generales relativas a los resúmenes y análisis de la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta	A/AC.35/L.320, A/4360 y Add.1, A/4361-A/4364, A/4365 y Add.1, A/4366-4368	220, 221
8. Colaboración internacional por lo que respecta a la situación económica, social y educativa en los territorios no autónomos	A/AC.35/L.323	221, 222
9. Labor futura de la Comisión	A/AC.35/L.321	222
10. Aprobación de los informes que han de presentarse a la Asamblea General:		223, 224
a) Informe especial sobre los progresos alcanzados por los territorios no autónomos en cumplimiento de las disposiciones del Capítulo XI de la Carta	A/AC.35/L.324, y Add.1-3	
b) Informe especial sobre las condiciones económicas	A/AC.35/L.325, A/AC.35/L.327	
c) Informe sobre los trabajos generales de la Comisión	A/AC.35/L.326	

**ANEXO II**

**Resolución presentada para su consideración por la Asamblea General**

La Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos presenta el siguiente proyecto de resolución para su aprobación por la Asamblea General:

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN LOS  
TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS

*La Asamblea General,*

*Recordando* que, por su resolución 564 (VI) del 18 de enero de 1952, aprobó el informe especial redactado en 1951,<sup>a</sup> que proporcionaba una breve pero bien meditada indicación de las condiciones económicas en los territorios no autónomos y los problemas de desarrollo económico,

*Recordando además* que, por su resolución 846 (IX) del 22 de noviembre de 1954, aprobó otro informe especial sobre la situación económica,<sup>b</sup> como suplemento del informe aprobado en 1951,

*Recordando también* que, por su resolución 1152 (XII) del 26 de noviembre de 1957, aprobó un nuevo informe especial sobre la situación económica,<sup>c</sup>

*Habiendo recibido y examinado* un nuevo informe sobre las condiciones económicas en los territorios no autónomos<sup>d</sup> preparado por la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos en su 11° período de sesiones de 1960,

1. *Toma nota* del informe sobre la situación económica en los territorios no autónomos preparado por la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos en su último período de sesiones, y considera que se lo debe examinar conjuntamente con los informes anteriormente mencionados;

2. *Invita* al Secretario General a que transmita este informe a los Miembros de las Naciones Unidas que administran territorios no autónomos, al Consejo Económico y Social, a las comisiones económicas regionales, al Consejo de Administración Fiduciaria y a los organismos especializados competentes, para su consideración;

3. *Expresa su esperanza* de que los Miembros que administran territorios no autónomos señalen el informe a la atención de las autoridades encargadas del desarrollo económico de dichos territorios.

<sup>a</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexto período de sesiones, Suplemento No. 14 (A/1836), tercera parte.*

<sup>b</sup> *Ibid., noveno período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/2729), segunda parte.*

<sup>c</sup> *Ibid., duodécimo período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/3647 y Corr.1), segunda parte.*

<sup>d</sup> *Ibid., decimoquinto período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/4371).*

## Segunda parte

# OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES RELATIVAS AL INFORME SOBRE EL PROGRESO ALCANZADO EN LOS TERRITORIOS NO AUTONOMOS

## A. Introducción y examen general

### I. INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1461 (XIV), de 12 de diciembre de 1959, la Asamblea General pidió a la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos que examinara, en su 11º período de sesiones, el informe que, en conformidad con la resolución 1053 (XI) del 20 de febrero de 1957, había preparado el Secretario General, con la colaboración de los organismos especializados interesados, sobre el progreso alcanzado en los territorios no autónomos en aquellas cuestiones sobre las cuales se había transmitido información, en virtud de lo dispuesto en el inciso e del Artículo 73 de la Carta, desde la creación de las Naciones Unidas.<sup>1</sup> Se pedía a la Comisión que examinara dicho informe a fin de determinar los progresos hechos por los habitantes de los territorios no autónomos, teniendo en cuenta los objetivos consignados en el Capítulo XI de la Carta; se le pedía además que presentara sus observaciones y conclusiones sobre dicho Informe a la Asamblea General, en su decimoquinto período de sesiones, a fin de ayudar a ésta en el examen del mismo, y que, al hacerlo, se guiara por el contenido de todas las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, sobre todo las resoluciones 932 (X) del 8 de noviembre de 1955 y 1053 (XI) — que son las fundamentales para la preparación del Informe — así como por lo dispuesto en el Capítulo XI.

2. En su 11º período de sesiones, celebrado entre el 23 de febrero y el 12 de abril de 1960, la Comisión — integrada por siete Estados Miembros administradores, a saber, Australia, Bélgica, Estados Unidos de América, Francia, Nueva Zelandia, Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y un número igual de Estados Miembros no administradores, a saber, Argentina, Brasil, Ceilán, Ghana, India, Irak y la República Dominicana — sostuvo un debate general en

<sup>1</sup> Naciones Unidas: *Progreso alcanzado por los territorios no autónomos en cumplimiento del Capítulo XI de la Carta*. En su forma actual el informe comprende los siguientes documentos: *Parte A: Introducción y examen general*, A/4192; *Parte B: Progreso económico, social y educativo*—I. *Condiciones económicas* (A/4105, A/4108, A/4109, A/4129, A/4134, A/4142, A/4162 y Corr.1 (español e inglés solamente), A/4165, A/4166, A/4178, A/4195); II. *Condiciones sociales* (A/4106, A/4107, A/4114, A/4124, A/4128 y Corr.1, A/4136, A/4137, A/4152, A/4167, A/4175, A/4181, A/4193, A/4194); III. *Condiciones educativas* (A/4131, A/4144) A/4152; y *Parte C: Resúmenes territoriales*—I. *Territorios del Africa Central* (A/4081 y Add.1-4 y Add.4/Corr.1 (francés solamente)); II. *Territorios del Africa Oriental* (A/4082 y Add.1-5); III. *Territorios del Océano Indico* (A/4084 y Add.1-4); IV. *Territorios del Africa Occidental* (A/4085 y Add.1-4); V. *Territorios del Caribe y del Atlántico Occidental* (A/4086 y Add.1-10); VII. *Territorios asiáticos* (A/4087 y Add.1-5); VIII. *Territorios del Pacífico* (A/4088 y Add.1-14); IX. *Otros Territorios* (A/4089 y Add.1-5).

torno al Informe sobre el progreso alcanzado y nombró una subcomisión compuesta por los representantes de Brasil, Estados Unidos de América,<sup>2</sup> Ghana, India, Países Bajos y Reino Unido, a fin de preparar las observaciones y conclusiones que debían presentarse a la Asamblea General conforme a lo dispuesto en la resolución 1461 (XIV) anteriormente citada. En su 223a. sesión, celebrada el 12 de abril de 1960, la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos aprobó las observaciones y conclusiones redactadas por la Subcomisión. La Comisión expresa su agradecimiento por la ayuda que tanto a ella como a la Subcomisión le han prestado, en la tarea de examinar el Informe, los representantes de los siguientes organismos especializados: OIT, FAO, UNESCO y OMS.

3. Las presentes observaciones y conclusiones deben leerse en conjunción con el propio Informe a que se refieren. Este último abarca en general el período comprendido entre los años 1946 y 1957. En algunos casos, sin embargo, el último año es 1956 y, en unos pocos casos, se han tenido en cuenta acontecimientos posteriores a 1957, sobre los que se disponía de información oficial en el momento de la preparación del Informe y que se han considerado dignos de mención. A veces se hace referencia en el Informe propiamente dicho y en estas observaciones y conclusiones a las condiciones existentes en algunos de los que eran territorios no autónomos y que han dejado ya de estar comprendidos en el ámbito del Capítulo XI; esas referencias sólo corresponden a los años en que se transmitió información por los Estados Miembros administradores y no reflejan en modo alguno las condiciones actualmente existentes.

### II. EXAMEN GENERAL

4. Los hechos de carácter general más notables que se desprenden del estudio del Informe acerca del progreso alcanzado son, en primer término, la enorme proporción de la población mundial que, en la época en que fueron fundadas las Naciones Unidas, se encontraba aún en una situación de dependencia; en segundo lugar, el hecho de que la mayoría de los territorios no autónomos permanecieran insuficientemente desarrolla-

<sup>2</sup> Los siguientes miembros de las delegaciones actuaron en la Subcomisión: *Brasil*: Sr. Julio Agostinho de Oliveira, Sr. Dario Castro Alves y Sr. Alvaro da Costa Franco; *Estados Unidos de América*: Sr. Francis L. Spalding, Sr. Merrill C. Gay (asesor especialista en economía) y Sr. John W. Simons; *Ghana*: Dr. Amon Nikoi; *India*: Sr. M. Rasgotra; *Países Bajos*: Sr. L. J. Goedhart, Sr. B. M. Smulders y Dr. J. V. de Bruyn (experto); *Reino Unido*: Sr. G. K. Caston, Sr. R. A. Browning, Sr. W. H. Chinn (asesor especial sobre asuntos sociales), Sr. H. Houghton (asesor especial sobre educación) y Sr. T. B. Williamson (asesor especial sobre asuntos económicos).

El Sr. Rasgotra (India) presidió la Subcomisión.

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

dos en el orden económico y social durante el período que se examina; en tercer lugar, el hecho de que aproximadamente la mitad de esa población de más de 200.000.000 de habitantes pudiera demostrar durante el período su aptitud para gobernarse; en cuarto lugar, el hecho de que hacia fines del período que se examina todavía quedarán bastante más de 100.000.000 de personas que, por habitar territorios considerados no autónomos conforme al Capítulo XI de la Carta, eran por definición políticamente dependientes de otros países; en quinto término, el progreso importante que han logrado la mayoría de esos territorios en las esferas económica, social y educativa; y, finalmente, el grado en que los progresos logrados distaron de satisfacer las necesidades de los habitantes de esos territorios.

5. La creación de las Naciones Unidas coincidió con un período de profunda transformación en Asia, y cuando en 1946 llegó el momento de idear un procedimiento para la aplicación del Capítulo XI de la Carta, muchos millones de personas de países que anteriormente eran dependientes habían pasado a constituir ya Estados independientes. En un mundo poblado por menos de 2.500 millones de personas, quedaban todavía en aquel momento aproximadamente 250.000.000 de personas dependientes que consistían, en su mayor parte, en los habitantes de las colonias, protectorados, posesiones de ultramar y territorios bajo mandato en África, Asia sudoriental, la zona del Caribe y el Océano Pacífico. En 1946 y posteriormente, se consideró que las disposiciones del Capítulo XI eran aplicables a la gran mayoría de estas gentes.

6. La primera lista de territorios no autónomos distintos a los comprendidos en el Régimen Internacional de Administración Fiduciaria se confeccionó en 1946. En aquella época, ocho Miembros de las Naciones Unidas que, conforme al Artículo 73 de la Carta tenían o asumían la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no habían alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, comenzaron a transmitir información, o manifestaron su intención de hacerlo, sobre un total de 74 territorios. De estos territorios, 43 estaban bajo la administración del Reino Unido, 16 (inclusive las dos federaciones africanas, que comprendían 12 territorios, y la Indochina, que comprendía tres Estados) se encontraban bajo administración francesa; siete eran administrados por los Estados Unidos; tres por los Países Bajos; dos por Nueva Zelandia; y sendos territorios por Australia, Bélgica y Dinamarca.<sup>3</sup>

7. Según cálculos aproximados, la población total de los territorios en 1946 era de 215.000.000 de habitantes, de los cuales más de 115.000.000 vivían en los territorios no autónomos del Asia sudoriental y del Océano Pacífico, más de 93.000.000 en los territorios de África y las islas adyacentes y cerca de 6.000.000 en la zona del Caribe. Tales eran las dimensiones físicas, por así decirlo, del encargo sagrado a que se refiere el Artículo 73 de la Carta, en términos humanos y geográficos.

8. Los territorios variaban mucho en cuanto a tamaño y población y además, como mostró la información transmitida sobre ellos, también eran muy diversos el origen étnico de sus poblaciones, la naturaleza y el grado de desarrollo de sus recursos económicos y el ritmo y fase de su adelanto general. Las mayores concentraciones se hallaban en las regiones tropicales de

África y del Asia sudoriental. Los territorios de África y aguas adyacentes abarcaban la mayor parte del Continente, sin contar sus sectores nordeste y meridional extremo. En Asia los territorios no autónomos comprendían los grandes Territorios de Indochina, Malaya y las Indias Neerlandesas, con una población total calculada en más de 100.000.000 de habitantes. En general, los territorios se encontraban seriamente subdesarrollados, sus poblaciones dependían en gran parte de una agricultura de subsistencia, y los servicios de educación y atención médica de que disponían eran insuficientes.

9. El ingreso de nuevos Estados en las Naciones Unidas con posterioridad a 1946 no se tradujo en que ninguna otra región fuese declarada por los Estados Miembros encargados de su administración como territorio no autónomo conforme al sentido de la Carta. A este respecto, algunos miembros de la Comisión han señalado de cuando en cuando a la atención de la misma la situación de unos 12.000.000 de africanos y asiáticos bajo la administración de Portugal y de España para quienes, a su entender, eran igualmente aplicables las disposiciones del Capítulo XI y que representaban, a su juicio, un problema de gran magnitud del que debía ocuparse la Asamblea General sin demora. Otras delegaciones han opinado que este asunto no quedaba comprendido en el ámbito del examen del Informe sobre el progreso alcanzado.

10. Por otra parte — y ésta es la característica más importante del período — el número de territorios no autónomos reconocidos como tales y, especialmente, la cifra total de la población que habita en dichos territorios, han disminuido considerablemente para fines del período. El número de territorios descendió de 74 a 55 y la población total de 215.000.000 de habitantes aproximadamente a unos 113.000.000, cifra que incluye un crecimiento natural de población en los demás territorios de unos 22.000.000 durante el período que se examina. En particular, el número total de habitantes de las zonas del Pacífico y de Asia identificadas como territorios no autónomos, que pasaba de 113.000.000, ha quedado reducido a menos de 14.000.000. Al finalizar el período en el continente africano quedaban los últimos grandes grupos de población con un total de cerca de 96.000.000 de habitantes, cuyo estatuto político había de ser todavía finalmente determinado.

11. En el Informe sobre el progreso alcanzado por los territorios se señala que el factor más importante, con mucho, de estos cambios en el orden geográfico y humano de la aplicación efectiva del Capítulo XI ha sido el logro por algunos pueblos de la independencia y la condición de Estados o de una medida plena de autonomía que ha impulsado a la Asamblea General a reconocer que ya no procedía aplicarles las disposiciones del citado Capítulo. De especial interés para las Naciones Unidas fue el hecho de que seis de los que eran territorios no autónomos se convirtieran en siete Estados independientes, tres en África y cuatro en Asia, todos los cuales han ingresado en la Organización. Estos nuevos Estados, junto con Viet-Nam, representan una gran mayoría de los pueblos a los que ha dejado de aplicarse el Capítulo XI. Otros cuatro territorios (Groenlandia, Puerto Rico, Surinam y las Antillas Neerlandesas) han logrado diversas formas de autonomía en asociación con los Estados Miembros que los habían administrado y en condiciones que la Asamblea General ha reconocido que justificaban un cambio de su condición en relación con la Carta. También cesó la transmisión de información respecto a otros nueve territorios cuando los Estados

<sup>3</sup> Para la lista completa de los territorios, véase el documento A/4192, párrs. 26 y 68.

Miembros administradores dieron cuenta a la Asamblea General de que se había verificado una evolución constitucional o de otra índole que motivaba esa decisión. En el caso de uno de éstos, Malta, el Estado Miembro administrador declaró en 1959 que reanudaría el envío de información por no aplicarse ya las consideraciones de orden constitucional que lo habían impedido. El representante de la India, aunque alabó el propósito del Gobierno del Reino Unido de reanudar la transmisión de información sobre Malta, estimó que quizás la Asamblea deseara prestar atención a las cuestiones constitucionales de mayor alcance que planteaba el caso, y especialmente la de si se justificaba por motivos constitucionales que cesara de transmitirse información cuando el Estado Miembro administrador interesado conservase la facultad de retirar o revocar la Constitución o si debería cesar tal transmisión de información en absoluto antes de que el territorio interesado hubiese logrado con carácter perdurable la plenitud de su autonomía.

12. Al finalizar el período, según se ha señalado ya, la población de los demás territorios no autónomos todavía ascendía a la importante cifra de bastante más de 100.000.000 de personas. Desde entonces, la República de Guinea ha obtenido la independencia e ingresado en las Naciones Unidas. La Asamblea General, de conformidad con su resolución sobre los factores y sus demás procedimientos relativos a la transmisión de información, ha aprobado que cesara el envío de información sobre Alaska y Hawaii, por haber adquirido ambos territorios la plenitud del gobierno propio. En cuanto al estatuto futuro de un territorio en fideicomiso, la Asamblea ha tenido también conocimiento de la inminente independencia en 1960 de la Federación de Nigeria, el más importante en población de todos los territorios no autónomos. La Comisión tiene asimismo noticias de la posibilidad de que se produzcan en breve acontecimientos análogos en otras partes de Africa.

13. Varios Estados Miembros administradores, al transmitir voluntariamente información sobre la administración de los territorios, han permitido a la Comisión examinar la evolución de las instituciones y actividades políticas en sus territorios como parte de un proceso destinado a promover el gobierno propio. Los Países Bajos transmitieron información de esta índole acerca de todas las Indias Neerlandesas, antes de que se independizara Indonesia y, desde entonces, sobre la Nueva Guinea Neerlandesa, así como sobre Surinam y las Antillas hasta que lograron su autonomía; los Estados Unidos facilitaron información sobre Puerto Rico, Alaska y Hawaii antes de alcanzar el gobierno propio y también sobre Guam, Samoa Americana e Islas Vírgenes; Dinamarca, a su vez, sobre Groenlandia; Australia, sobre Papua; y Nueva Zelandia sobre las Islas Cook, Niue y Tokelau. En todos los casos esa información mostró, aunque en grado muy diferente y bajo formas constitucionales distintas, la creación de instituciones que permitieron a los habitantes participar en mayor o menor medida en la dirección de sus propios asuntos y, finalmente, en los casos en que se logró la independencia o la autonomía por procedimientos constitucionales, decidir por sí mismos su nuevo estatuto político. Los resúmenes sobre territorios que forman parte del Informe sobre el progreso alcanzado esbozan las medidas adoptadas con miras a promover el gobierno propio en los demás territorios bajo la administración de cada uno de esos Estados Miembros, durante el período examinado. Al finalizar el período, en algunos de esos territorios, particularmente en Nueva Guinea Neerlan-

desa y Papua, las funciones de gobierno estaban predominantemente a cargo de los Estados Miembros administradores interesados. En los territorios de los Estados Unidos y de Nueva Zelandia, se habían logrado nuevos avances en la evolución de instituciones representativas y en la marcha hacia una autonomía interna.

14. Los territorios acerca de los cuales se transmitió voluntariamente información política representan únicamente una pequeña parte del total de territorios no autónomos. Bélgica, Francia y el Reino Unido, Estados Miembros responsables de la gran mayoría de los territorios con el mayor número de habitantes, se vieron imposibilitados de proporcionar información sobre la evolución política propiamente dicha, salvo en los términos bastantes generales de las reseñas presentadas a la Comisión para la Información y a la Cuarta Comisión de la Asamblea General sobre las medidas con las que se estaban preparando sus territorios para el gobierno propio, o el grado en que la información por ellos proporcionada reflejaba la participación de los habitantes en las medidas de desarrollo económico, social y educativo. La Comisión se ha visto pues en la precisión de considerar principalmente la situación y los progresos logrados en las esferas económica, social y educación, y no ha podido, por falta de información política acerca de la mayoría de los territorios, establecer la relación existente entre otros progresos y los de carácter político, ni apreciar tampoco la evolución hacia el gobierno propio a base de los cambios constitucionales y el desenvolvimiento de las instituciones políticas.

15. Las obligaciones asumidas por los Estados Miembros administradores en virtud del Capítulo XI de la Carta indican en términos generales los objetivos que deben tratar de alcanzar pero no definen lo que significa gobierno propio ni fijan el nivel y ritmo del adelanto político, económico, social y educativo. Pueden advertirse esfuerzos por llegar a una definición, de modo expreso o implícito, en algunas de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el período que se examina, en forma de recomendaciones o declaraciones sobre los requisitos esenciales del progreso económico, social y educativo, así como también en los informes de la propia Comisión sobre el desarrollo en esos aspectos.

16. La dependencia política constituye, por definición, la característica común de todos los territorios no autónomos. En los efectos prácticos de esta dependencia podía observarse, a fines del período que se examina, y en la medida en que permitió determinarlo la información facilitada por los Estados Miembros administradores, una diversidad considerable. La variedad en los métodos adoptados para alcanzar estos objetivos ha sido impuesta, hasta cierto punto, por las diversas circunstancias de los propios territorios y en algunos casos resulta evidente que se debe a las diferencias en la política general y en las estructuras constitucionales de los Estados Miembros administradores, ya que de distintos conceptos sobre el estatuto político definitivo más conveniente para estos territorios han resultado diferencias de ordenación y de organización, si no en los principios rectores, cuando menos en los diferentes campos del desarrollo.

17. Los sistemas políticos y administrativos de los distintos territorios variaban desde un grado apreciable de control directo, por parte de los representantes de los gobiernos metropolitanos, hasta una medida muy considerable de autonomía territorial y de participación

popular en la formulación y ejecución de la política del territorio. No obstante, al final del período en ninguna parte la situación era estática; independientemente del *status* final perseguido o deseado, todos los Estados Miembros administradores parecían tener como política común la adopción de medidas graduales encaminadas a devolver atribuciones a los habitantes, bien por medio de sus propias instituciones políticas y administrativas, o bien por conducto de las instituciones de los países a los que estaban asociados los territorios. Había, no obstante, diferencias en cuanto al ritmo y a los métodos de ejecución de esa política. Esos factores estaban a su vez influidos por otros elementos, cuyo efecto variaba de un territorio o grupo de territorios a otro, tales como la duración y la intensidad del contacto con el resto del mundo, los objetivos del desarrollo y su organización en todos los terrenos, las cualidades y aspiraciones de los habitantes y los recursos materiales disponibles, inclusive las posiciones relativas de los pueblos de diferentes razas en determinados territorios, y la estimación por parte de los Estados Miembros administradores de la capacidad de la población respectiva para dar un nuevo paso hacia el gobierno propio.

18. Aparte de la gran diversidad física de los territorios no autónomos, las diferencias en la composición étnica de sus poblaciones, en sus religiones, costumbres y tradiciones, en su organización social y en el grado de aprovechamiento de los recursos naturales de sus respectivos territorios eran también importantes. En todos los territorios existían minorías no autóctonas: en casi todos los casos éstas eran reducidas y comprendían, aparte de los funcionarios de los gobiernos metropolitanos, gentes dedicadas al comercio, a la minería y a otras empresas privadas, o consagradas a una labor misional. Sin embargo, en casi todos los casos dicha minoría ocupaba un nivel económico, social y político considerablemente más elevado que el de la población indígena. En algunos territorios cuya población había aumentado con colonos agrícolas, personal de empresas mineras y artesanos y comerciantes urbanos, tanto la legislación como la práctica establecida protegían su posición especial, y a menudo singularizada, en la vida y los negocios de los territorios. En algunos casos, esta situación suscitaba problemas de relaciones raciales que influían profundamente en el desarrollo de los territorios.

19. La forma en que, durante el período de que se trata, los Estados Miembros administradores y los gobiernos de los territorios han aplicado los recursos humanos y materiales, en esta diversidad de condiciones en los territorios no autónomos, con el fin de fomentar el adelanto económico, social y educativo de las respectivas poblaciones, constituye el tema principal del Informe sobre el progreso alcanzado. Esas condiciones influyeron también en las políticas y medidas aplicadas con miras a que los pueblos de los territorios alcancen la plenitud del gobierno propio. Los procesos dinámicos que, en la mayoría de los casos, fueron estimulados en lo económico, lo social y lo docente durante el período que se examina, y a los que, en efecto, solió acompañar el traspaso progresivo de funciones tanto en el orden técnico como en el político a personas calificadas y a representantes elegidos de la población, deben considerarse como parte esencial del desarrollo de la autonomía. En realidad se consideraron a menudo requisitos previos para la independencia, pese a no definirse con precisión el grado de adelanto que debía alcanzarse. Es importante señalar que la experiencia de los

territorios que han alcanzado la plenitud del gobierno propio o la independencia, no ofrece una orientación clara respecto del nivel aproximado de adelanto económico, social y educativo que es preciso lograr antes de que se pueda reconocer que las poblaciones están preparadas para valerse por sí mismas. Tan sólo puede hacerse notar que ese nivel no necesita ser especialmente elevado en muchos casos. La información transmitida sobre los que eran territorios inmediatamente antes de que lograsen el gobierno propio, indica que la transición se efectuó en circunstancias muy variadas: pero en la mayoría de los casos los niveles de su situación económica y social tendían a ser bajos en comparación con los países más desarrollados. Ello se desprendía de la información disponible, correspondiente a los años inmediatamente anteriores a la independencia, con respecto a índices tales, como, por ejemplo, ingreso nacional, ingresos y gastos públicos, reservas de desarrollo, número de graduados en las escuelas secundarias, profesionales y superiores, y situación y afianzamiento de los servicios públicos. Por otra parte, existía una estructura básica de servicios esenciales y se había dado cierto impulso al desarrollo y estos factores favorecían en medida importante, si bien imponderable, el progreso de las poblaciones respectivas hacia el gobierno propio o la independencia. Respecto a los territorios que seguían siendo dependientes al final del período que se examina podía afirmarse que la finalidad general de la política económica, social y educativa consistía en establecer el mismo tipo de infraestructura esencial y el mismo ritmo de desarrollo, sin tratar de definir con precisión los niveles que debían alcanzarse para que pudieran lograr el gobierno propio.

20. La organización y ejecución de los programas en estos campos tenían lugar dentro del amplio marco de la política general de los Estados Miembros administradores encaminada a cumplir su función de desarrollar el gobierno propio en los territorios. En términos generales, podría hablarse de dos métodos principales. Según el primero, el logro eventual de la independencia era la regla general, siendo la plena autonomía interna la excepción en aquellos casos en que la pequeña superficie o las circunstancias peculiares de un territorio influían en tal sentido las aspiraciones de su población. El segundo consistía en el desarrollo de regímenes constitucionales que alentarán el establecimiento de vínculos orgánicos entre la metrópoli y los países de ultramar y en un reparto más que en una transferencia de los últimos atributos de la soberanía.

21. En el desarrollo de la autonomía, es axiomático el aumento gradual de la participación de los habitantes de los territorios no autónomos en todos los aspectos del planeamiento y la gestión de sus asuntos. La información que suministra el Informe sobre los progresos relativos a la participación de los habitantes de los Territorios en la gestión de sus asuntos políticos es reducida. En las páginas siguientes se analizará con cierto detalle la índole y el alcance de la participación de los habitantes en la elaboración y ejecución de la política económica, social y educativa. Quizá sea oportuno señalar a esta altura que, a fines del período que se examina, la política de todos los Estados Miembros administradores consistía en estimular y ayudar a los habitantes de los territorios, en diversa medida, a participar en forma cada vez más activa y responsable en el desarrollo local y territorial. Los resultados prácticos logrados fueron desiguales. Durante el período en referencia, muchos de los territorios y sus habitantes

lograron una gran participación en la administración de sus propios asuntos, principalmente mediante el aumento de la representación en las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno y en las organizaciones y corporaciones económicas, sociales y educativas, y mediante la contratación de una mayor proporción de personal local para la administración pública en todos sus niveles. En algunos territorios, sin embargo, estos procesos empezaron en realidad en una fase relativamente tardía o bien se aplicaron en la práctica a elementos no indígenas, con el resultado de que es indispensable adoptar medidas urgentes para preparar a la población y, en especial, a los indígenas, a hacer frente a sus nuevas obligaciones.

22. La proporción y la importancia de la participación de los habitantes en los asuntos públicos constituía necesariamente un factor decisivo en el éxito de la política y los programas de desarrollo económico, social y educativo. Todos los Estados Miembros administradores de estos territorios reconocían que el progreso en esos terrenos depende del apoyo y la comprensión del público que se logre asociando a sus dirigentes con el planeamiento de las medidas de desarrollo, y a personas calificadas del territorio con la ejecución de las mismas. Además, la creciente necesidad de ampliar los servicios económicos y sociales, característica de todos los territorios, creó una demanda cada vez mayor de personal capacitado que no pudo satisfacerse con personal de los países metropolitanos, y a la que deben atender, en la práctica, los propios territorios. En consecuencia, debe prestarse especial atención a la formación de un número creciente de personal local para cargos administrativos y técnicos. A juicio de la Comisión, podrían evaluarse mejor los progresos logrados en esta esfera si se dispusiese de información estadística más completa sobre la composición y la naturaleza de los servicios públicos de los territorios.

23. Considerando que el deber primordial de los Estados Miembros administradores consiste en desarrollar el gobierno propio en los territorios, la Comisión estima loable la asistencia que dichos Estados Miembros han prestado en materia económica, social y educativa, y con la que han contribuido a que varios de los antiguos territorios lograsen el gobierno propio o la independencia, y a que otros progresen hacia el logro de dichos objetivos. Sin embargo, no olvida que en varios territorios sigue habiendo miseria y nutrición deficiente y que los servicios sociales, médicos y educativos siguen siendo sumamente inadecuados; en consecuencia, todos los interesados, y en especial, los Estados Miembros administradores, deberán desplegar mayores esfuerzos para mejorar esta situación en el porvenir inmediato.

24. Al efectuar este examen y evaluación general de los progresos hacia el gobierno propio, realizados por los territorios no autónomos, la Comisión no ha dejado de tener en cuenta al ritmo propio de la época actual y las aspiraciones, estrechamente vinculadas a las condiciones del mundo de hoy, de los millones de seres que aún viven en territorios dependientes. Advierte que las tendencias y acontecimientos que a principios del período en referencia caracterizaban especialmente al Asia han continuado desarrollándose ahora, principalmente en Africa, y que ellas influyen sobre la autonomía de las poblaciones interesadas mucho más que cualquier otro objetivo de desarrollo técnico. Las aspiraciones de los pueblos por el gobierno propio o la independencia han superado con tanta frecuencia y en forma tan

acentuada el ritmo de su progreso social y económico que ya no puede hacerse caso omiso de ese hecho.

25. Por otra parte, la Comisión advierte también que los Estados Miembros administradores, al igual que otros, parecen estar de acuerdo en que los habitantes de los territorios no autónomos tienen derecho, en todos los casos y partiendo de la base de una absoluta igualdad pese a cualquier diferencia de raza, color o credo, a la independencia total o, de preferirlo así, a alguna forma de pleno gobierno propio que elijan libremente. También coinciden en que corresponde a dichas poblaciones determinar su *status* futuro. La Comisión confía en que el convencimiento de que serán ellos mismos quienes han de elegir su destino definitivo estimulará a los habitantes de los territorios a multiplicar sus esfuerzos, a fin de labrarse un porvenir nuevo y próspero, durante un período de transición sin sobresaltos, constructivo y eficaz.

### III. COLABORACIÓN INTERNACIONAL

26. Durante el período que se examina, los territorios no autónomos han ingresado paulatinamente y en muy diversos grados en los principales sistemas de colaboración internacional, tanto económica como social.

27. Los principios generales de esta colaboración se exponen en el Artículo 55 de la Carta, en virtud del cual las Naciones Unidas promueven, *inter alia*, niveles de vida más elevados; la solución de problemas internacionales económicos y sociales y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo, y el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción alguna; también se reflejan en el inciso d del Artículo 73, que dispone que los Estados Miembros administradores deberán cooperar entre sí y, cuando y donde fuere del caso, con organismos internacionales especializados, para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico expresados en el Artículo 73.

28. El Consejo Económico y Social y sus Comisiones comenzaron bien pronto a incluir en sus programas de trabajo el examen de las condiciones en los territorios no autónomos. Como resultado de una serie de iniciativas adoptadas por el Consejo y la Asamblea General,<sup>4</sup> los estudios realizados por dichos organismos, incluidas las comisiones regionales, han comprendido información acerca de los territorios no autónomos, siempre que ha sido conveniente. Dichos estudios, de particular interés para los territorios no autónomos, comprenden los informes preparados para el Consejo sobre la situación económica mundial, la situación social mundial, el comercio internacional, el financiamiento del desarrollo económico, la industrialización y la productividad, el desarrollo de la comunidad y el nivel de vida. En forma análoga, muchos de los estudios hechos por los organismos especializados se refieren a problemas relacionados con la situación reinante en los territorios no autónomos. Por su parte, la Comisión para la Información sobre los Territorios no Autónomos ha tenido en cuenta, en sus informes sobre las condiciones económicas, sociales y educativas, las actividades desarrolladas por los órganos de las Naciones Unidas y por los organismos especializados.

<sup>4</sup> Véanse las resoluciones de la Asamblea General 220 (III) del 3 de noviembre de 1948 y 331 (IV) del 2 de diciembre de 1949.

29. También por iniciativa de la Asamblea General,<sup>5</sup> los organismos especializados cuyas esferas de competencia y actividad tienen una importancia particular para los territorios no autónomos, han venido colaborando estrechamente con el Consejo desde 1947, en particular por conducto de la Comisión para la Información sobre los Territorios no Autónomos, en el examen de las condiciones en los territorios. La FAO, la OIT, la UNESCO y la OMS participan en los periodos de sesiones de la Comisión, no sólo a título consultivo, sino también preparando estudios e informes sobre cuestiones de actualidad, en sus respectivas esferas de competencia, e informando a la Comisión sobre los servicios que prestan a los territorios no autónomos.

30. No se ha establecido ningún procedimiento para la participación directa de los territorios en la Asamblea General y en sus órganos auxiliares y en consecuencia, en esta materia, fue poco lo que pudo hacerse para establecer de qué manera podrían participar los territorios de manera más amplia en los debates internacionales que los afectan. Lo más que pudo lograrse en este sentido, en lo que concierne a los órganos principales de las Naciones Unidas, fue que algunos Estados Miembros administradores incluyeron ocasionalmente en sus delegaciones a representantes de sus territorios—práctica que a menudo ha estimulado la Asamblea General.

31. En cambio, en las actividades económicas regionales—en pleno desarrollo—de las Naciones Unidas, y en las constituciones de muchos de los organismos especializados, los territorios hallaron muchas oportunidades de mayor participación. Algunos de los organismos que actúan en esferas técnicas bien definidas, tales como las telecomunicaciones, los servicios postales y la meteorología, conceden la calidad de miembro con todos los derechos a territorios o grupos de territorios. Los organismos que laboran en pro del desarrollo económico, social y educativo de los territorios, tales como la OMS, la UNESCO y, al final del período en referencia, la FAO, admiten a los territorios como miembros asociados, y la OIT prevé la participación de delegaciones de observadores en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, y de delegaciones tripartitas en las conferencias regionales, pero durante el período en referencia sólo se aprovecharon estas posibilidades en unos pocos casos, y especialmente, en el de algunos de los territorios más adelantados, bajo administración del Reino Unido. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente brinda oportunidades similares a los territorios desde su establecimiento en 1947, pero sólo después del período que se examina, al establecerse la Comisión Económica para África, pudieron participar los territorios de este continente de manera comparable en las actividades económicas regionales de las Naciones Unidas, si bien no todos los Estados Miembros administradores han presentado solicitudes para que se admita como miembros asociados a los territorios africanos que administran. Por lo que hace a la Comisión Económica para América Latina ningún territorio aprovechó en el período que se examina las disposiciones análogas que permiten el ingreso de territorios no autónomos a la Comisión, aunque sí se ha hecho uso de ellas recientemente. Fuera de las Naciones Unidas, la colaboración regional en África fue coordinada y reforzada por los Estados Miembros administradores y

<sup>5</sup> Véanse las resoluciones 145 (XVI) del 3 de noviembre de 1947 y 331 (IV).

por otros Estados interesados mediante el establecimiento de la Comisión de Cooperación Técnica en África al sur del Sáhara (CCTA), en tanto que los territorios del Caribe, del Pacífico y de Asia participaron en las Comisiones del Caribe y del Pacífico Meridional y en el Plan Colombo respectivamente.

32. Algunos miembros de la Comisión expresaron la opinión de que una mayor cooperación de las organizaciones no gubernamentales resultaría útil para la labor de la Comisión, y estimaron que en la información transmitida en virtud del inciso e del Artículo 73 de la Carta debía incluirse una descripción más detallada de la labor de las organizaciones no gubernamentales interesadas en las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios.

33. La Comisión desea expresar su reconocimiento a todos aquellos Miembros de las Naciones Unidas que, en respuesta a la resolución 845 (IX) del 22 de noviembre de 1954 de la Asamblea General, aprobada a mediados del período que se examina, ofrecieron generosamente becas para cursar estudios en sus respectivos países a estudiantes procedentes de territorios no autónomos, y felicita también a los Estados Miembros que extendieron ofrecimientos de becas a dichos estudiantes con arreglo a sus propios planes nacionales de becas de estudio y de ampliación de estudios. También valora la colaboración del Gobierno del Reino Unido, que hizo posible la utilización de un número considerable de estas becas. Sin embargo, la Comisión observa que algunos de los Estados Miembros administradores no pudieron colaborar en el plan, y que la resolución 845 (IX) no ha tenido en la práctica el éxito que sin duda deseó la Asamblea. Pese a que al finalizar el período en referencia el número de solicitudes, en constante aumento, superaba con mucho a las ofertas, el aprovechamiento efectivo de las becas se vio a veces obstacuído por consideraciones ajenas a los antecedentes académicos de los candidatos. A este respecto, la Comisión se remite a la resolución 1471 (XIV) de la Asamblea General, aprobada el 12 de diciembre de 1959.

34. Ya en 1948 la Asamblea General advirtió el valor potencial de los programas de las Naciones Unidas para la asistencia técnica a los territorios, al señalar a la atención de los Estados Miembros Administradores, en la resolución 220 (III), las disposiciones referentes a asistencia técnica aprobadas poco antes por el Consejo Económico y Social. Al establecerse ulteriormente el Programa Ampliado, la Asamblea General volvió a destacar los servicios de las Naciones Unidas como una posible fuente de asistencia para los territorios no autónomos, al invitar, en su resolución 444 (V) del 12 de diciembre de 1950 a los Estados Miembros administradores que necesitaban asistencia técnica para el adelanto económico, social y educacional de sus territorios, a que presentasen las solicitudes correspondientes, en conformidad con el Programa.

35. En el curso de los 18 primeros meses de existencia del Programa Ampliado, sólo siete territorios no autónomos recibieron asistencia, por valor de 24.000 dólares; en 1957 se ayudó a 25 territorios no autónomos con un costo que ascendió a 649.000 dólares, pero esto representaba solamente el 2,5% del costo total del Programa Ampliado. La Comisión advierte que, después de finalizado el período a que se refiere el Informe sobre el progreso alcanzado, el número de solicitudes presentadas y el valor de la asistencia facilitada han continuado aumentando, pero considera que los Estados

Miembros administradores— a los que incumbe la responsabilidad de solicitar la asistencia en nombre de los territorios— bien podrían haber recurrido al programa en mayor escala y con mayor prontitud; la Comisión espera que así lo harán en lo futuro. La Comisión estima ventajoso que los territorios que logren la independencia o el gobierno propio se familiaricen con el alcance y la utilización efectiva de los programas internacionales.

36. Hacia fines del período en referencia y después de concluido éste, el aumento en el empleo de la asistencia técnica internacional prestada a los territorios no autónomos en virtud del Programa Ampliado fue particularmente notable en la región de Africa. De los territorios situados en esa región que en 1958 no eran autónomos, sólo uno recibía asistencia en virtud del Programa Ampliado en 1950-1951. Este número aumentó a seis en 1952, siete en 1953 y nuevamente en 1954, y 14 en 1955; hacia 1959 habían recibido ayuda todos los territorios de la región, menos uno. Si se considera en su totalidad la asistencia técnica prestada a los territorios no autónomos, se comprueba que el porcentaje correspondiente a los territorios de Africa ha aumentado constantemente, llegando a cerca del 50% del total en 1958 y 1959.

37. Pese a que en su resolución 444 (V) la Asamblea General recomendó que los Estados Miembros que administran territorios incluyesen anualmente, en la información estadística que transmiten en virtud del inciso e del Artículo 73, un informe tan completo como fuese posible sobre todas las solicitudes de asistencia técnica y sobre la manera cómo ésta hubiese sido coordinada con los programas a largo plazo para el desarrollo de dichos territorios, para obtener información de esa índole la Comisión ha tenido que depender principalmente de los organismos de las Naciones Unidas interesados. De todos los campos, aquellos en que más asistencia se ha prestado a los territorios no autónomos en virtud del Programa Ampliado, han sido, con mucho, los de la sanidad (al que correspondió un 44% del costo total en 1957) y el de la educación (27,5%). Los programas llevados a la práctica en los territorios no autónomos con la asistencia de la OMS, en virtud del presupuesto regular y del Programa Ampliado, aumentaron de 12 en 1949 a 113 en 1956, aunque el número de territorios disminuyó durante ese período. El tipo y la clase de asistencia solicitada reflejan generalmente la etapa del desarrollo económico en que se encuentra el territorio interesado, y puede observarse una transición gradual de la asistencia a los servicios básicos a la ayuda en servicios productivos. En el Informe sobre el progreso alcanzado<sup>8</sup> figuran muchos ejemplos de la gran variedad de asistencia prestada, mucha parte de ella por intermedio de la OIT, la OMS, la FAO, y otros organismos especializados, cuyas actividades regionales también han sido de notable utilidad para muchos de los territorios.

38. El UNICEF extendió a los territorios, en escala cada vez mayor, sus servicios mundiales de higiene materno-infantil. Desde principios de 1952 hasta mediados de 1959 se aprobó un total de 11.000.000 de dólares de ayuda del UNICEF para 111 programas de puericultura en territorios no autónomos. Los 83 programas que recibían ayuda al concluir el período en referencia comprendían 20 programas de alimentación infantil, 16 de servicios básicos de protección a la madre y al

niño y de formación de puericultores; 13 de lucha contra el pian; 14 de lucha contra el paludismo o para la erradicación de éste y siete de lucha contra la lepra. El UNICEF proporcionaba los suministros y equipos necesarios; la FAO, la OMS y, en algunos casos, las Naciones Unidas, suministraban los servicios de expertos y concedían becas; y esta asistencia internacional conjunta dió a menudo impulso a programas más amplios que posteriormente continuaron los gobiernos mismos. La Comisión expresa su profundo reconocimiento por la ayuda amplia y de gran alcance que ha llevado el UNICEF a muchos territorios.

39. Independientemente de las Naciones Unidas, varios territorios han recibido asistencia tanto financiera como técnica, en forma bilateral, bajo los auspicios del Plan de Colombo y por conducto de dependencias del Gobierno de los Estados Unidos. En 1958 se creó, con idénticos fines, la Fundación de Asistencia Mutua en Africa al sur del Sáhara.

40. Las comisiones regionales— la Comisión del Pacífico Meridional, la Comisión del Caribe y la Comisión de Cooperación Técnica en Africa al sur del Sáhara (CCTA), han desempeñado también un importante papel en la promoción de la cooperación internacional en asuntos técnicos y en el orden regional.

