

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/579

15 de marzo de 1961

ORIGINAL ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Noveno período de sesiones

Caracas, mayo de 1961

PREVISIONES SOBRE EL PROGRAMA DE TRABAJO PARA EL PERIODO
1960-64

(Nota del Secretario Ejecutivo)

El Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva tiene el honor de presentar a la consideración de los gobiernos miembros el informe "Perspectiva para el quinquenio 1960-64" (E/3347/Rev.1) en el que se evalúan el alcance, las tendencias y el costo de los programas en materia económica, social y de derechos humanos de las Naciones Unidas, la OIT, la FAO, la UNESCO, la OMS, la OMM y el OIEA.

En relación con este informe se llama especialmente la atención de los Gobiernos Miembros sobre los párrafos 138, 147, 153, 156, 161, 176, 185, 191, 201, 203 y 209, que se refieren a los programas de trabajo de la CEPAL.

Para la preparación de este informe, la Secretaría presentó oportunamente una nota detallada analizando sus proyectos de trabajo y las perspectivas para el período 1959-64. Esta nota -intitulada "Preparación para la evaluación del programa 1959-64"- se puso oportunamente en conocimiento de la Comisión y figura como anexo VII del informe anual que cubre el período del 9 de abril de 1958 al 23 de mayo de 1959 (E/3246/Rev.2 - E/CN.12/530/Rev.2). El programa que se había previsto en aquel documento es esencialmente el que se está llevando a cabo por la Secretaría aunque cabría señalar que se han introducido en él ciertas modificaciones para poner mayor acento en aquellos proyectos en los cuales la Comisión tiene un interés más grande.

En el presente período de sesiones, corresponderá a la Comisión establecer el programa de trabajo para el período 1961-62 y de las determinaciones que la Comisión adopte surgirán las consecuencias financieras correspondientes que posiblemente la Comisión querrá examinar a la luz de los cálculos presentados en la parte final de la nota mencionada en el párrafo anterior.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both primary and secondary data collection techniques. The primary data was gathered through direct observation and interviews with key stakeholders. Secondary data was obtained from existing reports and databases.

The third section details the statistical analysis performed on the collected data. This involves the use of descriptive statistics to summarize the data and inferential statistics to test hypotheses. The results of these analyses are presented in a clear and concise manner, highlighting the key findings of the study.

Finally, the document concludes with a discussion of the implications of the findings. It suggests that the results have significant implications for the industry and provides recommendations for future research. The author also acknowledges the limitations of the study and offers suggestions for how these can be addressed in future work.

**PERSPECTIVA
PARA EL QUINQUENIO
1960-1964**

INFORME GLOBAL SOBRE LAS EVALUACIONES DEL ALCANCE, DE LAS TENDENCIAS Y DEL COSTO DE LOS PROGRAMAS EN MATERIA ECONÓMICA, SOCIAL Y DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, LA OIT, LA FAO, LA UNESCO, LA OMS, LA OMM Y EL OIEA



NACIONES UNIDAS



PERSPECTIVA PARA EL QUINQUENIO 1960-1964

Informe global sobre las evaluaciones del alcance, de las tendencias y del costo de los programas en materia económica, social y de derechos humanos de las Naciones Unidas, la OIT, la FAO, la UNESCO, la OMS, la OMM y el OIEA

Preparado por el Comité de Evaluación de los Programas en cumplimiento de la resolución 694 D (XXVI) del Consejo Económico y Social, de fecha 31 de julio de 1958



NACIONES UNIDAS
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Ginebra, 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.

E/3347/Rev. 1

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: 60. IV. 14

Precio: \$ 1.25 (EE.UU.); 8 chelines 6 peniques; 5 Fr. suizos
(o su equivalente en la moneda del país)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1- 21	1
PARTE I. NECESIDADES, PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES		
A. Estudio de contrastes	22- 31	9
B. Población y producción	32- 38	11
C. Necesidades de los países menos desarrollados	39- 76	14
D. Cuestiones de interés para los países desarrollados	77- 84	26
E. Los derechos humanos y los valores no materiales	85- 91	28
F. El llamamiento a la acción internacional: posibilidades y limitaciones	92-124	30
PARTE II. TENDENCIAS DE LOS PROGRAMAS, 1959-1964	125-308	45
A. Estadísticas, estudios e investigaciones	130-145	46
B. Cooperación y desarrollo económico		
1. Desarrollo de los recursos		
a) Recursos naturales, incluidos los energéticos	146-158	50
b) La mano de obra como recurso económico	159-167	53
2. Producción agropecuaria, con inclusión de la silvicultura y la pesca	168-181	55
3. Crecimiento industrial	182-188	59
4. Transportes y comunicaciones	189-192	61
5. Problemas relativos al comercio internacional y a los productos básicos	193-204	62
C. Desarrollo social	205-276	65
1. Población	206-209	65
2. Vivienda, edificación y planificación del medio físico	210-214	66
3. Sanidad	215-231	68
4. Nutrición	232-236	71
5. Enseñanza	237-251	72
6. Condiciones generales de trabajo y empleo	252-253	77
7. Seguridad social	254-257	79
8. Servicios sociales y defensa social	258-264	80
9. Estupefacientes	265-269	82
10. Refugiados	270-276	83
D. Programas generales de desarrollo socio-económico	277-283	84
E. Administración pública	284-287	86
F. Financiamiento de programas económicos y sociales	288-297	87
G. Derechos humanos, incluso la libertad de información	298-305	90
H. Patrimonio cultural y apreciación mutua de valores culturales	306-308	92

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
PARTE III. NUEVOS ÓRDENES DE PREFERENCIAS	309-345	95
A. De actividades de protección a programas de desarrollo . . .	312-313	95
B. Fijación de normas uniformes y actividades de ejecución . .	314-317	96
C. Descentralización	318-319	97
D. Nuevas modalidades de la formación profesional	320-322	98
E. Desarrollo y administración institucional	323-326	99
F. Hacia un desarrollo económico y social equilibrado	327-330	100
G. Nuevas ideas en materia de estadística, investigaciones y estudios	331-335	102
H. Interés en la planificación, tanto nacional como regional .	336-341	103
I. Naciente interés en una política internacional económica y social	342-345	105
PARTE IV. MEDIDAS PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES		
A. Ajuste de los programas a las necesidades	346-349	107
B. Esferas críticas de actividades	350-351	108
C. Concentración de esfuerzos y coordinación	352-369	114
1. Simplificación	352-355	114
2. Problemas de coordinación	356-369	116
D. Cuestiones presupuestarias y posibles aumentos de presu- puestos	370-372	121
1. Tendencias presupuestarias	370-371	121
2. La disponibilidad internacional de recursos humanos .	372	132
EPÍLOGO	373-377	136

Abreviaturas

BANCO	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEA	Comisión Económica para Africa
CFI	Corporación Financiera Internacional
CEALO	Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente
CEE	Comisión Económica para Europa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICCIPB	Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos
CIOIC/AGAAC	Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio-Acuuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FONDO	Fondo Monetario Internacional
NU	Naciones Unidas
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OCMI	Organización Consultiva Marítima Intergubernamental
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OOPSRPCO	Organismo de Obras Públicas y de Socorro a los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OPEX	Programa Experimental para el Suministro de Personal de Ejecución, Dirección y Administración
PAAT	Programa Ampliado de Asistencia Técnica
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPU	Unión Postal Universal

12 de abril de 1960

Señor Presidente:

Tenemos el honor de presentar adjunto el informe global del Comité de Evaluaciones de los Programas, del Consejo Económico y Social, preparado para la consideración de éste, de conformidad con lo dispuesto en su resolución 694 D (XXVI). El Comité designó a uno de sus miembros, el Sr. Walter M. Kotschnig, para desempeñar las funciones de relator y preparar el proyecto en el cual se basa este informe final. El Secretario General, en su carácter de Presidente del Comité Administrativo de Coordinación, facilitó la necesaria asistencia por parte del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas.