41. Sin embargo, la Comisión cree útil señalar, como conclusión, que el total de asistencia externa, de todos los tipos, sólo representa una pequeña fracción del total de los gastos públicos, incluidos los subsidios, préstamos y servicios prestados por los Estados Miembros administradores para el desarrollo económico, social y educativo de los territorios. Durante el período que se examina, se solicitó y obtuvo con arreglo a los programas de las Naciones Unidas, asistencia técnica para los territorios no autónomos, pero esa asistencia fue modesta, aun si se tienen en cuenta las limitaciones de los recursos.

## B. Condiciones económicas

### I. POLÍTICA Y EVOLUCIÓN GENERAL

42. Al principio del período que se examina, la mayor parte del esfuerzo productivo de la población de los territorios no autónomos estaba dedicado a aumentar la producción agropecuaria para la subsistencia y, por lo tanto, el desarrollo de la economía de la mayoría de los territorios era muy insuficiente en relación con las necesidades propias de futuros Estados modernos. Unos pocos tenían mercados internos florecientes donde la moneda había reemplazado al trueque desde tiempo atrás como sistema de intercambio; algunos exportaban cantidades considerables de productos agropecuarios y minerales, procedentes muchas veces de empresas no indígenas; pero en general, prevalecía la economía de subsistencia y la producción destinada al comercio interior o exterior se había desarrollado al azar y en escala relativamente pequeña. Además, esta producción se limitaba a productos primarios y, en la mayoría de los territorios, a uno o dos tipos principales de productos, generalmente muy vulnerables a las variaciones del clima y de los mercados. Esta situación general se reflejaba en la pobreza de las rentas públicas y de los ingresos particulares de los indígenas.

43. Los objetivos de la política económica formulados por la Comisión para la Información en 1954<sup>7</sup> presenta-

<sup>7</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, noveno período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/2729), segunda parte, párr. 17.

<sup>8</sup> A/4195; A/4128, párrs. 305 a 338 y anexos.

ban, en substancia, una lista de las principales tareas que, en 1946, eran indispensables en casi todos los territorios. Por esa razón, así como para indicar los niveles de realización por los cuales puede medirse el progreso durante la década conviene volver a enunciar ahora esos objetivos:

"a) Hacer desaparecer los obstáculos que se oponen al desarrollo económico mediante la modificación, cuando ello sea necesario, de la estructura básica de la economía;

"b) Estimular el crecimiento económico mediante el cual se elevará el nivel de vida de los pueblos y se obtendrá un aumento de su producción nacional y un mejoramiento de su productividad;

"c) Establecer y mejorar el equipo de capital de los territorios, de forma que se cree una base firme para su futuro desarrollo;

"d) Fomentar aquellos tipos de actividad económica, trates de producción primaria o industrial, para los que los territorios reúnan las mejores condiciones, teniendo en cuenta el equilibrio de sus economías y las ventajas del comercio exterior;

"e) Hacer que sea equitativa la distribución entre los pueblos de los beneficios materiales de la economía según se traduzcan en el ingreso nacional;

"f) Proporcionar una firme base económica para el desarrollo de los programas políticos, sociales y educativos, teniendo en cuenta los valores culturales básicos y las aspiraciones de los pueblos;

"g) Conservar y desarrollar los recursos naturales de los territorios en beneficio de los pueblos;

"h) Establecer condiciones que produzcan un nivel de salud y de protección social que contribuya a desarrollar la conciencia moral y cívica y el sentido de la responsabilidad de los pueblos para ponerlos en condiciones de participar cada vez más en la dirección de sus propios asuntos;

"i) Laborar por la constitución de economías totalmente desarrolladas que puedan ocupar el puesto que les corresponde en la economía mundial."

44. Para valorar los progresos alcanzados, la Comisión ha tenido en cuenta que el desarrollo de los territorios no autónomos sólo puede ser juzgado acertadamente en el contexto de las tendencias generales de la economía mundial y de los problemas comunes a todos los países insuficientemente desarrollados. Los territorios son en su mayoría países de producción primaria, disponen de pocos capitales propios y repercuten en ellos directamente las fluctuaciones económicas cíclicas que se producen en los países industrializados. Además, al evaluar su progreso también hay que tener en cuenta las condiciones existentes al comienzo del período, y en último término, todo el progreso deberá medirse en relación con las necesidades de los territorios.

45. En general, el período que se examina ha sido una época de considerable progreso para los territorios no autónomos, pero en los territorios donde habita la mayor parte de la población dependiente, dicho progreso se ha logrado sin que se introdujeran los cambios fundamentales necesarios en la estructura básica de su economía. A partir de 1946 se registraron progresos considerables como lo demuestran indicadores tales como la producción, el consumo y el ingreso per cápita; sin embargo, la estructura básica de la economía de los territorios, en general, se ha mantenido en una etapa inicial de desarrollo y continúa limitada principalmente

a la agricultura de subsistencia por una parte, y por la otra a la producción de algunos productos primarios para la exportación, y una amplia proporción de los ingresos provenientes de estas exportaciones se destina a importar bienes de consumo y de capital provenientes de países altamente industrializados. Además, los territorios sufrían las consecuencias adversas del fenómeno general de la diferencia cada vez mayor entre el nivel de vida de los países insuficientemente desarrollados y el de los países industrializados, fenómeno adverso a los territorios por cuanto su ritmo de desarrollo no se había mantenido por lo general a la par con el de los países de mayor adelanto económico, incluso el de los países con los cuales mantenían sus relaciones económicas y comerciales más importantes. Los datos relativos a las producciones más importantes parecen indicar que la diferencia ya considerable en 1946 seguía siendo, 10 años más tarde, una de las características más notables de la situación en la mayoría de los territorios y subrayaban la importancia de aumentar al máximo los esfuerzos tendientes a acelerar el ritmo de desarrollo de los territorios.

46. Se ha extendido paulatinamente la economía monetaria, a la vez que ha disminuido la proporción de la producción de subsistencia, y si bien la información de que se dispone al respecto es aún fragmentaria, en la mayoría de los casos cabe prever que esa tendencia continuará a un ritmo creciente. En la mayoría de los territorios no solamente no ha disminuido durante el período que se examina la fracción del producto nacional correspondiente a las exportaciones de productos primarios agrícolas o mineros sino que ese tipo de producción ha continuado siendo, en general, el sector dominante y más dinámico de la economía de los territorios. Por lo tanto, los territorios siguen dependiendo en gran parte del mercado mundial y, salvo unas pocas excepciones importantes tales como Nigeria y Kenia, tampoco ha progresado mucho la diversificación de la producción agrícola. Aunque ha aumentado algo la importancia de las industrias de elaboración que trabajan para la exportación y para el mercado interno, ellas no constituyen un factor fundamental en la vida económica de los territorios. Las únicas excepciones verdaderas—Hong Kong y, en menor grado, Singapur—confirman esta regla, en vista del carácter urbano peculiar de esos territorios. En la mayoría de los casos, la producción industrial local no ha aumentado en grado suficiente para satisfacer las necesidades del mercado interno en las principales categorías de bienes de consumo, al paso que la producción de bienes de capital sigue estando en una etapa incipiente. Son muy escasos los territorios que llegaron a desarrollar una economía equilibrada y diversificada.

47. Con estas limitaciones fundamentales, en la mayoría de los territorios el nivel de vida era muy superior al final del período que al principio. El creciente volumen de bienes de consumo, locales e importados, así como la tendencia a consumir productos de mejor calidad y más caros, son prueba del mejoramiento del nivel de vida de esas poblaciones. Son importantes también los beneficios obtenidos por los territorios bajo la forma de obras y servicios fundamentales: sistemas de transporte ampliados, suministro de agua y de energía, servicios agrícolas, servicios de comercialización y otros servicios económicos, así como las obras fundamentales concurrentes. Estas mejoras se realizaron en gran parte mediante obras de desarrollo planificadas a las que los Estados Miembros admi-

nistradores y los gobiernos de los territorios contribuyeron en forma considerable con sus iniciativas, aportación de fondos y sus gestiones administrativas.

48. La formulación y ejecución de planes de desarrollo han constituido una característica importante del período. Se adoptaron esos planes para fomentar el desarrollo económico y social de los territorios, y en particular, el bienestar de sus habitantes. En la mayoría de los casos, la insuficiencia de datos estadísticos fidedignos ha constituido un obstáculo para la planificación, y en algunas ocasiones se pusieron en práctica los primeros planes antes de que se hubieran realizado estudios a fondo sobre los recursos naturales y las posibilidades de desarrollo. Sin embargo, durante la última parte del período, los nuevos planes o los planes revisados que se aplicaron en varios territorios se fundaban en gran parte en estudios económicos especiales, varios de los cuales fueron realizados por misiones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por ejemplo en Malaya, Nigeria y Jamaica.

49. Los Estados Miembros administradores proporcionaron en la mayoría de los casos una parte importante de los recursos financieros necesarios, pese a que en términos generales los recursos territoriales constituyeron la mayor contribución. Algunos territorios recibieron asistencia de otras fuentes. La United States International Co-operation Administration suministró un total de 13.000.000 de dólares durante el período para contribuir a financiar unos cuantos proyectos especiales de desarrollo, y el Banco Internacional hizo préstamos por valor de 170.000.000 de dólares a varios territorios no autónomos. El alcance de los planes de desarrollo, así como los recursos disponibles para ponerlos en práctica, iban aumentando gradualmente al final del período. Las finalidades y los objetivos concretos que se perseguían con estos planes variaban según las necesidades y posibilidades de los distintos territorios. No obstante, en general estaban encaminados a establecer la infraestructura económica, social y administrativa indispensable para lograr una economía equilibrada. Al parecer, no siempre se los preparó en forma apropiada para conseguir esos resultados; en unos pocos casos, fueron censurados por miembros de la Comisión que señalaron que no pasaban de ser una serie de proyectos coordinados de manera inadecuada, algunos de los cuales además no se ajustaban a las necesidades de la población. En la última parte del período, especialmente en los territorios franceses, se dio preferencia en los planes a los proyectos encaminados a fomentar la producción. En todos los programas importantes de desarrollo se reflejó la necesidad de ampliar las investigaciones.

50. La Comisión reitera la conveniencia de que las poblaciones de los territorios no autónomos contribuyan cada vez más a la elaboración y cumplimiento de los programas de desarrollo, y de que los programas se vinculen con el objetivo fundamental de promover el adelanto político del territorio. A este respecto, durante este período la fiscalización local de los planes de desarrollo aumentó paulatinamente. En algunos de los territorios bajo administración del Reino Unido, donde los gobiernos territoriales dirigían ya en gran parte la planificación del desarrollo, la participación de representantes de las poblaciones territoriales en la planificación dependía del ritmo del cambio constitucional. En un número cada vez mayor de territorios administrados por el Reino Unido, los planes de desarrollo se convertían progresivamente en la obra de organismos

que debían rendir cuentas a los representantes elegidos de la población. Por otra parte, la creación de nuevos organismos públicos, tales como juntas o corporaciones de fomento, ha hecho que la población indígena participara cada vez más en la ejecución de los planes. También ha progresado el traspaso de responsabilidades en la planificación en los territorios franceses, donde se han reforzado las atribuciones de las autoridades locales y de las asambleas territoriales en lo referente, respectivamente, a la preparación y la aprobación de los planes de desarrollo.

51. La Comisión ha registrado complacida el establecimiento progresivo de órganos locales encargados de la planificación y ejecución de los programas de desarrollo. Ha subrayado a menudo la importancia de la participación local en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo. Le complacen las resoluciones aprobadas por la Comisión Económica para África en su segundo período de sesiones, en las que ésta recomendaba medidas sobre la formación de economistas y estadígrafos autóctonos, lo cual, a juicio de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos, favorecerá la participación de la población indígena. La Comisión subraya también la importancia de la cooperación regional e internacional como medio de promover el desarrollo económico. Los territorios no autónomos deberían participar en forma cada vez más activa en todas las gestiones destinadas a lograr los objetivos fijados en el Artículo 55 de la Carta y tomar parte en los trabajos de las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas. Dicha asociación no solamente facilitaría el establecimiento de las bases de una cooperación eficaz entre territorios vecinos para resolver los problemas regionales, sino que también los ayudaría a formular sus propios programas. Por otra parte, debería incluir la participación plena, dentro de los territorios, de instituciones representativas en el planeamiento y aprobación de proyectos comprendidos en programas de ayuda internacional.

52. Los datos relativos a las cuentas nacionales incluidos en el informe sobre el progreso alcanzado por los territorios no autónomos<sup>8</sup> acusaron un aumento del producto territorial bruto a precios corrientes en todos los territorios respecto de los cuales se dispone de tal información. Incluso si se midiera a precios constantes (es decir, después de tener en cuenta el alza de los precios), dicho aumento seguiría siendo considerable. El ingreso real per cápita también había aumentado en los pocos territorios acerca de los cuales se disponía de los datos pertinentes relativos a la población autóctona. En algunos casos, el ritmo de aumento era mayor que el de ingreso nacional del territorio en su totalidad. El ingreso real per capita aumentó en un 6,1% en el Congo Belga en el período 1950-1957, en un 5,1% en el África Occidental Francesa en el período 1948-1955 y en un 3,7% en Uganda en el período 1952-1957.

53. En cambio, el ingreso personal per cápita<sup>9</sup> de la población autóctona en los territorios africanos para los cuales se disponía de los datos correspondientes a 1956 ó 1957 era uno de los más bajos del mundo: la cifra correspondiente a Nigeria (1956) era de 67 dólares, al Congo Belga, de 42,20 dólares, a Kenia, de 33,55 dólares y a Uganda, de 43,34 dólares (1957). Persistía una desproporción muy grande entre el ingreso personal per cápita de los africanos y el de los no

<sup>8</sup> A/4166, cuadro 10.

<sup>9</sup> A/4166, cuadros 11 y 12.

africanos en estos Territorios. Así por ejemplo, en 1957 el ingreso personal per cápita de la población africana del Congo Belga era de 42,20 dólares, y el de la población no africana, de 2.973 dólares; en la Federación de Rhodesia y Nyasalandia las cifras correspondientes eran 39,20 dólares y 1.711 dólares; y en Kenia, 33,55 dólares y 1.100 dólares.<sup>10</sup> Esta disparidad se debió sobre todo a que la mayoría de los africanos se dedicaban principalmente a la agricultura de subsistencia con una productividad muy baja y que aun en los núcleos urbanos la mayoría eran obreros no calificados. Por otra parte, había también casos en que los africanos recibían salarios mucho menores que los no africanos para trabajos similares. La Comisión subraya la necesidad de tomar todas las medidas posibles para garantizar plenamente la igualdad de oportunidades y condiciones de empleo a los trabajadores autóctonos. Los Estados Miembros administradores han asegurado que uno de los objetivos de su política consiste en reducir y, a su debido tiempo, eliminar estas disparidades. En el informe trienal de la Comisión sobre las condiciones económicas (1960) constan los esfuerzos que se hacen en este sentido.

54. La formación de capital ha alcanzado un nivel elevado en la mayoría de los territorios respecto de los cuales se dispone de esta clase de información. Aparte de las inversiones públicas hechas para poner en práctica los planes de desarrollo, en algunos territorios se adoptaron disposiciones legales encaminadas a estimular las inversiones privadas y en particular a atraer capitales extranjeros. Las inversiones hechas en la economía rural indígena, aunque no pueden medirse exactamente, constituyen, sin duda alguna, una parte considerable del total de la formación de capital en casi todos los territorios. Además, ha habido importantes aportes de capital privado para inversiones en muchos territorios, como el Congo Belga, Rhodesia del Norte, Jamaica y Kenia. Estas inversiones, que se reflejan en la constitución de nuevas compañías y en la expansión de las industrias existentes, han sido financiadas en parte con recursos internos, inclusive las reinversiones de utilidades. Aunque la contribución de las inversiones privadas a la formación total de capital ha variado según los territorios, las inversiones públicas han continuado en gran escala, y han constituido en casi todos ellos el factor fundamental y hasta decisivo que ha condicionado todo el proceso de desarrollo, al establecer una infraestructura y los restantes servicios básicos que alientan nuevas inversiones tanto públicas como privadas. Unos pocos territorios comenzaron el período con acumulaciones considerables de fondos procedentes de la venta de material de guerra y esto proporcionó una base para inversiones públicas mucho más considerables que hasta entonces.

55. En los territorios bajo administración del Reino Unido, los gastos públicos autorizados destinados al desarrollo durante el período que se estudia han ascendido en total a 992.000.000 de libras, de las cuales 187.000.000 de libras han sido aportadas en forma de subsidios por el Reino Unido en virtud de las Leyes de Desarrollo y Bienestar Colonial, y otros 74.000.000 de libras representan las inversiones de la Corporación de Fomento Colonial. Estos Territorios pudieron reunir cerca de 484.000.000 de libras, equivalentes a 52,5% del total de las inversiones públicas, con cargo a los ingresos presupuestarios y a las reservas acumuladas

por organismos públicos como las juntas de comercialización, así como por medio de préstamos. En los territorios bajo administración francesa, las inversiones públicas financiadas con recursos de la metrópoli ascendieron en total a 762.000 millones de francos metropolitanos. En estos territorios la parte de las inversiones públicas financiadas con recursos locales, que en 1946 se esperaba fuera del 45%, se redujo al 10% en el caso de los proyectos incluidos en las secciones de ultramar del *Fonds d'investissement et de développement économique et social* (FIDES). En el Congo Belga, el costo total del Plan Decenal de Desarrollo, que se elevaba a más de 48.000 millones de francos del Congo Belga, ha sido financiado mediante préstamos negociados por el Territorio y obtenidos tanto en Bélgica, como en el propio Territorio. Sin menospreciar la magnitud de la ayuda financiera proporcionada durante el período que se examina, y en escala creciente con posterioridad a él por los gobiernos metropolitanos, la Comisión espera que aumente dicha ayuda, teniendo en cuenta que los territorios no autónomos han contribuido, por su parte, al restablecimiento de la situación económica de los países metropolitanos después de la guerra; han constituido para los productos manufacturados de la metrópoli mercados potencialmente extensos y, en algunos casos, la comercialización de sus excedentes en la zona del dólar ha ayudado a mejorar la balanza de pagos de sus respectivas zonas monetarias.

56. La tasa de la formación de capital sólo puede calcularse para unos cuantos territorios.<sup>11</sup> La Comisión observa que en algunos, como el Congo Belga y el África Occidental Francesa, así como en el conjunto de los territorios británicos, la tasa de las inversiones en relación con el ingreso nacional ha sido alta, especialmente si se considera que en todos los territorios no autónomos los ingresos per cápita son muy bajos y que con tal nivel de ingresos la proporción de ahorro interno y las inversiones con respecto al ingreso nacional también suelen ser bajas.

## II. ECONOMÍA RURAL

57. El desarrollo del sector agrícola tenía y sigue teniendo importancia fundamental para el progreso económico y social general de los territorios no autónomos, puesto que casi todos ellos son principalmente agrícolas y dependen sobre todo de su producción agropecuaria no sólo para alimentar a su población rápidamente creciente sino también para obtener divisas. El progreso económico y social de estos territorios dependió esencialmente de la dirección y rapidez de los progresos en materia de economía rural.

58. La información estadística disponible no permite un análisis detallado del progreso alcanzado en la producción agropecuaria. Sin embargo, ésta aumentó más rápidamente que la población en la mayoría de los territorios no autónomos especialmente en los que están situados en África. La FAO calcula que en el África tropical en su conjunto la producción agropecuaria per cápita de 1958 superó el nivel de preguerra en un 20%.<sup>12</sup> En algunos territorios ha progresado la diversificación de la producción agropecuaria, pero el rendimiento de los productos pecuarios fue en general escaso. También aumentó de manera constante el volumen de las exportaciones agropecuarias, salvo las

<sup>11</sup> A/4166, cuadros 15, 16 y 17.

<sup>12</sup> FAO: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1958*, Roma, 1958.

<sup>10</sup> Naciones Unidas: *Economic Survey of Africa since 1950* (No. de venta: 59.II.K.1), pág. 94.

exportaciones de cacao de algunos territorios del África occidental, en tanto que las exportaciones de copra de los territorios del Pacífico volvieron a aumentar, aunque algo lentamente después del grave retroceso registrado durante la guerra. Al mismo tiempo aumentaron considerablemente las importaciones agrícolas y las compras de trigo, harina y leche condensada y evaporada.

59. Sobre la base de los pocos datos disponibles, el lugar relativamente secundario que ocupan los productos de la ganadería seguía siendo, al cabo del período, un aspecto muy característico y, a juicio de la FAO, el más importante de la producción agropecuaria de los territorios no autónomos. Si bien aumentó paulatinamente la producción de carne, leche y huevos, no se observó ningún progreso definido en este sentido, pese al número elevado, y en muchos casos creciente, de cabezas de ganado con que cuentan varios territorios. Sin embargo, durante el período se reconoció, en términos generales, la conveniencia de aumentar la producción ganadera, tanto como fuente de ingresos como por la importancia que reviste en el mejoramiento del nivel de nutrición; lo prueba el desarrollo de los servicios ganaderos y de investigación veterinaria, el establecimiento de centros de mejoramiento del ganado y los progresos realizados en los mataderos y en la comercialización de los productos. En muchos territorios el progreso se vio obstruido por problemas que no podrán resolverse a corto plazo: entre ellos se cuentan la necesidad de mejorar tanto los pastos como el ganado, proteger a éste contra la mosca tsetsé y diversas epizootias, las dificultades con que se tropieza en el acceso a los mercados y el hecho de que en muchos de los territorios africanos, donde más abunda el ganado, siempre se lo ha considerado como señal de riqueza más bien que como fuente de recursos. Pese a haberse adelantado mucho durante el período en estas cuestiones, especialmente en la lucha contra las enfermedades dentro de los límites territoriales, la difusión ininterrumpida de la peste bovina en los territorios del África oriental a través de fronteras internacionales, destaca la necesidad de establecer una cooperación internacional en las medidas de lucha y, a juicio de la Comisión, convendrá contar en este terreno con la colaboración de la FAO.

60. Se reconoció la importancia de la explotación agropecuaria para la economía de los territorios y en consecuencia se asignó a este sector una gran proporción de los fondos de desarrollo. En muchos territorios, especialmente en los administrados por el Reino Unido, se crearon juntas o corporaciones especiales para el fomento agropecuario. En algunos territorios se trató de establecer algunos programas de producción agropecuaria a plazo relativamente largo, pero por lo general no tuvieron buen éxito. En consecuencia, a mediados del período que se examina, se prefirió mejorar los sistemas indígenas de producción agropecuaria.

61. Se prestó especial atención al desarrollo de la producción agropecuaria para la exportación, pero se prestó menos atención a la diversificación de la producción alimentaria, que tiene fundamental importancia para el mejoramiento del nivel de nutrición de casi todos los territorios donde el régimen alimenticio consiste principalmente en productos ricos en féculas y pobres en proteínas y en otros elementos nutritivos necesarios. Sin embargo, se ha procurado diversificar la producción alimenticia local aumentando la producción de alimentos tales como hortalizas, frutas y legumbres.

Al final del período persistía la necesidad de intensificar los esfuerzos en ese sentido.

62. Pese a que una mayor diversificación de la producción para el consumo local es conveniente en casi todas partes, los territorios debieron tener en cuenta las ventajas relativas de la especialización en el sector de la exportación. En la mayoría de los territorios los beneficios de las exportaciones y los ingresos de la tesorería se basaron en un principio en la concentración enérgica de los esfuerzos en el fomento de uno o dos productos principales. Sin embargo, en época más reciente se ha puesto un empeño particular en adoptar medidas destinadas a dar cada año mayor estabilidad a esos ingresos. Por ello se procuró diversificar la producción destinada a la exportación en muchos de los territorios en que los ingresos derivados de las exportaciones habían llegado a depender casi exclusivamente de uno o dos productos.

63. El desarrollo de la agricultura y de la ganadería muchas veces tropezó con dificultades planteadas por el sistema de tenencia de la tierra. Durante el período que se examina estos sistemas se fueron transformando bajo la presión de imperativos económicos y sociales que se intensificaron a medida que se extendía la producción de cultivos comerciales y la agricultura de plantaciones. Las formas consuetudinarias de tenencia de la tierra se hallaban en casi todas partes en estado de transición y evolucionaban paulatinamente hacia la propiedad con registro del título. La acción de los poderes públicos se encaminó, más que a reglamentar tales transformaciones, a favorecerlas y disciplinarlas; las reglamentaciones originaron frecuentes rozamientos, sobre todo allí donde la venta de tierras a colonos europeos había ejercido una presión adicional sobre los sistemas tradicionales de tenencia.

64. El objeto de las reformas de los sistemas de tenencia de la tierra que se hicieron en algunos territorios era generalmente reforzar el derecho de propiedad de los granjeros indígenas. Así, por ejemplo, en el Congo Belga una Comisión estudió en 1956 los medios prácticos para fomentar gradualmente el acceso de los autóctonos a la propiedad rústica individual, teniendo en cuenta la organización consuetudinaria de carácter colectivo. En el África Occidental Francesa y el África Ecuatorial Francesa la reorganización introducida por decreto de 1955 resultó factible especialmente debido a la inculcación gradual de la noción de propiedad. En Kenia uno de los objetivos del Plan Swynnerton consistía en constituir unidades agrícolas familiares económicamente viables, con títulos de propiedad registrados, quedando en libertad los propietarios para vender sus tierras a otros africanos e hipotecarlas. En 1956 el Gobierno de Uganda adoptó medidas para sustituir el sistema consuetudinario de tenencia de la tierra por títulos individuales en aquellos distritos en que se los solicitaba. Estos ejemplos no son los únicos, pero la Comisión considera que también en muchos otros casos es preciso encarar el problema de manera amplia y sistemática. Esta evolución hacia la propiedad individual de la tierra facilita, entre otras cosas, una más rápida expansión de los servicios de crédito agrícola, cuya insuficiencia en el período que se examina muchas veces se atribuyó a la falta de seguridad por parte de los granjeros autóctonos, y que ha de constituir una ayuda eficaz para aumentar la producción.

65. La conservación de los recursos naturales es uno de los objetivos fundamentales de la política agraria

de los territorios. Desde tiempo atrás se conoce el fenómeno de la erosión de las tierras pero sólo en el período bajo estudio se ha medido, sobre todo en África, su plena gravedad. Desde hace varios años se venía prestando particular atención a las consecuencias fácilmente previsibles, como la acción de la tala de bosques y de los desmontes sobre la conservación de las aguas. Pero en los territorios de África no se había prestado toda la atención debida a otros hechos menos espectaculares: la degeneración de la textura de los suelos de cultivo, la eliminación del complejo coloidal húmico agrícola, la pérdida de elementos minerales, etc. Después de terminada la segunda guerra mundial, los distintos servicios científicos y agronómicos trataron de remediar esta grave omisión. Se iniciaron proyectos no sólo locales, sino regionales. Aumentó considerablemente en muchos territorios el número de especialistas en suelos, tanto sobre el terreno como en los laboratorios. En 1950 se creó en África, con los auspicios de la Comisión de Cooperación Técnica en el África al Sur del Sáhara (CCTA), la Oficina Interafricana de Suelos y en el Congo Belga se han reunido dos conferencias interafricanas para estudiar los problemas del suelo: una en Boma, en 1948; la otra en Léopoldville, en 1954. Se han instituido comités regionales especializados, que se han reunido periódicamente y se ha creado un servicio interafricano de conservación del suelo (*Service pédologique interafricain*), instalado en Yagambi, en el Congo Belga. Durante el período que se examina se han registrado progresos importantes en los tres aspectos del programa de conservación del suelo: estudios e investigaciones, medidas legislativas y medidas técnicas.

66. Los progresos efectuados en materia de hidráulica y aprovechamiento del agua variaron considerablemente de un territorio a otro y, en términos generales, entre las diversas regiones durante el período que se examina. En los territorios del África tropical, pese a que durante un período considerable las autoridades se han ocupado del control de grandes cuencas hidrológicas como la del Congo, el Senegal, el Nigeria, el Benue y los afluentes del Chad, el riesgo de los cultivos y el avenamiento se encuentran aún en una etapa rudimentaria. La situación es totalmente distinta en Asia y en algunos de los territorios del Pacífico. La demora con que han progresado en esta materia los territorios africanos se debe sin duda, en parte, a las grandes inversiones necesarias y en parte también al hecho de que en el pasado no se disponía de la información hidrológica necesaria, razón por la cual se utilizaron a menudo los recursos hidráulicos de manera insuficiente o ineficaz y fracasaron algunos proyectos. Sin embargo, durante el período se procuró obtener la información esencial mediante estudios e investigaciones hidrológicas generales.

67. La Comisión observó que también se progresó en forma considerable en la aplicación de medidas de protección de los recursos leñosos así como en el fomento de la producción forestal. El adelanto se debió especialmente al desarrollo de las investigaciones, a la introducción de nuevos procedimientos técnicos que mejoran notablemente la producción y a su aplicación a la explotación forestal, a la valuación de los recursos y a la utilización de los productos forestales. En muchos territorios se ha adelantado considerablemente en las operaciones por las que se reemplazan paulatinamente los métodos primitivos de administración forestal (tendientes principalmente a reglamentar de ma-

nera eficaz un aprovechamiento primitivo de una parte reducida de los recursos de la selva virgen) por una silvicultura encaminada a lograr un aprovechamiento económico máximo de los bosques explotados. La Comisión opina que deben intensificarse las investigaciones sobre silvicultura, puesto que en vista de las vastas extensiones cubiertas de bosques en los territorios africanos y asiáticos, la silvicultura constituirá, sin duda, un factor de importancia en el desarrollo económico de aquéllos.

68. Las pesquerías, que proporcionan proteínas alimenticias difíciles de obtener en otra forma, son muy importantes para los territorios no autónomos en que es posible la pesca marítima o interior. Mucho se ha hecho durante el período que se examina en materia de investigación pesquera, habiéndose financiado, especialmente gracias a los gobiernos metropolitanos, inversiones de capital para establecer nuevas instituciones. En los territorios dependientes del Reino Unido la décima parte de los gastos totales con destino a trabajos de investigación, conforme a las Leyes de Desarrollo y Bienestar Colonial de 1946 a 1957, se asignó a investigaciones sobre pesquerías. En muchos territorios se prestó mayor atención, con resultados halagüeños, a la piscicultura. Especialmente aumentaron el número y la producción de las cetarias, y en Kenia, Nigeria, Rhodesia del Norte y Uganda se han creado centros de demostración de piscicultura. También progresó la mecanización de embarcaciones de pesca y el mejoramiento del equipo. Gracias a ello la pesca ha ido resultando más abundante. La Comisión considera que el conocimiento derivado de los experimentos en materia de desarrollo de la pesquería, que tuvieron éxito en algunos territorios, deberían ponerse a disposición de todos ellos, y que debería fomentarse el establecimiento de centrales de elaboración y enlatado del pescado, a las que, en muchos territorios, no se ha prestado hasta ahora la debida atención.

### III. DESARROLLO INDUSTRIAL

69. El comienzo del período que se examina se caracterizó, en la mayoría de los territorios, por una ausencia casi total de industrias manufactureras (excluida la artesanía); al finalizar el período, los adelantos efectuados en este sector eran por lo general inferiores a la expansión de la producción primaria. Incluso en varios territorios extensos donde existían mercados en expansión tanto para bienes de consumo como de capital, gracias a la difusión de economías monetarias basadas principalmente en la producción agrícola destinada a la exportación, siguió destinándose una proporción importante de los ingresos derivados de las exportaciones a la importación de bienes manufacturados. Entre estas importaciones se cuentan, por razones evidentes, la maquinaria y el restante equipo de capital; y también, la mayor parte de los bienes de consumo duraderos. La industria local sólo progresó, en términos generales, en la producción de artículos no duraderos y en la elaboración de productos intermedios para la exportación y el mercado local.

70. En 1957 la Comisión opinó que no debía considerarse la industrialización como un fin en sí, sino que debía verse en ella uno de los medios que permitirían elevar los ingresos y el nivel de vida de la población. Las condiciones locales limitan a veces la escala de productos manufacturados que pueden fabricarse y venderse; en los casos en que se dan condiciones particularmente favorables para ciertos productos o cultivos de-

terminados, quizá convenga, en bien del interés general del territorio, intensificar la producción y venta de dichos productos, para obtener en cambio productos manufacturados en el extranjero. Sin embargo, cuando las condiciones se prestan, la producción industrial debe de contribuir a elevar el nivel de vida y constituye un elemento esencial en la diversificación y robustecimiento de las economías territoriales. En consecuencia, la política que se siga con respecto a las nuevas industrias no debe regirse únicamente por los posibles precios que puedan lograrse; los gobiernos deberán tener en cuenta las necesidades y los intereses económicos y sociales más amplios de los territorios.

71. En vista de las consideraciones anteriores, puede considerarse la industrialización como un medio por el cual, por una parte, un territorio que posea recursos naturales pueda hacer de ellos un uso mejor y más provechoso que el de su simple exportación como materias primas o semielaboradas, y pueda satisfacer la demanda del mercado interior de bienes manufacturados en una medida que reduzca apreciablemente una excesiva dependencia respecto al producido de las exportaciones. Por otra parte, la industrialización puede constituir un factor de importancia en la introducción de nuevas formas de progreso técnico en la economía; podrá estimular otros sectores de actividad económica y proporcionar a la población nuevas oportunidades de empleo remunerado, de los que por lo general se obtienen ingresos mayores de los que se logran en la agricultura, independientemente de la ventaja adicional de que despertará en la población una demanda y un deseo de adquirir nuevos conocimientos.

72. La necesidad de establecer industrias en aquellos sitios donde las circunstancias son adecuadas ha quedado reconocida por los Estados Miembros encargados de la administración. En la práctica se ha establecido con frecuencia una distinción entre: a) las industrias de transformación de materias primas del país, de origen agrícola o mineral, cuyos productos se destinan principalmente a la exportación, y sólo en parte al mercado local; b) las industrias que producen con materias primas importadas artículos de consumo con destino al mercado local, y c) las industrias que transforman materias primas importadas en productos destinados a la exportación.

73. Se ha estimulado el desarrollo del primer tipo de industria cuando las condiciones naturales lo permitían, cuando se disponía, por ejemplo, de energía en condiciones económicas para el refinado de metales. El segundo tipo de industrias pareció estar justificado, desde el punto de vista económico, sobre todo cuando permitía la fabricación de productos que podían substituir fácilmente en el mercado local a los productos importados, como por ejemplo, la fabricación de harina con trigo importado o de bidones metálicos con planchas de importación. El tercer tipo de industrias es más raro, y ha sido considerado factible sólo en raras ocasiones, como cuando se contaba con perspectivas razonables de obtener los mercados exteriores; ejemplo de ello son las refinerías de petróleo bruto importado, como en el caso de Adén y de Trinidad, y la industria textil del algodón en Hong Kong.

74. Al finalizar el período que se examina, en la gran mayoría de los territorios, las industrias manufactureras, especialmente las pertenecientes a capitales locales enfrentaban aún la falta de capital local y la escasez de personas con competencia profesional, adminis-

trativa y técnica. A estas dificultades debe sumarse la insuficiencia de servicios básicos, como por ejemplo, la energía y transportes. En algunos casos falta una escala variada de materias primas, o mano de obra asequible. Uno de los objetivos de las medidas adoptadas en virtud de los programas de desarrollo y de inversiones que se ejecutan en los territorios, por lo general con la ayuda de los Estados Miembros encargados de la administración, y en algunos casos con ayuda exterior o internacional, ha sido crear condiciones más favorables para la industrialización, mediante el establecimiento de servicios básicos generales entre los cuales por lo general recibió mayor atención el de los transportes. Además, aunque el establecimiento de las industrias manufactureras se dejó en la mayoría de los territorios principalmente a la iniciativa privada, en algunos de ellos los gobiernos han efectuado préstamos para fomentar la industria, en tanto que en otros se han creado entidades de fomento industrial.

75. En general, la producción industrial de los territorios no autónomos se encontraba aún en un nivel muy bajo en 1956. La mayoría de los territorios se hallaban todavía en la fase preparatoria para una industrialización general y el desarrollo de la industria manufacturera se encontraba sólo en sus comienzos. Había excepciones de importancia — tales como el Congo Belga, Kenia, Jamaica, Trinidad, Hawaii y Alaska — donde la amplitud y variedad de la producción industrial habían rebasado indudablemente esta fase inicial. En el Congo Belga, por ejemplo, en el período que se examina, se registró una considerable expansión de la industria manufacturera. En el Plan Decenal de Desarrollo, desde el principio mismo, se insistió en la necesidad de desarrollar las industrias de elaboración con objeto de elevar el valor de la producción agrícola y mineral y de proporcionar artículos para el mercado nacional. A este respecto, la política belga se basaba, entre otras consideraciones, en que es antieconómico exportar materias primas para la manufactura de productos acabados que se vuelven a importar después para el consumo local. El resultado de ello es que se creó en el Territorio una industria manufacturera bastante diversificada como, por ejemplo, algodón, textiles, sábanas, calzado, botellas, bebidas, tabaco, cemento y otros productos. Las políticas adoptadas en algunos otros territorios no parecen haber dado igual importancia a este principio.

76. Por lo demás, en ciertos territorios urbanos como Singapur y sobre todo Hong Kong, la industria de exportación, que en 1946 constituía ya una parte importante de su actividad, se había desarrollado considerablemente. En otras partes, las únicas industrias que lograron considerable adelanto en algunos territorios fueron las de transformación de materias primas locales, de origen vegetal y, sobre todo, mineral, cuyos productos se destinan principalmente a la exportación. Las industrias destinadas a satisfacer las necesidades del mercado interno y, especialmente, las de la población autóctona, permanecieron muy poco desarrolladas. En la mayoría de los territorios esta situación probablemente obedeció a ciertos factores como, por ejemplo, el reducido poder adquisitivo de la población, la falta de combustible, las dificultades de distribución y, especialmente, en los territorios africanos, la poca densidad de población, la insuficiencia de la infraestructura económica y social y la escasez de capitales, de empresarios y de técnicos. El resultado de ello fue que los más de los territorios se vieron obligados a importar cantidades

cada vez mayores de los productos manufacturados que necesitaban. Así ocurrió no sólo por lo que hace a la maquinaria o a los bienes de consumo duraderos, cuya fabricación exige grandes y costosas instalaciones, sino incluso por lo que se refiere a los artículos de consumo más corrientes. Sólo en lo que concierne a los tejidos de algodón, cemento, tabaco y cerveza comenzó la producción local a cubrir una parte considerable de las necesidades de algunos territorios.

77. Por otra parte, el progreso realizado en la industria se ha basado principalmente en administración y capitales no autóctonos. Con la excepción de la elaboración intermedia de los productos agrícolas, donde adquirieron cierta importancia las cooperativas y otras empresas asistidas por el gobierno, las manufacturas pertenecientes a indígenas fueron por lo regular de poca importancia, cuando no eran además pocas en número. La población indígena participó en la totalidad del proceso industrial proporcionando principalmente mano de obra no calificada o semicalificada.

78. Un índice de la magnitud de las industrias manufactureras es el número de asalariados empleados en ellas. A este respecto, el Congo Belga, con 152.758 empleados en 1956, lo que representa el 4,86% del total de la población económicamente activa, ocupa el primer lugar en los territorios africanos, y lo siguen Kenia, con 57.700 (3,97%) y Rhodesia del Norte con 24.585 (4,7%). En el Africa Occidental Francesa había 31.000 en 1955 (0,65%) y en Uganda, 24.868 en 1956 (1,9%).<sup>13</sup>

#### IV. COMERCIO EXTERIOR

79. En tanto que en la mayoría de los territorios de Africa, Asia y el Pacífico la transición de una economía de subsistencia a una economía monetaria se encuentra en una etapa muy incipiente, la propia economía monetaria está en esos y otros muchos casos basada fundamentalmente en el comercio exterior. En realidad, el empleo del dinero como medio de intercambio se difundió por lo general en los territorios a causa del comercio con otros países y, en particular, de las exportaciones; durante el período que se examina, el fomento del desarrollo económico de los territorios comenzó por lo general con la expansión y modernización de la producción de materias primas para la exportación, a fin de venderlos en los mercados mundiales y, especialmente, los de las respectivas metrópolis.

80. En estas condiciones, que aún se daban en medida considerable al finalizar el período, la producción para exportar es generalmente la actividad más eficiente y de mayor rendimiento de los territorios no autónomos, sobre todo si se la compara con la productividad mucho menor de la otra actividad importante, a saber, la agricultura de subsistencia. En consecuencia, la parte del producto nacional total de los territorios correspondientes a la producción para la exportación es generalmente mayor que en la mayoría de los países de economía más diversificada y desarrollada. Esta última característica es también la que se observa en los pocos territorios no autónomos que, como Hong Kong y Singapur, no son productores de productos primarios. Aunque al finalizar el período se hacían grandes esfuerzos en algunos territorios por ampliar el mercado interno, la exportación seguía teniendo importancia suprema. Constituía, en la mayoría de los casos, la principal fuente de divisas tanto de la metrópoli como de otros países,

lo que permitía a los territorios pagar sus importaciones y los bienes de consumo para satisfacer sus necesidades corrientes y las de bienes de capital esenciales para su desarrollo.

81. En vista de la capital importancia que tiene la exportación para la economía de los territorios, la tónica de la política del comercio exterior seguida en esos territorios no consistía en regular las importaciones con objeto de proteger a los productores nacionales de una competencia extranjera excesiva, como suele ser el caso en otros países, sino en regular y estimular la exportación. Los principales objetivos consistían en proporcionar mercados de exportación adecuados y garantizar unos precios satisfactorios para los productos de exportación o, al menos, estabilizar los precios pagados a los productores primarios o los ingresos recibidos por éstos, para protegerlos de las fluctuaciones de los precios mundiales. Las tarifas expresamente concebidas para proteger a los productores locales contra toda competencia de fuera, incluso la del país metropolitano, sólo existen en unos cuantos territorios, pudiendo citarse como ejemplo de ello el Congo Belga.

82. En cuanto al comercio exterior, las fluctuaciones de los precios y del volumen de la demanda mundial de productos primarios exportados por los territorios fueron los principales factores que condicionaron su evolución. Los intentos encaminados a estabilizar los precios de los principales productos primarios exportados por los territorios no autónomos mediante convenios internacionales, sobre productos básicos, sólo dieron resultados bastante satisfactorios por lo que hace al estaño y al azúcar. Además, con respecto al azúcar, las exportaciones en su mayoría se efectuaron en virtud de arreglos especiales como, por ejemplo, el Convenio Azucarero del *Commonwealth* para los territorios del Reino Unido y la ley azucarera de los Estados Unidos, para Hawaii y las Islas Vírgenes (Estados Unidos).