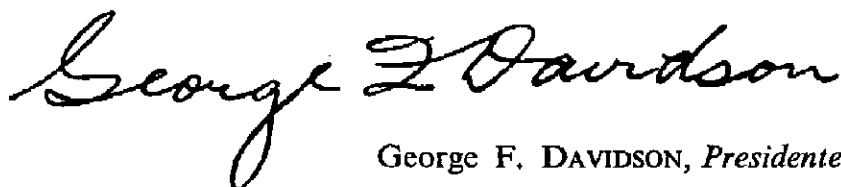
De conformidad con las resoluciones del Consejo 665 C (XXIV), 694 D (XXVI) y 743 D (XXVIII), el Secretario General de las Naciones Unidas y los jefes de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Meteorológica Mundial y el Organismo Internacional de Energía Atómica han presentado por separado las evaluaciones del alcance, de las tendencias y del costo de los programas de sus respectivas organizaciones en materia económica, social y de derechos humanos para el período de 1959-1964. Tal como se solicitara, esas evaluaciones abarcan las actividades llevadas a cabo dentro del marco del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del Fondo Especial, así como los programas ordinarios. Esas distintas evaluaciones, junto con el propio informe global, se presentarán al Consejo por conducto del Comité Administrativo de Coordinación para cualquier observación que dicho Comité quisiera someter a la consideración del Consejo en el 30.º período de sesiones de éste.

En su resolución 694 D (XXVI) el Consejo recomendó al Comité de Evaluaciones la tarea de « cotejar las diferentes evaluaciones y, basándose en ellas, preparar un informe global en que se muestre en qué medida responden los programas a las necesidades básicas, así como la interdependencia de las actividades de las Naciones Unidas y de los organismos especializados destinados a atender dichas necesidades ». El informe global que presentamos adjunto incluye un capítulo (parte II) en el cual hemos tratado de analizar las diferentes evaluaciones en la forma indicada.

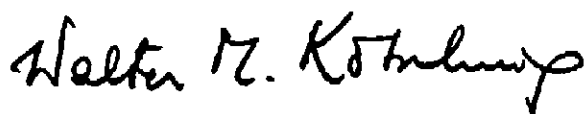
Dejamos constancia de nuestro reconocimiento por la asistencia que en la preparación de este Informe nos han prestado las Naciones Unidas y los organismos que han participado en las evaluaciones.

Al dar por terminado el cometido que se nos confió expresamos la esperanza de que este Informe, al igual que las evaluaciones mismas, pueda en cierta medida constituir « una fase del proceso dinámico del aumento progresivo de la eficacia de las Naciones Unidas y de los organismos especializados como instrumentos de ayuda para el desarrollo económico y social de todos los países del mundo a un ritmo muy acelerado ».

Respetuosamente,



George F. DAVIDSON, *Presidente*



Walter M. KOTSCHNIG, *Relator*



Daniel COSÍO VILLEGAS, *Miembro*



Mohamed MIR KHAN, *Miembro*



Sergije MAKIEDO, *Miembro*

Excmo. Sr. C. W. F. Schurmann,
Presidente del Consejo Económico y Social,
Naciones Unidas,
Nueva York

INTRODUCCIÓN

1. Una de las más notables características de las Naciones Unidas y los organismos vinculados con ellas es el vasto alcance de sus actividades. A las Naciones Unidas, en particular, se asignó una cuádruple misión. Ante todo, la de una organización de seguridad, dotada de una serie de medios y procedimientos destinados a resolver pacíficamente las controversias internacionales, y capacitada para suprimir los quebrantamientos de la paz con medidas colectivas en caso necesario. Asimismo, se le asignó la función de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos. También la de realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario y en el desarrollo y estímulo del respecto a los derechos humanos fundamentales. Finalmente, la de servir de centro que armonizará los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes. A los organismos especializados, por su parte, se les confiaron amplias atribuciones internacionales relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas.

2. En cuanto a la importancia que asignaron a la cooperación económica y social, los fundadores de las Naciones Unidas superaron considerablemente los precedentes jurídicos establecidos en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. El artículo 23 de dicho Pacto — el único referente a la cooperación en materia económica y social — exhortaba a los Estados Miembros a que se esforzaran en « asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño ». Confiaba a la Sociedad la inspección de la ejecución de los acuerdos « relativos a la trata de mujeres y de niños y al tráfico del opio y demás drogas perjudiciales »; y preveía esfuerzos « por adoptar medidas de orden internacional para evitar y combatir las enfermedades ». Evidentemente, los autores del Pacto estaban más preocupados por las cuestiones sociales y humanitarias que por los problemas económicos. Todo lo que se dice en materia de economía es que se « tomarán las disposiciones necesarias para asegurar y mantener la libertad de las comunicaciones y del tránsito, así como el trato equitativo para el comercio de todos los miembros de la Sociedad ».

3. A pesar de estas limitaciones de orden constitucional, la Sociedad de las Naciones, con el correr de los años, fue prestando cada vez mayor atención a los problemas económicos y financieros y fue creando, para que se ocuparan de ellos, una serie de comités permanentes, de imperfecta organización. Su Secretaría efectuó una serie de importantes publicaciones periódicas y monografías y sentó las bases para el tipo de encuestas e inves-

tigaciones internacionales que se ha convertido en una de las principales actividades de las Naciones Unidas y de las organizaciones intergubernamentales vinculadas con ellas.

4. Mientras tanto, la Organización Internacional del Trabajo — que se formó al mismo tiempo que la Sociedad y que reafirmó sus propósitos en la Declaración de Filadelfia de 1944 — brindó el ejemplo para la creación después de la segunda guerra mundial, de los restantes organismos especializados principales de las Naciones Unidas ¹.

5. Se atribuyó especial significado a los esfuerzos de las Naciones Unidas y las organizaciones con ellas vinculadas para promover la cooperación económica y social, por considerarse ante todo que dicha cooperación era importante para el mantenimiento de la paz. El Artículo 55 de la Carta lo dice claramente cuando habla de « crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones ». Declaraciones similares aparecen en los instrumentos básicos de otras organizaciones de las Naciones Unidas. Además, después de la guerra, predominaba una nueva sensación de urgencia, de necesidad de acción colectiva concreta para enfrentar los problemas económicos y sociales del momento, en un período de la historia en que podía advertirse que el mundo se encaminaba rápidamente hacia una mayor interdependencia y que las respectivas políticas de las diferentes naciones podían afectar profundamente el bienestar común. Finalmente, en la reconstrucción de posguerra se comprendió la necesidad racional de reemplazar con una actitud más comprensiva y coherente la manera fragmentaria de abordar en el orden internacional los problemas económicos y sociales.

6. Desde el fin de la segunda guerra mundial, otro factor ha adquirido primordial importancia. Se trata de la concentración de la atención mundial en las necesidades y problemas de las regiones insuficientemente desarrolladas, donde viven más de los dos tercios de la población mundial. Se trata de las regiones de más rápido crecimiento demográfico. Una gran parte de su población vive a un nivel de mera supervivencia, y en ellas persiste siempre el peligro del hambre, la enfermedad y la muerte prematura.

7. La época de la aceptación fatalista de tal situación por parte de los pueblos ha pasado a la historia. Ha sido barrida por la « revolución de las nuevas esperanzas », de la cual tanto se ha hablado durante los últimos años — revolución nacida de la pobreza e infortunio de esos pueblos, y de su comprensión de que en esta era científica no tienen por qué ser pobres y desdichados. Como efecto de sus relaciones con países más desarrollados, y de la eficacia cada vez mayor de los medios colectivos de información y propaganda, el fatalismo cede el paso a la impaciencia, y la resignación a la reivindicación.

¹ En el curso de este informe, la denominación « Naciones Unidas » se aplica exclusivamente a la organización creada por la Carta de las Naciones Unidas. Designaciones tales como « organizaciones de las Naciones Unidas », « organizaciones que actúan dentro de la estructura de las Naciones Unidas », o « familia de las Naciones Unidas » abarcan, además, las organizaciones intergubernamentales autónomas vinculadas a las Naciones Unidas por convenios formales como organismos especializados, y también el Organismo Internacional de Energía Atómica.

8. En estas regiones se encuentran muchos países recién emancipados o que están por convertirse en Estados independientes. Cerca de 900.000.000 de personas han alcanzado la independencia nacional desde 1918, la mayoría de ellas desde el fin de la segunda guerra mundial. Este proceso, que comenzó en el Oriente Medio y en Asia está repitiéndose ahora en el Africa con ritmo acelerado. Por lo general, uno de los primeros actos oficiales de esos Estados recién creados es solicitar su ingreso en las Naciones Unidas. Una vez que su bandera ha sido izada frente al edificio de las Naciones Unidas en Nueva York, sus representantes unen sus voces a las de quienes exigen que se preste especial atención a las necesidades económicas y sociales de los países menos desarrollados. A medida que el número de Estados Miembros de las Naciones Unidas fue aumentando de 50 en 1945 a 82 en 1959, fue dándose creciente prioridad a los programas de desarrollo de los países menos desarrollados. Por lo general, las numerosas resoluciones que afirmaban y reafirmaban esta prioridad superior fueron votadas por unanimidad, lo cual indica el buen juicio y la buena voluntad de los Estados Miembros más desarrollados.

9. El real incremento de los programas y actividades internacionales en materia económica y social durante los últimos 15 años ha sido notable. El Consejo Económico y Social, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General y en cumplimiento de la Carta, se ha rodeado de comisiones orgánicas que se ocupan de estadística, población, cuestiones sociales, derechos humanos y la condición jurídica y social de la mujer, así como de los problemas del comercio internacional y del tráfico de estupefacientes. Ha creado cuatro comisiones económicas regionales, para Europa, América Latina, Asia y el Lejano Oriente, y Africa. Estas a su vez, han establecido numerosos comités, grupos de expertos y grupos de trabajo. Se han creado organismos operativos principales, a saber, el UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados y los comités y órganos encargados de la planificación y la aplicación del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del nuevo Fondo Especial, que constituye el más reciente esfuerzo de las Naciones Unidas para promover el desarrollo económico y social. Estos órganos actúan en más de 100 países y territorios.

10. El número de organismos especializados vinculados a las Naciones Unidas y entre sí por convenios y acuerdos especiales ha aumentado, y su número es en la actualidad de 12². El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) recién creado bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, ha establecido también estrecho vínculo con los demás organismos. Las

² La lista de organismos especializados es la siguiente:

- OIT — Organización Internacional del Trabajo
- FAO — Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- UNESCO — Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- OMS — Organización Mundial de la Salud
- BANCO — Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
- CFI — Corporación Financiera Internacional
- FONDO — Fondo Monetario Internacional

Continuación página siguiente

cifras del presupuesto de algunos de dichos organismos, que se reproducen en el texto de este informe, revelan el incremento constante, y en muchos casos acelerado, de su alcance y actividades.

11. Esta notable expansión de la cooperación económica y social dentro de la estructura de las Naciones Unidas no ha respondido a ningún plan establecido de antemano. A decir verdad, pocos de los fundadores de las Naciones Unidas, o tal vez ninguno, hubieran podido prever tal crecimiento. En este momento se suscita la cuestión de lo que conviene hacer en lo futuro. Hay quienes reclaman que prosiga la expansión en forma acelerada, mientras que otros son partidarios de un período de consolidación. Se formulan quejas sobre supuestos casos de duplicación de actividades y de desperdicio de recursos y mano de obra, y se expresan dudas sobre la eficacia de algunas de las actividades emprendidas. Muchos gobiernos se ven en dificultades para participar con una representación adecuada en los centenares de conferencias, períodos de sesiones y reuniones que se celebran todos los años y algunos han experimentado dificultades financieras para aportar sus respectivas contribuciones. Parece haberse llegado a una situación tal que sólo algunos observadores, en el mejor de los casos pueden seguir al tanto de las novedades y mantener una comprensión razonablemente clara de cuanto se está haciendo. Aun entre ellos existen divergencias con respecto a si la inicial fragmentación de políticas, programas y proyectos está siendo en efecto reemplazada por una actitud suficientemente coordinada y coherente.

12. Entretanto, año tras año se solicita de los gobiernos y parlamentos que provean más fondos y aprueben la creación de nuevas organizaciones y dispositivos internacionales. Algunos de ellos manifiestan cierta impaciencia, y se observan indicios de resistencia a lo que tal vez consideren como un crecimiento ilimitado y desordenado.

13. Como respuesta a este tipo de cuestiones ha llegado a tomar forma la idea de una evaluación global de las actividades de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en materia económica, social y de derechos humanos. Luego que la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto de las Naciones Unidas la hubo sugerido por primera vez en 1957, la Asamblea General la sometió a consideración del Consejo Económico y Social en su resolución 1094 (XI). El Consejo, encargado de las cuestiones generales de coordinación, aprobó en forma unánime tal evaluación durante su período de sesiones de verano en 1957, en la convicción de que ella contribuiría a aumentar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas y los organismos especializados, y ayudaría a los gobiernos a definir su política respecto a dichas organizaciones. Pidió al Secretario General que hiciera una evaluación del alcance, de las tendencias y del costo de los programas ordinarios de las Naciones Unidas en materia económica, social y de derechos humanos para el período 1959-1964, e invitó a la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas

OACI	— Organización de Aviación Civil Internacional
UPU	— Unión Postal Universal
UIT	— Unión Internacional de Telecomunicaciones
OMM	— Organización Meteorológica Mundial
OCMI	— Organización Consultiva Marítima Intergubernamental

para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Meteorológica Mundial a que examinasen los métodos más apropiados y prácticos para preparar evaluaciones similares de sus respectivos programas para el mismo período. En vista de la importancia de la utilización de la energía atómica con fines pacíficos en materia de salud, agricultura e industria, se procedió en 1959 a incorporar al Organismo Internacional de Energía Atómica al conjunto de las organizaciones que participan en la evaluación³. El Consejo previó también, dejando la decisión para más adelante, la preparación de un informe conjunto con conclusiones sobre el estudio de las actividades y la previsión de las tendencias de los programas y de los gastos para el período de cinco años.

14. En su 26.º período de sesiones, en el verano de 1958, el Consejo, actuando con el asesoramiento de los organismos especializados interesados y del Comité Administrativo de Coordinación, aclaró el objetivo propuesto con mayor precisión. En su resolución 694 D (XXVI) declaró que las evaluaciones deberían poner de manifiesto el desarrollo global, la dirección y las tendencias generales de los programas, en vez de tratar de definir cada programa y cada proyecto y que deberían incluir, además de los programas ordinarios, los programas emprendidos como parte del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del nuevo Fondo Especial. Se creó un Comité⁴ para cotejar las diferentes evaluaciones y, basándose en ellas, preparar un informe global en que se mostrase en qué medida respondían los programas a las necesidades básicas, así como la interdependencia de las actividades de los organismos participantes al atender dichas necesidades.

15. El alcance, naturaleza y propósitos de las evaluaciones se revelan con la mayor claridad en una serie de observaciones formuladas a este respecto por el Consejo:

« a) Las evaluaciones se consideran una fase del proceso dinámico del aumento progresivo de la eficacia de las Naciones Unidas y de los organismos especializados como instrumentos de ayuda para el desarrollo económico y social de todos los países del mundo a un ritmo muy acelerado.

» b) Las evaluaciones constituyen un paso más en el desarrollo de la coordinación por la cual, a través de los años, los respectivos programas

³ La omisión en la resolución del Consejo Económico y Social que preveía las evaluaciones de los programas de toda referencia a los organismos especializados en materia financiera — BANCO, CFI y FONDO — se explica sobre todo por el hecho de que estas instituciones no tienen programas, en el sentido que se da a este término en la resolución y, además, porque se financian con sus propias operaciones y no mediante contribuciones de sus miembros. Otras organizaciones, a saber, la OACI, la UIT y la UPU son en gran medida de carácter « regulador » o administrativo, y por tal motivo no fueron incluidas en el estudio. Aunque estas omisiones pueden explicarse por diversos motivos, es obvio que a raíz de ellas el presente informe resulta menos amplio y útil de lo que podría ser. Ello se advertirá muy particularmente en las secciones relativas a la necesidad de financiación externa para el desarrollo económico y social de los países económicamente menos desarrollados.

⁴ Compuesto por los Sres. George F. Davidson (Canadá), Daniel Cosío Villegas (México), Mohamed Mir Khan (Pakistán), Walter M. Kotschnig (Estados Unidos de América) y Sergije Makiedo (Yugoeslavia).

de las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas han alcanzado mayor amplitud, profundidad y vigor. Esta coordinación no se ha logrado por medio de la centralización ni de órdenes o directivas, sino por medio de las consultas y de la persuasión, y por la cooperación voluntaria en la labor destinada a mejorar la suerte de la humanidad.

» c) No debe entenderse que las evaluaciones significan que los programas y presupuestos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados serán o podrán ser determinados sin tener en cuenta la estructura constitucional de cada organización. Las evaluaciones no suponen un intento de menoscabar la autonomía de las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas.

» d) Las evaluaciones no exigen que se formule en firme una política para un período de cinco años ni que se adquiriera un compromiso rígido con respecto a programas determinados. Las evaluaciones no perjudicarán en modo alguno la flexibilidad que necesitan las organizaciones para determinar sus programas de un año para otro.

» e) Se reconoce que no puede determinarse exactamente el costo de los programas para los próximos cinco años. Lo que se desea son cifras aproximadas, obtenidas mediante la aplicación de los factores de costo conocidos por experiencia, a las partes nuevas de los programas y a las que siguen en ejecución. Es evidente que estas evaluaciones no abarcarán programas que razonablemente no pueden preverse en el momento en que se hace la evaluación.