83. En vista de que no se había concertado ningún convenio internacional en lo que se refiere a algunos otros artículos, la creación, en los territorios, de organismos oficiales encargados de estabilizar los precios pagados a sus propios productores, revistió necesariamente mayor importancia práctica para la mayoría de esos territorios, en el período que se examina, que las medidas adoptadas en el área internacional para moderar la fluctuación de precios a un plazo excesivamente corto. Especialmente en los territorios del Reino Unido las juntas de comercialización lograron, en medida muy considerable, mantener estables dichos precios en un período en que los precios del mercado mundial fluctuaban mucho. Además, por efecto de la política sobre precios generalmente conservadora, las juntas acumularon importantes reservas, que sirvieron no sólo para mantener niveles razonables de pagos a los productores durante los períodos de baja de los precios mundiales, sino también para financiar los programas de desarrollo. Mediante las *Caisses de stabilisation* establecidas generalmente en una etapa posterior en los territorios franceses con el apoyo financiero del Gobierno metropolitano, se procuró también estabilizar los precios y los ingresos de los productores.

84. El volumen y el valor de las exportaciones de los territorios no autónomos acusaron un importante aumento.<sup>14</sup> En la mayoría de los casos, las exportaciones quedaron limitadas a unos pocos productos primarios importantes, y el grado de diversificación fue limi-

<sup>13</sup> A/4109, pág. 25.

<sup>14</sup> A/4162, cuadros 3, 16, 18 y 19.

tado. Sin embargo, en algunos territorios se registró un importante aumento en la proporción que en las exportaciones representan los productos elaborados.<sup>15</sup> También se observó, como tendencia general, una reducción gradual del volumen de las exportaciones a los respectivos países metropolitanos; tales exportaciones, sin embargo, siguieron siendo elevadas en algunos casos, mientras que la proporción de las exportaciones con destino a países de la Europa occidental aparte de los Estados miembros administradores tendió a aumentar.

85. Las importaciones también aumentaron en volumen y más aún en valor, debiéndose en parte esto último al aumento general de los precios de los artículos manufacturados.<sup>16</sup> En varios territorios aumentó apreciablemente la proporción de las importaciones representadas por los bienes de capital, sobre todo maquinaria y equipo de transporte. Esto fue principalmente el resultado de la aceleración de las inversiones públicas en virtud de los programas de desarrollo emprendidos en la mayoría de los territorios. En algunos de éstos, tal aumento reflejó también un incremento de las inversiones privadas. Se observó una tendencia general hacia una reducción de la proporción de las importaciones procedentes de los respectivos territorios metropolitanos aunque durante el período que se examina<sup>17</sup> en lo que respecta a los territorios franceses, casi las dos terceras partes de las importaciones procedieron de Francia. En cambio, aumentaron las importaciones de otros países de la Europa occidental y también del Japón. Pudo observarse un notable aumento en las importaciones procedentes del Japón en los territorios administrados por el Reino Unido.

86. La relación de intercambio varió en cada territorio de un año a otro, lo que dependió en gran parte de la forma en que las fluctuaciones de los precios afectaron a sus principales productos de exportación. Por lo general, la relación de intercambio fue más favorable en 1951, al culminar el período de acumulación de existencias que siguió a la acción militar en Corea, pero mejoró posteriormente, debido a la baja de los precios de algunos productos primarios y al alza de los precios de los productos industriales. Las variaciones de los precios fueron menores al finalizar el período, y en varios territorios la relación de intercambio fue más favorable en 1956-1957 que 10 años antes. Sin embargo, el período suministra algunos ejemplos notables de la forma en que repercuten sobre las economías de los territorios la política y las condiciones económicas de los países metropolitanos y de otras naciones muy industrializadas. Los retrocesos de 1949, 1954 y 1958 tuvieron efectos notables en el volumen de exportaciones de productos básicos de los territorios, y en el poder adquisitivo de estas exportaciones, cifrado en valor de importaciones.

87. Si bien las exportaciones e importaciones aumentaron apreciablemente durante el período, no hubo un cambio fundamental en la balanza comercial de la mayoría de los territorios. La balanza siguió siendo negativa para los territorios del Reino Unido considerados en su conjunto — aunque hubo cambios importantes en varios de ellos — y en mayor grado para los territorios franceses.<sup>18</sup> En estos casos, el déficit se debió en gran medida a la importación de capital y de equipo inver-

tido a largo plazo para la ejecución de los programas de desarrollo. En el Congo Belga la balanza comercial siguió siendo positiva durante todo el período.

88. Casi todos los territorios no autónomos acusaron déficit en la cuenta de transacciones corrientes de su balanza de pagos.<sup>19</sup> En cuanto al conjunto de los territorios del Reino Unido, el respectivo déficit procedía de las transacciones con el resto de la zona de la libra esterlina, principalmente el Reino Unido. Las mismas circunstancias se dieron en el Congo Belga en sus relaciones con Bélgica. Por el contrario, las transacciones de los territorios del Reino Unido y de Bélgica con otras zonas monetarias, especialmente con la zona del dólar, dejaron superávit. Los territorios franceses tuvieron déficit en la cuenta de transacciones corrientes de su balanza de pagos con el resto de la zona del franco, lo mismo que con países extranjeros.

## V. TRANSPORTE

89. El lugar asignado en los programas de desarrollo al mejoramiento de los servicios de transporte constituyó una característica importante del período que se examina. Por lo general, se asignó una parte importante de los gastos totales para desarrollo a la reconstrucción y extensión de carreteras, ferrocarriles, servicios portuarios y aviación. El mejoramiento de los transportes representó casi el 65% de los gastos en virtud del primer plan de cuatro años para los territorios franceses, ya que durante esta fase se prestó especial atención a la reconstrucción y ampliación de los servicios de transporte que habían sido destruidos durante la guerra. Los gastos para transporte disminuyeron a un 42% en el segundo plan de seis años. Los gastos para los servicios de transporte absorbieron el 50% de las asignaciones en los planes decenales de desarrollo relativos al Congo Belga y a Nigeria durante el período 1955 a 1960. Análogamente, en Sarawak, las asignaciones para transportes y comunicaciones hechas en virtud del plan de desarrollo pasaron de 34% durante el período de 1951-1957 a 54,4% durante 1955-1960. Sin embargo, esto no fue uniforme y la proporción de gastos para transportes varió de un territorio a otro. En Kenia, se asignó para el transporte el 17,1% de los gastos en virtud del plan de 1946-1953 y en Uganda, el 20% en virtud del plan de 1955-1960. En todos los territorios del Reino Unido, el 21,2% de las asignaciones del plan de bienestar y desarrollo colonial se dedicó a las comunicaciones durante el período de 1946-1958.

90. Se realizó un considerable esfuerzo para hacer frente al aumento inmediato del tráfico que se produjo al final de la segunda guerra mundial. Se tuvo cada vez más en cuenta la necesidad de aumentar la capacidad de los sistemas de transporte para hacer frente a las necesidades presentes y futuras. El desarrollo económico de un territorio no sólo va acompañado de una intensificación de tráfico y de alteraciones de su composición, sino que también requiere modificaciones en la configuración de los sistemas de transporte.

91. Los resultados principales logrados durante el período fueron la reducción de la congestión de los puertos mediante la construcción de nuevos puertos, como el de Abidjan en el África Occidental Francesa y la ampliación y modernización de los ya existentes, tales como Lagos, Apapa (Nigeria), Mombasa (Kenia) y Freetown (Sierra Leona); el mejoramiento y desarrollo de las redes de carreteras, inclusive la construcción

<sup>15</sup> *Ibid.*, cuadros 4 y 5.

<sup>16</sup> *Ibid.*, cuadros 11, 12 y 13.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> A/4162, cuadros 16, 17 y 18.

<sup>19</sup> *Ibid.*, cuadros 22-26.

de arterias principales; y la rápida expansión de instalaciones para el transporte aéreo interior e internacional, que se utiliza cada vez más para transportar mercaderías y correo, además de pasajeros. Una expansión relativamente más pequeña se registró en lo que se refiere a la extensión de las líneas de ferrocarril, pues los esfuerzos en ese aspecto se dedicaron más a mejorar los servicios existentes que a extenderlos.

92. A pesar de los progresos realizados en el desarrollo de los medios de transporte, el tráfico de éstos ha seguido siendo pequeño no sólo en comparación con las regiones muy desarrolladas, sino también con los promedios del mundo entero. Así, pues, el transporte de mercaderías por ferrocarril per cápita en los territorios respecto de los cuales se dispone de datos, ascendió a 73 toneladas-kilómetro en 1957, mientras que las cifras correspondientes al mundo entero equivalen a 1.000 toneladas-kilómetro. Del mismo modo en los territorios hubo un vehículo automotor por cada 270 habitantes en vez de uno por cada 27 habitantes como hubo en el mundo entero. Estas comparaciones sugieren no sólo la probabilidad de una mayor expansión en el uso del transporte en los territorios, sino también la elevada prioridad que habrá que conceder constantemente a la expansión de las carreteras, ferrocarriles y servicios portuarios, en vista de la vital importancia que tiene el transporte para el desarrollo. En términos generales, los sistemas de transporte de muchos territorios, especialmente los de Africa y Asia, seguían siendo insuficientes en relación con sus necesidades de desarrollo. Solamente en los territorios del Caribe, en los territorios bajo administración de los Estados Unidos de América y en uno o dos más, el transporte, sobre todo el de pasajeros, se desarrolló hasta el punto de que pudo constituir un factor para fomentar el turismo, para el cual existen grandes posibilidades también en muchos otros territorios. En los territorios de Africa y Asia, tales como Sarawak, Brunéi y Borneo Septentrional, el transporte parecía tener capacidad limitada solamente a la tarea fundamental de penetrar en el interior y llevar sus productos al mundo exterior. Incluso en los territorios como Nigeria, el número de kilómetros de carreteras transitables en todo tiempo era prácticamente inexistente, si bien había redes considerablemente mayores de carreteras transitables en determinadas épocas.

93. La Comisión toma nota con agradecimiento de la asistencia concedida por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mediante préstamos para el desarrollo del transporte: al Congo Belga para su red de carreteras; a los territorios franceses para sus sistemas de ferrocarriles; a Rhodesia del Norte, Nyasalandia y Nigeria, para el mejoramiento o el desarrollo de sus ferrocarriles, y a la Alta Comisión del Africa Oriental para el desarrollo de ferrocarriles y puertos. Asimismo, los acuerdos concertados en virtud del Plan de Colombo contribuyeron considerablemente al desarrollo del transporte y de las comunicaciones de los territorios de Reino Unido (Borneo Septentrional, Singapur y Sarawak), sufragando el 19,5% de los gastos totales para el desarrollo de los transportes en dichos territorios.

## VI. MINERÍA

94. El desarrollo de la producción minera influyó notablemente en el progreso económico general de varios territorios no autónomos durante el período que se examina. Las investigaciones geológicas y los trabajos de

prospección, para cuya organización los Estados Miembros Administradores dedicaron recursos considerables en dinero y en personal calificado, culminaron en varios hallazgos de valiosos yacimientos de minerales, especialmente mineral de hierro, manganeso y petróleo, en el Africa Ecuatorial Francesa y en el Africa Occidental Francesa, así como en Nigeria, y al terminar el período que se examina, con respecto a todos ellos se estaban preparando o ejecutando planes de aprovechamiento de los minerales.

95. En un grado mayor que en cualquier otro campo de actividad económica, las operaciones mineras en gran escala fueron financiadas con capital obtenido fuera del territorio y fueron administradas por personal no indígena. No siempre ha sido importante la contribución que la minería aporta directamente al mejoramiento del nivel de vida de la población, debido especialmente a que el número de asalariados empleados en la minería suele ser relativamente pequeño y por lo general la participación indígena consiste en su mayor parte en mano de obra no calificada y, en algunos casos, una parte considerable de las utilidades de la explotación minera se dedica a compensar los riesgos de la inversión procedente de fuera del territorio y a remunerar al personal de dirección y a la mano de obra calificada. Sin embargo, la contribución de la minería al desarrollo de la economía general de los territorios interesados es a menudo considerable. El importe de la exportación de productos mineros constituye la fuente más grande de divisas para los principales territorios productores, y la minería aporta una importante contribución a las rentas públicas en forma de cánones, derechos de exportación de los productos minerales e impuestos sobre la renta aplicados a los ingresos que las compañías o los individuos obtienen de la minería. Son escasos los datos de que se dispone acerca de la proporción de las rentas públicas que procede de la tributación de la minería, pero se sabe que en 1956 esa proporción fue del 39% en el Congo Belga y que en Rhodesia del Norte representó en 1953 el 60,8% de las rentas totales. En cuanto al petróleo de Nigeria, por ejemplo, al Gobierno le correspondieron en 1950 solamente 539.000 libras por regalías y arriendos, aunque la compañía interesada no obtuviera ganancia alguna en el período de que se trata, no obstante haber hecho nuevas inversiones. Además, en el caso de las industrias mineras recién desarrolladas, muchos territorios obtienen una proporción mayor del producto de su riqueza mineral mediante la participación directa de sus gobiernos en las empresas mineras.

## VII. ENERGÍA ELÉCTRICA

96. Varios territorios, especialmente en Africa, poseen vastos recursos para la producción de energía hidroeléctrica, lo cual compensa en cierto grado la escasez de combustible mineral. Sin embargo, del período que se examina se tiene la experiencia de que el establecimiento de las centrales hidroeléctricas de gran capacidad sólo podría justificarse cuando su producción cuenta ya con mercados adecuados que sean capaces de absorberla, o cuando simultáneamente se crean esos derechos mediante el establecimiento de grandes industrias consumidoras de energía.

97. Se reconoció que son varios los territorios que ofrecen la posibilidad de este tipo de desarrollo integrado de energía eléctrica e industria y se estaban elaborando y preparando varios proyectos de este tipo, especialmente en relación con la refinación de metales.

Sin embargo, durante el período que se examina, semejantes proyectos sólo se han llevado a la práctica en el Congo Belga y, en menor escala, en Uganda. Esos territorios, además de Rhodesia del Norte, donde el desarrollo industrial ha tenido como base principal la energía térmica, de los territorios urbanos de Hong Kong y Singapur, donde existe una gran concentración industrial, y de otros bajo administración de los Estados Unidos, han sido los únicos donde la energía eléctrica proporcionó una base para la industrialización. En la mayoría de los territorios, el consumo doméstico de energía eléctrica se limitó a las zonas urbanas y las poblaciones rurales indígenas no disponen todavía de electricidad, excepto en pequeña escala y en pocos territorios, especialmente en Uganda.

98. Se logró un aumento relativamente considerable en la producción de energía en todos los territorios no autónomos acerca de los cuales se dispone de información; dicha producción ascendió a 8.180 millones de kilovatios-hora en 1957, contra 3.131 millones de kilovatios-hora en 1948. La producción aumentó unas tres veces y media en Jamaica y más de cuatro veces en Kenia; en Hong Kong se quintuplicó casi, en Chipre pasó del décuplo y en Uganda llegó a cerca de veinte veces. A pesar de estos aumentos, los territorios no autónomos todavía estaban a la zaga de los países industrializados con respecto al desarrollo de energía eléctrica. La proporción que corresponde a los territorios en la producción mundial no ha aumentado de modo significativo; en 1957 ascendía a 0,46% contra 0,39% en 1948. El promedio por persona de la producción de energía del mundo entero se elevaba a 637 kilovatios-hora en 1957, mientras que en los territorios no autónomos fue de 70,5 kilovatios-hora, y en Rhodesia del Norte y en el Congo Belga ascendió de los 100 kilovatios-hora. La producción de energía eléctrica y su distribución estuvieron limitadas casi por completo a los principales centros urbanos y sus alrededores donde se atendió principalmente al alumbrado eléctrico y a proporcionar energía únicamente a las industrias instaladas en esas zonas. Además, en casi todos los territorios, el número de consumidores fue muy pequeño en comparación con el total de la población.

### VIII. HACIENDA PÚBLICA

99. El incremento de los ingresos públicos, que refleja de modo especial un constante aumento de la capacidad tributaria de los participantes nativos y no nativos en la economía monetaria, constituyó una característica general de la hacienda pública de los territorios durante el período que se examina. Considerando en su conjunto los territorios que tiene a su cargo cada Estado Miembro encargado de la administración, los ingresos públicos han aumentado entre tres y cinco veces.

100. El total de los gastos públicos aumentó en los territorios con un ritmo más rápido, y al final del período era entre cuatro y siete veces más elevado que al principio. Esta tendencia indica otra característica importante del desarrollo de las haciendas públicas: la intensificación de las actividades del gobierno. Si bien una parte del aumento de los gastos públicos reflejó los aumentos de los precios y de otros costos y también el crecimiento de la población, otra parte considerable correspondió directamente a un aumento de las actividades gubernamentales. Además, en varios territorios respecto de los cuales se dispone de información sobre

el producto nacional, el aumento real de los gastos públicos también obedece a un aumento relativo de la participación del Estado en el producto nacional. En otras palabras, durante el período las actividades gubernamentales crecieron en mayor proporción que el conjunto de la economía. El grueso de los gastos públicos se desplazó de los sectores tradicionales de la actividad oficial, tales como la administración general, la justicia y la policía, hacia otros sectores, como los de los transportes y comunicaciones, la industria, la agricultura, la educación y la salud pública.

101. Con respecto a las fuentes de los ingresos públicos, la estructura tributaria de los territorios no reveló por lo general ningún cambio radical durante el período que se examina. El producto de los impuestos directos osciló típicamente entre el 20% y el 30% de los ingresos tributarios totales, lo cual revela el continuo predominio de los ingresos procedentes de los impuestos indirectos. Por lo que hace a estos últimos, los gravámenes aplicados al comercio exterior — derechos de importación y exportación en la gran mayoría de los territorios — produjeron mayores ingresos en comparación con los ingresos procedentes de los impuestos sobre la cifra de negocios o sobre el consumo. En los territorios franceses, los impuestos sobre el comercio interior fueron relativamente más importantes que los aplicados en los territorios bajo administración del Reino Unido. Se produjo un desplazamiento leve pero significativo hacia una mayor aportación de los impuestos directos en el Congo Belga y en los territorios del Reino Unido. Aunque esto puede considerarse como un cambio favorable desde el punto de vista de la equidad, y también de la estabilidad de las rentas fiscales, debe observarse que ese aumento parece haberse debido principalmente a los mayores ingresos obtenidos en el sector de exportación existente y no a ninguna expansión importante de la actividad industrial, ya sea para la exportación o para abastecer el mercado interno.

102. En todo caso, si bien la importancia de los impuestos directos aumentó algo durante el período que se considera, a medida que prácticamente todos los territorios fueron implantando o extendiendo los impuestos sobre la renta, el rendimiento de los impuestos directos en la mayoría de los casos continuó permaneciendo a la zaga del creciente producto de los impuestos indirectos. Se ha reconocido generalmente que los impuestos directos traen consigo una distribución de la carga tributaria más equitativa que la que resulta de otros posibles métodos de tributación, pero por su naturaleza tropiezan con mayores dificultades de tipo político y administrativo. Por ejemplo, se ha señalado con frecuencia que en muchos territorios la falta de personal calificado entorpece la implantación del impuesto sobre la renta; consecuencia de dicha falta es el rendimiento relativamente bajo de estos impuestos, especialmente en las zonas rurales, en diversos territorios donde está en vigor una legislación estableciendo tal clase de tributación. De igual importancia como elementos que entorpecen la ampliación de la tributación directa han sido ciertos factores estructurales e institucionales, de los cuales se destacan por lo menos dos: en muchos territorios aún predominaba el sector de subsistencia, en contraposición al sector monetario o de intercambio; en segundo lugar, allí donde existían pequeñas unidades mercantiles, la contabilidad de los ingresos era poco exacta o no se llevaba ninguna clase de contabilidad. Además, se ha alegado que los impuestos directos podían aminorar el deseo de ahorrar y, en consecuencia, impedir las

inversiones; y debido a estos y a otros motivos, su imposición en los territorios ha sido origen frecuente de controversias.

103. Los principales impuestos directos vigentes en los territorios durante el período que se examina fueron el impuesto sobre la renta, aplicado a los individuos y a las sociedades, y el impuesto de capitación. A pesar de las dificultades mencionadas, el impuesto sobre la renta fue el impuesto directo más importante, si bien su rendimiento relativo fue escaso en general, excepto en los territorios donde su aplicación a las sociedades revistió importancia. El impuesto de capitación, calificado a veces de impuesto personal o por cabezas es un tipo de impuesto directo cuya aplicación está muy extendida en los territorios de África. La Comisión recuerda que ya en 1954 recomendó que se tomaran medidas para abolir el impuesto personal. Aparentemente, si subsiste hoy en día es, sobre todo, porque en los países insuficientemente desarrollados resulta fácil de percibir y difícil de substituir. Debe advertirse, sin embargo, que en territorios del Reino Unido y, hasta cierto punto, en el Congo Belga, ha decrecido bastante su importancia relativa como recurso del erario en el período de referencia y que, por el contrario, ella ha aumentado en los territorios bajo administración francesa. La Comisión confía en la pronta abolición y sustitución de esta tributación por una forma más moderna, que guarde relación con los ingresos de los habitantes.

104. Si bien los impuestos indirectos siguieron constituyendo la principal fuente de ingresos en casi todos los territorios, su proporción bajó apreciablemente en el Congo Belga y, en menor grado, en los territorios del Reino Unido; en los territorios franceses, prevaleció, sin embargo, la tendencia contraria. En los territorios del Reino Unido, donde predomina el sector de exportación, hubo también dentro de la estructura tributaria indirecta un marcado cambio de relativa importancia y los derechos de importación retrocedieron con respecto a los derechos de exportación. Las autoridades de los territorios franceses no recurrieron a los impuestos de exportación en el mismo grado y, por lo tanto, tuvieron que recurrir preferentemente a otras formas de impuestos indirectos, como los derechos de importación, el impuesto sobre la cifra de negocios y el impuesto sobre las transacciones. El impuesto de exportación se aplica en el Congo Belga desde hace mucho tiempo.

105. La evolución en materia de autonomía presupuestaria varía entre los distintos territorios, lo cual obedece a diferencias en las circunstancias peculiares de los mismos y en la política seguida por los respectivos Estados Miembros encargados de la administración. En los territorios franceses, en virtud de leyes promulgadas en 1946 y, más especialmente, en 1956, se ha procedido de modo claro y simultáneo a traspasar las facilidades presupuestarias de Francia a los territorios y fortaleciendo las atribuciones de cada gobierno territorial. La transición a una situación de menor predominio metropolitano fue más gradual en los territorios del Reino Unido, en conformidad con el ritmo del progreso de cada territorio hacia la autonomía, lo cual se produjo por medio de diversos cambios constitucionales y administrativos, y no de leyes de aplicación general. En los territorios de los Estados Unidos, se mantuvo el sistema de división y cooperación en el cumplimiento de obligaciones que incumben al Gobierno territorial y a las autoridades federales.

## C. Condiciones sociales

### I. POLÍTICAS Y EVOLUCIÓN GENERALES

106. En su examen de las partes del Informe sobre el progreso alcanzado en los territorios no autónomos en materia de condiciones sociales, la Comisión se ha guiado por las finalidades principales de la política social descritas en sus informes presentados a la Asamblea General en 1955 y 1958.<sup>20</sup> El efecto de diferentes culturas en esos territorios, su evolución política y los cambios radicales que se producen en las estructuras de su economía exigen que en las sociedades indígenas se operen muchos ajustes y transformaciones orgánicas. La política social ha de tener por finalidad ayudar a los habitantes a adaptarse a esos cambios de la manera más rápida y fácil posible, y fomentar el progreso equilibrado de todos los sectores de la comunidad. Según ha manifestado la Comisión en otra parte,<sup>21</sup> el desarrollo social es la integridad del proceso de la evolución económica, política y social y del adelanto cultural de un territorio, según se manifiesta en el progresivo bienestar de la sociedad y del individuo.

107. En la época anterior a la guerra, la prestación de ciertos servicios sociales esenciales era una función que desempeñaban principalmente las organizaciones religiosas filantrópicas. En la posguerra el acelerado ritmo de la evolución ya no permite dejar estos servicios a cargo de las organizaciones de beneficencia privadas. En vista de la interdependencia del desarrollo en los órdenes social, político y económico, la Comisión ha reconocido la gran importancia de la gestión gubernamental mediante la aplicación de medidas a corto plazo y de amplios programas de desarrollo integral a largo plazo. Ha destacado asimismo la importancia de la participación popular en todas las esferas posibles para lograr el éxito en la aplicación de los programas. Así, dentro de este amplio concepto general, la Comisión ha examinado la obra realizada en los territorios no autónomos.

108. Durante el período que se examina se ha reconocido ampliamente la responsabilidad que cabe a los Estados Miembros administradores en la tarea de crear nuevas condiciones que conduzcan a un progreso social más rápido en los territorios. Por ello, aunque en los programas de desarrollo a largo plazo que se han elaborado después de la segunda guerra mundial para la mayoría de los territorios no autónomos se atribuye particular importancia al desarrollo económico, se incluyen también importantes elementos de planificación social. El desarrollo social no se ha considerado solamente como el objetivo final y a largo plazo de la política de desarrollo, sino también como un elemento indispensable de la expansión económica planificada. Se ha puesto de relieve que la movilización y utilización de los recursos humanos disponibles para llevar a efecto los planes de desarrollo económico exigirían medidas previas destinadas a combatir la pobreza, las enfermedades y la ignorancia, proporcionando así la base humana fundamental para el desarrollo económico eficaz. Se han reconocido también que, como condición esencial del éxito de cada programa de desarrollo, deben tomarse medidas para la expansión de los servi-

<sup>20</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, décimo período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/2908), segunda parte; Ibid., decimotercer período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/3837), segunda parte.*

<sup>21</sup> *Ibid., décimo período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/2908), segunda parte, párr. 11.*

cios sociales esenciales y para el mejoramiento de las condiciones de vida, abarcando la educación, los servicios médicos y sanitarios, la nutrición, la vivienda y el urbanismo, y la asistencia social, así como la implantación de servicios correctivos y el empleo de técnicas para propagar conocimientos útiles en forma sencilla. En los territorios administrados por el Reino Unido, más del 40% de todos los gastos previstos en los planes de desarrollo territorial aprobados hasta principios de 1951 se ha destinado a los servicios sociales; además, casi el 50% de las subvenciones y préstamos concedidos en virtud de las leyes de desarrollo y bienestar colonial del Reino Unido fue destinado asimismo al desarrollo social durante el período comprendido entre el 1° de abril de 1946 y el 31 de marzo de 1956. En el Congo Belga, los servicios y planes sociales cubiertos por el plan decenal representaron casi el 30% de los gastos totales según los cálculos correspondientes a 1948, y más del 25% según los cálculos revisados de 1955. En los territorios franceses se atribuyó al desarrollo económico una importancia relativamente mayor, habiéndose asignado al desarrollo social poco más del 16% de los créditos totales previstos en el plan de 1949-1954; sin embargo, dicha proporción aumentó a más del 20% en el plan de 1954-1958. En este caso el desarrollo social abarca la enseñanza que, junto con los servicios de higiene pública, representa la mayor parte de los gastos.

109. Sin embargo, durante el período que se examina las consideraciones de orden presupuestario han fijado generalmente estrechos límites a la planificación en pro del mejoramiento de los distintos servicios sociales. En varios territorios, debido a consideraciones financieras generales, se ha reducido considerablemente la parte social de los programas de desarrollo. Pero las dificultades financieras que han limitado el alcance de los programas de desarrollo, sobre todo durante sus etapas iniciales, han podido mitigarse en ciertos territorios, como el Congo Belga, el Africa Occidental Francesa, la Costa de Oro y Nigeria, al acelerarse el ritmo del crecimiento económico como resultado del aumento del volumen y valor de las exportaciones. Ello ha permitido realizar gastos mayores en sanidad y educación, así como en otros servicios públicos, y ha posibilitado la inversión de sumas más cuantiosas en los planes de desarrollo económico y social. En otros territorios, donde el desarrollo económico marcha a un ritmo más lento, se han formulado modestos programas de desarrollo social, y para ejecutarlos se ha dependido más de la asistencia financiera de la metrópoli. Pero de una manera general hasta la fecha los territorios mismos han sufragado con sus propios recursos la mayor parte de los gastos del desarrollo social, habiendo sido posible ampliar los servicios sociales, en la mayoría de los casos, gracias a la expansión de la producción.

110. Aunque frecuentemente la proporción de los gastos totales destinada al desarrollo social ha permanecido estática en las últimas etapas de los programas de desarrollo, y en algunos casos ha disminuido, el aumento absoluto de los gastos sociales ha sido muy importante, si bien en ciertos casos ese aumento de debió en parte al mayor costo de los materiales y la mano de obra y a la desvalorización monetaria. En el caso de Nigeria, por ejemplo, la proporción de gastos sociales hechos con arreglo al plan de desarrollo de 1955-1960 bajó al 25%, en comparación con el 56% que les correspondió en el plan de 1951-1956, pero en términos monetarios esa proporción se elevó de

19.000.000 de libras en 1951-1956 a 38.000.000 en 1955-1960. Asimismo, se han producido aumentos en los gastos periódicos efectuados por los territorios en educación, sanidad, bienestar social y otros servicios y obras sociales. En varios casos las cantidades empleadas en mejoras sociales se han elevado hasta llegar a absorber la tercera parte del presupuesto de los territorios; además, los gastos periódicos totales se han elevado a nuevos niveles con el aumento de los ingresos anuales y de los costos.

111. Durante el período que se examina ha ido reconociéndose cada vez más que la eficacia del papel vital que el gobierno desempeña en el desarrollo de la política social y de los servicios sociales en expansión aumenta considerablemente con la participación amplia y efectiva de las poblaciones de los territorios en la formulación y ejecución de dicha política. La tendencia hacia esa participación ha seguido generalmente el ritmo de los cambios constitucionales. Algunos territorios han alcanzado una etapa en la cual los representantes elegidos intervienen decisivamente en la formación de la política. En algunos de ellos también se han hecho progresos en cuanto al acceso del personal autóctono a los puestos principales de la administración de los servicios sociales. En algunos territorios los programas de desarrollo de la comunidad y otros servicios afines han brindado asimismo oportunidades para la participación popular en la acción de desarrollo social que se inicia en las aldeas.

## II. BIENESTAR SOCIAL

112. La principales tendencias registradas en la evolución de las políticas de bienestar social durante el período que se examina fueron las siguientes:

a) El reconocimiento de la responsabilidad del gobierno de promover el bienestar social y la integración del trabajo de las organizaciones privadas en los programas generales;

b) La aparición de políticas sociales en las que se da mayor importancia a los aspectos constructivos y preventivos de la labor relacionada con el bienestar social, en contraposición a la consagración inicial a la labor de carácter correctivo;

c) El reconocimiento de la creciente importancia atribuida a la familia, más que al individuo, como foco principal de las actividades de bienestar social;

d) El reconocimiento de la necesidad de preparar personal autóctono.

113. Otra característica señalada del período que se examina ha sido el creciente papel que desempeña el gobierno en las actividades de bienestar social. En la mayoría de los territorios el gobierno ha aceptado la responsabilidad de la formulación de la política de bienestar social y de la coordinación de las actividades de los organismos oficiales y privados. También ha existido una pronunciada tendencia hacia la mayor participación del gobierno en las actividades de bienestar social. Los organismos privados continúan desempeñando un importante papel y en muchos casos reciben subsidios oficiales, pero en la mayoría de los territorios ya no son los únicos organismos ocupados en la labor de bienestar. Al adquirir mayor importancia el papel desempeñado por los gobiernos en la esfera del bienestar social, también se hizo más evidente la necesidad de coordinar la planificación y demás actividades de bienestar social con las de otros departamentos

técnicos de los gobiernos, especialmente los de sanidad, educación y trabajo. En varios territorios se crearon órganos consultivos para asesorar a los gobiernos, en los cuales están representados todos los departamentos de servicios sociales. Este no es sino un ejemplo de un método administrativo utilizado para lograr la vinculación más estrecha posible entre los organismos técnicos.

114. Aunque a fines del período que se examina el concepto del bienestar social como función de gobierno y en particular la organización de las actividades de bienestar social variaban considerablemente de un territorio o zona a otro—debido esto en gran parte a las diferentes tradiciones metropolitanas y a las diversas normas administrativas—los programas concebidos en esta esfera y las políticas desarrolladas en la misma consideraban invariablemente que la familia constituía el foco de las actividades de bienestar social. El debilitamiento de los lazos familiares en función de la transformación de las condiciones económicas y sociales, especialmente en los centros urbanos, ha conducido a los organismos especializados públicos y privados a establecer diversos programas de bienestar familiar en los que se combinan el asesoramiento y otras formas de asistencia familiar en la educación social de los padres y sobre todo de la madre. El objetivo de los programas consiste en estimular el progreso de la familia urbana ayudando a sus miembros a adquirir conocimientos que mejoren la vida familiar y a desarrollar nuevos intereses y un nuevo sentido de responsabilidad social en un medio en transformación.

115. En los territorios africanos bajo administración del Reino Unido, los servicios sociales se desarrollaron a raíz de los problemas planteados por la industrialización, la rápida expansión de los centros urbanos y los cambios registrados en la estructura social de la población indígena. El objetivo básico del Gobierno era lograr que hubiera cooperación entre las autoridades y las entidades privadas mediante el estímulo y la creación de organizaciones de beneficencia, instituciones comunales y órganos de los gobiernos locales a fin de desarrollar diversos servicios con el apoyo y la participación de la población. La magnitud de la iniciativa oficial varía de un lugar a otro. En algunos territorios los programas de bienestar social en pequeña escala administrados por el gobierno complementaban la obra de las organizaciones privadas y de los departamentos de sanidad y de educación. En otros territorios la participación del gobierno se halla más desarrollada, y en la mayoría de los casos se han establecido departamentos gubernamentales especiales, encargados de ayudar directamente al público y de fomentar y coordinar las actividades de las organizaciones existentes. Nyasalandia, Bechuania, Basutolandia y Swazilandia carecen de departamentos separados de bienestar social, si bien en Nyasalandia se ha encomendado a un funcionario de la Administración la tarea de coordinar las actividades de bienestar, con la cooperación de funcionarios del ramo.

116. En otro grupo de territorios, tales como Rhodesia del Norte, Nigeria y Sierra Leona, se crearon y ampliaron durante el período que se examina Departamentos de Bienestar Social. En Kenia los servicios de bienestar social fueron encomendados al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y al Ministerio de Administración Local, Higiene y Vivienda.

117. En los territorios del Caribe bajo administración del Reino Unido, la transición de una política

fundada en la labor de organizaciones privadas, subvencionadas a veces con fondos públicos, a aquella en la cual el gobierno acepta la responsabilidad general de promover el bienestar social mediante sistemas coordinados en los cuales se emplean los servicios de personal profesionalmente calificado, había sido llevada a cabo en 1950. Durante los años siguientes se produjo una expansión continua de los servicios oficiales. En los territorios del Asia sudoriental y del Pacífico bajo administración del Reino Unido las formas más avanzadas de programas y organizaciones de bienestar social se encuentran en Singapur y en Hong Kong, donde las medidas de socorro de la posguerra se ampliaron para organizar vastos programas de bienestar social a largo plazo. En cambio las políticas y programas de los territorios del pacífico occidental sólo son elementales.

118. En el Congo Belga la transición de la política de posguerra, en la cual la labor de bienestar social estaba casi exclusivamente en manos de las misiones o de organizaciones industriales privadas, a aquella en la cual el Estado participa mucho más en la formulación y ejecución de la política, se produjo en una etapa inicial del período que se examina. Durante la misma, y merced al impulso de la acción oficial, se estableció un programa de bienestar, destinado principalmente a mantener la vida familiar en el nuevo medio característico de los centros urbanos.

119. En los territorios franceses, al iniciarse el período que se examina, las actividades oficiales en materia de bienestar social dependían casi por entero de los servicios de sanidad. Las organizaciones de beneficencia privada prestaban la mayoría de los servicios que no revestían carácter médico, ya fuera por haberseles encomendado o por propia iniciativa. En 1951 se estableció un servicio social en cada una de las Federaciones y muchos de los territorios, que cuenta con trabajadores sociales profesionales, inclusive algunos de formación local, quienes prestan especial atención a los servicios de bienestar familiar.

120. En Alaska, Hawaii y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos la mayoría de las actividades de bienestar social realizadas durante el período que se examina han estado encomendadas a organismos del gobierno independientes de los departamentos de bienestar, cuya función principal consiste en prestar asistencia financiera y atender a las personas necesitadas.

#### *Servicios de protección a la familia*

121. Como resultado de la evolución registrada durante todo el período y continuada en la actualidad en muchos territorios no autónomos, la estructura social tradicional, en la cual el individuo y la familia desempeñan papeles claramente definidos, están sufriendo considerables modificaciones por efecto de influencias externas tales como la transición de una economía de subsistencia a una economía monetaria, la educación, las oportunidades de empleo fuera del hogar y comunicaciones más desarrolladas. Donde más se ha observado que los tradicionales vínculos familiares se han debilitado o, a veces, desaparecido es en las ciudades. En ellas la familia ha dejado de ser una parte integrante de una estructura más amplia, y la unión de los elementos familiares sobrevive principalmente gracias a la relación entre cónyuges y no a la alianza de dos familias hacia las cuales los cónyuges se sentían especialmente obligados. Si bien es cierto que el individuo tiene así mayor libertad para hallar el lugar que le corresponde

en la sociedad, este nuevo tipo de vida familiar urbana plantea con frecuencia nuevos problemas. Entre ellos cabe mencionar los matrimonios inestables, la delincuencia de menores, la vivienda deficiente, el hacinamiento, el desempleo y el subempleo, y la insuficiencia de ingresos. Otro importante factor es el cambio en la condición jurídica y social de la mujer.

122. La urgente necesidad de emprender una acción social contra los factores que causan la inseguridad, la miseria y la desorganización familiar y suministrar asistencia a los menesterosos ha dado lugar a la creación de diversos servicios de bienestar social en los territorios no autónomos. En muchos territorios se prestan servicios sociales especiales de protección a la familia y al niño por conducto de los centros de asistencia social; centros de protección infantil, dispensarios de higiene materno-infantil y organizaciones femeninas. En el Congo Belga y en los territorios bajo administración francesa la forma más característica de las actividades de asistencia social ha sido establecer un sistema de centros de asistencia social, cuya función principal consiste en fomentar un nivel de vida familiar más elevado y ayudar a las familias a adaptarse a las nuevas condiciones de vida urbana. La mayoría de esos centros han sido establecidos en el período que se examina, y en el Congo Belga su número en 1957 era seis veces mayor que en 1948.

123. Estos servicios han contribuido al bienestar y estabilidad de la vida urbana en ciertos territorios. En particular, han ayudado a la mujer a ajustarse a las nuevas condiciones de vida urbana y a mejorar su condición jurídica y social. Aun cuando estos servicios sólo se hallaban, en la mayoría de los territorios, en las zonas urbanas, también se han establecido en los distritos rurales de algunos territorios como el Congo Belga y los territorios británicos del África oriental.

#### *Servicios de protección a la infancia*

124. Como se verá más adelante, el predominio de la gente joven en la población constituye una característica demográfica especial de la mayoría de los territorios no autónomos. Por lo tanto, es en el sector infantil de la población donde el problema de la nutrición deficiente puede resolverse de la manera más eficaz. Actualmente el suministro de comidas gratuitas o a bajo costo a los escolares, así como a los niños en edad preescolar, constituye un medio ampliamente difundido para combatir los efectos de la pobreza familiar y, en cierta medida, los del conocimiento insuficiente acerca del valor dietético de los alimentos, con la consiguiente deficiencia de la nutrición que ello acarrea. En el período que se examina, en la mayoría de los territorios se prestó creciente atención a los programas de alimentación infantil y, en particular, al suministro de comidas escolares. En algunos territorios, como la Guayana Británica, Trinidad y Tabago, Hong Kong y Singapur, el suministro de leche y de comida a los escolares se hallaba aún en una fase inicial y en otros, como Barbada, se limitaba principalmente a los niños desnutridos o menesterosos; pero al finalizar el período que se examina, en otros territorios, como Alaska y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, se atendía a una proporción considerable de niños, particularmente en las escuelas. En muchos casos ha aumentado el alcance de los programas oficiales de alimentación escolar y ha mejorado la calidad de los alimentos suministrados. En ciertos casos esto se ha debido ante todo a la ayuda prestada por el UNICEF y por organizaciones tales

como la Cruz Roja. Uganda, Rhodesia del Norte y otros territorios de África y de otros continentes todavía no habían previsto, en el período que se examina, el suministro de almuerzos escolares.

125. En muchos territorios se han tomado medidas para organizar servicios de guarderías diurnas (fuera de las escuelas de párvulos, casas-cuna o jardines de infantes que forman parte de los sistemas escolares ya existentes) para lactantes y niños en edad preescolar cuyas madres trabajan o proceden de hogares donde reinan condiciones malas o deficientes. Muchos de los servicios de esta última clase están administrados por organizaciones voluntarias o por los municipios, con ayuda—en algunos casos—de los gobiernos.

126. En aquellos territorios en que era necesario proporcionar alojamiento y cuidados a los niños desamparados, el orfanato tradicional constituía el prototipo del servicio suministrado. En general, estaban administrados por organizaciones de beneficencia privadas o por organismos religiosos locales que recibían subsidios o donaciones del gobierno. Aunque era cada vez mayor la preferencia que se daba a que los huérfanos y niños desamparados fuesen colocados en hogares adoptivos con arreglo a programas organizados al efecto, sólo contaban con tales programas muy pocos territorios, a saber: Alaska, Hawaii, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Gibraltar y Chipre y, en una escala limitada, Bermuda, Dominica, Granada, Jamaica y Trinidad. En Nigeria y Zanzibar también se estaba empezando a practicar la colocación de niños en hogares adoptivos.

#### *Asistencia pública*

127. Durante este período se ha hecho más aguda la necesidad de adoptar medidas de asistencia pública, sobre todo en aquellos territorios y zonas donde, debido al crecimiento industrial y urbano, tienden a derrumbarse las tradiciones de ayuda mutua. En 1956, en muchos territorios se había promulgado ya legislación de asistencia pública, y en todos los territorios existían elementos de asistencia pública a personas y familias en situación precaria. Sin embargo, sólo en pocos territorios se han iniciado programas de gran amplitud. Buena parte de la labor realizada en este campo estuvo a cargo de organizaciones filantrópicas y de beneficencia, religiosas o seculares, aunque en muchas partes estas actividades de las organizaciones privadas eran complementadas por los gobiernos, sea mediante programas públicos de alcance limitado, o bien mediante el suministro de fondos a las organizaciones privadas. En algunos territorios se ha proporcionado ayuda a las familias mediante pagos en efectivo o socorro en especie mediante programas de asistencia del gobierno, si bien los pagos efectuados en virtud de dichos programas han sido bajos, y muchas veces inferiores a los niveles mínimos necesarios para la subsistencia.

128. En ciertos territorios como Hong Kong, Singapur, Jamaica, Trinidad y la Isla Mauricio, donde se han planteado graves problemas debidos a la gran densidad de población, el empleo insuficiente y el desempleo, se ha ampliado notablemente el alcance de la legislación relativa a la asistencia pública. Se han coordinado los recursos de los organismos privados y oficiales. La Comisión toma nota de que en algunos territorios se ha observado una tendencia pronunciada a tratar de rehabilitar a los beneficiarios de asistencia para que se independicen de la ayuda ajena, tendencia que, a juicio de la Comisión, debe fomentarse.

### *Bienestar de los ancianos*

129. Aunque, por tradición, en muchos de los territorios no autónomos las personas ancianas reciben a menudo asistencia y apoyo como miembros de familias grandes o de otras unidades sociales, con el crecimiento de las clases de asalariados y de los centros urbanos, y con el aumento de las nuevas agrupaciones profesionales y sociales, un número cada vez mayor queda fuera del alcance de la protección tradicional. Este proceso iba acelerándose al final del período que se examina.

130. Aunque en algunos territorios las instituciones y hospicios para ancianos constituyen la única o principal forma de asistencia pública a la ancianidad, en otros, donde se ha introducido la asistencia a los ancianos en forma de socorro de tipo general o de pensiones de vejez, la asistencia en instituciones es complemento del socorro externo. La administración de estas instituciones, que incluyen enfermerías para ancianos enfermos, está por lo general encomendada a las autoridades locales o a organismos de beneficencia, que a menudo son de carácter religioso, muchos de los cuales reciben asignaciones per cápita o subsidios fijos del gobierno. Unicamente en los territorios bajo administración de los Estados Unidos existían programas de pensiones de ancianidad y programas de seguros para los ancianos. También había programas legales de pensiones de ancianidad en ciertos territorios del Reino Unido, tales como Guayana Británica, Trinidad, Barbada, Bahamas, Mauricio y Brunéi. Todos estos programas estaban sujetos a rígidas comprobaciones de medios económicos, salvo en el caso de los programas de Mauricio, donde la comprobación quedó abolida en 1957, y Brunéi; y, a pesar de varias revisiones posteriores, la asistencia suministrada con arreglo a la mayoría de estos programas continúa siendo insuficiente. En los territorios africanos la atención a los ancianos sigue prestándose en gran parte dentro del marco tradicional de la sociedad y no hay indicios de asistencia pública a la ancianidad.

### *Bienestar de los jóvenes*

131. En muchos territorios reciben cada vez más atención los aspectos social y recreativo del bienestar de la juventud y las autoridades públicas y entidades particulares han establecido durante este período normas generales para satisfacer las necesidades de las nuevas generaciones. Una de las principales finalidades de los programas de bienestar de la juventud era proporcionar facilidades recreativas como campos de juego y de deportes y centros, albergues o campamentos para los jóvenes; estos programas son ejecutados individual o conjuntamente por los departamentos de protección social, las autoridades docentes, los municipios y las organizaciones privadas. Otra esfera de acción es el fomento de clubs y otras actividades recreativas entre las agrupaciones juveniles en las que se destacan actividades dirigidas por los mismos jóvenes. En algunos territorios también comenzó a prestarse mayor atención a la formación de dirigentes para estas actividades.

### *Delincuencia de menores*

132. Durante el período que se examina, se ha prestado gran atención al problema de la delincuencia juvenil, cuya urgencia creciente se reconoció en general en la mayoría de los territorios a que afecta. La información estadística fragmentaria de que se dispone<sup>22</sup> parece

indicar que, a excepción de territorios urbanos densamente poblados, como Singapur y uno que otro más, tales como Hawaii, la incidencia de la delincuencia juvenil es pequeña en relación al tamaño de la población y también en comparación con la incidencia de la delincuencia en los propios países metropolitanos, más adelantados y prósperos.

133. En muchos territorios, los métodos punitivos han sido sustituidos por métodos educativos de tratamiento que tienen por objeto readaptar a los menores delincuentes. Además, los tribunales penales están siendo sustituidos por instituciones de carácter especial, generalmente en forma de tribunales de menores, cuyos propósitos al ocuparse de menores hallados culpables de la infracción son de naturaleza educativa, protectora y correctiva.

134. Las medidas legislativas y los métodos de tratamiento varían según los territorios. En algunos territorios no se conocían aún leyes especiales sobre la delincuencia de menores. En algunos otros, la legislación relativa a la delincuencia juvenil se ha promulgado pero no se ha aplicado en todo el territorio. En otros muchos territorios, la legislación fue ya introducida antes del período que se examina, y la revisión de la legislación existente se ha ocupado principalmente de mejorar y ampliar ciertos procedimientos, de resolver detalles prácticos y de modificar la legislación local para ajustarla mejor a las disposiciones aplicables con arreglo a las leyes metropolitanas. Ejemplo de esto último son los territorios bajo la administración del Reino Unido.

135. Por lo general, rara vez ingresan los delincuentes juveniles en instituciones. En la medida de lo posible, el tratamiento se aplica en libertad, ya sea en régimen de prueba y medidas afines, o mediante medidas como amonestación, repatriación, multas, reparación de daños o colocación en hogares adoptivos. Durante este período, se ha ido extendiendo y generalizando en muchos territorios la aplicación de los métodos de tratamiento en régimen de libertad que ya existían y, en muchos, se han implantado nuevos métodos inspirados en los sistemas de la metrópoli.

136. En algunos territorios todavía se recurre a la detención de los delincuentes jóvenes de menos de 17 años, aunque en todos los territorios del Reino Unido no puede detenerse a ningún niño menor de 14 años y estos niños junto con los jóvenes de 14 a 17 años se envían por lo general a instituciones especiales conocidas con el nombre de escuelas aprobadas. Allí donde se creía necesario cierto tipo de tratamiento institucional para los delincuentes jóvenes podían utilizarse las instituciones penales y correccionales para adultos; aunque por lo general se hace una separación de delincuentes jóvenes y delincuentes adultos y en algunos territorios se habían establecido instituciones especiales para el tratamiento a largo plazo de los delincuentes jóvenes mayores de 16 años. En otros territorios, tales como el Congo Belga, los territorios bajo administración francesa, Nueva Guinea Neerlandesa y Papua, las formas de tratamiento institucional a que se recurría para los menores eran las instituciones penales y correccionales de adultos, si bien casi siempre se mantenía a los delincuentes juveniles en locales separados de los reclusos adultos y en general se les daba trato especial.

137. En los territorios del Reino Unido se ha utilizado cada vez más el sistema del régimen de prueba tanto para los delincuentes adultos como para los jóvenes, aunque todavía queda margen considerable para

<sup>22</sup> A/4181, cuadro 4.

ampliar este servicio esencialmente preventivo. En la mayoría de los otros territorios, el régimen de prueba o bien no se utiliza en absoluto o se aplica sólo a una proporción relativamente pequeña de los menores declarados culpables.

138. Los castigos corporales no se habían aplicado nunca o habían sido abolidos desde hacía mucho tiempo en los territorios de Bélgica, Francia, Países Bajos y Estados Unidos. Por otra parte, en muchos territorios del Reino Unido al final del período que se examina sigue utilizándose el castigo corporal de los menores por orden de los tribunales, aunque el Gobierno del Reino Unido considera actualmente que no es un método satisfactorio de tratamiento y que debe ser reemplazado por otros procedimientos.

139. La Comisión ha tomado nota de todas estas medidas, pero no ha podido llegar a la conclusión, a base de los datos de que dispone, de que haya disminuido considerablemente la incidencia de la delincuencia juvenil en los territorios durante el período que se examina. Estima que las proporciones del problema permiten actualmente resolverlo. A su juicio, es probable que se obtengan mejores resultados con un sistema preventivo que con uno correctivo. Entre los factores que contribuyen podrían contarse los tugurios y los resultados de la disgregación de la vida familiar ocasionada por una industrialización y urbanización desorientadas. La insuficiencia de los servicios de enseñanza para los niños de 10 a 16 años y la falta de empleo remunerada adecuado y suficiente para los jóvenes durante sus años formativos parecen agravar la situación. Por consiguiente, en estas esferas de desarrollo social es donde una acción gubernamental enérgica podría tratar en forma útil de impedir que surja la delincuencia juvenil.

#### *Atención a las personas físicamente impedidas*

140. La forma de abordar el problema de rehabilitación de personas impedidas en los territorios recibió poca atención durante el período a que se refiere este informe. Hasta muy recientemente, el cuidado y rehabilitación de las personas impedidas se había encomendado a organizaciones privadas e instituciones de beneficencia. En las colectividades tradicionalmente rurales el cuidado de las personas impedidas seguía confiado a su familia. La actitud de la gente en lo que atañe al cuidado y la rehabilitación de las personas impedidas evolucionó poco a poco, debido especialmente al hecho de que en los centros urbanos las personas impedidas se encontraban generalmente faltas del apoyo que tradicionalmente les brindaban sus allegados. Por consiguiente, un número cada vez mayor de personas físicamente impedidas depende ahora del Estado o de las autoridades locales para su manutención. En casi todos los territorios autónomos son todavía las organizaciones de beneficencia las que generalmente se ocupan de ayudar a las personas impedidas. En los territorios donde los gobiernos no habían adoptado disposiciones completas para proteger a los impedidos, suelen suministrar fondos para ayudar a las personas inválidas, en virtud de programas de socorro a los pobres y por conducto de los departamentos de bienestar social o de organizaciones de beneficencia privadas. En muchos territorios se proporciona atención médica a las personas físicamente impedidas en los hospitales del gobierno o éste subvenciona a los hospitales de las misiones que atienden a los inválidos. En algunos territorios se han instalado hospitales ortopédicos especiales.

141. Los servicios completos e integrados de rehabilitación y capacitación profesional de personas físicamente impedidas estaban todavía en su infancia y sólo en unos pocos territorios, entre ellos Hong Kong, se habían establecido tales centros durante el período que se examina. La Comisión expresa su aprobación de las medidas adoptadas durante el período para la rehabilitación de formas especiales de invalidez, inclusive programas para niños impedidos, escuelas para niños sordomudos, tales como las de Singapur, Hong Kong, Trinidad, Rhodesia Septentrional y Madagascar, y programas terapéuticos en los territorios de los Estados Unidos. El desarrollo del cuidado y rehabilitación de ciegos revistió especial importancia, ya que el problema es de magnitud tan desconcertante. El informe preparado por una comisión que el Reino Unido nombró en 1948 indicaba que podía prevenirse del 75% al 80% de todos los casos de ceguera que se presenta en los territorios del Reino Unido. A raíz de este informe, hasta 1957 se habían establecido en esos territorios unas 50 escuelas y centros de formación. Estos, sin embargo, comprendían sólo a una fracción pequeña del enorme número de ciegos, que en una encuesta preliminar efectuada en 1956 se calculaban que ascendían a 650.000 en 39 territorios del Reino Unido. La Comisión ve con agrado las medidas adoptadas para resolver ese problema. La labor de la Real Sociedad de Ciegos del *Commonwealth*, establecida en 1950, ha ayudado a los gobiernos de los territorios a preparar sistemas permanentes de protección a los ciegos. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para impedir la alta incidencia de ceguera que puede evitarse; y la Comisión espera que la OMS y otras que se interesen puedan seguir prestando ayuda considerable en las campañas contra la catarata, el tracoma y la oncocerciasis.

142. Muchas de las enfermedades que causan invalidez física pueden impedirse mediante la aplicación de medidas higiénicas y sanitarias conocidas en los servicios sanitarios y médicos organizados. Los actuales programas que se desarrollan en los territorios no autónomos, como aquellos contra el pian, la lepra, la tuberculosis y la poliomiélitis, además de su importancia general para el progreso sanitario de los territorios, también impiden muchas formas de invalidez que, de otro modo, exigirían aumento considerable de los servicios de rehabilitación. Sin embargo, hay muchas oportunidades en los territorios para aumentar la labor preventiva en estos sectores. Idénticas consideraciones se aplican igualmente a la prevención de la ceguera causada, por ejemplo, por el tracoma y la oncocerciasis.

#### *Formación de personal*

143. El personal capacitado es indispensable para poner en práctica programas sociales eficaces, y casi todos los territorios se preocupaban por obtener personal calificado para ampliar los programas y servicios sociales. A fin de asegurar una afluencia adecuada de personal dotado de capacitación a niveles diferentes, se han ampliado los servicios territoriales de capacitación y se han adaptado los programas metropolitanos a las condiciones sociales y de ambiente de los territorios. Existe una convicción cada vez mayor de que es esencial organizar la formación profesional y preprofesional en el nivel territorial si se desea aprovechar plenamente las posibilidades que la población local ofrece a fin de poder alcanzar el progreso social, pero la falta de equilibrio entre la demanda y la oferta de personal capacitado puede atribuirse a numerosas dificultades. De éstas, dos de carácter fundamental subsisten en la

mayoría de los territorios: los fondos disponibles son inadecuados; faltan profesores e inspectores capacitados, no hay instalaciones adecuadas para la formación práctica y no se dispone de suficientes candidatos idóneos para el trabajo social.

144. En general, los trabajadores sociales adquieren formación profesional en los países metropolitanos. Durante el período que se examina, sólo en unos pocos territorios (Hong Kong, Singapur, Costa de Oro, Puerto Rico y Hawaii) se iniciaron programas graduados de servicio social así como programas de formación preprofesional dentro de instituciones de enseñanza superior. En otros territorios, los organismos oficiales encargados de administrar los servicios de bienestar social han iniciado escuelas o cursos de formación, en ciertos casos con la ayuda de colegios, universidades u organizaciones de beneficencia. Aun cuando algunos territorios carecen de medios permanentes de formación de trabajadores sociales, la preparación de personal contratado localmente, en particular en puestos subalternos, ha sido parte esencial de las actividades de los organismos territoriales de bienestar. En cuanto a la formación en el empleo y la capacitación de trabajadores auxiliares, en casi todos los territorios se observa la tendencia a servirse ante todo de cursos breves especializados para capacitar al personal auxiliar destinado a funciones concretas.

### III. DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

145. Durante el período que se estudia, la iniciación y la expansión de los programas de desarrollo de la comunidad, basados en general en los mismos principios y con los mismos propósitos aplicados a otras regiones del mundo, han adquirido una importancia creciente en los territorios no autónomos. La expresión "desarrollo de la comunidad" ha tenido amplia aceptación internacional como definición del procedimiento mediante el cual pueden encauzarse los esfuerzos de las propias poblaciones, junto con la asistencia de los gobiernos, para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades. Reconoce la importancia de las medidas que fomentan la iniciativa local para imprimir a la comunidad confianza en el esfuerzo propio. También contribuye en gran medida a contrarrestar la desintegración de la organización social y los valores tradicionales producida a menudo por los cambios económicos, y ayuda al mismo tiempo a grupos frecuentemente distintos a que adquieran un sentido de comunidad.

146. El desarrollo de la comunidad no sustituye la expansión de los servicios del gobierno. Depende de la coordinación del esfuerzo gubernamental y popular; del encauzamiento y el uso de los recursos, sobre todo en la forma en que los encarnan los servicios del gobierno, a fin de que ayuden a guiar y a dar forma al entusiasmo y la iniciativa popular.

147. Entre los aspectos de la vida comunal donde el desarrollo ha dado resultados más satisfactorios se cuentan los siguientes, con sus ejemplos respectivos: la agricultura, al mejorar la producción e introducir nuevos cultivos; la sanidad, estimulando el interés en la higiene personal y por la erradicación de las enfermedades endémicas; la enseñanza, fomentando el alfabetismo y la educación de adultos; la economía doméstica, mediante el mejoramiento de la nutrición, el vestido y el cuidado de los niños; la vivienda; y los servicios públicos, proporcionando o mejorando las comunicaciones por carretera y los suministros de agua.

La capacitación de dirigentes y de personal local es un factor de suma importancia.

148. Durante el período que se estudia, el desarrollo de la comunidad orientado por estos conceptos arraigó en muchos de los territorios. En algunos de ellos, ciertos programas que se realizaban en forma limitada o con carácter experimental fueron integrados y ampliados a fin de que abarcaran todo el territorio. Como resultado de la iniciativa y de la dirección de gente de la zona, con frecuencia la propia población inició y ejecutó proyectos sin esperar la ayuda ni la guía del gobierno. Además, en la última parte del período se intentó aplicar los principios y los métodos del desarrollo de la comunidad para resolver problemas sociales difíciles en las zonas urbanas.

149. En muchos territorios el desarrollo de la comunidad se vinculó en sus comienzos con las campañas de alfabetización. En algunos territorios estas campañas redundaron en un análisis más minucioso de los móviles e incentivos de la población rural adulta, y dieron lugar a un concepto más amplio de la educación de los adultos y de las masas. En los territorios del Reino Unido la transición desde un enfoque puramente educativo y demostrativo a un programa concertado de fomento a la iniciativa local se realizó lentamente, pero hacia 1953 los objetivos más amplios del desarrollo de la comunidad habían sido ampliamente reconocidos. En los territorios franceses y belgas la evolución del concepto de desarrollo de la comunidad siguió otro camino, en el sentido de que hizo más hincapié en los aspectos económicos que en los elementos sociales del desarrollo. En el Congo Belga se consideraba que la enseñanza para las masas constituía un elemento esencial de la reforma rural, y se manifestó una tendencia a predeterminar el tipo de preparación y formación que convendría dar a la población para que ésta pudiera llevar a cabo las necesarias mejoras rurales. No obstante, se ha comprobado que ese programa ha iniciado cambios concurrentes al crecimiento de la iniciativa individual y a la cohesión de grupo. En los territorios franceses la función del gobierno no fue tan dominante, y la forma en que se desarrollaban las actividades económicas emprendidas variaba conforme a las condiciones locales y al grado de iniciativa del pueblo. La comunidad determinaba las actividades que gozaban de prioridad, y al mismo tiempo soportaba parte de los gastos. En algunos territorios del Pacífico, tales como la Nueva Guinea Neerlandesa, las Islas Viti y Papua, los proyectos de desarrollo de la comunidad se limitaron en general a programas experimentales. Estos proyectos—que eran muy completos—no resultaron ser un método tan satisfactorio como se había previsto para el desarrollo de las comunidades de la zona del Pacífico.

150. El estudio de los métodos de organización y administración del desarrollo de la comunidad indica que el tipo de programa que parece gozar de mayor favor en los territorios no autónomos donde los métodos técnicos son más avanzados es el de alcance nacional, pero que puede funcionar sin exigir una gran reorganización de la estructura gubernamental. Estos programas han llegado a convertirse en una característica especial de los territorios africanos. En algunos, sin embargo, los programas se limitaron a una región geográfica menos extensa, como por ejemplo los proyectos experimentales o de demostración. En lo que se refiere a los métodos y las técnicas del desarrollo de la comunidad, la metodología ha experimentado una

evolución gradual del sistema de campañas al método más elástico del trabajo de grupo en colaboración con los consejos de la comunidad en las aldeas, o con las autoridades indígenas, las asociaciones de beneficencia o los organismos del gobierno local. Sin embargo, a fines del período que se examina el método de la campaña seguía siendo de mucha utilidad para concentrar la atención en los problemas prácticos y para preparar la participación activa de la población en la labor de resolver dichos problemas. La Comisión tomó nota del uso de equipos de demostración, no sólo en las campañas sino también en la labor que se realizaba en zonas limitadas, con el fin de crear y despertar el interés local y estimular los esfuerzos de la población.

151. En los casos en que se ha recurrido a los centros comunales para fomentar los programas de desarrollo de la comunidad, los resultados han sido desiguales. Con el fin de abordar los problemas rurales de una manera más flexible, se ha insistido en la formación de clubs y asociaciones privadas, y los informes procedentes de la mayor parte de los territorios indican que estas asociaciones han contribuido a infundir un nuevo espíritu a la comunidad, y en particular que han redundado en una participación mayor de las mujeres y de los jóvenes en el desarrollo de la comunidad. Se han creado consejos y comités de diversos tipos a consecuencia de la necesidad de que participen más personas en el planeamiento de los programas de bienestar rural, y de que se provea al mantenimiento diario de los servicios creados por el esfuerzo comunal. Sin embargo, se reconoce en general el principio de que el desarrollo de la comunidad debe tender a reforzar los órganos de la administración local y no a crear instituciones y servicios rivales. Cabe señalar asimismo que se han utilizado ampliamente los subsidios de ayuda como medio de fomentar la iniciativa local y el esfuerzo propio.

152. Al final del período que se estudia, los éxitos logrados en algunos territorios habían demostrado que las comunidades podían mejorar considerablemente su género de vida mediante los programas de desarrollo de la comunidad. También es significativo que en las zonas donde se habían iniciado y ampliado los programas, y donde la dirección y la participación local ha sido enérgica, 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.

153. La Comisión estima que en el Informe preliminar no había datos estadísticos ni de otra índole que indicaran que durante el período que se estudia se hubieran puesto en práctica con éxito planes de vasto alcance de desarrollo de la comunidad en los territorios. Por ejemplo, no se conocía el porcentaje de población comprendido en un plan de desarrollo de la comunidad de un determinado territorio; cuántos consejos de aldea u otros organismos locales de gobierno habían sido establecidos con atribuciones ejecutivas y financieras, ni cuántas carreteras, escuelas y hospitales había construido la población mediante su propio esfuerzo y sus propios recursos, ni cuál hubiera sido la contribución económica y de asistencia técnica y asesoramiento de los gobiernos interesados para la ejecución de los proyectos de la comunidad. La Comisión considera que convendría iniciar en una fecha apropiada un estudio por proyectos de las obras de desarrollo de la comunidad en el mayor número posible de territorios, a fin de

evaluar adecuadamente el alcance de las realizaciones materiales en el campo del desarrollo de la comunidad.

#### IV. CONDICIONES DEMOGRÁFICAS Y TENDENCIAS DE LA POBLACIÓN

154. La naturaleza, tamaño y tendencias dinámicas de la población de un territorio dado constituyen uno de los factores importantes que determinan su ritmo de desarrollo social y económico e influyen en la formulación de planes adecuados y eficaces de progreso. En la mayor parte de los territorios, al principio del período que se está considerando, tales factores no se podían medir exactamente con datos censales y estadísticas de nacimientos, defunciones y otros sucesos vitales. A pesar de los grandes progresos hechos en algunos territorios en materia de censos y de técnicas de registro vital, la documentación estadística sobre cambios en la población siguió siendo insuficiente en la mayoría de ellos.

155. De los pueblos que vivían en territorios no autónomos en 1956, sólo hubo datos de población, de suficiente calidad conforme a los criterios internacionales, para el 15% aproximadamente y basándose en ellos se dedujeron los cambios ocurridos durante la década anterior. Las mayores deficiencias se observaron en los territorios del África continental, donde, en la mayoría de los casos, el grueso del material demográfico existente durante todo el período consistió de cálculos basados en conjeturas más bien que en mediciones exactas. La posibilidad de mejoras importantes y rápidas en materia demográfica ha surgido después, y la gran mayoría de los territorios participará en los censos mundiales agrícolas y de población de 1960. La Comisión toma nota de que los territorios están prestando plena colaboración a la Comisión Económica para África (Naciones Unidas) para realizar una encuesta sobre las necesidades estadísticas.

156. Mediante un análisis de los datos de población disponibles se llega a algunas generalizaciones vagas pero probablemente válidas que son sumamente importante para los pueblos interesados. Con respecto a la mortalidad parece haber habido una constante reducción tanto en la tasa general como en la de mortalidad infantil.<sup>23</sup> Aunque esto representa una gran mejora en las condiciones sanitarias, en general, éstas siguieron a bajo nivel. La mortalidad sigue siendo muy elevada en los primeros años de vida; en muchos de los territorios, las defunciones ocurridas antes de los cinco años siguen representando aproximadamente el 50% del total de las defunciones.

157. Puede presumirse que muchas de ellas han sido causadas por enfermedades que en otras circunstancias se hubieran podido prevenir; pero al respecto, los datos estadísticos son muy deficientes, entre otras cosas por la gran escasez de personal médico capaz de diagnosticar correctamente las causas de defunción. El problema de suministrar el número de médicos que la población necesita sigue siendo formidable en la mayor parte de los territorios.<sup>24</sup>

158. En otro sector, en el de establecer el equilibrio deseado entre las tasas de natalidad y de mortalidad, la mayoría de los territorios no autónomos parecían entrar en una fase de transición demográfica que por lo general no es más que el mismo preludio de rápidos aumentos en los niveles de vida. Las características de esta fase son

<sup>23</sup> A/4106, apéndice, cuadro 3.

<sup>24</sup> *Ibid.*, cuadro 14.

una tasa de natalidad invariablemente alta, que en muchos territorios se acerca a la capacidad fisiológica máxima de reproducción, y una tasa de mortalidad mediana o baja. Esta combinación tiende a aumentar el tamaño de la familia media en forma tal que la proporción de los que ganan el sustento dentro de ella disminuye progresivamente a medida que aumenta el número de hijos.

159. Los resultados de una creciente divergencia entre las tasas de natalidad y de mortalidad se reflejaron también en los resultados de los censos de algunos territorios, en los que la estructura de la población se podía determinar por lo menos siguiendo los principales grupos de edades. En la mayor parte de estos territorios, los menores de 15 años comprendían una gran proporción (40% o más) de la población total, en tanto que las personas de 15 a 65 años de edad pocas veces pasaba del 55%.

160. La condición previa para el progreso económico mínimo es que la producción aumente a un ritmo superior al del aumento de la población. La población de los territorios no autónomos, según los cálculos disponibles, aumentó durante el período a un ritmo rápido, que oscilaba entre el 1,5% y 3,5% anual. En la mayoría, si no en todos los casos, el aumento de la producción se realizó a un ritmo aún mayor. Aunque las condiciones mínimas del progreso económico quedaron de este modo satisfechas, y en algunos casos sobradamente, los pueblos con un ritmo rápido de crecimiento no pudieron satisfacer con facilidad las necesidades de alimentos, vivienda y atención médica, como tampoco las de enseñanza formal y una capacitación técnica. Además, según las indicaciones más fidedignas con que se contaba al final del período, parecía que el ritmo bastante elevado de aumento de la población se mantendría y aún aceleraría en un futuro próximo en la mayor parte de los territorios no autónomos, y en consecuencia resultaba evidente que en toda planificación de desarrollo económico y social habría que tener seriamente en cuenta el factor demográfico a fin de que los objetivos perseguidos en los programas de desarrollo no se malogren a la larga por no haberse tenido debidamente en cuenta las necesidades que se debían satisfacer.

#### V. PROGRESOS REALIZADOS EN SANIDAD PÚBLICA Y NUTRICIÓN

161. La importancia de la sanidad en relación con el bienestar social y el progreso material no se ve en ninguna parte con tanta claridad como en los territorios no autónomos. La mayor parte de ellos comenzaron el período que se considera con graves deficiencias en el estado de salud de sus poblaciones en general y en los medios que se podían utilizar para mejorar el nivel sanitario. Las enfermedades no solamente causaban gran pérdida de vidas, sino que entorpecían el mejoramiento de los niveles de vida.

162. En el período que se examina se registró un mejoramiento notable de las condiciones sanitarias a consecuencia de diversos esfuerzos realizados en el plano territorial, regional e internacional que se reflejaron en mejoras estructurales y de organización en los servicios de sanidad pública, en mayores créditos presupuestarios, en descentralización de los servicios, campañas planeadas y ejecutadas con fines concretos—como la lucha contra una enfermedad muy común o la promoción del bienestar materno-infantil—y en un aumento general en los niveles de vida. Con todo, al fin del período quedaba mucho por hacer.

163. Las mejoras de organización obtenidas en los servicios sanitarios de los territorios durante este período fueron de importancia básica aunque no se esperaba poder apreciar todas sus consecuencias hasta mucho después de pasado el período que se examina. Los servicios médicos mínimos del primer momento, algunos de los cuales estaban financiados enteramente o en gran parte por misiones y otros organismos voluntarios, se fusionaron con servicios centrales públicos de medicina y sanidad. Los sistemas de administración médica y de sanidad pública de los territorios se caracterizaron por el hecho de que dependían de las autoridades públicas, ante quienes eran responsables, y éstas por lo tanto asumieron en cada caso la responsabilidad de la atención médica y de las medidas de medicina preventiva en favor de la población en su totalidad. La asistencia financiera y técnica lograda por conducto de los gobiernos territoriales, consistente principalmente en fondos locales, pero hecha con ayuda, en la mayor parte de los casos, de los Miembros administradores, permitió un aumento en los servicios médicos y de sanidad pública que pudo medirse por un aumento en el número de camas de hospital de tipo general o especializado, por la ampliación de los servicios a las zonas agrarias mediante hospitales rurales, por los centros sanitarios y las clínicas fijas o móviles de medicina y sanidad, y por la expansión del personal y de los servicios de capacitación. A los primeros planes de desarrollo que se formularon en 1946 y 1947 se agregó, en muchos territorios, una planificación sanitaria a largo plazo. En vista del valor e importancia que reviste esta planificación, la Comisión confía en que se seguirá haciendo hincapié en ella en los futuros planes de desarrollo.

164. Las regiones tropicales y semitropicales del mundo, donde están la mayor parte de los territorios no autónomos, se hallan naturalmente expuestas a mayor morbilidad y mortalidad causadas por enfermedades infecciosas y parasitarias que las zonas templadas. Los niveles relativamente bajos de vida y de tecnología de los pueblos que viven en esas regiones los han hecho más vulnerables a la enfermedad. Entre la gran variedad de enfermedades endémicas de estas zonas figuran el paludismo, el pian, la tuberculosis, la viruela, la fiebre amarilla, la lepra, las enfermedades venéreas, la disentería (amiboidea y bacilar), el tracoma, la tripanosomiasis, la bilharziasis, la filariosis y la parasitosis intestinal. Se lograron muchos triunfos en la lucha contra estas enfermedades, y los mayores progresos se realizaron en la lucha contra el paludismo, el pian, la viruela y la fiebre amarilla. En los últimos años, disminuyó la incidencia de la viruela y de la fiebre amarilla. El paludismo se erradicó en Chipre, en la Isla Mauricio y en varios territorios británicos del Caribe y Singapur. Además, en otros territorios se limitó mucho su incidencia combatiendo con éxito al mosquito anofeles. Además se lograron progresos considerables en la lucha contra la lepra y en la erradicación del pian en territorios donde se registra una alta incidencia de estas enfermedades.

165. Uno de los progresos más halagadores realizados durante el período que se considera con respecto a la atención sanitaria fue, prácticamente, la organización de campañas, a veces en gran escala, contra estas graves enfermedades. Algunas de estas campañas lograron un éxito notable y, si se las considera como ataques en masa contra las enfermedades transmisibles, han formado la vanguardia en la lucha contra la enfermedad y allanado el camino para los programas de medicina pre-

ventiva. La tuberculosis constituye un problema aparte y es actualmente motivo de preocupación. En las regiones donde esta enfermedad constituye un grave problema de sanidad pública se están tomando diversas medidas para atacarla. En unos 14 territorios, por ejemplo, se emplea la vacunación con BCG, que es una de las armas poderosas para prevenir la tuberculosis. En otros se ha recurrido a las encuestas y programas experimentales para determinar la mejor forma de abordar dicho problema. Por último, en algunos territorios, como Hong Kong, se han implantado métodos en que se coordinan la oportuna localización de casos, el tratamiento y la utilización de la quimioterapia. Se están intensificando también, como por ejemplo en Kenia, las investigaciones encaminadas a descubrir nuevos métodos de lucha contra la tuberculosis.

166. De menor importancia fueron otras enfermedades infecciosas y parasíticas como el tracoma y la oncocerciasis (que son las principales causas de ceguera en Africa), las enfermedades epidémicas de la infancia (entre las cuales surgió en los últimos años la poliomielitis en Kenia y en la Isla Mauricio), y las disenterias y diarreas, que, aunque son dolencias de menor importancia, en algunas zonas o durante ciertos años alcanzaron la proporción de graves problemas sanitarios. Las enfermedades venéreas constituyen todavía un punto de grave y quizás creciente importancia social.

167. En general, sin embargo, y a pesar de algunos notables éxitos, la lucha contra las enfermedades transmisibles en los territorios no autónomos distaba mucho de haber terminado al final del período. El total de enfermedades y defunciones causadas todavía por tales enfermedades, aun teniendo en cuenta el carácter incompleto de los datos fidedignos disponibles, era todavía excesivo en relación con los conocimientos y métodos técnicos de que se dispone para combatirlas.

168. La disminución en las tasas de mortalidad infantil<sup>25</sup> en los territorios se atribuye en parte al desarrollo gradual de los servicios de higiene materno-infantil, que en muchos territorios se iniciaron primero en las zonas urbanas con carácter voluntario, pero luego pasaron a formar parte de las organizaciones territoriales médicas y sanitarias y se extendieron a partes de la población rural. Sin embargo, al final del período que se considera esos servicios eran rudimentarios o no existían en muchas zonas rurales poco pobladas. Aun en los casos en que estaban bien establecidos, seguía habiendo una aguda necesidad de disponer de mayor número de pediatras y de más personal capacitado, así como de servicios para el cuidado de los niños. Los programas de protección de la higiene de niños en edad escolar fueron introducidos hace relativamente poco y, con pocas excepciones, no eran tantos ni estaban tan bien organizados como los servicios de higiene materno-infantil. La edad más descuidada, aparentemente, fue la de uno a cinco años. Por razones difíciles de determinar, en muchos territorios se tendió a dar a estos niños un lugar secundario en la familia y a prestarles poca atención sanitaria. La Comisión considera que la obra realizada por la Escuela de Medicina del Colegio Universitario de Ibadán, Nigeria, con el desarrollo de programas para la promoción de la sanidad de niños de edad preescolar, parece justificar que en otros territorios se estudie y se emule esta iniciativa.

169. El saneamiento del medio, aunque de suma importancia para mejorar las condiciones higiénicas de

cualquier comunidad, ha recibido en la mayoría de los territorios menos atención de la que le corresponde. Como se sabe, el origen directo de una gran parte de los sufrimientos humanos y de la pérdida de la energía vital hay que buscarlo en las malas condiciones sanitarias del medio, por ejemplo, en los sistemas defectuosos de abastecimiento de agua, en los métodos anti-higiénicos empleados en la eliminación de excrementos y en el hacinamiento en las viviendas. Los esfuerzos más enérgicos para resolver estos problemas se habían hecho en las zonas urbanas, sobre todo porque las condiciones existentes habían llegado a ser tan malas, que la realización de mejoras importantes no se había podido aplazar más bajo pretexto del costo generalmente elevado. En las zonas rurales, donde vive la gran mayoría de los habitantes de los territorios, pero donde las deficiencias del saneamiento del medio no se manifiestan de una manera tan aguda y concentrada, se había considerado que las medidas correctivas no eran demasiado urgentes hasta que se demostró que, como parte del programa de desarrollo de la comunidad, podían adoptarse, por lo menos en algunos de los casos existentes, a poco costo con la cooperación y concurso de la comunidad.

170. En varios territorios se hizo mucho por evaluar la situación y por resolver el complejo problema de la nutrición humana. Después del trabajo inicial emprendido por el Gobierno del Reino Unido en sus territorios antes de la segunda guerra mundial, se realizaron en varios territorios después de 1949 numerosas actividades—conferencias, seminarios, encuestas y programas de fomento—iniciadas o ayudadas en muchos casos por la OMS, la FAO y el UNICEF. Se considera que los resultados obtenidos son valiosos. Se han definido con más precisión algunas condiciones patológicas, entre otras el kwashiorkor, y se han resuelto más o menos definitivamente cuestiones tales como la incidencia y los medios y formas de corregir y prevenir las condiciones de nutrición insuficiente y de desnutrición.

171. Tanto la nutrición insuficiente como la desnutrición están todavía muy generalizadas en muchos territorios no autónomos, sobre todo en Africa y Asia. En las 14 encuestas realizadas en diversas regiones después de 1949, la nutrición insuficiente ha resultado ser la regla general y no la excepción. Además, esta insuficiencia ha resultado incluso ser más pronunciada debido a que en la alimentación excesivamente baja de calorías, éstas se derivaban principalmente de hidratos de carbono, al paso que la ingestión de proteínas, especialmente las de origen animal, era muy inferior a las necesidades normales.

172. Aunque el conocimiento científico para tratar y prevenir la mayor parte de los casos de desnutrición o nutrición deficiente está divulgándose rápidamente, su aplicación en los territorios más seriamente afectados, en una escala capaz de influir en las normas dietéticas de la mayoría de sus habitantes, seguía siendo al final del período que se examina una tarea principalmente para el futuro. En varios territorios se habían hecho y se seguían haciendo esfuerzos en ese sentido, en algunos casos con asistencia de la OMS, la FAO y el UNICEF, y en su mayor parte mediante programas destinados a mejorar y diversificar la producción y el consumo de alimentos, dándose importancia especial al incremento de suministros de alimentos ricos en proteína animal y vegetal. La Comisión señala a la atención la recomendación que se formula en el informe sobre los progresos logrados en los territorios, relativa a las

\* A/4128, cuadro 1.

medidas encaminadas al mejoramiento de la nutrición mediante la capacitación e instrucción en materia de nutrición, la constitución de comités nacionales de nutrición, etc.<sup>26</sup>

173. Durante el período que se examina se iniciaron en la mayoría de los territorios programas de educación sanitaria. Se estima que en muchos casos su efecto en el mejoramiento gradual de las normas sanitarias ha sido notable, aunque resulta difícil medirlo de una manera tangible.

174. En relación con sus necesidades, casi todos los territorios han tropezado durante el período de que se trata con una gran escasez de personal médico y sanitario profesional y técnicamente idóneo. En los territorios africanos continentales tomados en conjunto había una proporción de 3,1 médicos por 100.000 habitantes en 1948. Esta cifra aumentó a 3,6 médicos por 100.000 habitantes en 1956. En la primera etapa se vio claramente que la dificultad de contratar los servicios de expertos en el extranjero y de sufragar sus gastos obligaría a los territorios a depender principalmente de la capacitación ofrecida en el país y en particular de personas indígenas. Los servicios de formación profesional, aunque ampliados, sobre todo en la esfera técnica, siguen siendo inadecuados en muchos territorios. Por lo demás, aunque se han establecido escuelas aptas para capacitar en estas disciplinas, el nivel de la educación general en algunos casos no ha sido suficiente para proporcionar bastantes estudiantes para las clases ofrecidas en esas instituciones. Esta situación se observaba sobre todo en el caso de estudiantes de medicina propiamente dichos, y su solución parecía depender sobre todo del adelanto y de la expansión de la enseñanza en general.

175. Con respecto a la capacitación de indígenas para los servicios sanitarios en un plano más bajo, se han hallado menos dificultades. Durante el período que se examina se establecieron o multiplicaron en muchos territorios las escuelas para personal médico y enfermero auxiliar, parteras, inspectores sanitarios y otras categorías. Con el correr del tiempo algunas de esas escuelas han acumulado suficiente experiencia y personal docente, lo cual les permitirá ampliar sus servicios y convertirse en escuelas completas de medicina y de enfermería con programas oficiales y amplio reconocimiento de títulos. Algunos de los notables ejemplos a este respecto son la Universidad de Hong Kong y las escuelas de medicina establecidas en el Congo Belga (dos), el Africa Occidental Francesa, Nigeria, Africa oriental, Madagascar, las Islas Viti y las Indias Occidentales Británicas (una en cada una). Sin embargo, el número de estudiantes diplomados en estas instituciones de enseñanza ha seguido siendo pequeño en comparación con las necesidades actuales. La Comisión espera que el progreso realizado hasta hoy al respecto continúe aceleradamente en años venideros.

176. La asistencia prestada por los Estados Miembros administradores, así como la que se presta en el plano internacional, como la asistencia técnica de las Naciones Unidas, que ha resultado ser tan valiosa durante el período objeto de examen, serán, a juicio de la Comisión, no menos urgentemente necesarias en el porvenir, hasta que los habitantes de los territorios no autónomos y sus propias instituciones puedan hacer frente con mucha más eficacia que hoy al problema sanitario en todas sus fases, desde la lucha contra las

enfermedades transmisibles hasta la formación de personal profesional y técnico de todas categorías.

## VI. RELACIONES RACIALES Y DERECHOS HUMANOS

177. La discriminación por motivos de raza o de color siguió existiendo en algunos territorios no autónomos, especialmente en aquellos de Africa donde hay comunidades de inmigrantes. En todos estos territorios los habitantes indígenas constituyen la inmensa mayoría de la población, y los europeos suelen constituir una pequeña minoría, a pesar de lo cual han gozado de privilegios políticos, sociales y económicos que se han negado a los indígenas. No sólo se ha dado un trato desfavorable (que varía según el lugar) a los habitantes indígenas en el campo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sino que también se ha limitado su actividad en el campo económico y social y en el ejercicio de los derechos políticos. En algunos casos las prácticas discriminatorias persisten en razón de actitudes personales o de grupos, y en otros han sido reforzados por leyes y reglamentaciones. La Comisión estima que las políticas y prácticas discriminatorias por motivos de raza o de color dan lugar a antagonismos raciales que ponen en peligro el desarrollo equilibrado de los territorios en lo económico, lo social y lo educativo en condiciones de estabilidad y armonía.

178. En muchos territorios se hicieron considerables progresos durante el período que se examina en cuanto a la supresión de la discriminación racial y el mejoramiento general de las relaciones entre las razas. Es muy significativo que los territorios donde se han logrado los mayores progresos sean aquellos en que la participación de la población indígena en el desarrollo de sus territorios ha alcanzado su máximo nivel; los territorios donde las relaciones sociales suscitan todavía los problemas más difíciles son aquellos donde dicha participación ha sido mucho menor.

179. Durante el período objeto de este examen, las declaraciones oficiales de las autoridades competentes acerca de la cuestión de las relaciones raciales, variaron desde observaciones en las que se afirmaba que no había prácticas discriminatorias, hasta una condena categórica de tales prácticas con el enunciado de medidas concretas para promover mejores relaciones raciales. En general, las declaraciones de política sobre relaciones raciales tendieron a destacar que la interdependencia y cooperación raciales son importantes para el desarrollo y el adelanto de los territorios, especialmente en aquellos donde hay una pluralidad de comunidades, pero que la clave para la erradicación definitiva de la discriminación y de los antagonismos estriba en la educación de la opinión pública más bien que en la ley. En el informe sobre los progresos alcanzados no hay nada que indique que la opinión de la gran mayoría de los habitantes de estos territorios apoye en forma alguna la continuación de las prácticas discriminatorias. Por el contrario, puede pensarse con toda razón que existe una fuerte corriente de oposición a tales prácticas. La Comisión estima que una legislación adecuada, apoyada por otras medidas constructivas tales como la educación de la comunidad, constituirá un gran paso hacia la extirpación de tales prácticas.

180. Al principio del período objeto de este estudio, la distribución de los empleos en la administración pública de muchos territorios, especialmente en los de Africa, ofrecía la siguiente estructura general: los funcionarios europeos ocupaban los puestos superiores;

<sup>26</sup> A/4136, párrs. 55 a 62.

los cargos de categoría intermedia y los empleos técnicos y de oficina correspondían en su mayoría o totalmente a europeos, y, en los territorios del África oriental y central, a asiáticos, mientras que el personal indígena ocupaba los puestos subordinados y no especializados. En algunos de estos territorios existían secciones separadas del escalafón de funcionarios con distintas escalas de sueldos y salarios y condiciones de empleo diversas para diferentes clases de empleados, teniendo en cuenta la raza, a pesar de que las personas de todas las razas podían ser admitidas a los cargos superiores. En otros territorios, donde no sólo se aceptaba sino que se aplicaba en general el principio de no discriminación en los cargos de la administración pública, existía una preponderancia de funcionarios contratados en el extranjero en las categorías superiores del escalafón, debido a la falta de candidatos indígenas suficientemente calificados. La Comisión observó que durante la última parte del período se habían aprobado recomendaciones y programas más concretos en muchos territorios para aumentar los servicios de formación profesional y enseñanza superior de los indígenas, a fin de permitirles llenar puestos de mayor importancia, para establecer servicios administrativos unificados, y para fomentar la plena participación de la población local en la administración pública; hacia fines del período en la gran mayoría de los territorios no existía impedimento alguno para el ascenso de elementos indígenas a los más altos cargos de la administración pública.