» f) Se espera que el informe global, preparado sobre la base de las evaluaciones que hagan separadamente las Naciones Unidas y los organismos especializados interesados, dará a los gobiernos y a los pueblos del mundo, por vez primera, una idea clara de lo que se está logrando e intentando por medio de la acción internacional. Este informe precisará la relación que existe entre la labor de las diferentes organizaciones, y de este modo facilitará una cooperación más estrecha y una acción concertada cada vez que ésta sea posible.»⁵

16. En cumplimiento de estas directivas e instrucciones se ha preparado el presente informe global. Se presenta junto con las evaluaciones por separado de las actividades y programas pertinentes de las Naciones Unidas, la OIT, la FAO, la UNESCO, la OMS, la OMM y el OIEA. Estas últimas han sido suministradas por los propios organismos y representan la evaluación más reciente de los programas y actividades que los mismos están llevando a cabo y emprendiendo en la actualidad.

17. En el presente informe global se ha procurado hacer una síntesis y no un resumen de las diversas evaluaciones y previsiones. Al comienzo de la parte I se exponen a grandes rasgos las necesidades y problemas básicos económicos y sociales, existentes o que están surgiendo, que debe afrontar el mundo actual. Luego de este punto de partida entra en la consideración de las exigencias que se presentan a los organismos internacionales para que contribuyan a satisfacer esas necesidades y a resolver esos problemas. Se

⁵ Párrafo 14 del anexo a la resolución 694 (XXVI) del Consejo.

examinan las contribuciones especiales y con frecuencia únicas que ellos pueden aportar, así como las limitaciones que se les imponen.

18. La parte II procura describir el alcance y tendencias del desarrollo de los programas y actividades de los diferentes organismos, basándose en la información contenida en cada una de las evaluaciones. La abundancia de los detalles que contienen varias de las evaluaciones particulares impide hacer un resumen de las mismas. Por este motivo, de conformidad con la expresa voluntad del Consejo Económico y Social, esta parte del informe se limita necesariamente a las principales actividades registradas en los programas. Se analiza en especial la relación que existe entre las políticas y los programas.

19. En la parte III se consideran los programas en forma global y se trata de subrayar algunos de los cambios generales que se están produciendo en la dirección de la actividad internacional en materia económica, social y de derechos humanos. Ciertos cambios de orientación de los esfuerzos parecen comunes a varios organismos.

20. En la parte IV se formulan ciertas observaciones sobre la relación entre los programas y las necesidades, y se tratan cuestiones generales de coordinación, prioridades y presupuestos. Se plantean cuestiones que requieren aclaración. Se estudian medios de mejorar los procesos de consulta y acción colectiva. Finalmente, en la parte IV se presentan cálculos financieros provisionales que indican la magnitud de los aumentos que pueden preverse en materia de necesidades presupuestarias. El potencial de crecimiento de las organizaciones se examina también desde otros puntos de vista, tales como la cuestión de la posibilidad de contratar personal capacitado.

21. Durante todo el proceso de redacción del informe global se ha tratado de ajustarse en lo posible a la información y a las ideas contenidas en cada una de las evaluaciones. Sin embargo, los encargados de redactar el informe, no hubieran cumplido el cometido que se les confiara si no hubiesen incluido ciertas conclusiones que no fueron extraídas de las evaluaciones particulares sino que han sido reveladas por la perspectiva más amplia de un estudio global.

Parte I

NECESIDADES, PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

A. ESTUDIO DE CONTRASTES

22. En la historia moderna del mundo hay dos tendencias principales y aparentemente contradictorias que han creado la necesidad y la oportunidad de tomar medidas internacionales en lo económico y social. Por una parte, los países se han aproximado mucho más y se ha acentuado su interdependencia. Por otra parte, en lo que respecta a las condiciones materiales de la vida, las diferencias entre los países se han ahondado en comparación con la situación de principios del siglo XIX.

23. El cuadro económico y social del mundo actual presenta contrastes extremados. En algunas regiones la producción de alimentos ha llegado a un punto en que una quinta o una décima parte de la fuerza de trabajo puede abastecer a toda la población, y hasta crear excedentes enormes y difíciles de colocar. La industria consume acero al ritmo anual de un cuarto de tonelada, media tonelada o más por habitante. La tecnología del transporte ha adelantado tanto que el hombre se dispone a lanzarse al espacio ultraterrestre y volver de él. La esperanza de vida se ha elevado a más de 70 años de edad.

24. En otras partes del mismo mundo, como en vastas regiones de Africa y Asia y en partes de la América Latina, la tecnología de la producción de alimentos se halla en una etapa no mucho más avanzada que en tiempos de las antiguas civilizaciones de la Mesopotamia y de Egipto: dos tercios o más de la fuerza de trabajo se dedican a la agricultura, no obstante lo cual la población está mal alimentada. El acero y la energía mecánica se utilizan poco. Los medios de transporte son tan primitivos que los agricultores no pueden llegar a los mercados cercanos. En muchas zonas, la esperanza de vida sigue siendo de menos de 35 años de edad.

25. Aún dentro de los mismos países se encuentran marcados contrastes. Con frecuencia, junto a un sector muy modernizado, que cuenta con equipo moderno, arquitectura contemporánea, universidades, hospitales, televisión, automóviles y servicio de aviones, hay un enorme sector insuficientemente desarrollado en el que priva la pobreza secular. Al mismo tiempo, algunos elementos modernos han llegado hasta las comunidades rurales más atrasadas: en general son elementos de consumo. La modernización de las

técnicas de producción de la agricultura y de la industria han penetrado mucho más lentamente. Esto resulta, entre otras consecuencias, en una creciente demanda de bienes de consumo modernos que no va acompañada de un aumento paralelo de la capacidad de producirlos.

26. El desarrollo de la ciencia y de la tecnología modernas es en gran parte la causa de que las naciones se hayan acercado más físicamente y de que a la vez se hayan ahondado sus diferencias materiales. En las zonas industrializadas, este desarrollo se ha producido a un ritmo acelerado durante los 100 últimos años¹. Ha tenido efectos revolucionarios en la economía, en la cultura y, cada vez más hoy día, en los asuntos políticos y las cuestiones de seguridad internacional.

27. De hecho, la ciencia, y la tecnología han llegado a ser más importantes que la tierra y los recursos naturales como elementos de riqueza, y a ellas se deben en gran parte las extraordinarias mejoras de la producción moderna y de los niveles de vida. En efecto, los conocimientos científicos y tecnológicos, más — factor de suma importancia — la capacidad de una sociedad para aplicar esos conocimientos mediante una fuerza de trabajo instruida y disciplinada, explican las hondas diferencias de riquezas y nivel de desarrollo que se observan entre los países contemporáneos. Algunos de los países más desarrollados cuentan con pocos recursos naturales; algunos de los menos desarrollados los tienen en abundancia.

28. Sin educación y capacitación no se pueden en general lograr las ventajas de la ciencia y de la tecnología modernas. Sin embargo, todavía hay más de un 40% de la población mundial que es analfabeta, y es parecida la proporción de niños en el mundo que no asisten a la escuela. Los contrastes que presentan niveles educativos son enormes. En los Estados Unidos y la URSS, juntos, hay más gente joven matriculada en instituciones de enseñanza superior que en el resto del mundo, y dos veces más que en toda Africa, Asia y América Latina. En las escuelas técnicas del Japón y de la Alemania occidental hay en total más de 3.500.000 estudiantes inscritos, en tanto que en la América del Sur hay apenas más de 500.000 (300.000 si se excluye a la Argentina), pese a que la población de la América del Sur es casi igual a la del Japón y la Alemania occidental juntos (131.000.000 contra 142.000.000).

29. La falta de personal capacitado constituye un problema de principal importancia — quizás el más importante — en casi todos los aspectos del desarrollo económico y social y en casi todos los países insuficientemente desarrollados. El bajo nivel de la educación y capacitación en muchos países indica, no sólo hasta qué punto distan de la modernización, sino también lo difícil que será para esos países desarrollarse rápidamente. Los países que han logrado modernizarse con excepcional rapidez en épocas recientes lo

¹ Por ejemplo, a principios del siglo XVIII se tardaba casi dos semanas para ir de Roma a Londres, o sea el mismo tiempo que se concedía a los funcionarios del Imperio Romano hace 1.800 años. En la primera mitad del siglo XIX este tiempo se redujo a dos días mediante el uso del ferrocarril y del vapor. A fines de la segunda guerra mundial se tardaba solamente seis horas en aeroplano. Hoy se tarda menos de dos horas en avión de reacción.

han hecho generalmente mediante un sistema excepcionalmente sólido de educación y capacitación.