181. En varios territorios con pluralidad de comunidades, la estructura de la distribución de razas en los empleos de la empresa privada se parece a la de los servicios públicos en el sentido de que los europeos u otros inmigrantes suelen ocupar los cargos directivos y los puestos de autoridad mientras que el personal indígena se dedica a las tareas de oficina y, en mayor número, al trabajo manual. Además, al principio del período que se examina existían en la mayoría de los territorios de África diferentes leyes laborales básicas aplicables a las distintas razas, o se hacían diferencias con arreglo a la condición jurídica del trabajador según su origen racial. La discriminación de esta índole había arraigado, especialmente en territorios donde la industrialización había puesto a trabajadores indígenas en competencia real o potencial con trabajadores no indígenas, y donde la situación privilegiada de este último grupo constituía una fuente de resentimiento para los demás grupos. Durante el período se registró en varios territorios una tendencia notable hacia la supresión de este tipo de prácticas y legislación duales. Las diferencias en la legislación sindical para distintos grupos raciales habían desaparecido en gran parte, pero al final del período que se examina aún había sindicatos separados para estos grupos en algunos territorios.

182. En la región del Caribe y en las más desarrolladas de Asia y el Pacífico, la integración de las comunidades inmigrantes e indígenas continuó progresando en la esfera económica y en otros campos durante todo el período. Pero en otros territorios como Papua, la Nueva Guinea Neerlandesa, las Islas Viti, y notablemente en los africanos, seguía prevaleciendo en diversos grados la separación de actividades económicas en grupos, con predominio de un determinado grupo racial. En estos Territorios la producción agropecuaria para la venta y la exportación ha sido la principal fuente de adelanto económico de las poblaciones indígenas. Con la ayuda del cooperativismo, la comercialización racionalizada y los planes de estabilización de los precios,

a la vez que mediante el mejoramiento de los cultivos y las técnicas de producción, las poblaciones indígenas han desempeñado un papel cada vez más importante y eficaz en la producción para la exportación, así como para el consumo local.

183. Por otra parte, las plantaciones y las minas en las cuales la participación de la población autóctona se limita en gran parte a aportar mano de obra no calificada, así como la exportación e importación al por mayor y el conjunto de los servicios económicos como la banca, la construcción, la ingeniería y el transporte que se han desarrollado en torno de ellos, así como las industrias de elaboración manufacturera, seguían estando principalmente en manos de europeos u otros no indígenas. La intervención del pueblo indígena en estas empresas no ha ido por lo general mucho más allá del desempeño de funciones en el plano administrativo intermedio. Con pocas excepciones, sólo participan en la propiedad o la administración de comercios minoristas sin importancia, pequeñas empresas de transporte por carretera y otras empresas por el estilo. En algunos territorios se impide a los habitantes indígenas tener en propiedad o explotar yacimientos de minerales, lo cual ha contribuido también a limitar sus oportunidades de progreso económico.

184. No obstante, en la mayoría de los casos la separación entre las diferentes actividades económicas ya no estaba determinada por una política o por prejuicios sobre la capacidad de los indígenas para participar en actividades complejas de la economía. Pero los indígenas atraviesan esas líneas divisorias con frecuencia cada vez mayor, y el que esa tendencia se intensifique depende del tiempo que requieren para adquirir capacitación y capital. La mayoría de los gobiernos y muchas empresas privadas promueven activamente la adopción de medidas para que la población indígena desempeñe un papel más importante en todas las ramas de la economía, por ejemplo, la concesión de ascensos de la categoría de obrero no calificado a la de obrero calificado y de ésta a puestos de responsabilidad y autoridad, el otorgamiento de créditos, la formación y el estímulo para el establecimiento de empresas independientes, la reforma del régimen de tenencia de tierras y la organización de un servicio de préstamos para modernizar y extender la agricultura y la ganadería. En los territorios, sobre todo en aquellos donde el pueblo participaba plenamente en la formulación de la política económica y educativa y en la planificación y ejecución de programas de desarrollo económico, se estaba formando un ambiente favorable a esta evolución.

185. Las declaraciones sobre política económica formuladas durante el período que se comenta en muchos territorios no autónomos han puesto de relieve la importancia que tienen la participación de la población indígena en el desarrollo económico y el libre acceso de los habitantes, sin excepciones, a todas las ramas de la actividad económica en la agricultura, la industria y el comercio. En algunos de estos territorios se han adoptado medidas especiales para suprimir los obstáculos a la participación de la población indígena en la actividad agrícola e industrial e impulsar a los habitantes locales a dedicarse más a producir para la exportación y el comercio exterior. Además, durante el período que se examina se abolieron o liberalizaron la mayor parte de las disposiciones discriminatorias contra los habitantes indígenas que dificultaban su participación en determinadas funciones económicas.

186. En la mayoría de los territorios no autónomos la distribución y utilización de la tierra, que es elemento básico de la estructura social y de la riqueza económica, influyen directa y fundamentalmente en todos los aspectos de las relaciones raciales. Los gobiernos han ejercido en la mayoría de los territorios varias formas de intervención en materia de tierras y derechos sobre ellas, para proteger los intereses de la población indígena; en algunos casos se ha estimulado, al mismo tiempo, la participación no indígena en el desarrollo económico. En algunos territorios africanos se adjudicaron y arrendaron muchas tierras a personas no indígenas antes del período que se examina y en los años inmediatamente posteriores a la guerra, pero en la mayoría de los casos el proceso de enajenación había disminuido considerablemente a fines del período que se comenta. Donde existen conflictos, éstos se han originado generalmente en situaciones creadas por enajenaciones anteriores y porque la actitud de los indígenas ha cambiado en virtud del aumento de la población y del creciente anhelo de alcanzar un nivel de vida mejor. En algunos territorios, tales como el Congo Belga, Nyasalandia, Borneo Septentrional y las Islas Cook, se ha reducido la superficie de la tierra enajenada anteriormente y al mismo tiempo se ha logrado algún progreso en la tarea de modificar los regímenes indígenas de tenencia de la tierra a fin de facilitar el desarrollo económico.

187. La enseñanza constituye uno de los campos más importantes en que las poblaciones indígenas se han visto en posición desventajosa con respecto al goce de servicios y oportunidades. Si bien se acepta en los territorios no autónomos el principio de impartir enseñanza a todos los niños de edad escolar sin distinción de raza, mediante un régimen educativo integrado, este principio aún no se aplica universalmente. En muchos territorios siguen existiendo sistemas educativos separados e incluso distintas escuelas, tanto en el ciclo secundario como en el primario. Las disparidades que se observan en la calidad de la enseñanza indican desigualdades que en todos los casos son desventajosas para la población indígena. Durante el período que se comenta se logró algún progreso, pues en algunos territorios, por ejemplo, en los administrados por Francia, los sistemas escolares separados fueron reemplazados por sistemas unificados para todos los niños sin excepción de raza, color, ni religión. En otros, se aceptó una política de integración gradual. En contraste con la situación en los ciclos primario y secundario, las instituciones de enseñanza superior de los territorios no autónomos, son interraciales tanto en teoría como en la práctica, y no hay en ellas discriminación racial. En el capítulo de este informe relativo a la situación de la enseñanza, la Comisión ha expresado con más detalle sus opiniones sobre este asunto.

188. La Comisión reconoce y acoge con satisfacción el progreso logrado durante el período que se examina con respecto a la abolición de varias formas de discriminación racial y al mejoramiento de las relaciones raciales, pues considera que la discriminación constituye no sólo una violación de los derechos humanos, sino también un obstáculo al progreso en todos los campos. La Comisión opina que, sea cual fuere el origen de las políticas y prácticas discriminatorias por motivos de raza y color, su perpetuación en cualquier forma sólo puede dar lugar a la desunión y que, en consecuencia, deben desplegarse esfuerzos incansables para abolirlas lo antes posible y promover la armonía racial. La Co-

misión considera que debe atacarse el problema de las relaciones sociales en todas las esferas de actividad de los territorios. Las medidas para resolverlo deben incluir la extensión a todos los habitantes del pleno ejercicio de los derechos políticos fundamentales, tales como el derecho al voto. Estima que el establecimiento de la igualdad política entre todos los miembros de las comunidades multirraciales constituirá el medio más rápido para eliminar la discriminación y los privilegios minoritarios que a menudo la originan, y para crear naciones unidas por una lealtad común que trascienda las consideraciones raciales. Sólo mediante una acción sabia en todos los terrenos, inclusive el político, podrá eliminarse la discriminación racial.

## VII. CONDICIÓN DE LA MUJER

189. Los cambios sociales y económicos ocurridos en el período de posguerra han modificado fundamentalmente el papel desempeñado por la mujer en la sociedad tradicional de muchos territorios no autónomos, y ha realzado su papel en otras. En las sociedades predominantemente rurales cuya economía es de subsistencia este cambio se ha puesto de manifiesto en la constante disminución de antiguos prejuicios contra el envío de las niñas a la escuela y en la preferencia que con fines matrimoniales demuestran los varones de la generación actual por muchachas con educación y una cultura equivalentes a las propias. En regiones tales como Alaska, Hawaii, los territorios del Caribe y algunas regiones de Nigeria y Sierra Leona, donde la mujer había logrado ya una condición social y jurídica equivalente a la de los hombres, se ha observado una tendencia a su participación más activa en la vida política, social y económica de la comunidad.

190. El paso de muchos de los territorios a una economía monetaria brindó a muchas mujeres la posibilidad de alcanzar cierta independencia económica, como consecuencia de mayores oportunidades para producir bienes destinados al mercado, más bien que a la subsistencia, y para trabajar en empleos remunerados. En algunos territorios, como por ejemplo los del Africa occidental, donde las costumbres siempre han permitido que las mujeres dispongan libremente del producto de sus bienes o se dediquen a actividades lucrativas, siempre existió una clase de mujeres comerciantes; muchas de éstas han constituido asociaciones profesionales o cooperativas. En casi todos los territorios ha aumentado el número de mujeres en empleos remunerados, y también ha subido en muchos el porcentaje femenino en el total de la fuerza del trabajo.<sup>27</sup> En la mayoría de los casos las mujeres ocupan los empleos peor remunerados y, salvo en los territorios administrados por Francia y los Estados Unidos, donde se ha venido aplicando el principio de salario igual por trabajo de igual valor, las mujeres reciben generalmente una remuneración menor que los hombres por el mismo trabajo, salvo en los empleos oficiales de algunos otros territorios. La Comisión destacó la importancia de que reciban igual remuneración los hombres y mujeres que desempeñen labores de igual valor. Si bien algunos miembros consideraron que debía llegarse a esa igualdad mediante procesos de negociación colectiva o algún otro mecanismo, otros opinaron que el principio debe quedar establecido en la legislación, aun en los casos en que la negociación colectiva constituya el mejor procedimiento para fijar los salarios.

<sup>27</sup> A/4193, párrs. 35-41.

191. Ha habido cierto aumento en el número de mujeres que ingresan en las diversas profesiones. Al final del período que se examina había aumentado el número de maestras y enfermeras en casi todos los territorios, y en algunos de ellos más mujeres ingresaban con éxito en profesiones tales como la medicina y el derecho. Esta tendencia ha sido más pronunciada en los territorios donde han existido desde hace largo tiempo instituciones de enseñanza superior.

192. En casi todos los territorios no autónomos existen medidas de protección a las trabajadoras, en aspectos tales como el trabajo nocturno, la licencia de maternidad y otras medidas de bienestar social. La legislación laboral en muchos territorios se ha modificado a fin de dar mayor protección a la mujer. Sin embargo, ciertas cuestiones como el aprendizaje, mejores oportunidades en la industria y la participación en las organizaciones de trabajadores sólo comienza a adquirir importancia en algunos de los territorios más industrializados y hasta el momento no tienen particular significado para las trabajadoras.

193. Para que la mujer no sólo obtenga los mismos derechos que el hombre, sino que además goce de ellos plenamente y cumpla con sus obligaciones en iguales condiciones que el hombre, es esencial que se le den las mismas oportunidades de enseñanza y de formación profesional.<sup>28</sup> Al mejorar la educación en los territorios no autónomos en el período de posguerra, la matrícula de niñas en relación con la de niños ha aumentado en casi todos los territorios. Se ha logrado que la merma sea menor, pero el progreso en este terreno ha sido más limitado en el caso de las niñas que en el de los niños. En los últimos años la matrícula femenina ha aumentado con ritmo creciente y en las escuelas secundarias la enseñanza profesional se ha reforzado y ampliado. También se ha dado mayor importancia a la enseñanza integral de las labores del hogar mediante cursos en economía doméstica y puericultura.

194. La formación profesional de muchachas sigue estando limitada por lo general a la enseñanza y a la enfermería. En este sector, se van ofreciendo más oportunidades para la formación profesional y se reconoce cada vez más la necesidad de elevar las condiciones sociales y mejorar las condiciones materiales de esas trabajadoras y de prepararlas para cargos de responsabilidad y autoridad. Con la creación de institutos universitarios en los territorios, la enseñanza superior está ahora más al alcance de la mujer que antes, cuando las únicas oportunidades que se le ofrecían eran en instituciones del extranjero. Sin embargo, la disparidad entre la enseñanza para niñas y para niños llega hasta ese nivel y, por regla general, va disminuyendo con bastante lentitud.

195. Durante el período se ha reconocido cada vez más la importante función de la mujer en el progreso y el bienestar de la comunidad. En la mayoría de los territorios los Estados Miembros Administradores han adoptado medidas especiales con el fin de elevar el nivel de la enseñanza de la mujer adulta. Las actividades de educación femenina estuvieron principalmente a cargo de los servicios de asistencia social y de desarrollo de la comunidad, que mediante la organización de grupos femeninos se dedicaron de preferencia a los aspectos domésticos y familiares del mejoramiento social. En muchos territorios, la institución de servicios de protección a la madre y al niño ha ayudado a estimular en la mujer el interés por su propio bienestar. Mediante

estas actividades, se estimuló a las mujeres para que desarrollasen un papel vital en los planes de desarrollo de la comunidad.

196. Por consiguiente, en general puede decirse que en los territorios no autónomos los cambios económicos y sociales brindan nuevas oportunidades a la mujer. Además, en virtud de las leyes territoriales o, en el caso de los territorios bajo administración francesa, de las leyes metropolitanas, el matrimonio da a la mujer una condición jurídica individual con derechos personales y de propiedad distintos de los que tenía con arreglo al derecho tradicional. No obstante, a fines del período se encontraban esas oportunidades principalmente en las zonas urbanas. Aunque queda mucho por hacer, el progreso logrado denota que ha cambiado la actitud social y oficial con respecto a la condición de la mujer, y que se reconocen sus derechos como persona.

#### VIII. RELACIONES ENTRE TRABAJADORES Y EMPLEADORES

197. Con el acelerado aumento del empleo asalariado, los problemas del trabajo han asumido en muchos de los territorios no autónomos nuevas dimensiones y una complejidad mayor. Ello ha exigido que se preste más atención que antes a la política con respecto a sus más amplias consecuencias en los sectores social y económico. A fines del período contaba la mayoría de los territorios con legislación del trabajo por la cual se establecían normas sanitarias, de seguridad y bienestar, reglamentación de la jornada de trabajo, determinación de edad mínima para el empleo y medidas de protección de los salarios. La política obrera que se formuló durante el período abarca cuestiones tales como el mejoramiento de las relaciones de trabajo, la libertad de asociación de los trabajadores, la consideración de problemas de la mano de obra tales como el desempleo, el trabajo migratorio y la productividad, y el establecimiento de medidas generales de seguridad social.

198. A pesar de los factores que propendían a retardar el desarrollo de la acción colectiva en las relaciones obreras, durante el período que se examina los sindicatos de los territorios adquirieron una importancia cada vez mayor. El derecho de asociación quedó reconocido plenamente en la mayoría de los territorios, y en los del Reino Unido y Francia aumentó considerablemente el número de organizaciones de empleadores y trabajadores.<sup>29</sup>

199. Por otra parte, ha variado muchísimo el recurso a la negociación colectiva para fijar salarios mínimos y reglamentar las horas y condiciones de trabajo. En los territorios del Reino Unido, si bien el objetivo a que se tiende es la negociación colectiva, sólo se logró esto en forma limitada, dadas las condiciones económicas imperantes, y se utilizaron ampliamente los consejos industriales paritarios, los consejos oficiales de salarios y las juntas consultivas. En todo el período fue ampliándose el alcance de los acuerdos colectivos, de la legislación sobre consejos de salarios y del sistema paritario permanente; el procedimiento de fijación de salarios mínimos se restringió en su aplicación con el fin de no comprometer el desarrollo ulterior de la negociación colectiva. En los territorios franceses los salarios mínimos que se establecieron por disposición gubernamental, en virtud del Código del Trabajo de 1952, podían complementarse por medio de acuerdos colectivos. Esta práctica se siguió en distinto grado: los acuerdos semejantes se concertaron a menudo en Africa

<sup>28</sup> Véase también *Situación de la enseñanza*, párrs. 292-296.

<sup>29</sup> A/4124, sección I, C.

Occidental Francesa y en Africa Ecuatorial Francesa. Estaba bien desarrollado el procedimiento de negociación colectiva en los territorios de los Estados Unidos, donde al mismo tiempo el sistema de fijación de salarios mínimos prescribe las tarifas de salarios aplicables a una proporción importante de trabajadores. La negociación colectiva y los acuerdos colectivos no se empleaban en Papua ni en el Congo Belga para reglamentar los salarios y las horas y condiciones de trabajo, lo cual se estableció principalmente por medio de disposiciones gubernamentales.

200. En su informe correspondiente a 1958, aunque la Comisión reconoció que es necesario utilizar órganos oficiales para fijar los salarios y establecer las horas y condiciones de trabajo, expresó el deseo de que se llegase lo antes posible a la negociación de contratos colectivos entre las organizaciones patronales y obreras. En general los gobiernos metropolitanos aceptaron durante el período la propuesta de que se fomentase la negociación colectiva y en la práctica eran más frecuentes dichas negociaciones como medio por el cual se determinaban los salarios, las horas y ciertas condiciones de trabajo. Sin embargo, la Comisión juzga que requiere una vigilancia constante el grado en que puede limitarse el campo de actividad de los sindicatos mediante la reglamentación gubernamental detallada de salarios y horas y condiciones de trabajo. La Comisión toma nota de la observación hecha por la OIT en la publicación titulada *African Labour Survey* (1958), en el sentido de que en los territorios del Africa central y oriental bajo administración del Reino Unido se desconoce casi por completo la negociación colectiva entre organizaciones patronales y obreras, y de que en varios informes de los departamentos de trabajo de esos territorios se citan casos de empleadores que se resisten a reunirse con los representantes sindicales para celebrar negociaciones. Según el *Survey*, es evidente que en muchos territorios de aquella región el ambiente dista mucho de ser propicio para la negociación colectiva; las diferencias sociales son grandes y los sindicatos son, en muchos casos, pequeños y débiles y los empleadores no están dispuestos a reconocerles su carácter representativo. Por otra parte, se destaca que en Kenia ya existían en 1956 57 órganos consultivos mixtos encargados de la negociación, y que en Rhodesia del Norte la negociación colectiva se viene realizando desde 1949 en la importante industria minera. Además, se han realizado progresos considerables en esos y otros territorios de la región desde el final del período que se examina.

201. La Comisión advierte que en algunos territorios hay requisitos jurídicos de carácter complicado para los sindicatos indígenas, en particular por lo que hace a su formación, reconocimiento y registro, y no parece que con dichos requisitos se fomenta el rápido desarrollo de estas organizaciones. Aunque es probable que por motivo de las condiciones reinantes haya resultado más difícil en algunos territorios que en otros adelantar lo suficiente en la simplificación de las formalidades y los requisitos jurídicos especiales—y aunque la finalidad de muchos de estos requisitos pueda ser la protección del propio trabajador indígena—la Comisión juzga que la finalidad de la política debe consistir en simplificar tales requisitos, a fin que la manera de hacer esto tenga que variar según las condiciones locales.

202. La legislación sindical separada para los diferentes grupos raciales desapareció en su mayoría durante el período. La Comisión estima que como cuestión de principio y en vista de las dificultades y la tirantez

que se plantean inevitablemente cuando está en vigor una legislación separada, el objetivo de la política debe ser el de aplicar a todos los sectores de la comunidad la misma legislación con respecto al derecho de los trabajadores a organizarse. Además, continuaba la existencia de sindicatos distintos para los grupos de diferente raza en algunos territorios a fines del período. Aunque la libertad de asociación implica necesariamente el derecho de los miembros de una asociación a determinar los criterios que han de seguirse para la admisión de miembros en la misma, a la Comisión le preocupa el peligro inherente en la organización sobre una base racial. Juzga que los sindicatos deben constituirse sin distinción de raza, origen nacional ni afiliación política y que deben determinar sus objetivos sindicales sobre la base de los intereses comunes de índole económica y social de todos los trabajadores.

203. Por lo general el desarrollo de las organizaciones obreras en los territorios era insuficiente para el amplio desarrollo de las prácticas de negociación colectiva. Esto se debió en parte a lo siguiente: la masa de miembros de los sindicatos es muy fluctuante, el número de los que pagan sus cotizaciones es insignificante y se producen conflictos de jurisdicción y rivalidades personales y políticas. Parecía evidente en varios casos que se podía contribuir grandemente al establecimiento de relaciones armónicas en la industria de los territorios si fuera reconocida por una proporción mucho mayor de la población trabajadora la necesidad de tener organizaciones representativas, basadas en una masa de miembros cotizantes estable, para representar sus intereses profesionales. La Comisión confía en que se realizará esto y juzga que puede acelerarse con medidas tendientes a mejorar la formación de dirigentes y organizadores sindicales. La información que tuvo ante sí la Comisión en períodos anteriores de sesiones indicaba que en muchas fuentes se proporcionaban oportunidades para la enseñanza sindical. Opina que la enseñanza de las relaciones industriales puede ser particularmente valiosa en tres campos, a saber: a) como medio de facilitar a los jefes de empresa y a los dirigentes sindicales el estudio general de los problemas que surjan entre el personal y la dirección, y el de las relaciones humanas en la industria; b) por las facilidades que ofrece a los funcionarios sindicales para familiarizarse con la aplicación de métodos apropiados en sus actividades cotidianas, tales como los métodos administrativos en general, los de contabilidad, lanzamiento de campañas para el aumento de miembros, etc.; y c) en la aplicación de un programa de educación obrera que facilite la educación del trabajador y del miembro de un sindicato en los principios sindicales.

204. La Comisión advierte que en muchos territorios se organizaron oficinas de colocación y que en algunos se procura especialmente ayudar a los jóvenes a encontrar empleo. Acoge con agrado este suceso, no solamente como medio de poner en contacto a los patronos y trabajadores sino también de realizar estudios y averiguaciones que puedan contribuir al aprovechamiento de la mano de obra disponible en forma más eficaz y científica.

205. Se ha realizado algún progreso en el sentido de abolir el trabajo obligatorio o forzoso, que a fines de este período se practicaba en unos cuantos territorios (Congo Belga, Bechuania, Gambia, Kenia, Uganda, Islas Viti y Papua) y comprendía una o más formas de trabajo obligatorio (cultivo para la producción de alimentos, trabajo de porteador y obras públicas) que

—según lo dispuesto por la Convención de 1930 de la OIT—pueden emplearse en un periodo de transición “únicamente para fines públicos y a título excepcional”. Además, si bien la legislación de cierto número de territorios determina la imposición de sanciones de carácter penal cuando hay violación de los contratos de trabajo, la tendencia general del desarrollo social, la sustitución de los convenios orales de duración corta o indeterminada por los contratos escritos, así como la modernización de la legislación del trabajo, han reducido el número de demandas juntamente con la gravedad de las penas y, en algunos casos, han producido la abolición total de las medidas de carácter penal.

206. La Comisión ha examinado la tendencia y la política referente a los salarios con relación a la productividad del trabajo.<sup>30</sup> En muchos territorios se promulgaron nuevas leyes relativas a las horas de trabajo y en otros quedaron ampliadas y perfeccionadas las leyes existentes. Había una tendencia general a la reducción progresiva de las horas de trabajo.

207. Se comunicó un gran adelanto en la reducción de las prácticas nocivas y los abusos asociados al empleo de niños y de trabajadores jóvenes. Aunque esto requiere la adopción de medidas remediales de carácter muy amplio, la experiencia ha demostrado que puede acometerse sin demora mediante la legislación del trabajo. En lo tocante a las medidas encaminadas a proteger a las asalariadas, la Comisión advirtió que si bien muchas de dichas medidas estaban incorporadas desde hace tiempo en la legislación de los territorios, se realizaron mayores progresos al respecto durante el periodo.

#### IX. SEGURIDAD SOCIAL

208. Aun cuando en los territorios no autónomos (a excepción de Chipre, Gibraltar y las Islas Vírgenes de los Estados Unidos) no se han establecido sistemas de seguridad social de gran amplitud con carácter general como ocurre en los países muy industrializados, durante el periodo que se examina se promulgaron o ampliaron en muchos territorios medidas destinadas a dar a los trabajadores una protección efectiva contra los accidentes del trabajo y otros riesgos, y se ha venido reconociendo cada vez más la importancia de esas medidas como medio de contar con una fuerza de trabajo estable.

209. En 1946, las leyes de la mayoría de los territorios ya disponían la prestación de indemnizaciones por accidentes del trabajo. En muchos casos, esas compensaciones han sido ampliadas o modificadas en el periodo que se examina. En algunos países donde se aplicaba a la población indígena escalas de compensación diferentes de las que se aplicaban a la población no indígena, esas diferencias se han ido reduciendo, como por ejemplo en Rhodesia del Norte, o suprimiendo por completo, como en el Africa Ecuatorial Francesa, el Africa Occidental Francesa y la Somalia bajo administración francesa. Además, en algunos territorios, se hicieron extensivos los sistemas a toda clase de accidentes y a los trabajadores de todas clases. En otros territorios, también se han ampliado los beneficios de las leyes a los trabajadores agrícolas, pero, en cambio, en otros, aún existen restricciones que excluyen a los asalariados de ciertas actividades profesionales del alcance de las reglamentaciones, o que se fundan en el género o causa del accidente o en la clase de empresa.

<sup>30</sup> Véase tercera parte, párrs. 36-44.

210. En ciertos territorios se han adoptado disposiciones relativas a la indemnización por enfermedades profesionales, y se han introducido mejoras en los programas existentes por lo que se refiere a la ampliación del seguro médico e indemnizaciones en casos de incapacidad temporal, incapacidad permanente o defunción. En algunos territorios los empleadores han instaurado servicios médicos para los trabajadores; también se observa una tendencia creciente a compensar en efectivo las prestaciones por enfermedad. Asimismo, en algunos territorios se han tomado medidas a favor de la mujer trabajadora.

211. En el Congo Belga, el Africa Occidental Francesa, Madagascar, Gibraltar, Chipre, las Islas Falkland (Malvinas), Singapur y Mauricio se iniciaron programas de pensiones de vejez a los que contribuyen con aportaciones los propios beneficiarios. En la última etapa del periodo, se han efectuado en otros territorios, especialmente en los de la región del Caribe, estudios sobre la posibilidad de adoptar esos programas. La Comisión expresa la esperanza de que se tomarán medidas para dar cumplimiento a las propuestas que se desprendan de esos estudios, y para efectuar estudios en otros territorios cuyo desarrollo económico permite suponer que tales medidas darán fruto.

212. En la mayoría de los territorios no autónomos apenas si había planes de subsidios familiares en el periodo que se examina y los pocos que existían se limitaban principalmente a los funcionarios públicos y eran de alcance limitado. Se han establecido en los territorios franceses de ultramar y en el Congo Belga planes más amplios de subsidios familiares que abarcan a un mayor número de asalariados. El régimen francés iniciado en 1956 consiste en cuatro clases de prestaciones: subsidio familiar, subsidio prenatal, subsidio por maternidad y subsidios familiares propiamente dichos. Los fondos para estas prestaciones proceden de las aportaciones obligatorias de los empleadores, complementadas en ciertos casos por fondos públicos y administradas por juntas integradas por un número igual de funcionarios y representantes de los trabajadores y de los empleadores. En virtud del sistema belga, introducido en 1952, los empleadores son responsables de las prestaciones y, aun cuando en su mayoría aplicaban la legislación, se observó que en las empresas pequeñas y medianas los empleadores tendían a dar preferencia a los trabajadores solteros. A juicio de la Comisión, las prestaciones familiares asociadas al empleo pueden producir dificultades y no deben considerarse como un sustitutivo satisfactorio del establecimiento de un sistema de salarios que permita a todos los trabajadores mantener un nivel de vida satisfactorio.

#### X. COOPERATIVAS

213. El movimiento cooperativista ya existía en algunos territorios no autónomos antes de la segunda guerra mundial, pero hasta el periodo que se examina no evidenció una gran tendencia expansiva. Como consecuencia del ímpetu del crecimiento económico y de la mayor insistencia de los gobiernos metropolitanos en el desarrollo de las cooperativas, éstas adquirieron más importancia para el desarrollo económico. En muchos territorios, el desarrollo del cooperativismo ha estado íntimamente asociado a la expansión de la economía de mercado, la evolución de los pequeños agricultores de una economía de subsistencia a una economía de cultivos comerciales; la aceptación, por parte de las poblaciones indígenas, del principio del cooperativismo puede

atribuirse a que se dan cuenta de la necesidad de sistemas más eficaces de organización y producción.

214. Tal vez el índice más acertado del continuo desarrollo que ha experimentado el movimiento cooperativo en el período sea el hecho de que entre 1945 y 1955<sup>31</sup> se ha quintuplicado el número de cooperativas. Han tenido un éxito particular en los territorios del Reino Unido, donde entre 1945 y 1958 el número de sociedades inscritas ascendió de 1.881 a más de 9.000, el número de afiliados que han pagado las cuotas íntegras, de 261.000 a 1.158.000 y el valor de productos vendidos de 1.900.000 a 48.900.000 libras esterlinas. No obstante, el desarrollo de las cooperativas no ha sido uniforme en todos los territorios. En algunos, tales como lo que están bajo administración del Reino Unido, si bien los gobiernos fomentan activamente el cooperativismo, su desarrollo se ha visto demorado por ciertos factores, entre los cuales cabe señalar la falta de personal capacitado y eficiente y la necesidad de comprender a fondo los principios y prácticas del cooperativismo. En otros territorios, inclusive el Congo Belga y los que se hallan bajo administración francesa, el crecimiento de un movimiento cooperativista general es un acontecimiento relativamente reciente.

215. Se ha venido prestando una atención cada vez mayor para el desarrollo de las cooperativas de crédito, que suelen estar estrechamente asociadas a las cooperativas de comercialización. Entre 1945 y 1956, el número de cooperativas de crédito en algunos territorios ha llegado a cuadruplicarse, aproximadamente y sus recursos financieros se elevaron mucho más.<sup>32</sup> En algunos territorios, las sociedades de ahorro y de crédito han fundado bancos cooperativos que están llamados a ejercer una influencia creciente en la vida financiera de esos territorios. En 1958, las sociedades cooperativas en los territorios del Reino Unido habían concedido préstamos a sus afiliados por valor de 12.700.000 libras esterlinas.

216. Al final del período que se examina, las sociedades cooperativas de comercialización de la producción constituían el segundo grupo principal de cooperativas en los territorios y, en realidad, en la mayoría de las regiones, son más importantes que cualquier otro grupo de cooperativas. El desarrollo de las cooperativas agrícolas, a diferencia de las de comercialización, parece haber sido lento. Sin duda alguna, habrán de desempeñar un papel más importante cuando las labores de cultivo se hayan mecanizado más ampliamente y la falta de instrucción de la población rural, la fragmentación de predios así como, en algunos casos, el régimen de tenencia de tierras cesen de constituir un obstáculo para las empresas en gran escala.

217. Aunque el número de cooperativas de consumo se ha decuplicado,<sup>33</sup> no parece que los territorios hayan alcanzado la madurez necesaria para fomentar y desarrollar un próspero movimiento cooperativo de consumo. Las cooperativas de consumo han tropezado con grandes dificultades en la mayoría de las regiones, debido principalmente a la falta de conocimientos, de capital y de experiencia, así como a otros factores. No obstante, en los territorios del Reino Unido alcanzaron en 1958 un volumen de venta de 12.900.000 libras esterlinas. La Comisión tomó nota de la existencia de otras formas de actividad cooperativa en los territorios, tales como

sociedades de vivienda y edificación, que han avanzado considerablemente durante el período y sociedades de pesca y de ayuda mutua.

218. De modo general se acepta que para poder establecer servicios en todo el país, es preciso instaurar organismos centrales fuertes. En el período que se examina, no se ha progresado mucho en ese sentido, y, en muchos casos, los gobiernos se han encargado de funciones tales como fomento, educación, inspección e intervención de cuentas. No obstante, el cooperativismo ha conseguido progresar más en la fundación de uniones regionales que prestan servicio a grupos de cooperativas especializadas. En los territorios africanos se han hecho muy numerosas las uniones de las sociedades de comercialización de productos.

## XI. INFORMACIÓN DEL PÚBLICO

219. Durante el período que se examina, ha aumentado considerablemente en los territorios no autónomos la demanda de medios audiovisuales eficaces con fines de información y del desarrollo de medios para facilitar la formulación y expresión de la opinión pública. Mientras en algunos territorios registró escasos progresos o no varió la utilización de los medios de información, en general se ha observado un aumento cuantitativo en los medios de información: se publicaron más diarios y revistas, ha aumentado la tirada y el número de emisoras, así como las horas de transmisión y los receptores; los cines aumentaron su capacidad y ha habido más camiones destinados a proyecciones cinematográficas en las zonas rurales, y aumentaron las películas producidas en el país. Se ha comprobado, sobre todo en Africa, que no sólo ha aumentado el número de diarios y revistas, sino también el número de los idiomas, con frecuencia vernáculos, en que se editan dichas publicaciones. El desarrollo ulterior de la prensa tropieza, sin embargo, con diversos obstáculos. Entre ellos cabe mencionar el problema que plantea la gran cantidad de analfabetos que en algunos territorios constituye más del 90% de la población. Un segundo obstáculo lo constituye con frecuencia el bajo nivel periodístico de las publicaciones. Otro obstáculo es la escasez y el elevado precio del papel de periódico y, con frecuencia, la anticuada maquinaria de las imprentas.

220. De todos los medios de información, la radio ha realizado los progresos más notables durante el período que se estudia. Eran muy pocos los territorios que en 1956 no disponían de servicios propios de emisión directa o redifusión, y en la mayoría de los territorios restantes aumentó considerablemente la potencia de dichos servicios prolongándose el tiempo de las emisiones, al paso que se multiplicaba varias veces el número de receptores de propiedad individual.

221. Se ha hecho mucho más patente la necesidad de dar formación profesional a personal indígena, sobre todo en los servicios de información del público. Se ha enviado al extranjero a periodistas que se perfeccionan en las redacciones de órganos prestigiosos de la prensa, utilizándose en algunos territorios y regiones cursos de formación profesional. Las emisoras de radio de las metrópolis ayudan a las de los territorios, facilitándoles personal, asesoramiento técnico y transcripciones y dándoles la posibilidad de instruirse en sus propios establecimientos. En los países administradores se ha dado formación en lo que concierne a la producción de películas y de medios audiovisuales, en com-

<sup>31</sup> A/4114, apéndice.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

pañías cinematográficas de reconocido prestigio; dentro de los territorios se ha contado para ello con la ayuda de dichas compañías o de empresas productoras locales recientemente establecidas, así como con "escuelas de cine" organizadas a tal fin.

222. Todo esto, sin embargo, sólo constituye un primer paso al que tendrán que seguir otros muchos, antes de que los medios de información alcancen un nivel proporcionado a los servicios que han de prestar en los territorios que se encuentran en un proceso de rápida evolución.

#### D. Situación de la enseñanza

##### I. POLÍTICAS Y EVOLUCIÓN GENERALES

223. Al iniciarse el período que se examina, la mayoría de los territorios sólo contaban con sistemas educativos rudimentarios; en muchos de ellos, la enseñanza había tenido como principal función preparar escribientes y otro personal semicalificado para los servicios administrativos y las actividades comerciales y, de manera más general, difundir las primeras letras en estrecha vinculación con las misiones religiosas, sobre las que recaía la principal responsabilidad por el establecimiento, dirección y funcionamiento de las escuelas. Por una parte era evidente la difusión del analfabetismo en varios territorios y, por otra parte, la opinión pública no había llegado aún a sentir la necesidad de aumentar los servicios educativos en gran escala y rápidamente. Entre los mayores obstáculos que dificultaban esta expansión se contaba la insuficiencia de edificios, de suministros y de equipo de capital, y la falta de maestros y personal administrativo capacitado—este factor era el más grave, en vista del tiempo necesario para subsanar esta deficiencia. Además, pese a que todas las políticas educativas de los primeros años de posguerra preveían la expansión de los sistemas, diferían en su manera de abordar el problema, debido a que en los propios territorios se perseguían distintos objetivos finales. En muchos de ellos, la política educativa formaba parte de un proceso de evolución paulatina hacia la autonomía, en tanto que en otros estaba encaminada a promover la asimilación de los territorios a los países metropolitanos. Ello dio lugar a diferencias en los planes de estudio y en la importancia relativa asignada a los distintos niveles y tipos de enseñanza.

224. En algunos casos, la evolución de los territorios no autónomos hacia la autonomía o la independencia fue anterior al establecimiento de sistemas adecuados de enseñanza. En la mayoría de los territorios que alcanzaron su autonomía, la última información transmitida demuestra que al llegar a ella, el aspecto educativo de su infraestructura económica y social dejaba aún mucho que desear. En la mayoría de los casos, las últimas tasas de analfabetismo comunicadas eran relativamente elevadas; frecuentemente, la educación primaria gratuita y obligatoria era sólo un objetivo distante al que se aspiraba, y el número de personas a las que se capacitaba para el ejercicio de oficios y profesiones no llegaba a satisfacer la demanda de sus servicios.

225. Salvo unos pocos territorios excepcionalmente situados, con poblaciones relativamente pequeñas y una larga historia de desarrollo, puede aplicarse la misma descripción a los territorios no autónomos en general. Al concluir el período que se examina, se habían definido y comprendido, más claramente que nunca, los objetivos de la política educativa en los territorios no

autónomos, y se los había vinculado en forma más positiva y enérgica a las necesidades de un pueblo que se aproximaba a la plena autonomía. La expansión de los servicios, de las matriculas y de las promociones de personas instruidas y capacitadas estaba en pleno desarrollo en casi todos los territorios, y resultan sorprendentes los progresos efectuados cuando se los compara con la situación en 1946. Sin embargo, los sistemas educativos siguen presentando defectos y deficiencias considerables en cuanto a cantidad y calidad, no sólo cuando se los compara con los objetivos reconocidos universalmente, sino también en relación a las necesidades inmediatas de los propios territorios, en vista de su desarrollo económico y administrativo. Los esfuerzos para aumentar aún más rápidamente los servicios educativos tropezaron con los mismos obstáculos: especialmente, la competencia de otros servicios en la distribución de los fondos públicos, la economía aún no desarrollada o desequilibrada de muchos territorios, el aumento en los costos de construcción, de los materiales y de los salarios, y el efecto adverso del crecimiento demográfico del 2 al 3% anual.

226. Durante todo el período que se examina, la Comisión ha definido la educación en los territorios no autónomos, ha determinado los objetivos a que debe aspirarse al aplicar los principios definidos, y ha tomado nota con satisfacción de los esfuerzos realizados por todos los Estados Miembros administradores para incluir estos principios en su política. Considera que estas definiciones siguen siendo válidas, y que se las debe reafirmar como un ejemplo de la evolución del punto de vista de las Naciones Unidas, que combina los mejores conceptos prácticos de los Estados Miembros administradores con los de aquellos Estados cuyos propios conocimientos y experiencia representan una contribución particularmente valiosa en esta materia.

227. En sus estudios especiales sobre la situación de la educación en los territorios no autónomos en los años 1950, 1953 y 1956,<sup>34</sup> la Comisión subrayó la importancia decisiva de la educación para el progreso en todos los demás campos de desarrollo, especialmente como requisito indispensable para mejorar el nivel de vida. Se consideró también que la enseñanza es una parte integrante del progreso general, encaminado a lograr el máximo desarrollo posible del individuo en la sociedad cambiante, al adiestrarlo en el empleo de los instrumentos de progreso económico, social y político que le permitirá alcanzar la plenitud del gobierno propio. La Comisión declaró que era necesario establecer sistemas de enseñanza primaria, secundaria y superior que satisficieran las necesidades de todos, cualquiera fuera su sexo, raza, religión o situación económica o social, y que preparasen satisfactoriamente para el ejercicio de la ciudadanía. En su resolución 1049 (XI) de 20 de febrero de 1957, la Asamblea recomendó a los Estados Miembros administradores que, teniendo en cuenta las necesidades de la población de los territorios, considerasen la preparación de planes con objetivos y plazos precisados—como ya ocurría en algunos territorios—sobre los diferentes aspectos del desarrollo de la educación.

228. En su último estudio sobre la situación de la enseñanza en los territorios no autónomos, la Comisión

<sup>34</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quinto período de sesiones, Suplemento No. 17 (A/1303/Rev.1), segunda parte; Ibid., octavo período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/2465), segunda parte; Ibid., undécimo período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/3127), segunda parte.*

tomó nota de que los Estados Miembros administradores se adherían en general a los principios y objetivos expuestos por la Asamblea General, y trataban de dar en breve plazo y con la mayor amplitud posible a las poblaciones interesadas plenas oportunidades para la educación. Pudo observarse un progreso apreciable en la expansión de los servicios, de las matrículas y de los gastos destinados a la enseñanza; sin embargo, también era evidente que quedaban vastas zonas en que los servicios educativos no satisfacían las necesidades de la población y su urgente deseo de instrucción. Una de las deficiencias más evidentes en estos resultados es la alta proporción de analfabetos existente en muchos territorios: en efecto, la Comisión reiteró su criterio expresado nueve años antes, de que la supresión del analfabetismo era un problema de máxima urgencia en la mayoría de los territorios.<sup>35</sup> Cuando la Asamblea General examinó el informe de la Comisión, tomó nota en particular, al aprobar la resolución 1463 (XIV) del 12 de diciembre de 1959 que habían sido "muy lentos" los progresos registrados en esa esfera.

229. El alcance de las tareas educativas que están todavía sin emprender—y que en medida cada vez mayor recaerán sobre las propias poblaciones, por medio de sus instituciones representativas, y sobre sus propios recursos—no debe restar importancia a los resultados logrados desde 1946. La Comisión observa, como indicio notable del progreso realizado, que según los cálculos de la UNESCO la matrícula escolar ha aumentado en aproximadamente el 90% en todos los territorios, en los 10 años posteriores a 1946.<sup>36</sup> Esta cifra representa un aumento anual del 6,6% en las matrículas durante la década que fue más del doble del de la población en edad escolar. No menos importancia tenían el aumento de la calidad, más difícil de expresar en términos estadísticos, y la relativa expansión tanto de los servicios como del número de graduados de la enseñanza secundaria y superior, y en materia de formación profesional. También era verdad que los servicios prestados y los resultados logrados hasta entonces habían estimulado en muchos casos una demanda aún mayor de oportunidades educativas.

230. La Comisión también ha observado en varias ocasiones que los Estados Miembros administradores han venido aceptando cada vez más el principio de la planificación sistemática para lograr objetivos concretos en la enseñanza, principio que apoya plenamente la Asamblea General. En la práctica, ésta ha sido una de las características más salientes del período que se examina. Los Estados Miembros administradores y las autoridades territoriales formularon planes escalonados y completos para ampliar los sistemas de enseñanza. En general, la ampliación de la enseñanza ha sido planificada como parte de programas más amplios de desarrollo económico y social, gracias a los fondos aportados por los Estados Miembros administradores; dentro de este marco más amplio, se ha atribuido en general un lugar de importancia a la educación. Con el desarrollo de las instituciones políticas de los territorios, la ampliación o la nueva formulación de los planes educativos, la reforma de los plazos intermedios y la fijación de nuevos objetivos y plazos ha llegado a estar en muchos casos encomendada a dichas instituciones. La Comisión se complace en comprobar que los representantes electos de las poblaciones reafirmaban los principios de

la planificación para el porvenir, así como en observar que, en muchos casos, la aplicación de estos principios experimentaba frecuentes modificaciones y mejoras, ajustándose a las expresiones mutables de las necesidades no sólo de los sistemas de enseñanza como tales, sino de los demás aspectos principales del desarrollo social, económico y administrativo, con los que estaba tan estrechamente relacionada la educación.

231. En sí mismo, este proceso de traspaso gradual de responsabilidad a los organismos territoriales de raigambre popular constituye una nueva característica saliente del período que se considera. En términos más generales, esta tendencia ha sido parte esencial de la evolución constitucional. Además, la Comisión ha sostenido constantemente que en el campo de la enseñanza académica sólo pueden lograrse los objetivos de la educación cuando los habitantes de los territorios cooperen efectivamente en la formulación de la política educativa y a la administración del sistema de enseñanza. Por ello se ha estimado que no sólo corresponde a los Estados Miembros administradores dedicar su propia experiencia y sus recursos al establecimiento de sistemas de enseñanza sino crear oportunidades para que la opinión pública pueda ejercer cada vez mayor influencia en la dirección y mejoramiento de dichos sistemas, inclusive en el financiamiento de los mismos.

232. A causa de los cambios fundamentales que están ocurriendo rápidamente en los territorios, y que aproximan aún más el logro de los objetivos proclamados en el Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas, ha adquirido mayor urgencia aún el colocar a las propias poblaciones en situación de determinar los tipos de enseñanza que requieren y la manera en que la enseñanza puede contribuir al ejercicio de sus responsabilidades cívicas. En su resolución 1050 (XI) de 20 de febrero de 1957, la Asamblea General recomienda a los Estados Miembros administradores que intensifiquen sus esfuerzos en pro del establecimiento, en los territorios donde todavía no funcionan, de organizaciones locales dotadas de suficientes recursos económicos para cumplir con su misión e integradas con naturales del lugar debidamente capacitados que tengan a su cargo la determinación de la política educativa así como la ejecución de los programas de enseñanza.

233. La medida en que el proceso de la participación de los habitantes en las políticas educativas y en la administración de la enseñanza ha avanzado en los territorios después de 1946 ha sido determinada en particular por las reformas constitucionales. También ha dependido en parte de los acontecimientos ocurridos en la estructura del gobierno local dentro de los territorios, especialmente en los casos en que dichos acontecimientos han entrañado la responsabilidad de la gestión fiscal en el plano local, y, en términos más generales, ha dependido del concepto básico de la enseñanza, de los programas de educación para las masas y el desarrollo de la comunidad, y del surgimiento de formas de opinión pública mejor definidas. Con respecto a todas estas cuestiones se ha registrado una gran diversidad en el ritmo y en la naturaleza de los cambios. En algunos territorios, las políticas de largo plazo han impulsado los cambios; en otros, ha habido una tendencia a aplazarlos hasta una fecha ulterior en la evolución política de los territorios. Especialmente en la segunda mitad del período que se examina, las políticas educativas de los territorios han sido determinadas directamente en número apreciable por las legislaciones territoriales plenamente representativas o representa-

<sup>35</sup> *Ibid.*, decimocuarto período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/4111), segunda parte, párrs. 10-20, 44.

<sup>36</sup> A/4131, párr. 14 y cuadro 1.

tivas de una gran mayoría, o por juntas de educación con atribuciones para formular políticas. En la mayoría de estos territorios, en la zona del Caribe, en Asia y en Africa, representantes electos de la población han asumido desde entonces atribuciones ministeriales. Durante todo el período se han desarrollado otras formas de representación de los habitantes indígenas en las políticas educativas y en la administración de los sistemas de enseñanza, tales como la representación en consejos centrales en los planos federal y regional, que determinan las políticas educativas o prestan su asesoramiento previo a la adopción de dichas políticas, la participación en organismos privados que comparten con los gobiernos las funciones administrativas o de asesoramiento, y la participación en asociaciones de maestros o en agrupaciones de padres de alumnos y maestros con representación en los organismos territoriales y locales de enseñanza. Por otra parte, durante el período que se estudia hubo algunos territorios en los que, según el Informe sobre el progreso alcanzado por los territorios no autónomos, los habitantes no participan en la preparación de las políticas educativas y programas de enseñanza o en los que esta participación acaba apenas de comenzar.

234. La Comisión ha observado que en la restitución de las atribuciones administrativas, que estaban antes en manos de una fiscalización centralizada, se puede descubrir una tendencia hacia la fiscalización local (en oposición a la territorial) de la enseñanza. En varios territorios de Africa bajo administración del Reino Unido, por ejemplo, las autoridades locales que tienen a su cargo la enseñanza coordinan con las autoridades de la administración local de Africa la labor de las misiones religiosas o de otros organismos privados en sus distritos, preparando planes para desarrollos futuros y asignando fondos recaudados localmente o proporcionados por el gobierno central. La Comisión acoge con agrado estos hechos, pero se da cuenta de las dificultades que pueden surgir cuando las autoridades locales docentes posean las atribuciones administrativas pero no los recursos financieros necesarios para ejercer sus responsabilidades en el campo de la educación primaria.

235. La Comisión ha tomado nota de otras formas bajo las cuales se han dado más atribuciones a las autoridades locales para fiscalizar la enseñanza, tales como el nombramiento de personal indígena para ocupar puestos directivos de la administración territorial, el nombramiento de maestros indígenas en las escuelas y la representación de grupos de maestros y de maestros y padres de alumnos en los órganos territoriales y locales de enseñanza. Todas estas formas de participación de los habitantes en las actividades de enseñanza necesitan aliento y ampliación a fin de que en cada comunidad la enseñanza pueda convertirse en parte vital del proceso global de desarrollo. En la actualidad, la población indígena tiene más posibilidades de influir sobre la política y los programas de enseñanza participando en conferencias metropolitanas o regionales.

236. En resumen, la Comisión sigue opinando que los más rápidos adelantos en materia de educación suelen obtenerse cuando los habitantes participan en la mayor medida posible en órganos políticos que tengan facultades para establecer la política docente y votar presupuestos para la enseñanza, especialmente cuando este método se combina con una mayor participación de los habitantes en la administración de los propios asuntos. Por otra parte, en sistemas en los que la participación de los habitantes es inexistente o se limita a fun-

ciones consultivas, y sobre todo cuando estas últimas no van acompañadas de atribuciones financieras, ejercidas por órganos locales o territoriales, puede esperarse que los resultados sean mucho menos satisfactorios.

237. Acaso convenga referirse ahora al problema de la segregación racial porque es evidente que, al terminar este período, los pocos territorios en donde la enseñanza sufría todavía por serias diferencias de trato entre los grupos raciales eran generalmente aquellos donde había progresado menos el proceso de participación de los habitantes en la administración en los asuntos económicos, sociales y docentes.

238. En 1946, muchos territorios tenían sistemas de enseñanza separada para los niños de diversas razas. Las diferencias principales eran entre los niños de origen europeo y los niños de origen indígena, pero en algunos casos en que también había elementos inmigrantes no europeos existía todavía otra separación. Los servicios para cada grupo no eran iguales y, en general, el sentido de esa separación de servicios era el de educar a los niños reflejando lo que entonces se consideraba ser culturas y condiciones sociales y económicas completamente distintas. El desequilibrio en la calidad y cantidad de los servicios e instalaciones para los distintos grupos étnicos lo explicaban los Estados Miembros administradores por el hecho de que cada grupo, debido a tarifas impositivas y a derechos de matrícula distintos, educaba a sus niños según sus posibilidades económicas.

239. La separación de los sistemas de enseñanza en una forma que, incluso si no obedecía a motivos raciales, coincidía con las divisiones raciales de las respectivas comunidades, amenazaba evidentemente fomentar la desconfianza interracial y contribuir a la existencia de prácticas discriminatorias. Además, prescindiendo de si se habían podido facilitar instalaciones y servicios iguales para todos los grupos raciales, este estado de cosas implicaba una multiplicación de personal, energía y otros recursos que ningún territorio podría permitirse el lujo de malgastar. Por lo tanto, ya a principios del período que nos ocupa, en muchos territorios se tomaron medidas para eliminar todas estas diferencias en los sistemas de enseñanza pública; el ejemplo más notable lo dieron los territorios bajo administración francesa. En otros territorios también se proclamó, en aquella época o con posterioridad, el principio de la integración de los servicios e instalaciones de enseñanza, aunque en casi todos los casos se siguió la política de aplicar gradualmente dicho principio, comenzando por la enseñanza universitaria. En la mayoría de estos casos el proceso de integración no había llegado muy lejos, al final del período, en la enseñanza secundaria y las escuelas primarias seguían estando casi por completo separadas. También había territorios donde, como señaló la Comisión en 1959, se mantenían los sistemas separados por razones de política.

240. La Comisión y la Asamblea General se han preocupado siempre por este problema y en el momento en que aparece este informe especial sobre los progresos conseguidos en los territorios no autónomos, la Comisión se ve en la imposibilidad de declarar que el problema está resuelto en todos los territorios. Hace mucho tiempo, en su resolución 328 (IV) de 2 de diciembre de 1949, la Asamblea General invitó a los 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, indígenas o no, de los territorios no autónomos colocados bajo su administración. En 1950 la Comisión manifestó que en materia de enseñanza no había principio más importante que el de oportunidad igual para todos los grupos raciales, religiosos y culturales de la población. En 1956 declaró que el principio de la no discriminación constituía una parte fundamental de la enseñanza y que debería hacerse todo lo posible para establecer un sistema escolar común del que pudieran beneficiarse sin distinción alguna los niños de todas las razas. Cuando el sistema de enseñanza ha de tener características propias para atender a necesidades especiales de los niños, sobre todo a las de carácter lingüístico, hay que tomar medidas transitorias para satisfacer dichas necesidades de manera que se eduque a los niños en su propia cultura y se les enseñe a comprender y respetar la cultura de los demás, y, al mismo tiempo, hay que tratar de que todo el sistema pueda evolucionar hacia un sistema escolar común.

241. La Comisión reitera su opinión expresada en 1959<sup>37</sup> en el sentido de que en modo alguno puede justificarse una educación que se base en consideraciones raciales, y recuerda que la Asamblea General, en su resolución 1464 (XIV) de 12 de diciembre de 1959, aprobada en su decimocuarto período de sesiones, instó de nuevo a los Miembros administradores a que intensificaran sus esfuerzos para abolirla.

## II. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

242. Los gastos que origina organizar y sostener un sistema adecuado de enseñanza son muy elevados aun en las condiciones más favorables. En las circunstancias particulares de índole económica y práctica de muchos de los territorios no autónomos, durante el período que se estudia el financiamiento de la enseñanza absorbió una parte considerable de los ingresos públicos y una y otra vez surgieron dificultades al determinar la importancia que se asignaría a ese financiamiento frente a las exigencias de otros servicios y a la necesidad de invertir asimismo en equipo de capital económicamente productivo. Se ha observado que, durante el período, la causa de la educación realizó progresos en esos aspectos: en primer lugar, se registró una elevación continua de los presupuestos de enseñanza y, en segundo lugar, mejoró en forma modesta, pero significativa, el lugar de la educación en la totalidad de los gastos públicos.

243. El aumento de los desembolsos destinados a la enseñanza se hizo evidente en los presupuestos anuales de todos los territorios.<sup>38</sup> En varios de ellos el aumento anual osciló entre el 25% y el 35%; entre esos territorios se contaban algunos de África—bajo administración del Reino Unido, de Francia y de Bélgica—que en 1946 ofrecían las posibilidades más notables de expansión. Para los territorios cuyo progreso era menos importante, la explicación estribaba, sin duda, en la escasez de los recursos más bien que en la diferencia de políticas.

244. Al evaluar el aumento general de los gastos destinados a la educación, se ha de tener en cuenta que durante ese período aumentaron considerablemente los costos. Subió el precio de los materiales y el equipo, y, al propio tiempo, fue preciso aumentar la cantidad y mejorar la calidad; lo mismo puede decirse de los servi-

cios auxiliares, tales como las comidas escolares, los servicios médicos y los internados. Los sueldos de los maestros, que suelen constituir la partida de gastos más importante y en un principio eran, por lo común, insuficientes, siguieron también una curva ascendente. Habida cuenta de todas estas circunstancias cabe decir, por tanto, que el valor real de los presupuestos de educación no aumentó tan espectacularmente como parece indicarlo el importe de los gastos.

245. En la mayoría de los territorios, la mayor parte de los gastos originados por la creación, la ampliación y el mantenimiento de los servicios de enseñanza estuvo a cargo de los propios habitantes: fue característica uniforme de ese período que los presupuestos territoriales constituidos por ingresos locales soportaron la carga mayor. En realidad, las obligaciones financieras de los territorios aumentaron al mismo ritmo que la evolución general hacia la autonomía. En los territorios donde los organismos privados mantenían una parte importante del sistema escolar, la ayuda del erario público fue aumentando al paso que disminuían proporcionalmente las contribuciones aportadas por dichos organismos; en cambio, los ingresos de carácter interno, como los derechos de matrícula, aparentemente sólo tuvieron importancia en algunos territorios. Las contribuciones de los Estados Miembros administradores a los presupuestos de enseñanza, aunque constituyeron un aspecto muy característico de la evolución en ese período, fueron menos significativas como porcentaje de los gastos que por la influencia que ejercieron en el sistema escolar estimulando la planificación y proporcionando capitales para emprender actividades en sectores esenciales y onerosos de la educación, tales como la enseñanza secundaria y la normalista.

246. Los créditos territoriales destinados a la enseñanza, considerados aparte de los préstamos y subvenciones concedidas por los Estados Miembros administradores, procedían de varias fuentes, según la política adoptada y otras condiciones existentes en cada territorio. Las diferencias de método en muchos territorios pueden ilustrarse mediante las prácticas seguidas generalmente en los territorios administrados por el Reino Unido o Francia. En los primeros se empleó con preferencia un sistema descentralizado: en primer lugar, las sociedades misioneras, las iglesias y los organismos privados, que venían recibiendo cada vez más fondos públicos, realizaban actividades educativas que poco a poco se sometían a la inspección y las normas oficiales; en segundo lugar, la organización de la enseñanza estaba a cargo de entidades gubernamentales locales (de distrito o de región) a las que se reconocía cierta independencia, incluso financiera, en relación con la enseñanza primaria y secundaria. En cambio, la política francesa tendió a la centralización y las administraciones territoriales (y, por consiguiente, los gobiernos) desempeñaron un papel mucho más directo y principal en el establecimiento y la administración de las escuelas; asimismo la mayor parte de los gastos se sufragaron con cargo a los presupuestos territoriales. Ambos Estados Miembros administradores aportaron contribuciones importantes en fondos metropolitanos, principalmente para equipo de capital.

247. Considerados los territorios no autónomos en su conjunto resulta difícil establecer, con arreglo a las estadísticas disponibles, una proporción entre las contribuciones metropolitanas y los presupuestos de enseñanza, pero las comparaciones que pueden hacerse evidencian gran diversidad a este respecto. Por ejemplo,

<sup>37</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimocuarto período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/4111), segunda parte, párr. 37.

<sup>38</sup> A/4131, cuadros 2-17.

en los últimos años Bélgica ha suministrado una cantidad que oscila entre el 4% y el 6% de los gastos totales y Australia hasta el 26% del presupuesto de enseñanza, que era con todo mucho menor. Las cifras reales de la ayuda proporcionada por los Estados Miembros administradores mediante sus fondos de desarrollo incluyen 29.000.000 de libras facilitados por el Reino Unido en el período 1946 a 1956; 11.684 millones de francos<sup>39</sup> facilitados por Francia durante el primer plan de desarrollo (1946-1953) y 9.805 millones de francos durante el segundo (hasta junio de 1957); y 312.000.000 de francos<sup>40</sup> facilitados por Bélgica de 1949 a 1955.

248. Para hacer frente a la rápida expansión de la enseñanza ha sido necesario destinar una proporción muy elevada de fondos al equipo de capital y, en particular, a la construcción y el material de escuelas. Además, es particularmente onerosa la ampliación de los servicios de enseñanza secundaria, técnica y superior, como también de los de enseñanza normal, que originan gastos muchos más elevados por alumno que la enseñanza primaria; para la mayor parte de los territorios, la obtención de las sumas considerables que requiere la instalación adecuada de esos servicios constituye un problema que aún está por resolver. Asimismo, la necesidad de mejorar las normas de los sistemas escolares actuales ha entrañado gastos cada vez más importantes. Por último, al propio tiempo que debían hacer frente a la necesidad de intensificar las inversiones en equipo de capital, casi todos los gobiernos territoriales tuvieron que sufragar una porción cada vez más importante de los gastos normales de los servicios educativos en funcionamiento.

249. Los Estados Miembros administradores tienen la obligación de facilitar los recursos adecuados para fomentar la educación en los territorios. Han demostrado que hay varios medios eficaces de prestar ayuda: en lo administrativo y lo profesional, facilitando servicios de personal especializado y proporcionando asesoramiento y orientación en medidas de economía, en eficiencia administrativa, en los medios de reducir la merma escolar y de limitar los gastos de capital utilizando materiales locales, diseños normalizados y materiales prefabricados; en lo económico, mediante el financiamiento de actividades e instituciones, cuando resulte difícil para los gobiernos territoriales concederles prioridad en sus créditos. La Comisión opina que los Estados Miembros administradores deben esforzarse por aportar contribuciones cada vez más importantes en ese sentido: ninguna otra inversión tendrá resultados más provechosos para la evolución de los territorios que la de dar a millones de individuos la oportunidad de instruirse.

### III. EVOLUCIÓN HACIA LA ENSEÑANZA PRIMARIA GRATUITA Y OBLIGATORIA

250. El principio de la educación gratuita y obligatoria está expresado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se afirma que toda persona tiene derecho a la educación; que la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental; y que la instrucción elemental será obligatoria. Los territorios no autónomos, en su conjunto, se hallaban muy lejos de la realización de estos ideales al comenzar el período que se examina. La Comisión sabe que los Estados Miembros administradores se han propuesto implantar la educación uni-

versal, gratuita y obligatoria en los territorios sometidos a su administración, pero fue preciso realizar, y en muchos casos debe realizarse aún, una formidable tarea de desarrollo para pasar del reconocimiento de estos principios al logro de los objetivos.

251. Es natural que en primer término debe darse carácter universal a la enseñanza primaria, y los documentos presentados a la Comisión indican que, pese a las patentes diferencias que se manifiestan entre las diversas regiones geográficas y aun dentro de una misma zona, ha crecido constantemente la matrícula primaria.<sup>41</sup> En varios territorios, especialmente de África y del Asia sudoriental, donde era mayor en 1946 la desproporción entre el número de escolares y los cálculos de la población en edad escolar, fue rápido el crecimiento relativo de la matrícula. Sin embargo, un decenio después, todavía dejaba mucho que desear la proporción de niños que asistían a la escuela, especialmente comparada con el crecimiento demográfico.

252. De todas las regiones, los territorios del Caribe eran los que más cerca se hallaban del objetivo de la educación gratuita y obligatoria al comenzar el período, y desde 1946 estos territorios continuaron progresando, de manera que en 1956 casi disponían de plazas primarias para todos los niños. Algunos territorios en la zona del Pacífico y en el Océano Índico alcanzaron una matrícula escolar satisfactoria y contaban con una buena organización de la enseñanza primaria. Ello se debía sobre todo al hecho de que se había acelerado el progreso de estas zonas, y que, contando con una matrícula elevada al comenzar el período, la expansión logró hacer frente al crecimiento demográfico. Sin embargo, esos territorios no representan más que una pequeña proporción de los pueblos no autónomos. En la mayoría de los territorios africanos, donde vive la mayor parte de las poblaciones no autónomas, las estadísticas escolares de fines de período indicaban que la enseñanza primaria no se había desarrollado en la medida necesaria, incluso en los casos de expansión notable, en comparación con la situación existente al comienzo.

253. En lo que concierne a las medidas jurídicas destinadas a implantar la educación primaria universal en los territorios—y pese a que estas medidas no resultan suficientes por sí solas—la Comisión opinó en 1953<sup>42</sup> que es más práctico proceder gradualmente hacia los objetivos ordinarios, estableciendo: *a*) la asistencia obligatoria con regularidad, para los matriculados en las escuelas; *b*) edades mínimas y máximas para ingresar en los diferentes grados; *c*) matrícula y asistencia obligatoria en las regiones donde existen facilidades escolares y personal suficiente; y *d*) la enseñanza universal obligatoria.

254. En la zona del Pacífico casi se había alcanzado el objetivo de la educación universal en los territorios administrados por los Estados Unidos y por Nueva Zelanda, así como en algunos territorios bajo la administración del Reino Unido. Por otra parte, en la misma zona había algunos territorios donde no existía disposición alguna respecto a la obligatoriedad de la enseñanza, o sólo se habían adoptado medidas iniciales. La mayoría de los territorios asiáticos no tenían leyes sobre la obligatoriedad de la enseñanza. En la mayoría de los territorios del Caribe las disposiciones jurídicas

<sup>41</sup> A/4131, cuadros 19-22.

<sup>39</sup> Cien francos franceses equivalían a 0,2857 de dólar (EE.UU.) entre 1949 y 1957.

<sup>40</sup> Un franco belga equivale a 0,02 de dólar (EE.UU.).

<sup>42</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, octavo período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/2465), segunda parte, párr. 27.*

preveían la obligatoriedad de la educación, ya antes de 1946, pero en algunos territorios no se aplicaba la ley, diciéndose que no había plazas en las escuelas. En los territorios africanos bajo administración francesa se implantaron gradualmente las normas de asistencia obligatoria, a fin de asegurar el aprovechamiento cabal de las plazas escolares existentes. En lo que concierne a los demás territorios africanos, no se adoptó ninguna medida jurídica durante la década ni en el África oriental ni en el África occidental; en los territorios del África meridional se adoptaron medidas correspondientes a los tres primeros pasos sugeridos por la Comisión, y algunos territorios del Océano Indico, como Isla Mauricio y las Seychelles trabajaban activamente hacia la educación obligatoria.

255. Es obvio que la escasez de fondos disponibles para el desarrollo de la enseñanza constituye uno de los obstáculos con que se tropieza al aplicar el principio de la educación obligatoria. Esta dificultad suele plantear el problema de la importancia relativa que se da al desarrollo económico y social en los programas de desarrollo, así como el de atender a un tiempo las necesidades de los distintos grados de la enseñanza. También se tropezó con dificultades para construir las escuelas y dotarlas de personal y equipo; en la mayoría de los casos, la solución de estos problemas tuvo más importancia que la aprobación de normas que establecieran la asistencia obligatoria. Un hecho extraordinario de los últimos años fue la mayor presión ejercida por la población en su deseo de instruirse: en casi todos los territorios la demanda de educación superó en mucho la oferta.

256. Para medir la expansión efectiva de un sistema de enseñanza deben tenerse en cuenta también la calidad de la instrucción que recibe el alumno y el tiempo que asiste a la escuela. En ambos sentidos, deben formularse observaciones respecto a las conclusiones a que se podría llegar en vista del aumento general de la matrícula primaria en los territorios. La UNESCO ha elaborado una definición de la enseñanza primaria que puede resultar útil como norma de orientación: a saber, que la enseñanza primaria es el primer grado de enseñanza para alumnos que, en una edad entre la infancia (5 a 7 años) y el comienzo de la adolescencia, adquieren los conocimientos fundamentales y aprenden el comportamiento que la sociedad espera sea patrimonio común de todos los ciudadanos. La Comisión ha tenido ya ocasión de señalar que en los territorios no autónomos la expresión "enseñanza primaria" no significa lo mismo en los distintos territorios. En algunos de ellos, significa la asistencia durante ocho años a escuelas bien equipadas, con maestros capacitados, pero en otros casos, que se hallan al otro extremo de la escala, sólo representa, para la mayoría de los niños, la asistencia irregular durante tres o cuatro años a una escuela mal equipada, atendida por un solo maestro que posiblemente sólo haya recibido capacitación elemental. En la mayoría de los territorios, la situación es intermedia, pero se observan grandes diferencias de calidad entre las zonas urbanas y rurales.

257. A menudo se ha destacado el hecho frecuente de que no se aprovechan plenamente los servicios educativos, debido a la merma y al estancamiento de los alumnos. La UNESCO ha observado en los sistemas escolares en rápido crecimiento, especialmente en los territorios africanos y asiáticos, una distribución característica de los alumnos en los distintos grados de la escuela primaria: durante el período estudiado, la gran

mayoría se encontraban en los dos grados inferiores, aparte de los cuales las cifras menguaban rápidamente. Este tipo de merma obedece a dos factores inmediatos: los alumnos que abandonan los estudios después de asistir a la escuela unos dos años, y los alumnos suspendidos, que no pasan al curso siguiente sino que tienen que repetir el año una o más veces. Estas dos prácticas dan como resultado un sistema escolar en que la mayor parte de los alumnos se encuentran en los grados inferiores, ya que son pocos los que permanecen en la escuela el tiempo suficiente para terminar sus estudios con éxito. Como un alumno necesita seguir durante cuatro o más años el plan de estudios primarios para quedar definitivamente alfabetizado, es evidente que un alto porcentaje de merma representa un desperdicio de los recursos tanto humanos como materiales.

258. Es difícil señalar un progreso en la lucha contra la merma basándose en las estadísticas disponibles, pero la información suministrada a la Comisión demuestra que las autoridades educativas de los territorios tenían una conciencia cada vez más clara del problema, y varios territorios emprendieron estudios que decidieron la adopción de medidas encaminadas a remediar estos males. Revelaron varias causas de merma: el traslado de la familia, la necesidad de que los niños trabajasen en las granjas en otras partes, la actitud de los padres hacia la escuela o hacia la patria potestad. Es posible que algunos de estos factores obedecieran a causas más profundas, como por ejemplo, la falta de relación entre la enseñanza y las necesidades de la comunidad, la mala calidad de la instrucción y los fracasos repetidos del alumno, o las deficiencias de la situación económica y social de toda la comunidad. Las medidas adoptadas en algunos territorios durante la década para hacer frente a estos problemas comprendían una mayor participación local en el control de la enseñanza, el mejoramiento del plan de estudios y de los métodos de enseñanza, y la creación de grupos de padres y maestros.

259. La Comisión reconoce también que toda una serie de factores económicos han dificultado el progreso hacia la enseñanza primaria y universal. El ambiente general económico y social en que viven los alumnos y sus familias, y el lugar que ocupa el niño en la economía familiar, especialmente en las zonas agrícolas, pueden ser causa de la irregularidad de la asistencia a la escuela. Los servicios médicos escolares aumentaron durante el período que se examina. Este desarrollo, al igual que el establecimiento y expansión de los planes de meriendas escolares y de suministro de útiles escolares gratuitos, fomentaron eficazmente la asistencia escolar.

260. Durante el período que se examina, las autoridades educativas definieron más claramente los objetivos de la escuela primaria: se trató de adaptar el contenido de la enseñanza a las condiciones y necesidades del territorio, o de preparar nuevos planes de estudio que se ajustasen a las condiciones. Contribuyeron a la realización de verdaderos progresos en este sentido los estudios de largo alcance, los ensayos dentro de los territorios, las conferencias de educadores y el desarrollo de las investigaciones y de la enseñanza superior. Es evidente que las universidades de los territorios puedan efectuar una valiosa contribución a la elaboración de planes de estudio encaminados al logro de los objetivos de la enseñanza primaria en los territorios a los que llega su influencia.

261. Disminuyó paulatinamente la costumbre de cobrar derechos de matrícula, que predominaba en aque-

llas zonas donde la mayoría de las escuelas estaban a cargo de organismos privados. Bajo la mayoría de las administraciones, no se cobraban derechos en las escuelas primarias públicas, pero en varios de los mismos territorios donde gran parte de los servicios escolares aún estaban a cargo de las misiones y otras organizaciones privadas, por lo general se permitía el cobro de derechos con arreglo a una escala aprobada oficialmente. Algunos territorios adoptaron la política de conceder asistencia a las escuelas de las organizaciones privadas, siempre que se comprometieran a no cobrar derechos.<sup>43</sup> La Comisión considera que debe darse prioridad a la enseñanza primaria gratuita, puesto que constituye uno de los pasos fundamentales en el establecimiento de la enseñanza universal obligatoria en todos los territorios no autónomos.

262. La Comisión considera que las medidas adoptadas durante el período que se examina con el objeto de establecer la enseñanza primaria universal, han dado lugar a un mejoramiento considerable, tanto cuantitativo como cualitativo, de la situación existente en 1946. Sin embargo, al concluir el período, la mayoría de los habitantes de los territorios no autónomos no tenían acceso a los servicios de enseñanza primaria. En su decimocuarto período de sesiones, la Asamblea General, comprobando que los progresos registrados en la eliminación del analfabetismo habían sido muy lentos, recomendó en su resolución 1463 (XIV) que los Estados Miembros administradores adoptasen todas las medidas necesarias con miras a desarrollar la enseñanza primaria en los territorios no autónomos a fin de que esa enseñanza llegase cuanto antes al mismo nivel que la de las poblaciones de los países adelantados.

263. El informe sobre el progreso alcanzado por los territorios señala como problemas principales los siguientes: a) la consignación de fondos adecuados para inversiones de carácter permanente y para los crecientes gastos periódicos en lo futuro; b) la presión de la población en constante aumento, debido a la cual crece regularmente el número de niños en edad escolar; c) la dificultad de mantener niveles adecuados en un período de rápida expansión; d) la necesidad de un mayor número de maestros debidamente formados y e) la desigual expansión del desarrollo de la educación dentro de cada territorio, debido a factores geográficos, económicos e históricos. La Comisión sigue opinando que la mejor manera de alcanzar los objetivos universalmente reconocidos consiste en adoptar un programa escalonado de desarrollo, y necesariamente articulado en el marco general de la planificación social y económica. Sugiere nuevamente que las etapas de tal programa podrían ser, cuando no se las ha logrado aún, la obligatoriedad de la asistencia regular a la escuela de los alumnos ya matriculados; la implantación de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria en zonas seleccionadas; y finalmente la implantación de la enseñanza universal gratuita y obligatoria.

264. La Comisión reitera la opinión de que, si bien es verdad que el establecimiento de la enseñanza gratuita y obligatoria incumbe principalmente a los Estados Miembros que administran los territorios no autónomos, también exige la cooperación internacional, tanto financiera como técnica. La Asamblea General ya ha recomendado a los Estados Miembros administradores que, para la realización de los objetivos señalados y, en general, para la solución de los problemas educativos de

los territorios no autónomos, utilicen en la medida más amplia posible los servicios de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y de los organismos especializados.

#### IV. ENSEÑANZA SECUNDARIA, PROFESIONAL Y TÉCNICA Y FORMACIÓN DE MAESTROS

265. La aceleración del desarrollo económico, social y político durante la década naturalmente aumentó la demanda de personal técnico y administrativo calificado, de trabajadores capacitados y semicapitados, y de estudiantes en condiciones de iniciar estudios superiores. Por lo tanto, en la mayoría de los territorios se hizo cada vez más urgente el aumento de los servicios de enseñanza secundaria y todavía más la ampliación de la enseñanza profesional y técnica. Al mismo tiempo, se intensificó rápidamente la necesidad de formar a maestros, a fin de contar con personal para la enseñanza primaria y con aspirantes a la enseñanza superior.

266. En todos estos aspectos de la enseñanza posprimaria, al iniciarse el período que se estudia, la mayoría de los territorios no disponían de los servicios necesarios para hacer frente a una demanda creciente. Al fin del período mucho quedaba por hacer en muchos territorios, especialmente en África y el Pacífico, pero se había desarrollado mucho la enseñanza secundaria, técnica y profesional en muchos territorios. Sin embargo, en algunos territorios, la administración pública, las empresas privadas y las instituciones de enseñanza superior, seguían necesitando muchos más jóvenes con la necesaria preparación posprimaria que los que concluían sus estudios.

267. La enseñanza secundaria tiene una doble función: en primer término, preparar a los jóvenes para que al concluir sus estudios ocupen un lugar productivo en la comunidad y, en segundo lugar, suministrar futuros profesionales, al capacitar a estudiantes que puedan cursar estudios superiores y adquirir una formación avanzada. Debe juzgarse la bondad de un sistema de enseñanza secundaria por la medida en que cumple ambos fines. Para la mayoría de los territorios no autónomos, al medirse el progreso, debe tenerse en cuenta la evolución de este concepto del objetivo de la enseñanza secundaria, sin dejar por ello de lado el crecimiento de los servicios y del número de graduados. En algunos territorios la enseñanza secundaria prácticamente comenzó en 1946; en la mayoría de los restantes, a partir de esta fecha hubo cambios en la organización en los planes de estudio y en las disposiciones relativas a los exámenes. Al finalizar la década, parecía probable que se efectuarían nuevas modificaciones convenientes, especialmente para ampliar el programa de los cursos.

268. El propósito original de las escuelas secundarias, en la mayoría de los territorios donde existían tales escuelas en 1946, consistía en preparar a los estudiantes —una fracción extremadamente reducida del número limitado de alumnos que llegaba a finalizar los estudios primarios— para la enseñanza superior o para el ingreso en las profesiones. El nivel y la naturaleza de los cursos secundarios tendía, por lo tanto, a lograr una medida de instrucción que fuera aceptable para los países metropolitanos y ese criterio fue el dominante en los programas de estudios. En casi todos los territorios se modificó esta situación en dos direcciones: mayor flexibilidad en los requisitos de examen y el desarrollo de un sistema escolar secundario de más amplia base que llegó a incluir escuelas “modernas”. Por ejemplo, se aceptaron las lenguas territoriales en los exámenes de

<sup>43</sup> *Ibid.*, párrs. 246-248.

enseñanza secundaria. Otros cambios incluyeron modificaciones de los programas metropolitanos en asignaturas tales como historia, geografía y ciencias naturales. La ampliación de la base de la enseñanza secundaria, realizada de distinta manera por las distintas administraciones, constituyó en esencia una disminución de la importancia que se asignaba a la enseñanza académica tradicional, mediante la creación, separada o conjunta, de cursos generales con asignaturas prácticas.

269. En casi todos los territorios las matrículas secundarias aumentaron más que las primarias. Sin embargo, en la mayoría de ellos, seguía bajo el número de alumnos que asistían a las escuelas secundarias en 1956, en comparación con la matrícula primaria, que por otra parte, solía ser inferior al nivel satisfactorio. Por ejemplo, en los territorios africanos administrados por el Reino Unido la proporción oscilaba por lo común entre menos de 1% a un 6% escaso. En los territorios bajo administración francesa, los porcentajes oscilaban entre el 2,3% y el 7,1%; en el Congo Belga, la proporción era de 3,1% y en Papua del 2,5%.<sup>44</sup> Además, se observó que había merma del alumnado en varias etapas de los cursos secundarios.

270. La capacidad relativa de las escuelas secundarias en la mayoría de los territorios era en efecto tan reducida incluso al finalizar el período, que aún estaban muy difundidos los procedimientos selectivos, a menudo muy estrictos. La UNESCO señaló que el hecho quizá más significativo del paso de las escuelas primarias a las secundarias era la pequeña proporción de estudiantes que conseguían entrar en las últimas. En los territorios que habían puesto en marcha planes de desarrollo, se partía en general del supuesto de que un 20% aproximadamente de quienes cursaban el último año de enseñanza primaria o media pasarían al primer año de secundaria; y donde los niveles escolares se hallaban articulados menos estrechamente, la selección era todavía más severa.

271. El proceso de selección, necesariamente riguroso, se realizaba y sigue realizándose principalmente mediante exámenes. También existe una selección económica, puesto que en varios territorios se cobran derechos de matrícula, y las escuelas de internado suelen cobrar pensión. Estos costos se compensan en parte merced a los sistemas de beca y de matrícula gratuita, pero, como lo ha señalado la UNESCO, la asistencia de los alumnos a las escuelas secundarias continúa dependiendo en gran parte del hecho de que sus familias estén en condiciones de enviarlos allí renunciando a lo que podrían ganar si trabajaran. La Comisión ha observado en ocasiones anteriores que los obstáculos que se oponen al pleno desarrollo de la enseñanza secundaria son considerablemente mayores en aquellos territorios donde la enseñanza secundaria no es gratuita que en aquellos otros en que lo es. Al mismo tiempo, se informó varias veces que las escuelas secundarias no recibían alumnos de un nivel de conocimiento bastante elevado; ello reflejaba por lo general la desigualdad entre las escuelas primarias y también las diferencias que presentaban entre sí en cuanto a la orientación los planes de estudios primarios y secundarios.

272. Pese a la expansión y al mejoramiento de los sistemas de enseñanza secundaria, al finalizar el período la situación dejaba aún mucho que desear. A juicio de la Comisión, son necesarias con urgencia medidas que

aseguren un importante aumento en el número de niños que pasan de las escuelas primarias a las secundarias, mediante planes que aumenten con celeridad el número de estas últimas. La insuficiencia de fondos públicos disponibles y la pobreza de la población parecen ser los dos obstáculos más importantes de esa expansión. Los problemas de financiamiento se plantean no sólo en la construcción de edificios escolares y en el equipo de laboratorio y biblioteca, sino también en el adiestramiento de maestros capacitados, cuyo número siempre ha sido reducido. Los problemas de financiamiento se plantean por el costo, no sólo de los edificios y materiales de los laboratorios y bibliotecas, sino también de formar a los maestros especializados, que escasean en todas partes del mundo.

273. La Comisión considera que existen ciertas necesidades principales a las que deberá prestarse atención preferente en el futuro desarrollo de la enseñanza secundaria. En primer término, en el planeamiento de la educación y en la asignación de créditos, la expansión de la enseñanza secundaria debe integrarse con el mejoramiento cualitativo de las escuelas primarias, la formación de personal docente de las escuelas secundarias y las necesidades de las instituciones de enseñanza superior. En segundo término, al financiar la enseñanza secundaria es necesario asignar créditos superiores para los servicios de alojamiento y pensión y para la concesión de matrículas gratuitas, a fin de que los niños capaces no vean cerrado su acceso a la escuela por causas de orden geográfico o económico. En tercer lugar, la mayor adaptación de los planes de estudio a las condiciones sociales de los estudiantes entraña el reconocimiento del valor de una enseñanza secundaria de base más amplia, que comprenda a la vez asignaturas "prácticas" y estudios de iniciación profesional al igual que los preparatorios para la enseñanza superior.

274. Una consecuencia del desarrollo económico, estimulado por las políticas de aumento de la productividad y de elevación de los niveles de vida, y por el fomento de la industrialización en algunos territorios, es la mayor atención prestada durante el período que se examina a la necesidad de desarrollar la enseñanza profesional y técnica. Los sistemas de enseñanza técnica existentes en 1946 en los territorios bajo administración francesa experimentaron en los años subsiguientes una considerable expansión y numerosos cambios. En los territorios bajo administración del Reino Unido la enseñanza técnica se desarrolló notablemente después de 1946, época en que aún se hallaba en sus comienzos en la mayoría de los territorios. En el Congo Belga se creó un sistema de enseñanza profesional de notable alcance. En la Nueva Guinea Neerlandesa se estableció un sistema de escuelas técnicas preparatorias, y en los territorios administrados por los Estados Unidos la enseñanza profesional experimentó tal desarrollo que los alumnos de las escuelas de este tipo representan una proporción considerable de la matrícula secundaria. En Papua, también se estaban ampliando los servicios de enseñanza técnica y se había iniciado un amplio programa de aprendizaje. El período se caracterizó por la creación de nuevos centros de enseñanza técnica superior: se fundaron colegios de tecnología y facultades universitarias, algunas de las cuales reciben a alumnos de varios territorios de su región. El sistema voluntario de escuelas contribuyó al mejoramiento en algunos casos. Las empresas privadas, en cierto sentido también, aunque la industria y el comercio en general no se dedicaron a dar formación a sus trabajadores.

<sup>44</sup> *Ibid.*, párrs. 319-330.

275. Sin embargo, desde el punto de vista numérico, el desarrollo de esta enseñanza fue mucho menos notable que el de otras ramas del sistema de enseñanza. Ya que en su etapa actual de desarrollo muchos territorios necesitan urgentemente un número elevado de técnicos y que esta necesidad se hará cada vez más aguda, los servicios de formación en general siguen siendo inadecuados y deben establecerse más instituciones técnicas de diversas categorías, en las que se imparte instrucción adaptada a las necesidades locales.

276. Es evidente que los programas de formación profesional deben guardar relación con las necesidades tanto presentes como futuras de la economía, y que el planeamiento de la enseñanza en este aspecto exige un examen riguroso de los resultados de la educación técnica y profesional, lo que a su vez supone estudios y proyecciones adecuadas respecto a la situación de la mano de obra en los respectivos territorios. La UNESCO ha observado que, aunque algunos recientes planes de desarrollo se fundan en una amplia clasificación de la población económicamente activa, por ejemplo, en los sectores agrícola e industrial y los servicios públicos, estas divisiones son demasiado amplias para que en ellas puedan fundarse las predicciones exactas por grupos de ocupaciones que se necesitan. A este respecto, podría ser una guía útil para los gobiernos de los territorios la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones publicada por la OIT en 1958. La formación técnica y profesional debe estar estrechamente vinculada al resto del sistema de enseñanza, y al mismo tiempo debe mantener contactos con el comercio y la industria por intermedio de organismos consultivos en los que estén representados los empleadores y los sindicatos.