30. Las naciones menos privilegiadas que carecen en general de servicios educativos carecen también de medios satisfactorios de comunicación para las masas. Por muy bien concebidas y por muy buenas que sean las intenciones de los planes y de las orientaciones en el orden nacional, muchas veces no se consigue despertar interés en el interior del país. Esta falta de comunicación hace doblemente difícil la tarea de obtener la cooperación voluntaria de las masas del pueblo — cooperación de la que puede depender el éxito de los distintos planes de desarrollo económico y social.

31. Es cierto que se pueden modernizar rápidamente ciertos sectores limitados sin introducir cambios fundamentales en la gente y en las instituciones. Así sucede, por ejemplo, con la explotación del petróleo o de recursos minerales mediante una tecnología importada. Otro ejemplo es el dominio de ciertas enfermedades muy difundidas, que se consigue empleando técnicas que exigen relativamente poca participación activa de los interesados y un cuerpo profesional relativamente pequeño, como en las campañas de erradicación del paludismo mediante el uso de insecticidas de acción residual y otros medios complementarios. Los progresos aislados, sin embargo, no constituyen un verdadero progreso, y a veces traen consigo complicaciones.

B. POBLACIÓN Y PRODUCCIÓN

32. Con toda razón, en la actualidad se está prestando gran atención a la cuestión del crecimiento de la población en los países menos desarrollados económicamente. Este crecimiento no tiene paralelo en la historia de la humanidad y se debe precisamente al hecho de que en ninguna otra época se había logrado reducir tan rápidamente las tasas de mortalidad, con medios técnicos, y de que las tasas de natalidad siguen iguales, o incluso aumentan algo con la mejora de la salud. Desde luego, no se sabe hasta cuándo seguirá el actual proceso de crecimiento a ritmo acelerado. Sólo se puede decir que, si continua hasta el año 2.000 — posibilidad difícil de imaginar, aunque por el momento no se ven indicios de disminución — la población de Africa, Asia y América Latina, que en 1955 se calculaba en 1.900 millones de almas llegaría a 5.000 millones en dicho año, y la población entera del mundo pasaría de 2.700 millones a 6.000 millones o más.

33. Las necesidades a que habría que hacer frente en el futuro si siguen las actuales tendencias de la población (alimentos y vivienda, escuelas, maestros, hospitales y médicos, oportunidades de empleo y servicios sociales de toda clase) resultan abrumadoras cuando se piensa en ellas. El problema presenta mayor gravedad aún si se recuerda que los países menos desarrollados deben también progresar y lograr una gran mejora en su producción económica (per cápita) y sus niveles de vida. La tarea, no consiste únicamente, por ejemplo, en mantener los actuales niveles de educación frente a una población en edad escolar que aumenta rápidamente, sino en elevar esos niveles aumentando el porcentaje de niños que asisten a la escuela.

34. Durante el corto período en que se ha venido manifestando la actual explosión demográfica — sobre todo desde el fin de la segunda guerra mundial — ha habido suficiente elasticidad en la situación económica para absorber los incrementos anuales de población sin deterioro económico, y aún para lograr cierta mejora. La producción material en los países insuficientemente desarrollados ha ido creciendo, por término medio (pero con diferencias muy grandes), a un ritmo más rápido que la población. En la medida en que los datos de que se dispone permiten hacer cálculos, sin embargo, parece que la tasa de mejora per cápita no ha sido de importancia; representa menos de la mitad de la tasa de mejora per cápita que se ha registrado en los países ya industrializados. Los pobres no se han vuelto más pobres, pero los países que ya estaban adelantados han seguido adelantando a ritmo más acelerado. En términos absolutos, la situación material de los países menos desarrollados, en conjunto, ha ido mejorando gradualmente, pero en términos comparativos ha ido empeorando.

35. Estas tendencias vienen ilustradas en el cuadro I por medio de valores globales obtenidos en muchos casos de aproximaciones necesariamente rudimentarias. Dentro de las restricciones expuestas en la nota al pie, el cuadro indica que el producto nacional bruto de cierto número de países industrializados y de países insuficientemente desarrollados ha crecido a un ritmo análogo — algo menos del 4% anual en el caso de los primeros, y algo más del 4% en el caso de los segundos (tendencias calculadas por métodos logarítmicos). Pero la población de los países insuficientemente desarrollados de que se trata ha ido aumentando mucho más rápidamente que la de los países industrializados. Por lo tanto, el producto per cápita ha crecido con más lentitud en los primeros — a razón de $2\frac{1}{3}\%$ anual, contra un $2\frac{2}{3}\%$ anual en los países industrializados.

36. Si estos ritmos de crecimiento de la producción y de la población continúan hasta 1965, entonces el producto nacional medio per cápita de los países desarrollados considerados aumentará en algo menos de 400 dólares y llegará a más de 1.700 dólares en ese año, en tanto que el producto medio per cápita de los países menos desarrollados de que se trata seguirá siendo de menos de 150 dólares, lo cual representa un nivel de pobreza que es completamente inaceptable en la segunda mitad del siglo XX. Para describir la situación de otro modo, puede decirse que, en el momento actual, la producción per capita de bienes y servicios en los países industrializados considerados es, como promedio, unas 11 veces mayor que en los países menos desarrollados de que se trata, y que en 1965 será 12 veces mayor.

37. Estas proyecciones no constituyen en modo alguno la predicción de lo que va a ocurrir. Son simplemente un comentario sobre los actuales ritmos medios de crecimiento de la producción per cápita, y demuestran que tales ritmos son demasiado lentos. Una cuestión respecto de la cual difieren mucho las opiniones es la de si estos ritmos lentos continuarán en el futuro frente al crecimiento acelerado de la población. Algunos creen que la capacidad tecnológica del hombre permitirá seguir mejorando el nivel de vida de poblaciones que aumentan velozmente. Otros creen que el problema sólo se resolverá mediante un descenso automático de las tasas de natalidad. Otros creen que cada vez queda menos tiempo para obrar; que las tasas de natalidad

CUADRO I

Estimaciones del producto nacional bruto y población de ciertos países 1950-1957
y extrapolaciones a 1965

	19 países en regiones industrializadas			42 países y territorios en regiones insuficientemente desarrolladas		
	Producto nacional bruto (miles de millones de dólares de 1957)	Producto nacional bruto per cápita (dólares de 1957)	Población (millones)	Producto nacional bruto (miles de millones de dólares de 1957)	Producto nacional bruto per cápita (dólares de 1957)	Población (millones)
1950	577	1.169	494	89	107	836
1951	614	1.228	500	93	109	849
1952	635	1.254	506	97	112	865
1953	663	1.294	512	102	116	880
1954	667	1.287	518	107	120	894
1955	717	1.367	524	111	122	910
1956	740	1.393	531	115	124	926
1957	757	1.408	538	117	125	942
1965, Extrapolación	1.037	1.776	584	166	149	1.109

Nota: Las presentes estimaciones se basan en datos procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales. Los países y territorios incluidos en los valores globales son aquellos cuyos datos resultaron fácilmente accesibles. Aunque esos países y territorios comprendían más del 50% de la población mundial en 1957, no puede considerárseles representativos. Esto debe recordarse particularmente con respecto a los valores globales correspondientes a los 42 países y territorios de las regiones insuficientemente desarrolladas, que incluyen una proporción muy grande de países latinoamericanos, cuyo producto nacional bruto per cápita está muy por encima del promedio del grupo y una porción muy pequeña de países africanos y asiáticos cuyo producto nacional bruto per cápita es inferior. En ninguno de los dos grupos se han incluido datos relativos a dos regiones muy pobladas, a saber la URSS y la China Continental. Los datos originales han sido convertidos en dólares de los Estados Unidos a los tipos de cambio libres u oficiales, sin introducir ajustes correspondientes a las paridades del poder adquisitivo, lo cual disminuye mucho la comparabilidad de los datos. Por otra parte, no se han tomado en cuenta las diferencias de conceptos y de alcance. Se reconoce que estas consideraciones implican una seria subestimación del producto nacional bruto de los países insuficientemente desarrollados. No obstante, el cuadro indica con alguna aproximación el orden de magnitud de las diferencias entre la producción per cápita de las regiones industrializadas y la de las regiones insuficientemente desarrolladas. Las extrapolaciones a 1965 están basadas en la tendencia lineal ajustada a los logaritmos de los datos originales.

no bajarán sin que medie una profunda transformación social que todavía no se ha producido; y que la capacidad tecnológica para seguir aumentando la producción, aun después de colmar su insuficiencia, es precisamente lo que falta entre los pueblos agricultores pobres y poco instruidos cuya población es la que crece con mayor rapidez. Los que se hallan en última posición ven el espectro del hambre y de la guerra acechando en el fondo de la escena actual — los dos medios históricos de reducción de una presión demográfica excesiva.