277. Sin duda se debe a las necesidades de otros aspectos de la enseñanza, a las que se ha dado mayor importancia en la asignación de los fondos públicos disponibles, y a su costo per cápita relativamente alto, que la enseñanza profesional y técnica no haya alcanzado aún la posición de importancia que debería tener en la mayoría de los territorios. Su desarrollo, y por lo tanto la proporción de recursos financieros que recibe, tropieza con varios obstáculos, entre ellos el prejuicio que aún existe en algunas zonas contra el trabajo manual como resultado final de la educación; la tendencia, en las escuelas generales, a preparar para empleos de oficina, con el resultado de que los mejores discípulos se alejan de la preparación técnica; la escasez de personal docente calificado, y la merma del alumnado debido a un empleo prematuro. Urge realzar el prestigio de los oficios y de los trabajos para obreros semicalificados, como una inversión para el desarrollo económico futuro, ensanchar la base de la formación profesional, suministrando cursos de asignaturas generales además de las materias específicamente técnicas, crear servicios de orientación profesional y aumentar los servicios de formación en el empleo para las personas que ya trabajan. Por supuesto, es evidente que debe existir un vínculo estrecho entre la enseñanza técnica y profesional en general y los programas de formación práctica en esas esferas. El constante estudio que hace la OIT de los problemas de la formación técnica y profesional en función de la evolución tecnológica y sus repercusiones en la situación de la mano de obra subraya la conclusión de que una mayor difusión de las técnicas de productividad, formación de capataces e instructores, programas de formación dentro de la industria y programas de aprendizaje y becas son todos elementos vitales de un esfuerzo

coordinado para elevar el nivel de vida y tienen especial importancia para muchos territorios.

278. Uno de los problemas más apremiantes del período que se examina fue el de hallar un número suficiente de maestros capacitados para las escuelas primarias y para la enseñanza secundaria, donde si bien el número de profesores necesarios es más reducido, no por ello resulta menor la dificultad. La expansión de la enseñanza primaria dependía mucho de la medida en que las autoridades pudieran hallar maestros capacitados que se hicieran cargo de las nuevas clases, sustituir a los maestros que dejaban el servicio y reemplazar al número excesivamente elevado de maestros que sin poseer capacitación profesional ejercían, sin embargo, la profesión docente. Pese a sus limitaciones, la expansión de la enseñanza secundaria fue acompañada también de una demanda de profesores secundarios que para la mayoría de los territorios fue difícil satisfacer. Desde un principio, y al menos en lo que concierne a los maestros primarios, la única fuente posible de personal fueron los propios territorios, y en la mayoría de ellos eran inadecuados, al iniciarse el período, los servicios para la formación de un número considerable de nuevos maestros.

279. La finalidad de la política de todos los territorios consistió en llegar a disponer de un sistema en virtud del cual los maestros primarios contarían con el equivalente de una educación secundaria general, seguida de uno o más años de formación profesional. En la práctica, sin embargo, se tomaron con frecuencia medidas de transición en virtud de las cuales se crearon instituciones que acogen a estudiantes de diversos grados de formación, desde los que han terminado ya la enseñanza primaria hasta los que han cursado ya el grado superior de la enseñanza secundaria y les dan cursos de diversa duración. Por lo general, se establecieron instituciones de jornada completa. En varios territorios bajo la administración de Francia y del Reino Unido, los centros de formación se desarrollaron progresivamente hasta llegar al nivel de la enseñanza postsecundaria; en todos los territorios bajo administración de los Estados Unidos, se exigía que los estudiantes hubiesen completado sus estudios secundarios antes de comenzar los cursos normalistas. En muchos territorios se establecieron otros tipos de formación, mediante la capacitación en el ejercicio, que resultó útil para mejorar el nivel en los lugares donde eran escasos los servicios de capacitación y donde existía un gran lastre de maestros inadecuadamente formados, y también por intermedio del sistema del alumno-maestro.<sup>45</sup>

280. Puede evaluarse el grado en que se ha satisfecho la demanda de maestros primarios calificados teniendo en cuenta la proporción entre maestros y alumnos, la proporción entre la matrícula de los cursos normales y el número de maestros en ejercicio, y la proporción de maestros capacitados al total de docentes. Según estas normas, se logró, en términos generales, un éxito relativo durante el decenio. De los principales grupos de territorios, los administrados por el Reino Unido evitaron por lo común las clases demasiado numerosas, la proporción de maestros capacitados a no capacitados llegó en muchos casos a más del 50%, y la proporción entre los alumnos de los cursos normales y los maestros en ejercicio superó muchas veces el mínimo aceptable que, según la UNESCO, debe ser del orden del 15%.

<sup>45</sup> Estadísticas comparadas sobre el personal docente pueden verse en A/4131, cuadros 32, 33, 34.

En algunos de los territorios franceses, tendió a aumentar el número de alumnos en las clases, que ya era elevado, pero en otros sitios guardó proporciones satisfactorias de 30 a 40 alumnos por clase. En el Congo Belga logró mantenerse a nivel reducido el número de alumnos en las clases. Naturalmente, deben considerarse estos resultados dentro de la expansión del sistema escolar en su conjunto, que a juicio de la Comisión, es menor de la que sería de desear.

281. La Comisión considera que la rápida difusión de la enseñanza primaria hacia el objetivo de instrucción gratuita y obligatoria para todos los niños, exige la máxima expansión de los servicios de formación normalista de los territorios, y que debe prestarse atención a esta necesidad en toda planificación de la enseñanza. Deben continuarse los esfuerzos tendientes a eliminar la contratación de maestros no calificados, y a elevar aún más el nivel de los cursos de formación de maestros primarios.

282. Para la enseñanza secundaria, donde los profesores deben haber cursado estudios universitarios, el personal adecuado disponible en los territorios al iniciarse el período era reducido o nulo. Seguía siendo insuficiente al final. El sistema principal para obtener esos maestros consiste en contratarlos en el extranjero y formar en el exterior a los estudiantes de los territorios. La contratación de profesores en el extranjero tropezó con dificultades debido, en parte, al hecho de que la expansión de los servicios de carácter educativo en los territorios creó la necesidad de disponer de personal especializado para la inspección y administración escolares, que también tuvo que contratarse en el extranjero, y en parte, a que debido a la expansión de los sistemas de enseñanza secundaria de los propios países metropolitanos, se intensificó la necesidad de maestros. Entre los programas que se desarrollaron para hacer frente a la escasez de maestros en los territorios, se mencionó el plan cooperativo entre las Islas Viti y Nueva Zelandia, en virtud del cual este último país destacaba en comisión a maestros. En forma análoga, la capacitación en el extranjero de los estudiantes de los territorios, si bien constituyó una fuente importante de personal docente, no puede constituir una solución definitiva, la cual debe hallarse principalmente en la formación de maestros de enseñanza secundaria en las universidades territoriales o regionales. Esa formación pudo lograrse relativamente temprano en las universidades bien establecidas de Alaska, Hawaii, Hong Kong y Puerto Rico, y se ha extendido desde entonces a nuevas universidades en otros sitios.

#### V. ENSEÑANZA SUPERIOR E INSTITUCIONES CIENTÍFICAS Y CULTURALES

283. El período empieza cuando incluso en la mayoría de los territorios no autónomos más populosos sólo unos pocos habitantes tenían acceso a la enseñanza superior. Antes de 1946, existían varias universidades y pequeños colegios especializados para la enseñanza superior: las Universidades de Alaska, Hawaii, Hong Kong y Puerto Rico son ejemplos de las primeras y los cursos de enseñanza postsecundaria en Surinam y Nigeria, de los segundos. En esos territorios como en otras partes, unos pocos estudiantes completaban estudios en instituciones extranjeras; pero en los territorios no autónomos en conjunto la matrícula anual de estudiantes indígenas en instituciones superiores era extremadamente pequeña. Esta situación reflejaba, sobre todo, el escaso desarrollo y los bajos niveles de la en-

señanza en las etapas primaria y secundaria en la mayoría de los territorios.

284. Al terminar el período la situación había mejorado considerablemente. Las instituciones territoriales existentes seguían desarrollándose, tanto desde el punto de vista de su matrícula como de los servicios que ofrecían; el envío de estudiantes al extranjero, con la asistencia de fondos públicos y privados, había aumentado apreciablemente, y se habían establecido nuevas instituciones territoriales y regionales de modo que eran pocos los territorios que no tuvieran acceso a tales centros de enseñanza superior, aunque en algunos casos fuera limitada. Entre 1946 y 1956, con grandes esfuerzos se consiguió construir nuevos edificios, equipar las instituciones y dotarlas de personal docente; el resultado, que sólo empezó a registrarse en 1956, fue un aumento de la matrícula escolar y un mejoramiento de la calidad de la enseñanza; cabe esperar que con el correr de los años la situación mejorará progresivamente.

285. En algunos casos, se establecieron instituciones totalmente nuevas, pero en otros casos las universidades surgieron como resultado del desarrollo orgánico de instituciones ya establecidas o de cursos de enseñanza postsecundaria. Así ocurrió, por ejemplo, en los Territorios del Africa occidental, de Nigeria y Sierra Leona bajo administración del Reino Unido. En Africa Occidental Francesa, sólo después de 1946 se fundaron varias escuelas de enseñanza superior: la Escuela Superior de Derecho, la Escuela Preparatoria de Medicina y Farmacia, la Escuela Superior de Ciencias y la Escuela Superior de Artes. En 1950 se fundó el Instituto de Estudios Superiores para reunir la labor de esas escuelas. Resultado de todo ese sistema fue la creación en 1957 de la Universidad de Dakar. Un desarrollo análogo se producía en Madagascar. En los territorios del Africa Occidental bajo administración británica se enfocó con criterio regional el problema de la enseñanza superior. El Makerere College de Uganda, fundado muchos años antes, se amplió en 1949 y se transformó en el Colegio Universitario del Africa Oriental. Poco después se inauguró en 1956 el Real Colegio Técnico del Africa Oriental, situado en Kenia, pero destinado también a atender las necesidades de la región. El Colegio Universitario de las Indias Occidentales en Jamaica, fundado en 1948, es otro ejemplo del enfoque regional de la enseñanza superior. El Congo Belga tiene dos universidades de más reciente creación, y el Colegio Universitario de Rhodesia y Niasalandia se estableció en 1955. Todas las instituciones territoriales y regionales acogen a los estudiantes de todas las razas. Es en este nivel donde desaparece la separación de los servicios docentes a que se aludió en el informe anterior de la Comisión.<sup>46</sup>

286. Las cifras de la matrícula indican la medida en que está extendida la enseñanza superior en el Territorio. Al acercarse la terminación del período, con exclusión de los cursos preuniversitarios, la Universidad Estatal de Léopoldville en el Congo Belga contaba con 79 estudiantes y el Centro Universitario de Lovanium, institución privada, tenía 105, siendo más de la mitad del total estudiantes europeos; el Colegio Universitario de Nigeria y el Colegio de Artes, Ciencias y Tecnología en el mismo Territorio contaba con más de 1.000 alumnos; el Colegio Universitario de Fourah Bay College (Sierra Leona) tenía 234; el Colegio Universitario del Africa Oriental, 625 y el Real Colegio Técnico, 210; el

<sup>46</sup> Véase párrs. 237-239.

Colegio Universitario de las Indias Occidentales, 494; la Universidad de Hong Kong tenía unos 800, y las instituciones técnicas y privadas contaban con varios miles de estudiantes; la Universidad de Dakar, 489; las escuelas superiores de Madagascar, 446; y el Colegio Territorial de Guam, 236. Singapur estaba servido principalmente por la Universidad de Malaya, y Nyasalandia y Rhodesia del Norte por el nuevo Colegio establecido en Rhodesia del Sur. En los que eran en esa época otros territorios no autónomos, la Universidad de Alaska tenía 979 estudiantes y la de Hawaii, 5.340. La Universidad de Puerto Rico tenía más de 14.000 antes de que el Territorio fuera autónomo.<sup>47</sup>

287. La cifras citadas indican que en 1956 las instituciones de enseñanza superior de muchos de los territorios no autónomos más densamente poblados distaban aún mucho de poder formar un número apreciable de estudiantes diplomados. Se sabe que el número de estudiantes en el extranjero ha crecido constantemente durante el periodo, y las cifras de las cuales se dispone indican que en algunos territorios era mayor el número de estudiantes en el extranjero que en sus propias instituciones. La opinión de la Comisión al respecto ha sido que la política de los territorios debería consistir en procurar que la enseñanza superior no dependiese principalmente de las universidades metropolitanas; sólo debería recurrirse a los estudios en el exterior en las materias en las cuales fueran indispensables la especialización, el intercambio de conocimientos y una experiencia práctica, o cuando se tratara de cursos secundarios que no pudieran ofrecerse razonablemente en el territorio, o bien de cursos para graduados. El objetivo general de la política de educación universitaria debería ser el desarrollo de las facilidades necesarias en los propios territorios. Este objetivo no impide que las instituciones regionales desempeñen un papel mientras satisfagan las crecientes necesidades de los territorios a los que sirven.

288. Al terminar el periodo que se examina ya era apreciable el efecto de las nuevas instituciones en la vida de los territorios en los cuales funcionan. Cabe observar que el valor del trabajo de extensión cultural que por lo general contribuye a que las instituciones permanezcan en contacto con el pueblo, se ha tenido en cuenta desde el principio en muchos casos, y los departamentos encargados de la extensión universitaria fuera de las aulas han funcionado eficazmente en esos territorios.

289. La obra verdaderamente importante realizada durante el periodo que se examina en el ámbito de la enseñanza superior es el haberse sentado los cimientos institucionales en cada región, aunque ello no se haya hecho en cada uno de los territorios, ni siquiera en los más grandes. En muchos territorios, es probable que con el continuo mejoramiento en los niveles inferiores de los sistemas de enseñanza en el porvenir inmediato siga habiendo un exceso de la demanda activa de enseñanza superior en relación con los servicios disponibles. El desarrollo de la universidad y del colegio técnico es más costoso, y resulta más difícil dotarlos del personal necesario y los Estados Miembros administradores han hecho frente a los gastos iniciales para echar los cimientos de la enseñanza superior, pero la carga de los costos y gastos ordinarios para la expansión ha recaído sobre los gobiernos territoriales. En muchos casos será imprescindible por lo visto una mayor asis-

tencia exterior para continuar el desarrollo de la enseñanza superior.

290. Debe señalarse el desarrollo de las instituciones científicas y culturales que prestan servicios en los territorios no autónomos. Durante el periodo que se examina se han establecido o ampliado muchas instituciones científicas de investigación tanto territoriales como regionales, y ha avanzado apreciablemente la investigación científica de valor inmediato y a largo plazo para el desenvolvimiento económico y social de los territorios. Las actividades de algunos de los organismos especializados y de entidades intergubernamentales como la Comisión de Cooperación Técnica en Africa al sur del Sáhara, la Comisión para el Pacífico Meridional y la Comisión del Caribe, cada una de las cuales cuenta con su propio consejo para la investigación, han fomentado la investigación científica. En el plano interterritorial, la East Africa High Commission (Alta Comisión del Africa Oriental) ha creado algunos establecimientos importantes de investigación. Se han establecido instituciones de investigación científica en los territorios bajo administración francesa, territoriales y regionales en alcance y carácter. El Institut pour la recherche scientifique en Afrique Centrale (IRSAC), en el Congo Belga, ha llegado a ser uno de los grupos de investigación más importantes de toda el Africa. También las instituciones académicas y fundaciones de investigación se transforman paulatinamente en centros importantes de investigación científica en materias de interés particular para los territorios y regiones en que actúan.

291. Se ha reconocido cada vez más el valor cultural de los servicios bibliotecarios para la comunidad, y su eficacia como parte integrante del sistema educativo se ha reflejado en la creación de nuevas bibliotecas, en el aumento de las adquisiciones de libros para las librerías existentes y en el mejoramiento de sus servicios. En cuanto a la creación de museos hay poco que señalar.

## VI. ENSEÑANZA FEMENINA

292. En el periodo que se examina llegó a ser virtualmente universal la comprensión de la necesidad de prestar, en sociedades que atraviesan por un rápido proceso de transformación, especial atención a la enseñanza femenina para que las mujeres puedan desempeñar mejor su papel natural en la familia y en la comunidad y también contribuir individualmente, a la par de los hombres, al adelanto económico, social y político. Las autoridades docentes han reconocido que como cabe suponer que una madre educada transmitirá a la siguiente generación una base de instrucción, la educación femenina ejercerá una influencia de valor casi inmediato sobre todo el sistema de enseñanza.

293. La experiencia general durante el periodo, sin embargo, fue la de que en los sistemas escolares incompletos que todavía prevalecían en la mayoría de los territorios no autónomos, la enseñanza impartida a las niñas seguía a la zaga de la que recibían los niños. Aunque en la mayor parte de los territorios del Caribe y en algunos territorios del Asia y del Pacífico que cuentan con sistemas escolares bastantes completos, se ha establecido un equilibrio mejor entre el número de varones y mujeres que asisten a la escuela primaria, en otros territorios del Asia y en casi todos los territorios del Africa, donde vive la mayor parte de los pueblos dependientes, persistía la desproporción entre la enseñanza de muchachos y muchachas.<sup>48</sup> En algunos territorios se

<sup>47</sup> En el documento A/4131, cuadros 28-31, pueden verse estadísticas más completas y detalladas.

<sup>48</sup> A/4131, cuadro 22.

hacían progresos paulatinos aunque lentos, que reducían la brecha, pero en algunos otros, a pesar de un aumento en el total de los cursos primarios, la diferencia se hacía mayor. Según la UNESCO, puede considerarse satisfactoria la proporción de matrícula femenina de un 40% o más del total. En los territorios africanos bajo administración del Reino Unido o de Francia, en 1946 la proporción estaba muy por debajo de esa cifra y en 1956 la matrícula femenina, con algunas excepciones, no pasaba del 30% del total en la enseñanza primaria. En algunos territorios como el África Ecuatorial Francesa, Adén y Somalia Británica la proporción era del 10% o menos.

294. Esta disparidad de la enseñanza primaria era aún mayor en la educación secundaria, donde las muchachas representaban una proporción más reducida de la matrícula total. La proporción de mujeres que seguían estudios universitarios estaba en relación bastante directa con la de muchachas que asistían a las escuelas secundarias. En la esfera de la enseñanza profesional, se crearon escuelas de artes domésticas en algunos territorios para complementar la enseñanza primaria; en la enseñanza secundaria, los cursos de economía doméstica parecen haber progresado lentamente y se dio un mayor impulso a la formación docente.

295. Factores de índole social, económica y educativa parecen haber determinado el retraso de la educación de las muchachas. Entre ellos, pueden citarse los prejuicios contra la educación de las mujeres, las pesadas labores que desempeñan las niñas en los hogares y en el campo cuando aún son muy jóvenes, las limitadas oportunidades que tienen las muchachas de encontrar empleo en una economía no diversificada, y la escasez de maestras. Las autoridades docentes prestaron cada vez más atención al problema de establecer un programa integrado y adecuado de estudios y de crear escuelas secundarias para las muchachas, a menudo juntamente con institutos normalistas.

296. Como la Comisión ya lo ha señalado, el problema de la educación femenina requiere un constante examen para determinar con más precisión los obstáculos de orden práctico y psicológico que se oponen al logro de una solución más rápida y para determinar las medidas que sea necesario adoptar para superarlos. La Comisión considera que las medidas recomendadas en sus anteriores informes contribuirán a mejorar la educación de la población femenina y deben llevarse a la práctica con decisión. Estas medidas consisten en: a) intensificar la adopción del sistema de enseñanza gratuita; b) incluir a las muchachas en los planes de enseñanza gratuita y obligatoria; c) aumentar el número de escuelas primarias para niñas en los territorios donde no haya escuelas coeducacionales; d) desarrollar la formación profesional técnica en materias especialmente adaptadas para las mujeres; e) estimular el empleo de mujeres en la enseñanza; f) mejorar la condición y remuneración de las maestras; y g) ampliar las oportunidades de enseñanza para mujeres adultas.

## VII. EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS Y SUPRESIÓN DEL ANALFABETISMO

297. Debido a que la educación en su más amplio sentido es una base indispensable para el progreso en otros aspectos de la vida, el analfabetismo de una gran parte de la población de muchos territorios no autónomos constituye una rémora que impide no sólo al individuo sino también a la comunidad alcanzar rápidamente niveles de vida más elevados.

298. La propagación de la enseñanza sistemática, y especialmente de la educación primaria libre y obligatoria, es el medio más seguro de suprimir el analfabetismo entre la población en general, y los progresos alcanzados y las deficiencias que subsisten a este respecto ya han sido explicados. Era evidente al comienzo del periodo, sin embargo, que incluso el progreso más rápido de la matrícula escolar hasta abarcar a toda la población infantil no podía resolver el problema del analfabetismo en territorios donde una gran parte de la población había pasado ya la edad escolar y había entrado en la vida adulta sin poder leer ni escribir. De ahí la importancia de formular programas para la supresión del analfabetismo y el fomento de la educación de los adultos y coordinarlos con otros planes esenciales para el desarrollo económico y social, así como dar importancia en ellos a diferentes aspectos en función de las necesidades de la comunidad, y adoptar medidas para impedir que las personas que hayan recibido instrucción recaigan en el analfabetismo.

299. No se puede expresar cuantitativamente el progreso alcanzado en la reducción del analfabetismo en los territorios no autónomos en conjunto porque las definiciones dadas de alfabetismo han diferido sustancialmente, tanto desde el punto de vista de las habilidades que éste supone como del grupo de edad de la población acerca de cuyo promedio de alfabetismo se informa. La UNESCO ha hecho encomiables esfuerzos para lograr uniformidad en las estadísticas relativas al alfabetismo y la educación, y se confía en que estos esfuerzos rendirán frutos durante el próximo ciclo de censos. Sin embargo, la compilación de estadísticas comparables puede aún ofrecer dificultades, pues los servicios estadísticos en muchos territorios no están aún dotados del equipo necesario para realizar el trabajo suplementario que entrañaría la compilación de datos estadísticos recomendada por la UNESCO. La Comisión ya ha recomendado que los Estados Miembros administradores, con ayuda de la UNESCO si fuere necesario, realicen encuestas por muestreo que permitan evaluar de un modo más exacto los últimos resultados logrados en materia de educación de los adultos y supresión del analfabetismo.

300. Las estadísticas disponibles con respecto a 1950 dan una indicación aproximada de la vastedad del problema del analfabetismo en los territorios. Si bien casi todos los territorios de la región del Caribe y algunos del Pacífico tienen un bajo promedio de analfabetismo, otros territorios del Pacífico y la mayoría de los territorios africanos exhiben tasas de analfabetismo que fluctúan entre el 70% y el 90% de su población adulta.<sup>49</sup>

301. Entre las medidas adoptadas para mejorar esta situación, las más corrientes fueron la organización de campañas de alfabetización, de cursos durante sólo parte del día destinados, bien a ampliar estudios, o bien a completar una enseñanza que se había interrumpido, y la educación social entre adultos, como parte de un esfuerzo general para elevar el nivel social y material de vida en sus comunidades.

302. Campañas de alfabetización de carácter sistemático se realizaron en muchos territorios de África, el Caribe y el Sur del Pacífico. La organización de estas campañas incluyó distintas medidas: el suministro de libros y otros materiales indispensables, la organización

<sup>49</sup> *Ibid.*, párrs. 599-606.

de cursos de formación para instructores y el establecimiento de comités locales para ayudar en las campañas realizadas en las regiones respectivas. La coordinación regional y territorial también resultó muy conveniente en varios casos.

303. La alfabetización debe permitir a los estudiantes adquirir un conocimiento que exceda del estricto mínimo de modo que puedan y sientan el deseo de continuar leyendo por su propia cuenta. Para que la labor desplegada durante un programa de alfabetización dé resultados permanentes es indispensable disponer en cantidad suficiente de un material adecuado de lectura. La Comisión ha tomado nota con interés de que las autoridades docentes estudian nuevos procedimientos para resolver los problemas inherentes a la publicación y distribución de materiales de lectura.

304. Dignas de mención en este período fueron las disposiciones adoptadas por los sistemas ordinarios de enseñanza y particularmente por las instituciones de enseñanza superior, para que los adultos puedan continuar estudios durante sólo parte del día. Estos programas han revestido formas diversas y objetivos diferentes: preparación para exámenes públicos; clases con preceptores que duran a lo menos un período; conferencias, cursos breves en las universidades durante el período de vacaciones, y cursos cuya aprobación es indispensable para graduarse. Una participación muy activa en la labor de esta índole le cupo a los departamentos de divulgación de los colegios universitarios de Ibadán (Nigeria), Fourah Bay (Sierra Leona), Makerere (África oriental), y en las Indias Occidentales. Diversas formas de cursos profesionales y de prosecución de estudios para adultos se han instituido también en algunos territorios en las principales regiones geográficas,

estableciéndose como resultado de ello consejos de enseñanza para adultos, divisiones de enseñanza para adultos, institutos vespertinos y centros de formación profesional para adultos.

305. Otro hecho digno de señalarse fue la iniciación en algunos territorios de programas de educación de los trabajadores, generalmente patrocinados por entidades sindicales locales e internacionales con asesoramiento técnico y ayuda material de la OIT. El *African Labour College* de la CIOSSL, así como sus instituciones temporarias en Lomé y Brazzaville son ejemplos de actividades que serían útiles en otros territorios también que ya no sólo sirven para fomentar una participación más efectiva en las actividades sindicales y conexas, sino además para mejorar las relaciones entre el capital y el trabajo y beneficiar en última instancia a la sociedad en conjunto ya que sus programas tratan de cuestiones económicas y sociales que afectan a los países de desarrollo incipiente.

306. Asimismo, de gran importancia en esta esfera fue el surgimiento y aplicación del concepto de enseñanza social integral, que encontró su expresión particularmente en los programas de "desarrollo de la comunidad" en los territorios administrados por el Reino Unido, en los movimientos pro "escuelas comunales" en los territorios administrados por los Estados Unidos y en los programas de "educación fundamental" en los territorios bajo administración francesa. Estos programas fueron concebidos como parte de un esfuerzo general para elevar las condiciones sociales y materiales de vida de la comunidad interesada y se inspiraron casi siempre en el principio de que la participación y la contribución de la comunidad han de desarrollarse paralelamente a la ayuda oficial.



### Tercera parte

## INFORME SOBRE LAS CONDICIONES ECONOMICAS EN LOS TERRITORIOS NO AUTONOMOS

### I. Introducción<sup>1</sup>

1. La Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos está formada por siete Estados 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 que no administran territorios, elegidos por la Cuarta Comisión en nombre de la Asamblea General.

2. La Comisión examina los resúmenes y análisis de la información transmitida por los Estados Miembros administradores sobre las condiciones económicas, sociales y educativas en los territorios, y debe presentar a la Asamblea General informes que contengan las recomendaciones y procedimientos que estime adecuados y "las proposiciones de fondo que juzgue conveniente formular acerca de cuestiones técnicas de interés general, pero que no se refieran a ningún territorio en particular" (resolución 1332 (XIII), del 12 de diciembre de 1958).

3. En 1951,<sup>2</sup> en 1954<sup>3</sup> y en 1957<sup>4</sup> la Comisión preparó informes especiales sobre la situación económica en los territorios no autónomos. La Asamblea General aprobó cada uno de estos informes en sus resoluciones 564 (VI) del 18 de enero de 1952, 846 (IX) del 22 de noviembre de 1954 y 1152 (XII) del 26 de noviembre de 1957, respectivamente, como exposiciones breves pero bien meditadas de las condiciones económicas existentes en los territorios no autónomos y de los problemas del desarrollo económico, e invitó al Secretario General a transmitirlos a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que administran territorios no autónomos, al Consejo Económico y Social, a las comisiones económicas regionales, al Consejo de Adminis-

<sup>1</sup> El texto básico del presente proyecto de informe fue preparado por una subcomisión de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos formada por los representantes del Brasil, los Estados Unidos de América, Ghana, la India, los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Integraron la Subcomisión los siguientes miembros de las delegaciones de esos países: Sr. Julio Agostinho de Oliveira, Sr. Dario Castro Alves y Sr. Alvaro da Costa Franco (*Brasil*); Dr. Amon Nikoi (*Ghana*); Sr. M. Rasgotra (*India*); Sr. L. U. Goedhart, Sr. B. M. Smulders y Dr. J. V. de Bruyn (experto) (*Países Bajos*); Sr. G. K. Caston, Sr. R. A. Brownning y Sr. T. B. Williamson (asesor especial en asuntos económicos) (*Reino Unido*); Sr. Francis L. Spalding, Sr. Merrill C. Gay (especialista asesor en economía) y Sr. John W. Simms (*Estados Unidos*).

El Sr. M. Rasgotra (*India*) fue Presidente de la subcomisión. También participaron en los debates de ésta el Relator de la Comisión y los representantes de la OIT y de la FAO.

<sup>2</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexto período de sesiones, Suplemento No. 14 (A/1836), parte III.*

<sup>3</sup> *Ibid., noveno período de sesiones, Suplemento No. 18 (A/2729), parte II.*

<sup>4</sup> *Ibid., duodécimo período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/3647), parte II.*

tración Fiduciaria y a los organismos especializados interesados.

4. En 1960 se pidió de nuevo a la Comisión que prestara especial atención a la situación económica de los territorios no autónomos. Para ello la Comisión tomó como base la información transmitida por los Estados Miembros que administran territorios, así como las opiniones expresadas en sus informes correspondientes a 1951, 1954 y 1957. Además de los resúmenes de la información transmitida por los Estados Miembros administradores sobre la situación económica hasta fines de 1958 o mediados de 1959, la Comisión contó con estudios preparados por la Secretaria de las Naciones Unidas, la FAO y la OIT. El presente informe debe examinarse teniendo presente dichos estudios, enumerados en el anexo, y las actas resumidas de los debates de la Comisión.

5. Como se recordará, en sus resoluciones 933 (X) del 8 de noviembre de 1955 y 1332 (XIII) del 12 de diciembre de 1958, la Asamblea General reiteró su invitación a los Estados Miembros en el sentido de que siguieran adscribiendo a sus delegaciones a personas con conocimientos especiales en los campos técnicos de la competencia de la Comisión de que se tratare. En 1960 la Comisión contó con la valiosa cooperación de asesores económicos adscritos a las delegaciones de los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido. La Comisión agradece la ayuda prestada por estos asesores. En las dos resoluciones citadas, la Asamblea General también repitió la invitación formulada en su resolución 744 (VIII), del 27 de noviembre de 1953, en el sentido de que los Estados Miembros administradores que adscribieran a sus delegaciones a personas indígenas especialmente calificadas para hablar sobre la política económica, social y educativa seguida en los territorios no autónomos. Durante el período de sesiones de la Comisión a que se refiere el presente informe no figuraron personas de estas condiciones en ninguna de las delegaciones.

### II. Evolución general de la situación

6. Al examinar el Informe sobre los Progresos Alcanzados en los Territorios no Autónomos — sobre el cual presentará por separado sus observaciones y conclusiones<sup>5</sup> — la Comisión consideró una esfera más amplia de actividades económicas que la tratada en el presente estudio. Si bien los estudios sobre la situación económica en los territorios no autónomos, que son objeto de examen cada tres años, sirven efectivamente para complementar el Informe sobre los progresos alcanzados, están destinados primordialmente a tratar ciertos aspectos particulares en que la Comisión se manifestó interesada durante su período de sesiones de 1957, como, por ejemplo, comercio y banca, la tendencia hacia una economía monetaria y otros cambios en

<sup>5</sup> Segunda parte del presente informe.

la economía de los territorios y su influencia, si la hubo, sobre las condiciones de vida de la población indígena. En consecuencia, el presente informe se refiere principalmente a tales cuestiones. La Comisión ha examinado, igualmente, hasta donde se lo ha permitido la información disponible, las principales tendencias generales del desarrollo económico en los territorios durante el periodo 1955-1958, teniendo en cuenta ciertos datos más recientes que los contenidos en el Informe sobre los progresos alcanzados.

7. La Comisión estima que, desde el punto de vista del desarrollo económico, el periodo de tres años que se examina no se caracteriza por nada especial. En un año, 1958, la situación de los países insuficientemente desarrollados fue, en general, desfavorable, pero en otro, 1957, muchos productores de materias primas gozaron de condiciones relativamente favorables. La situación generalmente desfavorable en la mayoría de los territorios, y en especial las marcadas fluctuaciones de su relación de intercambio, reflejadas en déficits de su balanza de pagos en cuentas corrientes, ponen de relieve la persistencia de defectos en la estructura de sus economías.

8. En los territorios bajo administración del Reino Unido el producto interno bruto a precios corrientes aumentó en casi un 20% entre 1955 y 1958. A precios constantes, el porcentaje de aumento anual del producto interno bruto de estos territorios fue de un 5% a un 6%. Los gastos de formación bruta de capital fijo aumentaron en un 27,5% entre 1955 y 1958. La inversión privada disminuyó de aproximadamente 100.000.000 de libras en 1957 a unos 80.000.000 de libras en 1958; este descenso guarda relación con la baja en los precios acaecida en el último de los años citados. El financiamiento del desarrollo económico en los territorios del Reino Unido tropezó durante este periodo con dificultades mayores, debido al aumento en los gastos de los presupuestos ordinarios de los territorios ocasionado por sumas anteriores destinadas a fomento económico y a lo limitado de los préstamos que pudieron obtenerse en el mercado de Londres. Se trató de vencer estas dificultades con la Ley de Desarrollo y Bienestar Colonial (enmendada) de 1959, en cuya virtud se asignó una suma adicional de 95.000.000 de libras para el periodo 1959-1964. Contando con los saldos no invertidos de asignaciones anteriores, para este periodo se dispondrá de 140.000.000 de libras esterlinas. Además, según se informó a la Comisión, los gobiernos de los territorios dispondrán de 100.000.000 de libras esterlinas en préstamos del tesoro del Reino Unido.

9. En la Nueva Guinea Neerlandesa, territorio predominantemente agrario, el valor de las exportaciones de productos de la agricultura indígena aumentó de 4.710.000 florines en 1955 a 7.692.000 florines en 1958. El Gobierno hizo inversiones de capital para establecer nuevas industrias, tales como un astillero moderno y un aserradero. En 1957 y 1958 las importaciones de bienes de capital ascendieron a 45.139.700 y a 30.505.700 florines, respectivamente. Las aportaciones del Gobierno de los Países Bajos al presupuesto territorial aumentaron de 67.941.223 florines en 1955 a 71.950.000 florines en 1959.

10. En el Territorio de Papua bajo administración de Australia se ha registrado un aumento constante en el volumen y valor de las exportaciones de productos agrícolas, incluso los de la agricultura indígena tales como la copra, el cacao y el caucho. Continúan comple-

mentándose los ingresos del Territorio con subsidios del Gobierno de Australia, que en 1959 ascendieron a 4.700.000 libras australianas, mientras que los ingresos internos del Territorio fueron solamente de 2.050.000 libras. Se ha informado también que las inversiones públicas financiadas por estos subsidios han estimulado las inversiones privadas.

### III. Relación de intercambio

11. En su periodo de sesiones de 1954 y 1957 la Comisión subrayó las graves consecuencias que las fluctuaciones de los precios de los productos de exportación ejercían sobre la economía de los territorios. En varios de éstos, sobre los cuales se ha obtenido informaciones, la relación de intercambio se ha visto sujeta a bruscas fluctuaciones de considerable magnitud. Cuando estas fluctuaciones se han debido a una baja súbita en los precios de las exportaciones, han tenido a menudo graves consecuencias para las economías de los territorios respectivos. La época en que se producen estas fluctuaciones no siempre han coincidido en los diferentes territorios, pues las mismas dependen principalmente de los cambios registrados en los precios de los principales productos de exportación, que difieren de un territorio a otro.

12. Cuando los ingresos derivados de la exportación están sujetos a variaciones considerables debido a acontecimientos fuera de la fiscalización del territorio, la planificación económica se hace extremadamente difícil. En ciertos territorios ha habido notables aumentos en la producción que no van acompañados por aumentos similares en los ingresos derivados de la exportación, lo cual obedece a fluctuaciones adversas en la relación de intercambio. A juicio de la Comisión, esto indica que es necesario realizar otros estudios sobre todos y cada uno de los productos con miras a establecer un sistema practicable de estabilización de precios de productos básicos que sea equitativo tanto para los productores como para los consumidores.

13. El caso de dos territorios relativamente extensos — Kenia y el Congo Belga —, donde ocurrieron acusadas disminuciones en la relación de intercambio entre 1956 y 1958, ilustra bien el efecto de estas fluctuaciones sobre la economía de los territorios. El mencionado descenso fue de 157,9 a 125,2 en Kenia y de 161,6 a 114,5 en el Congo Belga. Teniendo en cuenta la importancia de las exportaciones en el producto nacional bruto de los territorios, las repercusiones de esta baja sobre la economía nacional fueron, en conjunto, graves. En otros territorios también predominantemente agrícolas pero que no se vieron seriamente afectados por la variación de precios durante el mismo periodo, por ejemplo Uganda, las fluctuaciones fueron favorables y se tradujeron en realidad en una pequeña mejora de la relación de intercambio. Sin embargo, en periodo más prolongados, muchos de los territorios se han visto sujetos a súbitas, y por lo general imprevisibles, fluctuaciones de precio de considerable magnitud, que, aunque temporalmente favorables en ocasiones, entorpecen el desarrollo adecuado de sus economías.

14. Además, pese a la importancia de la relación de intercambio para la economía de los territorios, en las actuales circunstancias éstos no pueden verdaderamente ejercer una influencia apreciable sobre esas fluctuaciones. La tendencia de los precios a que se cotizan en el mercado mundial los productos primarios exportados por los territorios se ve profunda y frecuentemente

afectada por las variaciones de la demanda de dichos productos por parte de los países industrializados, que son los principales consumidores. Ninguno de los territorios no autónomos produce tanto de un producto básico importante que le permita ejercer cierto control sobre el mercado e influir sobre los precios mundiales.

15. En lo que a las importaciones se refiere, los territorios no autónomos, principalmente a causa del limitado poder adquisitivo de sus poblaciones indígenas, sólo absorben una parte pequeñísima de las exportaciones mundiales de productos industriales, en relación con el volumen de su población. De ahí que los territorios tengan posibilidades muy limitadas de obtener ventajas frente a los países industriales que les proporcionan artículos manufacturados, y que no puedan influir sobre los precios de dichas importaciones. Así, pues, estos precios están determinados por fuerzas del mercado que escapan por entero a su voluntad. La importancia práctica de esta situación para los territorios es que, debido en gran parte a las presiones inflacionarias que han constituido un factor dominante en los principales países exportadores de Europa y de América del Norte durante el período que se examina, el nivel de los precios de importación ha seguido, en general, una tendencia ascendente.

16. Algunos miembros expresaron su preocupación por la incapacidad de los territorios de influir en beneficio propio sobre la relación de intercambio, y manifestaron que, a su juicio, los países metropolitanos deberían realizar mayores esfuerzos para remediar la situación, reduciendo la dependencia exclusiva de los territorios respecto de los precios de productos primarios, promoviendo la estabilización internacional de dichos precios, y diversificando, asimismo, la economía de los territorios. Estimaron igualmente que estas dificultades hacían más imperativa que nunca la necesidad de industrializar a esos territorios, para permitirles un desarrollo equilibrado. Por otra parte, se expresó preocupación por el hecho de que los precios de los productos de exportación de los territorios no autónomos dependiesen de la demanda de los países metropolitanos y de otros países industrializados. Se opinó que de esta situación resultaba una subordinación de los intereses de las poblaciones territoriales a los de los países metropolitanos.

17. Algunos otros miembros de la Comisión reconocieron la conveniencia de que hubiera mayor diversificación, pero recordaron la declaración hecha por la Comisión en su informe de 1957,<sup>6</sup> en el sentido de que la diversificación no debía acelerarse a costa de reducir apreciablemente los ingresos que un territorio obtenía de productos agrícolas que ya ocupaban un lugar seguro en los mercados extranjeros. Se manifestó que los convenios internacionales sobre productos básicos no debían considerarse como un remedio universal para las dificultades originadas por las fluctuaciones de los precios de exportación. Además, la experiencia de algunos Estados Miembros en materia de estabilización de los precios de los productos primarios nacionales ponía de relieve la dificultad de la estabilización en el plano internacional.

18. Dichos miembros de la Comisión opinaron que la mejor manera de favorecer los intereses de los territorios de exportación primaria consistiría, entre otras

cosas, en mantener un nivel de actividad económica elevado y creciente en los países industrializados importadores. La política seguida por los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos ha tendido a ese fin. Varios Estados Miembros administradores participan también en varios convenios sobre productos básicos y grupos de estudio de estos productos. Así, por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido, que atribuye gran importancia al funcionamiento de sistemas factibles de estabilización de precios, es parte en cuatro de los cinco convenios internacionales sobre productos básicos: el del azúcar, el del estaño, el del trigo y el del aceite de oliva. El Gobierno del Reino Unido y los gobiernos de los territorios del África oriental bajo su administración cooperan también con el Grupo de Estudio Internacional sobre el Café; se han mostrado además dispuestos a participar en un acuerdo a corto plazo sobre el café y a examinar la posibilidad de uno a largo plazo. La Conferencia Económica y de Comercio, celebrada en Montreal en septiembre de 1958, declaró en su informe que, a fin de promover el desarrollo económico de países que dependen principalmente de la exportación de materias primas, deben corregirse las excesivas fluctuaciones en los precios de los productos primarios manteniendo una elevada y creciente demanda en los países industrializados en consonancia con la necesidad de evitar la inflación, así como también ejerciendo una acción concertada para moderar las fluctuaciones excesivas a corto plazo, a fin de mitigar sus efectos sobre los productores de artículos primarios. El Convenio del *Commonwealth* sobre el azúcar ofrece un ejemplo de este tipo de protección, que el Reino Unido proporciona a los territorios bajo su administración productores de azúcar; dicho Convenio ha ejercido una influencia estabilizadora sobre la economía de los territorios del Caribe y de las Islas Mauricio y Viti. En virtud de dicho Convenio, se asignan a los territorios cuotas de exportación, de las cuales el Reino Unido compra aproximadamente unas dos terceras partes a un precio garantizado y razonable para los productores eficientes; el resto se vende al precio del mercado libre y si alguna cantidad se envía al Reino Unido recibe allí tratamiento aduanero preferencial. En la mayoría de los casos el precio garantizado fue más alto que el del mercado libre durante el período que se examina.

19. La Comisión observó con interés que, si bien los territorios no autónomos ejercen poca o ninguna influencia en la determinación de los precios de sus principales productos — salvo cuando éstos entren en la esfera de aplicación de convenios internacionales vigentes — que intercambian con el resto del mundo, la mayoría de los territorios afectados por este problema ha podido mejorar su relación de intercambio haciendo muy importantes modificaciones en la composición de sus exportaciones. Se han registrado cambios notables en la modalidad de las exportaciones, no sólo de productos tales como los minerales extraídos por grandes compañías mineras cuyos propietarios y administradores no son indígenas, como ocurre en el Congo Belga, y de los productos agrícolas exportables de cultivadores europeos en su mayoría, como en Kenia, sino también de los productos de pequeños agricultores africanos, como ocurre en Nigeria, y más aún en Uganda. En este último Territorio se registró de 1949 a 1958 un cambio importante del algodón al café y al té. El promedio de exportación de algodón disminuyó en 8%, pero el del café aumentó en más de un 100% y el del té en un 60%. Este cambio evidentemente fue causado por la diferencia en las fluctuaciones de los precios de estos

<sup>6</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, duodécimo período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/3647), segunda parte, párr. 73.

productos. El precio del algodón permaneció prácticamente invariable y aumentó de 1949 a 1958 solamente en un 5,3%, mientras que el precio del café subió en un 119% y el del té en un 68%. El cultivo de productos comerciales, por ejemplo el café, por parte de agricultores africanos ha hecho también notables progresos en Kenia, al aplicarse el Plan Swynnerton.