38. La migración en masa, desde países densamente poblados de las regiones menos desarrolladas hacia otros de población menos densa, no parece hoy día ser una solución aceptable, y ello por varias razones econó-

micas, sociales y políticas: en el pasado, esas migraciones han hecho aparecer a menudo minorías no asimiladas y tensiones étnicas permanentes. Harían falta enormes movimientos de población para absorber el aumento natural de los países insuficientemente desarrollados más poblados. En la actualidad, es relativamente pequeño el movimiento migratorio internacional, salvo el que se produce desde algunos países europeos hacia otros países de cultura europea. Al mismo tiempo, debe destacarse que el fenómeno de una fuerte presión de la población sobre los recursos dista de ser universal entre los países insuficientemente desarrollados. Hay grandes regiones que todavía están poco pobladas — así ocurre, en efecto, en gran parte del África al sur del Sahara y de América del Sur, y en otros países de Asia (Afganistán, Birmania, Camboya, Irán, Laos, Federación Malaya, Tailandia, etc.). En muchos de esos países parece haber exceso de población, pero ello se debe únicamente a la mala distribución de las tierras en el régimen agrario existente o a la insuficiente explotación de las tierras disponibles; hay grandes zonas áridas y regiones tropicales húmedas que resultan inhabitables a causa de problemas que, al dificultar la vida del hombre y la producción (entre ellos por ejemplo, el predominio de enfermedades como el paludismo y la encefalitis letárgica en África), impiden la colonización. En ciertos países, como Filipinas e Indonesia, la población es densa en los distritos centrales y escasa en vastos distritos periféricos. En los últimos tiempos se ha intentado en esos casos redistribuir la población pero ese esfuerzo, como los que se han hecho para reducir la tasa de natalidad en algunos de los países menos desarrollados, no ha tenido mayor éxito.

C. NECESIDADES DE LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

Necesidades relativas a la producción agrícola e industrial

39. Las necesidades que deben satisfacerse en las zonas económicamente menos desarrolladas para permitir su crecimiento son complejas e interdependientes. Con las excepciones ya indicadas más arriba, es imposible en general adelantar mucho en un sector sin que logren progresos complementarios en otros. A veces, estos progresos complementarios se producen espontáneamente a consecuencia de las demandas y los desequilibrios que se han creado; en otros casos hay que estimularlos directamente.

40. En las zonas menos desarrolladas es primordial la necesidad de aumentar la producción agrícola, a fin de eliminar la desnutrición crónica, que afecta actualmente a más de la mitad de los habitantes de esas zonas, y de incrementar los ingresos agrícolas, que son insuficientes e inseguros. Dicho aumento requiere la industrialización, que permite abastecerse de abonos y equipo, crea demanda y un mercado para absorber la mayor producción agrícola y fomenta la producción de bienes de consumo baratos. La modernización de la agricultura exige también más instrucción pues sin ella el agricultor abandona fácilmente sus hábitos para adoptar técnicas más modernas; y se necesita una « infraestructura » de instituciones modernas que sirva de base al progreso agrícola — un régimen adecuado de tenencia

de tierra, instituciones de crédito, servicios de comercialización, etc. La reforma agraria es en muchos casos un primer paso esencial que todavía no se ha dado. A menudo, la creación de instalaciones de riego es la única manera de mejorar apreciablemente la agricultura, mejora que requiere a veces el desarrollo de la cuenca de un río. Finalmente, es preciso que la población goce de mejor salud si se quiere elevar la producción hasta un nivel moderno — hoy día, la enfermedad y la astenia reducen enormemente la producción agrícola en algunas de las zonas menos desarrolladas ²⁾

41. Paradójicamente, al enfocar el desarrollo con amplia visión, se observa que, para que la agricultura progrese en los países menos desarrollados hasta un nivel moderno, la aportación de la agricultura al producto nacional debe disminuir a medida que aumente la producción agrícola, y es preciso que parte de los trabajadores del campo la abandonen para ocuparse en otros trabajos más remunerativos, en el mismo momento en que aumentan los ingresos en el sector agrícola. El hecho mismo de que la agricultura sea la ocupación de la inmensa mayoría de la población es a la vez efecto y causa de la pobreza de estos países. Cuando dos personas de cada tres trabajan en la agricultura, ésta absorbe una proporción tan grande de las energías de la nación que se producen muy pocas de las otras cosas que son indispensables para la vida moderna o que le dan variedad. Es posible que estas otras cosas se consigan hasta cierto punto importándolas, si la exportación de productos agrícolas lo permite. Algunos países pueden alcanzar de esta manera un nivel de vida relativamente satisfactorio. Pero debido a las limitaciones que tiene la demanda de productos agrícolas y al alto grado de productividad agrícola de los países industrializados, es evidente que los países insuficientemente desarrollados, en los que viven de dos tercios a tres cuartos de la población mundial, no pueden todos dedicarse a la exportación de artículos agrícolas no elaborados para mejorar su nivel de vida. Hoy en día no es raro encontrar países que tienen excedentes de un producto agrícola de exportación, como el café o el té, y al mismo tiempo carecen de alimentos suficientes para el consumo interno.

42. Así, pues, aparte de las razones arriba indicadas, el rápido desarrollo de la industria y de sus servicios auxiliares es necesario para la agricultura a fin de absorber la mano de obra que se libera en el sector agrícola a medida que aumenta la productividad y aminorar el subempleo rural que reduce el ingreso per cápita. Este subempleo está ya muy extendido en diversos países en su actual nivel técnico, y podría culminar en una situación imposible con la modernización de la producción, acompañada de un rápido aumento de la población.

43. Al mismo tiempo, la experiencia ha demostrado que en las regiones menos desarrolladas es esencial promover el desarrollo agrícola juntamente con la industrialización — esencial tanto para el desarrollo en general como para el progreso del sector agrícola al que pertenece la mayoría de la pobla-

²⁾ Según estimaciones de la OMS, por ejemplo, el paludismo, que muchas veces ataca durante el período más activo de la temporada agrícola, causa a El Salvador, país de 2.500.000 almas, una pérdida anual de producción de 40.000.000 de dólares, y grava con un tributo oculto equivalente al 5% muchos de los artículos exportados desde las zonas palúdicas.

ción. El desarrollo industrial se ve favorecido por el desarrollo agrícola, y viceversa. La expansión de la mano de obra industrial trae inevitablemente consigo una mayor demanda de alimentos, y si ésta no se satisface en el país, hay que importarlos, lo cual absorbe fondos que se necesitan para la compra de equipo de capital y estimula la inflación. La agricultura (en su sentido más amplio) constituye una base importante para el crecimiento industrial, no sólo en el ramo de la elaboración de alimentos, sino en los de la utilización industrial de la lana, de algodón y de otras materias primas; la demanda de productos hechos con esos materiales aumenta rápidamente con el desarrollo económico. Puede ocurrir también que la agricultura tenga que suministrar buena parte de los ahorros necesarios para financiar el desarrollo industrial, sobre todo en las primeras etapas. Finalmente, una industria en expansión necesita un mercado también en expansión para la colocación de sus productos industriales, y el progreso agrícola puede ayudar a crear este mercado. Por tanto, tratése de desarrollo nacional o regional, la producción agrícola y la producción industrial deben aumentar en una relación mutua adecuada; ninguno de los dos aspectos puede ser descuidado sin peligro.

44. La industrialización de los países menos desarrollados se ve entorpecida en la actualidad por diversos factores, aparte de la insuficiente base agrícola:

1) El desconocimiento de los recursos, así como de las posibilidades de desarrollarlos y de los sectores en que conviene hacerlo;

2) La falta de obreros calificados, capataces preparados, administradores y patronos industriales competentes y emprendedores — situación que generalmente coexiste con la abundancia de mano de obra no calificada, de pequeños comerciantes y de especuladores comerciales y en bienes raíces;

3) La falta de energía industrial, medios de transporte y otros elementos de la infraestructura, a la que se suma la falta de servicios agrupados que proporcionen « economías externas »;

4) La falta de equipo de capital y un ritmo demasiado lento de formación de capital para financiar el crecimiento industrial;

5) La falta de mercados y el desconocimiento de los mercados posibles;

6) Obstáculos debidos al ambiente social y la estructura institucional, y obstáculos políticos y administrativos.

Se advertirá que algunos de los elementos necesarios para el crecimiento industrial, lo son también para otras formas de desarrollo. Así, por ejemplo, un buen servicio de transportes es indispensable, no sólo para la industria, sino también para la extensión de los servicios de enseñanza y sanitarios a las zonas rurales y para el bienestar económico del agricultor, que no puede vender sus productos con ganancia a causa de lo dificultoso y costoso de los transportes.

45. La necesidad de disponer de capitales es evidente en la mayoría de los sectores del desarrollo económico y social. La falta de capitales, o en algunos casos su uso desacertado, constituye hoy en día un grave obstáculo al desarrollo en gran parte del mundo. En los últimos decenios ha sido insu-

ficiente lo que se ha hecho para movilizar capitales internos ociosos y atraer capitales privados extranjeros en condiciones mutuamente satisfactorias para los inversionistas y los países de inversión. El aumento de la oferta de capitales de fuentes extranjeras, gubernamentales e intergubernamentales, para su inversión en los países menos desarrollados, constituye un aspecto fundamental de la cooperación económica internacional, y en la actualidad esta cuestión es objeto de mucho debate.

46. La existencia de energía barata y abundante es esencial no sólo para la industria — el uso de la energía mecánica ha sido un factor clave del adelanto industrial desde el comienzo de la revolución industrial; las técnicas de la producción agropecuaria, incluidas la pesca y la silvicultura, se han visto también revolucionadas por la aplicación de la fuerza motriz a los instrumentos empleados en esos ramos. La energía eléctrica ha sido un factor vital de mejora social, sobre todo en el hogar, tanto en la ciudad como en el campo.

47. Una característica sobresaliente de una economía industrial en proceso de desarrollo es la creciente rapidez con que consume los recursos naturales usuales. Se prevé que la demanda de energía crecerá a ritmo acelerado durante los próximos decenios. El hecho de que el consumo de energía se ha duplicado cada diez años en los últimos decenios, la tendencia de los combustibles usuales a encarecer a largo plazo y la perspectiva de escasez eventual de los mismos han obligado a algunos países a recurrir a nuevas fuentes de energía, en particular a la energía nuclear. Se espera que con el tiempo las nuevas fuentes de energía lleguen a desempeñar su papel en los transportes y en la producción de productos químicos e industriales, además de servir para la producción de electricidad.

48. Un problema grave que plantea la industrialización en los países menos desarrollados es el del desempleo tecnológico. Los países europeos y norteamericanos entraron, en general, en la primera etapa de la industrialización teniendo escasez de mano de obra. Pero, como ya se ha indicado, muchos de los países menos desarrollados de hoy en día tienen un excedente de mano de obra, tanto rural como urbana, porque no hay suficiente trabajo. Como la industrialización supone el reemplazo de mano de obra por maquinaria, puede dar lugar, en determinadas circunstancias, no a un aumento del empleo, sino a un aumento del desempleo y del subempleo. El crecimiento de la productividad (de la cantidad producida por trabajador), noción que sirve a menudo para definir la esencia del desarrollo económico, puede significar literalmente, no sólo una mayor producción con el mismo número de obreros, sino la misma cantidad de producción con un número menor de obreros. Esto también preocupa hoy día a los países desarrollados. La automatización moderna puede reducir grandemente el factor mano de obra en la producción ³.

³ Para citar como ejemplo un caso extremo, 14 obreros, que manejan 14 máquinas de soplar vidrio, producen actualmente el 90% de las bombillas eléctricas usadas en los Estados Unidos y todas las lámparas electrónicas de radio y televisión (excepto los tubos catódicos). Desde luego, dicho número no incluye a los obreros ocupados en la construcción y mantenimiento de las máquinas, en la producción de energía para hacerlas funcionar, etc.

49. La experiencia ha demostrado que en los países de economía en expansión los temores de desempleo tecnológico han resultado en general exagerados. Los obreros desplazados encuentran empleo en nuevas industrias y servicios que van surgiendo. Pero en una economía estancada o poco dinámica la introducción de una sola industria moderna en gran escala que compita con las industrias tradicionales puede originar más daños que beneficios, sobre todo si las utilidades no se reinvierten para desarrollar más el país.

50. Esta cuestión puede afectar especialmente a las industrias rurales o domésticas, en las que existe el peligro de que los obreros desplazados por la máquina vuelvan a la tierra, lo cual puede aumentar el exceso de población agraria. Se sostienen tesis muy diversas en cuanto a la política que se deba seguir con respecto a dicha cuestión. Hay quien afirma que es preferible dejar que aumente el desempleo si el aumento de la producción en un sector puede encender la chispa inicial del desarrollo económico. Otros sostienen que no deben introducirse industrias modernas en gran escala en zonas donde predominan las industrias rurales, y que hay que esforzarse por modernizar gradualmente estas pequeñas industrias.

Problemas referentes al comercio y los productos básicos

51. Muchos de los países económicamente menos desarrollados obtienen la mayor parte de sus ingresos disponibles con la exportación de uno o dos productos primarios, como el cacao, el café, la banana, el caucho, la copra, el cobre y el estaño. Por tanto, la capacidad de inversión, los ingresos y el bienestar de estos países dependen en gran medida de los precios del mercado internacional, que fluctúan por efecto de una serie de factores. Como se ha comprobado en el último retroceso económico, ha habido casos en que el descenso de dichos precios ha causado una pérdida financiera mayor que el valor total de toda la ayuda externa recibida por el país.

52. Aunque se deplora generalmente que muchos países dependen excesivamente de la exportación de uno o varios productos básicos, esta situación es de todos modos un hecho en la vida económica actual. Debe alentarse la diversificación de la producción, pero entre tanto hay que tomar medidas para evitar los peores aspectos de la situación actual. La variación cíclica de los precios de los productos básicos perjudica gravemente el desarrollo económico y social de los países insuficientemente desarrollados, y el problema debe enfocarse desde este ángulo. Al mismo tiempo, las medidas de sostenimiento autocíclico de los precios no deben contrariar las tendencias a largo plazo del mercado ni contribuir a subvencionar un empleo excesivo en los sectores donde el empleo debe reducirse en favor del crecimiento industrial.

53. Esto es sólo un aspecto del problema más amplio del comercio y la comercialización que tienen que resolver los países menos desarrollados. Está además la cuestión básica de determinar qué productos agrícolas e industriales deben recibir prioridad en las inversiones, teniendo en cuenta las posibilidades comerciales. Frente a una situación de mercados internos limitados, de recias barreras comerciales, y de aguda competencia en los

casos en que no hay barrera, los países menos desarrollados necesitan tener alguna idea de la futura demanda exterior e interior, antes de decidir el orden de prioridad que habrán de seguir en sus inversiones. Por ejemplo, para un país poco desarrollado puede ser imprudente invertir fondos en el cultivo del algodón con fines de exportación, y en cambio puede convenirle hacerlo en el cultivo de frutas y hortalizas si la demanda de estos productos — cuya producción requiere mucha mano de obra — aumenta rápidamente, y tiene visos de seguir aumentando en países desarrollados vecinos. Desde luego, existe el peligro de que, si son muchos los países que reaccionan igualmente ante semejante proyección de la demanda futura, se cree un exceso de oferta imprevisto.

54. Una amplia serie de proyecciones (siempre que resultasen ser suficientemente fidedignas) de las futuras tendencias de la oferta y la demanda y del movimiento de otras variables económicas en el plano regional y mundial constituiría un instrumento de gran utilidad para la formulación de la política de desarrollo económico nacional. Hay varias otras consideraciones que señalan la necesidad de coordinar en mayor grado la planificación del desarrollo de diferentes países, así como de obtener una perspectiva general del futuro desarrollo económico mundial con referencia a la cual puedan determinarse las políticas de los distintos países. A medida que aumente el número de países que se modernizan y desarrollan, el panorama económico regional y mundial cambiará forzosamente, y hace falta prestar mayor atención a las perspectivas para el porvenir.

55. A medida que aumenta el grado de dependencia económico entre los países, se echa de ver que las repercusiones exteriores de las políticas nacionales (y de las políticas regionales) son cada vez más serias. La cuestión de la organización de mercados regionales tiene que ver con este problema, como también el hecho de que, en general, podrían mejorarse los mecanismos institucionales del comercio mundial.