20. La Comisión considera que estos ejemplos constituyen una prueba alentadora de que aun en territorios que todavía dependen apreciablemente de la tradicional economía de subsistencia, muchos agricultores indígenas han podido adaptarse bastante, en su producción de cosechas comerciales, a las necesidades y oportunidades del mercado mundial, y ello bajo dirección oficial frecuentemente. Este fenómeno refleja el buen sentido económico de los pueblos de los territorios no autónomos, factor importantísimo para su desarrollo económico actual y más aún para su desarrollo futuro. Sin embargo, tales ajustes de la producción con miras a la exportación pocas veces pueden lograrse con rapidez y sin riesgo, y por eso es grande la necesidad de adoptar medidas protectoras tales como la estabilización de precios y mercados, cuando benefician a los territorios, y de diversificar más el esfuerzo productivo hacia industrias secundarias. En cuanto a estas medidas y también a disposiciones para ayudar a los productores primarios para que adapten su producción a las nuevas oportunidades ofrecidas por los mercados internacionales, la iniciativa de los gobiernos es vital y la colaboración internacional no lo es menos.

21. A base de la información disponible, la Comisión observa que en muchos casos el comercio de los territorios no autónomos se efectúa principalmente con los países metropolitanos administradores. Esto quizás se deba, en parte, al hecho de que en los territorios donde vive la mayoría de las poblaciones dependientes, el comercio de importación, y en gran parte el de exportación (salvo en aquellos casos donde hay juntas representativas de comercialización para dirigir la exportación de los principales productos) está en manos de intereses no indígenas; también se debe a las estrechas relaciones comerciales que tradicionalmente han existido entre los territorios y los países metropolitanos respectivos. Así, por ejemplo, Francia constituyó el punto de destino y de origen de más de un 60% del comercio de exportación e importación de los territorios bajo administración francesa durante el período que se examina. El Congo Belga y los territorios bajo administración del Reino Unido gozan de mayor diversidad en cuanto al origen y el destino de sus importaciones y exportaciones. La Comisión estima que una diversificación mayor en la dirección del comercio de los territorios, que se traduzca en una disminución de su dependencia de los mercados metropolitanos, puede contribuir a mejorar la relación de intercambio de dichos territorios. Opina, asimismo, que los territorios deben estar en libertad para comerciar con quien deseen y para buscar los mercados y las fuentes de aprovisionamiento que más les convengan.

#### **IV. Balanza de pagos de los territorios no autónomos con los países metropolitanos**

22. La naturaleza y medida de las relaciones comerciales y financieras de los territorios no autónomos con los países de los respectivos Miembros administradores son de fundamental importancia para el desarrollo económico de los territorios y se hallan estrechamente

vinculadas con el tema de la relación de intercambio que se trató antes.

23. Durante el período examinado, la situación de los distintos territorios varió a este respecto. En Papua, por ejemplo, el comercio se realizó en gran parte con la metrópoli y su déficit se subsanó principalmente con subsidios del Gobierno de Australia. Un caso semejante es el de la Nueva Guinea Neerlandesa, donde los subsidios del Gobierno neerlandés aumentaron de 67.900.000 guilders en 1955 a 71.950.000 guilders en 1959. En cambio, el Congo Belga, Territorio cuyos enormes recursos naturales ya han sido explotados en algunos sectores, no recibió ninguna ayuda de la metrópoli en forma de subsidios. A pesar de que su balanza general de comercio fue favorable, tuvo déficit en su comercio de mercaderías con Bélgica, pero dicho déficit, lo mismo que los importantes pagos hechos a la metrópoli por concepto de ingresos obtenidos de inversiones, servicios como los transportes y seguros y giros de ahorros, se financiaron en gran parte con el superávit de su comercio con otros países fuera de Bélgica. No sólo el Territorio proporcionó de esta manera a la metrópoli considerables ingresos, sino que éstos, además, fueron en divisas, con lo que se contribuyó considerablemente a equilibrar la balanza de pagos de Bélgica. Por otra parte, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos del Territorio se subsanó en gran medida con las importaciones de capital procedentes de Bélgica, consistentes sobre todo en préstamos obtenidos para financiar el plan de desarrollo del Territorio. Los ejemplos citados dan idea de toda la gama de situaciones diversas que pueden encontrarse en los territorios. Sin embargo, no es posible establecer tan claramente la situación de varios de ellos.

24. Las transacciones invisibles han constituido con frecuencia un elemento importante en la balanza de pagos de los territorios con los países metropolitanos, y en consecuencia, han contribuido a menudo a provocar déficit en dicha balanza. Estas transacciones, así como el comercio de mercaderías visibles, deberían también tenerse en cuenta al considerar la asistencia financiera que los países metropolitanos han proporcionado a los territorios. Además del costo de servicios tales como transportes y seguros, estas transacciones invisibles abarcan también las transferencias de beneficios, dividendos e intereses que resulta útil comparar con el total del capital de inversiones público y privado que se recibe de los países metropolitanos. Las transferencias de esta índole hechas al Reino Unido de todos los territorios bajo su administración ascendieron a 40.000.000 de libras en 1957 y a 30.000.000 de libras en 1958, en tanto que los territorios recibieron del Reino Unido 35.000.000 de libras y 30.000.000 de libras respectivamente por concepto de intereses correspondientes a sus haberes en libras esterlinas en el Reino Unido, y el total de inversiones públicas y privadas hechas por el Reino Unido se calculaba para cada uno de esos años en cerca de 100.000.000 de libras. Los datos existentes sobre el Congo Belga indican un cuadro totalmente distinto: de un déficit de 75.051 millones de francos belgas en la cuenta corriente de la balanza total de pagos para el período 1951-1958, 65.527 millones de francos corresponden al déficit por concepto de las transacciones invisibles; de esta cantidad, 18.949 millones de francos corresponden a transferencias de ingresos procedentes de inversiones únicamente, en tanto que el total de las inversiones públicas y privadas

belgas durante el mismo período ascendió a sólo 14.542 millones de francos.

25. Hubo una tendencia general a una reducción gradual de la proporción generalmente elevada que corresponde a la metrópoli en el comercio exterior y en las demás transacciones externas de la mayoría de los territorios. Varios factores tienden a hacer más lenta la transformación en este campo. Así, por ejemplo, en aquellos casos donde se ha dado tratamiento preferencial en los mercados metropolitanos a algunos de los principales productos de exportación de los territorios, como por ejemplo, el azúcar exportado de ciertos territorios al Reino Unido, bajo la protección del Acuerdo azucarero del *Commonwealth*, se limitó forzosamente la reducción en la proporción del total de las exportaciones correspondiente a la metrópoli. También en el caso de las importaciones, el mantenimiento de una alta proporción de importaciones procedentes de la metrópoli se benefició por la existencia de relaciones comerciales estrechas y tradicionales entre los proveedores metropolitanos y las principales compañías privadas y entidades públicas que se encargan de la mayoría de las inversiones en los territorios, así como por el trato preferencial — salvo en los territorios del Reino Unido — mediante sistemas de permisos de importación y reglamentaciones del cambio de divisas.

26. Aun así, la mayor parte de los territorios examinados iban logrando gradualmente una diversificación mayor en los mercados de exportación, así como en el origen de las importaciones. Esto produjo la disminución del grado en que ellos dependen económicamente del país metropolitano para el comercio y la ayuda, que, según se pensaba, reflejaba también los progresos de su economía en una diversificación mayor de su producción. Donde se ha logrado una distribución mayor tanto de los mercados de exportación como de las fuentes de las importaciones ha sido, sobre todo, en los territorios del Reino Unido, que a reserva de algunas restricciones sobre las exportaciones, tienen libertad en general para comerciar con el país que deseen. Las disposiciones antes vigentes para proteger la balanza de pagos de toda la zona de la libra esterlina, que exigía que los territorios mantuviesen cierto grado de discriminación en sus importaciones, fueron abolidas en noviembre de 1959. A partir de entonces, los territorios quedaron en plena libertad para eliminar cualquier discriminación que aún hubieran estado aplicando contra las importaciones procedentes de la zona del dólar.

27. La Comisión observa, asimismo, que la balanza de pagos de muchos territorios no autónomos sigue siendo desfavorable. En la medida en que estas balanzas desfavorables reflejan aumentos en las importaciones de equipo y otros bienes de capital destinados a acelerar el desarrollo de los territorios, deben considerarse como un fenómeno natural en territorios que se encuentran en las etapas iniciales de su desarrollo. Sin embargo, en varios territorios las importaciones de bienes de capital parecen constituir partidas comparativamente reducidas de las balanzas negativas, en tanto que las fluctuaciones de precios de sus materias primas y productos agrícolas y el aumento de los precios de la mayoría de los bienes de consumo que ellos importan contribuyen al resto. Esta situación hace resaltar la necesidad de estimular el desarrollo de las industrias de elaboración y las industrias manufactureras en los territorios en donde esto puede resultar económicamente favorable.

## V. Moneda y banca central

28. La Comisión ya ha expresado previamente su interés por la creación, especialmente en los territorios no autónomos mayores, de bancos centrales que puedan contribuir a la creación de mercados locales y a aumentar la cuantía de los fondos locales disponibles para los gastos de desarrollo. El régimen monetario de casi todos los territorios no autónomos guarda estrecha relación con el régimen existente en los respectivos países metropolitanos. La moneda metropolitana, aunque generalmente no es de curso legal en los territorios, constituye todavía la base principal, si no exclusiva, de la moneda local. De este modo, en los territorios bajo administración del Reino Unido, la moneda emitida por la Oficina Monetaria solía estar garantizada — y en algunos casos aún lo está — más allá del 100% de su valor, por títulos en libras esterlinas, emitidos o garantizados por el Gobierno del Reino Unido, por otros países del *Commonwealth* o por territorios de ultramar del Reino Unido. Debido a esta estrecha relación, la moneda territorial se beneficia generalmente con la estabilidad de la metropolitana; pero se han dado casos también en que la moneda de los territorios ha sufrido las vicisitudes experimentadas por la moneda de la metrópoli, como ocurrió con la evaluación del franco francés en 1957.

29. Una consecuencia potencial importante de esta relación es la incapacidad de los territorios para adaptar el volumen de su moneda a las necesidades de su propia economía. Esta rigidez puede entorpecer, en algunos casos, su desarrollo. Además, la falta de un órgano monetario autónomo puede a veces impedir la aplicación de una política de crédito coordinada de manera que el volumen y las condiciones del crédito pueden resultar inadecuados para las necesidades de los territorios. La ausencia de un mercado monetario y de capital puede crear dificultades adicionales, entorpeciendo la movilización de los ahorros de los territorios con fines de desarrollo. En la práctica, no es probable que la estrecha asociación del régimen monetario territorial con la moneda metropolitana plantee serias dificultades mientras la economía de los territorios se base exclusivamente en el comercio exterior; esta relación ayuda a eliminar riesgos de índole monetaria y facilita también el comercio exterior y la inversión de capital privado. Tan pronto como la economía de un territorio se desarrolla y diversifica, la ausencia de un régimen monetario que se adapte a las necesidades del territorio y que le permita movilizar todos los recursos locales a los fines de desarrollo puede convertirse en un serio obstáculo.

30. La Comisión observa con interés que, cuando los territorios de suficiente extensión alcanzan el grado de evolución económica que se acaba de mencionar, se plantea frecuentemente la cuestión de crear un régimen monetario autónomo, basado en un instituto emisor. El establecimiento de un banco central, como el que se creó recientemente en Nigeria y el que, según se espera, se creará pronto en Jamaica, puede considerarse, a la vez, como prueba de un importante grado de desarrollo económico y como un progreso importante que tiende a acelerar este desarrollo y a otorgar mayor independencia monetaria y financiera. Algunos miembros de la Comisión manifestaron la esperanza de que en los territorios del África oriental se realizaran pronto progresos análogos.

31. En algunos territorios del Reino Unido el sistema de las oficinas monetarias se ha hecho más flexible me-

diante la inversión de parte del respaldo monetario en bonos emitidos por los gobiernos locales. La Comisión considera que el desarrollo de mercados locales de capital puede desempeñar un papel importante en la movilización del ahorro local para fines de desarrollo, y al respecto observa que en varios territorios del Reino Unido se están creando mercados de este tipo. La Comisión considera también que, en los lugares en que sea factible y apropiado, la creación de bancos centrales puede contribuir también a este desarrollo. En Nueva Guinea Neerlandesa — para citar un ejemplo de territorio donde la banca se había todavía en las etapas iniciales de desarrollo — no hay banco central: para satisfacer el aumento de la demanda monetaria, en 1955 el máximo de circulante que podía emitirse fue elevado de 25.000.000 a 50.000.000 de guilders.

## **VI. Transición de la agricultura para la subsistencia a la agricultura para el mercado**

32. La Comisión ha prestado atención a la transición de una agricultura de subsistencia a la agricultura comercial, uno de los aspectos que más han influido sobre la forma de vida de la población indígena en su desplazamiento hacia una economía monetaria. La transición a una economía de mercado mediante un aumento de la proporción de los recursos totales de tierras y mano de obra consagrados a actividades productivas es tal vez el aspecto más fundamental del desarrollo económico en muchos de los territorios no autónomos. Esta transición está realizándose mediante el aumento de las ventas de productos agrícolas y el desarrollo del trabajo asalariado, aunque generalmente sólo una u otra de las dos formas de transición ha predominado en un territorio determinado. En los territorios del África occidental y en Uganda, por ejemplo, prevalece la primera, en tanto que en Kenia y Rhodesia del Norte predomina la última.

33. Aunque este proceso continuaba produciéndose en los territorios durante el período que se reseña, su influencia en las condiciones de vida de las poblaciones en general, especialmente en los territorios africanos, no ha sido hasta ahora muy sensible; su ritmo no ha sido tampoco suficientemente rápido para suponer la inminencia de un mejoramiento acentuado de dichas condiciones. En muchos de los territorios no autónomos, la agricultura de subsistencia sigue siendo importante, y en algunos de ellos constituye la base de la economía con respecto a grandes sectores de la población. Los excedentes disponibles para la venta en los mercados internos y externos constituyen al parecer una parte mínima de la producción total, que en sí misma no puede considerarse adecuada en relación con la población correspondiente. Esto se aplica sobre todo a los territorios africanos en general, donde el predominio de la producción de subsistencia mantiene a importantes sectores de la población aislados de la economía monetaria y del acceso a mejores condiciones de vida; además, al limitar la variedad de alimentos que se consumen se contribuye a crear graves problemas de desnutrición. Por otra parte, estas circunstancias restringen las posibilidades de especialización, las actividades de empresarios y el ahorro. A fin de acelerar en estos territorios el paso hacia una economía monetaria, poniendo así mayores oportunidades económicas y niveles de vida superiores al alcance de un número mucho mayor de habitantes que en la actualidad, con el consiguiente mejoramiento de la situación financiera de los territorios, hay que conceder una importancia cada vez mayor a la manera más

rápida de convertir la agricultura de subsistencia en una agricultura comercial.

34. La Comisión reconoce que la transición de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial dependerá principalmente de la existencia de mercados, tanto internos como externos. Anteriormente, el impulso inicial, en la mayoría de los territorios africanos, provino de la demanda de los mercados externos, cuyas perspectivas de mayor expansión parecen inciertas, por lo menos por el momento. Estas perspectivas dependen de las condiciones mundiales en general, entre las cuales se cuenta el desarrollo económico de los países independientes menos desarrollados, desarrollo que a su vez depende en muchos casos, y entre otras cosas, de la asistencia externa. Ya se han observado los efectos de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos en los mercados externos sobre la producción y la economía de esos territorios. Aunque estos efectos adversos pueden en parte corregirse mediante la diversificación de la producción y la apertura de nuevos mercados, es evidentemente necesario al mismo tiempo prestar creciente atención al desarrollo de mercados internos dentro de los territorios. Algunos miembros de la Comisión comparten la opinión de la FAO de que el desarrollo de los mercados internos depende a su vez en gran parte de la industrialización y del desarrollo de comunidades no agrícolas y urbanas en general, que han de crear o ampliar la demanda de productos internos y proporcionar así a la población rural incentivo para producir mayores excedentes para la venta. La generalización de la economía monetaria por este método debería a su vez ampliar los mercados rurales de bienes de consumo. Si los importadores y, en una medida cada vez mayor, la industria local pueden proporcionar estos bienes, se estimularía la reacción en cadena de la oferta y la demanda, pues la expansión en un campo ocasionaría la expansión en otro. Otro resultado importante de asociar el desarrollo de la industria local con el de los mercados locales de alimentos sería la participación mayor de los habitantes indígenas en la producción como en la distribución de bienes. Otra de las opiniones expuestas fue que, si bien la industrialización puede ser el único camino abierto a los países superpoblados en los territorios que en la actualidad no tienen exceso de población ni gran variedad de materias primas de producción local el estímulo del desarrollo industrial como medio de llevar al territorio a un desarrollo acelerado no parece ser la mejor solución. En dichos territorios, la agricultura bien puede ser el sector donde las inversiones produzcan los beneficios máximos.

35. La Comisión hace suyas las opiniones expuestas por la FAO en el informe preparado para la Comisión<sup>7</sup> de que la transición de una economía de subsistencia a una economía comercial es un factor fundamental, y en muchos territorios el más importante, de la evolución económica; que se necesita una considerable asistencia oficial para crear un mercado creciente y ponerlo en contacto con las zonas de suministro mediante el desarrollo de los servicios de transporte y comercialización; y que es necesario orientar la política oficial en un sentido que permita fomentar esa transición. La Comisión toma nota con satisfacción de las investigaciones que han de iniciar conjuntamente la FAO y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África. La Comisión también concuerda con la FAO

<sup>7</sup> A/AC.35/L.318.

en que el método más eficaz para efectuar esta transición de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial, así como para aumentar la productividad de los agricultores indígenas, consiste en combatir de una manera coordinada todos los obstáculos institucionales, tanto como los regímenes agrarios inadecuados, la ausencia de un sistema de crédito, la insuficiencia de las comunicaciones y las limitaciones de la enseñanza. La organización y generalización de las cooperativas, la labor de divulgación general para mejorar las técnicas existentes y la introducción de nuevos métodos destinados a aumentar la productividad, y el desarrollo de actividades no agrícolas, tales como la asistencia a las actividades mercantiles y su estímulo en zonas remotas a fin de aumentar la demanda, son también esferas en que los gobiernos pueden prestar valiosa ayuda en las etapas iniciales. La Comisión toma nota con satisfacción de que este sistema se sigue en algunos territorios—por ejemplo en Kenia, con arreglo al Plan Swynnerton para la unificación de la tierra y el desarrollo agrícola, donde se ha logrado un éxito rotundo. Expresa la esperanza de que se inicien experimentos análogos con igual éxito que en otros territorios. El desarrollo de las cooperativas, en general con fines de comercialización y crédito, ha ganado terreno en la mayoría de los territorios y ha tenido un éxito sorprendente en territorios bajo la administración del Reino Unido, donde los participantes que pagan contribuciones a las cooperativas aumentaron hasta llegar a 1.158.000 en 1958, y donde las sociedades tuvieron un volumen de operaciones que ascendió a 48.900.000 libras en el mismo año.

## VII. La productividad de la mano de obra

36. El ritmo con que pueda incrementarse la productividad de la mano de obra constituye un importante factor para el fomento del desarrollo económico de los territorios no autónomos. Pese a que este problema, así como sus causas y remedios, caen principalmente dentro de los límites del desarrollo social, la Comisión considera que cabe examinarlo también en relación con las condiciones económicas, especialmente porque guarda relación directa con la expansión de la producción e indirectamente con la elevación del nivel de vida de la población de los territorios.

37. Es importante que desde un principio se examine el problema en su verdadera perspectiva. La importancia relativa de la mano de obra varía considerablemente de un territorio a otro. La proporción entre los asalariados y el total de población activa es elevada en los territorios donde ha progresado la industrialización o donde existen otras circunstancias especiales, como por ejemplo en el territorio urbano de Hong Kong y en el Estado de Singapur. El porcentaje disminuye en mayor o menor grado, en relación con la importancia de la economía de subsistencia; es así que en muchos territorios africanos y en algunos asiáticos, el número de asalariados que se registra es reducido en comparación con la población económicamente activa de dichos territorios, puesto que la mayoría de los habitantes se dedican principalmente, en unidades familiares, a la agricultura o a la ganadería, ya sea con fines de subsistencia o para el mercado o, como ocurre con frecuencia, para ambos fines. También esta regla tiene sus excepciones: la miseria y los riesgos que presenta en algunas zonas la economía de subsistencia son causa, entre otros factores, de que los jóvenes abandonen las regiones tribales durante períodos variables a fin de hallar empleo remun-

nerado, para lo que a menudo deben emigrar a sitios distantes. Al mismo tiempo, las estadísticas oficiales sobre el empleo asalariado suelen ser inferiores a la realidad en algunos territorios donde reviste importancia la producción de cultivos comerciales por parte de agricultores indígenas, ya que un número indeterminado de trabajadores estacionales colaboran en la cosecha y el cultivo de estos productos. En la mayoría de los territorios, las estadísticas de empleo sólo comprenden a la mano de obra empleada en los servicios e industrias urbanas, la minería, las obras públicas y otros servicios gubernamentales, la agricultura de plantaciones y otras actividades análogas. Deben considerarse también otras características especiales: una proporción considerable de la mano de obra es estacional y buena parte de ella, sobre todo en la minería y en las plantaciones, es migratoria; además, debe señalarse que un número considerable de trabajadores, especialmente en lo que se refiere a las últimas ocupaciones, procede temporalmente de la agricultura de subsistencia.

38. La información de que se dispone en la actualidad sobre la productividad de la mano de obra se limita principalmente a las fábricas y otras ocupaciones urbanas, a la minería y a la agricultura de plantaciones—la mayoría de las veces se trata de empresas cuyos propietarios y administradores no son indígenas—y que, especialmente en Africa y en algunos territorios de Asia y del Pacífico, no constituyen aún un sector considerable de la economía. Los estudios efectuados sobre estos tipos de empleo indican por lo general que, salvo cuando se han adoptado medidas correctivas, la productividad de la mano de obra es reducida, especialmente cuando se la compara, no siempre correctamente, con la de trabajadores no indígenas que realizan trabajos similares. Esta situación obedece al parecer a varios factores, cuyos efectos varían según el tipo de empleo y el medio ambiente. Cabe señalar en primer término que la mano de obra indígena sigue siendo, por lo general, mano de obra no calificada. Por lo general, los indígenas carecen de formación fuera de sus ocupaciones tribales tradicionales. A menudo comienzan a trabajar sin poseer los conocimientos ni la experiencia que exige el trabajo en la industria moderna, en la agricultura de plantaciones y en otras ramas del sector monetario de una economía en desarrollo. La considerable rotación y la inestabilidad de la mano de obra—consecuencias inevitables del sistema de trabajo migrante, y de las razones por las que este sistema atrae a los trabajadores—dificultan el progreso en ese sentido. Finalmente, la nutrición deficiente y las enfermedades debilitantes que aquejan a muchas poblaciones indígenas en las condiciones económicas y sociales que predominan en estos territorios, tienden a disminuir la capacidad y fortaleza de los indígenas, en cuanto trabajadores.

39. En su estudio sobre productividad que aparece en el *African Labour Survey*, la OIT ha destacado los aspectos psicológicos y humanos del problema tal como se plantea en Africa, sin dejar de reconocer por ello que una productividad reducida puede deberse en parte a factores tales como la deficiencia de la organización y del equipo de las empresas, su mala ubicación y la falta de comunicaciones adecuadas. Ha señalado que, en las circunstancias actuales, el africano busca empleo remunerado, especialmente cuando éste implica un abandono sólo temporal de la economía tribal, por razones que influyen poderosamente sobre su actitud hacia el trabajo y hacia los incentivos; su reacción difiere mucho de la del obrero europeo, cuyos objetivos y antece-

dentes son totalmente distintos. Evidentemente debe intensificarse el estudio de estos factores, y en esta materia la OIT podría asistir a los gobiernos de los territorios.

40. En los territorios donde se está formando una fuerza laboral estable y homogénea, por lo general en medios urbanos, los factores que dificultan la productividad suelen ser de naturaleza tradicional: en consecuencia, es más fácil reconocerlos y ponerles remedio. Entre dichos factores se cuentan las deficiencias sanitarias, del régimen alimenticio, de las condiciones de vivienda y del nivel de vida en general. También comprender la falta de incentivos monetarios. Todos estos factores subsisten en diverso grado en los distintos territorios, pero en la mayoría de éstos se observa una mejora paulatina. La intensificación y difusión de los incentivos monetarios seguramente contribuirá eficazmente a vencer estas deficiencias. A este respecto, la Comisión recuerda que en su informe de 1958<sup>8</sup> señaló que los ingresos mínimos, incluidos los subsidios, deben bastar para mantener una vida familiar estable sin necesidad de ayuda exterior. La Comisión señala una vez más que últimamente se ha reconocido en varios territorios el concepto del salario familiar no sólo en teoría, sino también en la práctica. Sin embargo, aun los incentivos monetarios pueden fracasar si no se convence al trabajador indígena de que el empleo remunerado le permitirá ascender hacia una vida en que el esfuerzo y la idoneidad reciben su justo premio, y en la que no verá frustrarse por un trato discriminatorio sus aspiraciones humanas. En consecuencia, es posible que repercutan de manera adversa para el incremento de la productividad las diferencias entre los salarios y las oportunidades que se brindan a los trabajadores indígenas y aquellos de que disfrutaban los trabajadores no indígenas, diferencias que han sido atenuadas pero no eliminadas aún en algunos territorios.

41. La existencia de un movimiento sindical vigoroso constituye un factor importante para elevar la productividad en los territorios. Los sindicatos pueden desempeñar un papel vital, especialmente en las consultas paritarias sobre métodos y condiciones de trabajo y en la solución de controversias. Además, la experiencia ha demostrado que, en la práctica, ninguna tentativa para aumentar la productividad puede tener éxito duradero si, dentro de un plazo razonable, no se derivan de ella beneficios concretos para aquellos de quienes depende tal aumento; un movimiento sindical sano puede contribuir eficazmente al logro de este objetivo.

42. Cabe señalar que muchos de los factores que disminuyen la productividad en el empleo remunerado pueden influir también sobre otras ocupaciones de naturaleza análoga que, en las condiciones actuales de muchos territorios, constituyen un elemento mucho más importante de sus respectivas economías: a saber, los diversos tipos de agricultura de subsistencia en que trabajan el agricultor y su familia. También ellos ven obstaculizada su labor por las mismas dificultades—consistentes en falta de conocimientos, debilidad y alimentación deficiente—que afectan la productividad del trabajador remunerado, y también ellos se ven afectados, aunque de manera distinta, por la falta de incentivos. La Comisión ha examinado algunos aspectos de este problema teniendo en cuenta la necesidad de incrementar y di-

versificar la producción de los territorios y de acelerar su transición a una economía monetaria. La similitud entre las condiciones que ha destacado permite poner de relieve el carácter general de algunas de las causas de la baja productividad de los asalariados, y la necesidad de encarar, con igual flexibilidad, la eliminación de esas causas.

43. La Comisión cree que podría facilitarse la consecución de niveles de productividad más elevados, de manera general, mediante una política oficial encaminada a fomentar la movilización de capital de fuentes locales y externas (incluso las internacionales) para inversiones y la rápida ejecución de planes de desarrollo. Las políticas económicas y sociales permiten crear una atmósfera propicia a la productividad en formas más particulares, por ejemplo mediante una política fiscal, el control de las importaciones, las exportaciones y los cambios, el régimen de aranceles, la política antimonopolística, la fiscalización de las inversiones industriales y la ubicación de las industrias, y la política laboral relativa al despido, los salarios, la no discriminación en el empleo y otros aspectos que incumben a los empleadores y que afectan de cerca la productividad. Además, puede favorecerse una mayor productividad mediante medidas oficiales en materia de salud pública y cuidados médicos, y otras relativas a la educación y la formación profesional, que constituyen el modo más directo de salvar la distancia que media entre las culturas indígenas y las no indígenas, y a las que deben sumarse las medidas encaminadas a proporcionar a la juventud indígena conocimientos generales y especializados, así como pericia técnica; la asimilación plena de los trabajadores destribalizados y de otros trabajadores indígenas a la sociedad moderna, y la actividad oficial directa para lograr una mayor productividad mediante el establecimiento de un programa nacional de productividad y desarrollo administrativo. En algunos territorios ya se han adoptado medidas con este objeto.

44. La Comisión advierte que desde 1952 la OIT ha emprendido con éxito varios proyectos de productividad, con arreglo a los programas de asistencia técnica, en varios países independientes, así como en Hong Kong y en el Estado de Singapur, y que está en condiciones de asistir con su experiencia también a otros territorios no autónomos. La Comisión confía en que los Estados Miembros administradores interesados utilizarán la asistencia y la experiencia de la OIT no sólo para estudiar los problemas relacionados con la productividad, sino también para eliminar las causas de la baja productividad mediante el establecimiento de centros de productividad (que han tenido un éxito considerable en varios países independientes), y por otros medios. Se reconoce que en muchos casos ya se están haciendo esfuerzos útiles en ese sentido que tienen su origen en las metrópolis, pero, incluso en estos casos, la OIT podría hacer considerables contribuciones complementarias de mucho valor para los territorios.

### VIII. Asociación de ciertos territorios no autónomos con la Comunidad Económica Europea

45. En la resolución 1470 (XIV), de 12 de diciembre de 1959, la Asamblea General pidió a la Comisión que, en su período de sesiones de 1960, en el que debía ocuparse particularmente del desarrollo económico de los territorios no autónomos, dedicase especial atención a la cuestión de la asociación de territorios no autónomos con la Comunidad Económica Europea y a los efectos que podría tener esta asociación en la evolu-

<sup>8</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimotercer período de sesiones, Suplemento No. 15 (A/3837), segunda parte, párr. 87.*

ción de esos territorios hacia el logro de los objetivos señalados en el Artículo 73 de la Carta.

46. En el preámbulo de dicha resolución, la Asamblea General advertía con inquietud que los Estados Miembros administradores no habían presentado todavía informaciones suficientes sobre los posibles efectos de la asociación de los territorios con la CEE. En su período de sesiones de 1960, la Comisión se encontró en la misma situación debido a que los respectivos Estados Miembros administradores, con la excepción del Gobierno de los Países Bajos, no habían proporcionado la información pedida por la Asamblea General. La información complementaria suministrada por la delegación de los Países Bajos era de índole provisional. Se dijo que los estudios publicados para otros órganos de las Naciones Unidas demostraban que, de hecho, era imposible suministrar información sobre el particular; de especial importancia a este respecto era un estudio que había realizado recientemente la Comisión Económica para África.<sup>9</sup>

47. De la información de que se dispone, parece desprenderse que la asociación se ha llevado a cabo sin consultar adecuadamente la opinión indígena de los territorios interesados. Hasta donde puede inferirse de la información de que dispone la Comisión, no se ha previsto la posibilidad de revisar o terminar esta asociación una vez que los respectivos territorios alcancen su independencia. Algunos miembros de la Comisión consideran que, en vista de la etapa adelantada que han alcanzado en su evolución política al menos algunos de los territorios asociados con la Comunidad Económica Europea, habría correspondido consultar previamente, de manera adecuada, a la opinión pública de los territorios interesados.

48. En el curso del debate de la Comisión se planteó la cuestión de si la asociación no equivale a crear una forma colectiva de explotación de los recursos de los territorios por parte de todos los países miembros de la CEE. Los representantes que expresaron esta opinión estimaron que, si bien podrían ser útiles las inversiones efectuadas en los territorios por el fondo de desarrollo creado por la CEE, era probable que al proporcionarse mercados de preferencia para los productos básicos de los territorios se circunscribiera su desarrollo a la producción de materias primas. Esto tendería a aumentar la dependencia de estos territorios respecto del Mercado Común Europeo para la venta de sus productos básicos, y podría impedir en consecuencia la diversificación que, a juicio de la Comisión, es indispensable para el desarrollo equilibrado de sus economías.

49. A juicio de muchos miembros de la Comisión, es probable que la asociación tenga un grave efecto perturbador en las relaciones comerciales tradicionales de otros territorios no autónomos que no están asociados a la CEE. En el estudio preliminar preparado por la Comisión Económica para África,<sup>10</sup> se calcula que se verá afectado el 20% de las exportaciones de los territorios africanos no asociados, y se estima que la pérdida puede ascender al 5% de sus exportaciones totales. Las repercusiones en determinados territorios serán mucho más graves, pues se concentrarán en unos cuantos de ellos cuya producción compite directamente con

la de los territorios asociados; así sucede particularmente en los territorios del África oriental bajo administración del Reino Unido, una tercera parte de cuyos ingresos procedentes de las exportaciones provienen de los embarques de café a los países de la CEE. Otro tanto ocurre en Nigeria, que exportaba al Mercado Común en 1958 mercaderías por valor de 40.700.000 libras, que representan casi el 31% del total de exportaciones de Nigeria para dicho año. Dichos miembros opinan también que aun cuando es posible que a la larga el establecimiento de la Comunidad Económica Europea logre aumentar el volumen total del comercio internacional, su consecuencia más probable a corto plazo, y probablemente también a largo plazo, consistirá en desviar más bien que intensificar el comercio, y que esta desviación se ha de producir principalmente a expensas de los territorios que no están asociados a la CEE. La Comisión destacó la importancia que reviste para las economías de los territorios la libertad de elección en lo relativo a las corrientes comerciales. No es necesario destacar que la asociación de los territorios a la Comunidad Económica Europea, y las medidas aduaneras y de otra índole previstas en el Tratado de Roma,<sup>11</sup> están encaminadas a concentrar el comercio de los territorios asociados en un sentido determinado. Si esto ocurre, el comercio provechoso que han mantenido algunos de estos territorios con la zona del dólar, así como con otras zonas, probablemente disminuirá, a medida que el comercio de estos territorios con las zonas comprendidas en los acuerdos del Mercado Común se desvía paulatinamente hacia los países de la CEE. Otra consecuencia podría ser la integración final de las economías de estos territorios con las de los miembros de la CEE.

50. Se expresó una opinión en el sentido de que es todavía demasiado pronto para evaluar las consecuencias en los territorios asociados de las disposiciones del tratado en virtud del cual se creó la CEE. Al recordar que en el preámbulo de dicho tratado se declara expresamente que la asociación tiene por objeto fundamental promover el bienestar de los habitantes de los territorios pertinentes, el representante de los Países Bajos se manifestó convencido de que la asociación favorecerá el desarrollo económico de los territorios asociados. Como ejemplo, mencionó que el fondo de desarrollo de la CEE ya había consignado varios créditos para programas de desarrollo, y particularmente para la creación de un centro agrícola experimental en la Nueva Guinea Neerlandesa.

51. Si bien la mayoría de los territorios interesados marcha rápidamente hacia la independencia, a juicio de varios miembros el problema sigue siendo de la competencia de la Comisión. Dichos miembros estiman conveniente que la Asamblea General fije, en su decimoquinto período de sesiones, un método preciso para estudiar el problema teniendo en cuenta el Capítulo XI de la Carta y que autorice con ese objeto la preparación de estudios al respecto. Si bien coincidieron en que probablemente serían de importancia los efectos adversos sobre el comercio de los territorios no asociados, y en que era indispensable mitigar dicha repercusión, otros miembros consideraron que es en el AGAAC donde debe examinarse el problema.

<sup>9</sup> *The Impact of the European Economic Community on African Trade*, E/CN.14/29.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Tratado por el cual se establece la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

## ANEXO

### Estudios sobre las condiciones económicas en los territorios no autónomos

La Comisión considera que este informe debe leerse conjuntamente con las actas resumidas de los debates de su 11° periodo de sesiones relativos a las condiciones económicas en los territorios no autónomos y con los siguientes estudios que fueron examinados por la Comisión:

1. Influencia de la relación de intercambio en la economía de los territorios no autónomos (Secretaría) A/AC.35/L.314
2. El régimen monetario y de bancos centrales en los territorios no autónomos (Secretaría) A/AC.35/L.315
3. Productividad en los territorios no autónomos (OIT) A/AC.35/L.316
4. Balanza de pagos de los territorios no autónomos con los respectivos países metropolitanos (Secretaría) A/AC.35/L.317
5. La transición de la agricultura para la subsistencia a la agricultura para el mercado—Estudio preliminar (FAO) A/AC.35/L.318
6. La supresión del analfabetismo en los territorios no autónomos (UNESCO) A/AC.35/L.319
7. Actividades de la Organización Mundial de la Salud en los territorios no autónomos (OMS) A/AC.35/L.322

# AGENTES DE VENTA DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

## ALEMANIA

R. Eisenschmidt, Schwanthaler Strasse 59, Frankfurt/Main.  
Eiwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.  
Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.  
W. E. Saarbach, Gertrudenstrasse 30, Köln (1).

## ARGENTINA

Editorial Sudamericana, S.A., Alsina 500, Buenos Aires.

## AUSTRALIA

Melbourne University Press, 369/71 Lonsdale Street, Melbourne C.1.

## AUSTRIA

Gerold & Co., Graben 31, Wien, 1.  
B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.

## BELGICA

Agence et Messageries de la Presse, S.A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.

## BIRMANIA

Curator, Govt. Book Depot, Rangoon.

## BOLIVIA

Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.

## BRASIL

Livraria Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro.

## CAMBOJA

Entreprise khmère de librairie, Phnom-Penh.

## CANADA

The Queen's Printer, Ottawa, Ontario.

## CEILAN

Lake House Bookshop, Assoc. Newspapers of Ceylon, P.O. Box 244, Colombo.

## COLOMBIA

Librería Buchholz, Bogotá.  
Librería Nacional, Ltda., Barranquilla.  
Librería América, Medellín.

## COREA

Eul-Yoo Publishing Co., Ltd., 5, 2-KA, Chongno, Seoul.

## COSTA RICA

Imprenta y Librería Trejos, Apartado 1313, San José.

## CUBA

La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.

## CHECOSLOVAQUIA

Československý Spisovatel, Národní Tržda 9, Praha 1.

## CHILE

Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Santiago.

Librería Ivens, Casilla 205, Santiago.

## CHINA

The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Taipei, Taiwan.  
The Commercial Press, Ltd., 211 Honan Rd., Shanghai.

## DINAMARCA

Einar Munksgaard, Ltd., Nørregade 6, København, K.

## ECUADOR

Librería Científica, Guayaquil y Quito.

## EL SALVADOR

Manuel Navas y Cía., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.

## ESPAÑA

Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.  
Librería Mundi-Prensa, Castello 37, Madrid.

## ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, N. Y.

## ETIOPIA

International Press Agency, P.O. Box 120, Addis Ababa.

## FILIPINAS

Alemar's Book Store, 769 Rizal Avenue, Manila.

## FINLANDIA

Akateeminen Kirjakauppa, 2 Kesuskatu, Helsinki.

## FRANCIA

Editions A. Pédone, 13, rue Soufflot, Paris (Ve).

## GHANA

University Bookshop, University College of Ghana, P.O. Box Legon.

## GRECIA

Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athènes.

## GUATEMALA

Sociedad Económico-Financiera, 6a. Av. 14-33, Ciudad de Guatemala.

## HAITI

Librairie "A la Caravelle", Port-au-Prince.

## HONDURAS

Librería Panamericana, Tegucigalpa.

## HONG KONG

The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.

## INDIA

Orient Longmans, Calcutta, Bombay, Madras, New Delhi & Hyderabad.

Oxford Book & Stationery Co., New Delhi & Calcutta.

P. Varadachary & Co., Madras.

## INDONESIA

Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakarta.

## IRAK

Mackenzie's Bookshop, Baghdad.

## IRAN

"Guity", 482 Fardowsi Avenue, Teheran.

## IRLANDA

Stationery Office, Dublin.

## ISLANDIA

Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstræti 18, Reykjavik.

## ISRAEL

Blumstein's Bookstores, 35 Allenby Rd. y 48 Nachlat Benjamin St., Tel Aviv.

## ITALIA

Librería Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, Firenze, y Via D. A. Azuni, 15/A, Roma.

## JAPON

Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

## JORDANIA

Joseph I. Bahous & Co., Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.

## LIBANO

Khayat's College Book Cooperative 92-94, rue Bliss, Beirut.

## LIBERIA

J. Momolu Kamara, Monrovia.

## LUXEMBURGO

Librairie J. Schummer, Luxembourg.

## MARRUECOS

Bureau d'études et de participations industrielles, 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.

## MEXICO

Editorial Hermes, S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.

## NORUEGA

Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt. 7A, Oslo.

## NUEVA ZELANDIA

United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.

## PAISES BAJOS

N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.

## PAKISTAN

The Pakistan Co-operative Book Society, Dacca, East Pakistan.

Publishers United, Ltd., Lahore.

Thomas & Thomas, Karachi, 3.

## PANAMA

José Menéndez, Apartado 2052, Av. 8A, sur 21-58, Panamá.

## PARAGUAY

Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.

## PERU

Librería Internacional del Perú, S.A., Lima.

## PORTUGAL

Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.

## REINO UNIDO

H. M. Stationery Office, P.O. Box 569, London, S.E.1.

## REPUBLICA ARABE UNIDA

Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.

## REPUBLICA DOMINICANA

Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.

## SINGAPUR

The City Book Store, Ltd., Collyer Quay.

## SUECIA

C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.

## SUIZA

Librairie Payot, S.A., Lausanne, Genève.  
Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zürich 1.

## TAILANDIA

Pramuan Mit, Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.

## TURQUIA

Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.

## UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS

### SOVIETICAS

Mezhdunarodnaya Knyiga, Smolenskaya Ploshchad, Moskva.

### UNION SUDAFRICANA

Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.

## URUGUAY

Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elia, Plaza Cagancha 1342, 1º piso, Montevideo.

## VENEZUELA

Librería del Este, Av. Miranda, No. 52, Edf. Galipán, Caracas.

## VIET-NAM

Librairie-Papeterie Xuân Thu, 185, rue Tu-Do, B.P. 283, Saigon.

## YUGOSLAVIA

Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenia.

Državno Preduzeće, Jugoslovenska Knjižica, Terazije 27/11, Beograd.

Prosvjeta, 5, Trg. Bratstva i Jedinstva, Zagreb.

[60S1]

En aquellos países donde aún no se han designado agentes de venta los pedidos o consultas deben dirigirse a: Sección de Ventas y Distribución, Naciones Unidas, Nueva York (E.E.UU. de A.); o Sección de Ventas, Oficina de las Naciones Unidas, Palacio de las Naciones, Ginebra (Suiza).