Desarrollo económico y transformación social

56. Los elementos económicos y sociales están estrechamente entrelazados y reaccionan constantemente los unos sobre los otros en el proceso del desarrollo. Esto resulta patente en el actual fenómeno de urbanización que se observa en los países poco desarrollados. La presión de la población y la pobreza del sector de la agricultura, a las que se suman el atractivo de los bienes de consumo urbanos y la esperanza de obtener empleo en las ciudades, han dado origen en los últimos años a una enorme migración del campo a la ciudad. Las ciudades de muchos países insuficientemente desarrollados crecen a un ritmo desenfrenado, y ello trae consigo dificultades en diversas esferas — empleo, vivienda, transporte, sanidad, estabilidad de la familia, delincuencia de menores, etc. En verdad, la población urbana ha crecido en general más rápidamente que la industria y que las oportunidades de empleo. Para que mejore esta situación hará falta desarrollar la agricultura y la industria a la vez, organizar diversos servicios sociales y adoptar planes de urbanismo que impidan la aparición de barrios insalubres y de una congestión que podría resultar irremediable más adelante.

57. La industrialización en sí requiere cambios profundos en la composición, la preparación y el modo de vida de la mano de obra, así como en las instituciones y actitudes sociales. Sin esos cambios la industrialización puede estancarse; por otra parte, puede ocurrir que el proceso de industrialización avance rápidamente e imponga ciertos cambios a una sociedad que no estaba preparada para asimilarlos. Algunos de los problemas que acompañaron la proletarización de los trabajadores en las primeras etapas del desarrollo industrial de la Europa occidental y de América del Norte se hacen sentir ahora cada vez más en Asia, África y América Latina. Si se quiere evitar que se repitan las peores experiencias de los países industrializados, deben tomarse medidas positivas para lograr una mejor integración del desarrollo económico y social. Una necesidad evidente es la capacitación y orientación de la mano de obra para que se adapte a la nueva situación. Otra necesidad es la de desarrollar instituciones sociales que permitan hacer frente en forma organizada a los problemas de esta clase.

58. En la actualidad se reconoce de un modo más general que el bienestar de los trabajadores depende, no sólo de la parte del producto nacional que reciben, sino también del crecimiento de ese producto — es decir, de una economía en expansión. Por lo tanto, el desarrollo económico es condición indispensable para cualquier mejora apreciable del bienestar de la fuerza de trabajo. Los ínfimos salarios y otros ingresos con que vive actualmente la gente en los países insuficientemente desarrollados no mejorarían mucho aunque se redistribuyese el total de la riqueza. Ciertamente existe un problema muy real de distribución inequitativa, pues a menudo el exceso de pobreza coexiste con un exceso de consumo; pero el ingreso total es insuficiente para que pueda pensarse en una redistribución (mediante la política de salarios, la seguridad social, etc.) capaz de mejorar apreciablemente la situación de la mano de obra. Por lo tanto, se manifiesta un creciente interés por los medios que pueden poner a la mano de obra en condiciones de contribuir a aumentar la productividad; también existe la necesidad de que se reexaminen las políticas laborales que entorpecen visiblemente el crecimiento de la producción.

59. Al mismo tiempo, se reconoce que no hay adelanto económico de importancia posible con una mano de obra inestable, analfabeta, poco instruida, mal alimentada, mal alojada y debilitada por las enfermedades. Son cada vez más numerosos los que sostienen que las inversiones destinadas a mejorar los recursos humanos pueden ser tan productivas a la larga como las inversiones en equipo de capital, aunque es evidente que unas y otras son indispensables para un desarrollo económico en gran escala.

60. La interrelación de los aspectos económicos y sociales del desarrollo es particularmente visible en el sector agrícola, donde la familia es a la vez una empresa económica y una institución social. Esta es una de las razones por las cuales se atribuye importancia a los esfuerzos encaminados a introducir cambios simultáneos en lo económico y social mediante programas integrales como los de desarrollo de la comunidad.

61. Conviene mencionar aquí otro problema que entraña una compleja interacción de elementos económicos y sociales: el de la inflación. La expe-

riencia demuestra que el desarrollo económico va a menudo acompañado de la inflación, aunque la relación entre ambos fenómenos no es en modo alguno sencilla. El aumento de los salarios sin un incremento simultáneo de la producción puede provocar inflación cuando ese aumento se carga a los consumidores en lugar de ser absorbido por las empresas, o no sirve para estimular una mayor productividad. Incluso cuando va acompañado de una mayor productividad, el aumento de los salarios en un sector, por ejemplo en la industria, puede acarrear inflación en ciertos casos si no aumenta en grado correspondiente la producción de otros sectores, como la agricultura y los servicios públicos y privados. Algunas de las medidas que se utilizan para prevenir o contrarrestar la inflación pueden aminorar el ritmo del desarrollo. El aumento de los precios de los alimentos y de otros artículos necesarios puede anular los beneficios obtenidos con el mejoramiento de los salarios y restar a la seguridad social gran parte de su eficacia. Las opiniones difieren mucho respecto de la política que deba seguirse para hacer frente a la inflación en relación con el desarrollo.

*Problemas relativos a la política de bienestar social
y a la transformación institucional.*

62. En muchos países en proceso de industrialización se observa una tendencia característica hacia la dualidad de la economía: un sector industrial moderno crece al lado de un sector tecnológicamente atrasado. El contraste es muchas veces visible y sorprendente. Los ingresos y el bienestar son relativamente altos en el primero y relativamente bajos en el segundo. El pequeño número de obreros que han sido absorbidos en el sector moderno pueden recibir capacitación, ciertas prestaciones sociales relacionadas con su empleo, y la protección de la legislación laboral, de la seguridad social y de los sindicatos; a veces pueden obtener alojamiento en grupos de viviendas de propiedad pública. Muchos otros, en cambio, viven al margen de este sector moderno. Generalmente son trabajadores no calificados, analfabetos y pobres, con poca protección social fuera de la que les prestan amigos y parientes. Los unos ejercen oficios ambulantes, otros trabajan en pequeños talleres donde no se observan las leyes y reglamentos del trabajo que rigen en las empresas más grandes, y un número aún mayor viven en las zonas rurales, donde el bienestar y la seguridad del individuo depende casi exclusivamente del grupo familiar, que generalmente sólo dispone de muy reducidos recursos.

63. El sector tecnológicamente progresivo de la economía necesita servicios modernos de formación profesional y de colocación de trabajadores a fin de obtener los recursos de mano de obra que necesite para seguir creciendo económicamente y ofrecer mayores oportunidades de empleo a la población. Es preciso reglamentar las condiciones de trabajo y asegurar su inspección para proteger a los obreros de la industria. Hace falta alguna forma de seguridad social para la gente que ha pasado a depender exclusivamente del empleo asalariado para sostenerse a sí mismos y a su familia. Por otra parte, es posible que en las fases iniciales del crecimiento económico esas medidas no beneficien directamente a aquéllos que todavía no han sido absorbidos por el sector tecnológicamente adelantado; esto consti-

tuye un problema que debe resolver la política laboral y de bienestar social contemporánea. Hay que estudiar más la formulación de políticas y la creación de instituciones destinadas a ayudar a los numerosos grupos de la población urbana que reciben ingresos mínimos.

64. En materia de servicios sociales para los necesitados y para las familias, algunos de los métodos creados en las modernas sociedades industrializadas no son apropiados para resolver los problemas de las numerosas clases pobres de los países insuficientemente desarrollados. En general, en esos países no es posible adoptar como método ordinario el de la distribución de socorros en efectivo. Los métodos del trabajo social por casos individualizados para ayudar a los necesitados no se pueden utilizar cuando éstos se cuentan por miles o por millones, pues no hay cómo conseguir trabajadores sociales especializados para programas de esa magnitud. El concepto del bienestar social basado en la premisa de que el individuo, cuando lo necesita, tiene derecho a varios tipos de asistencia pública establecidos por la ley, no puede aplicarse en regiones que carecen prácticamente de recursos públicos para prestar ayuda. La construcción de hogares de asilo — hogares para niños, para ancianos, para deficientes mentales, etc. — tampoco puede constituir una solución muy satisfactoria en los países cuyos recursos sólo les permitirían edificar tales asilos en número meramente simbólico. Cabe señalar que incluso en los países adelantados ya no se considera que los asilos sean el método más conveniente de resolver los problemas de este tipo, y que se tiende más ahora a robustecer los servicios de la familia y la comunidad normales.

65. Existe el peligro de que, durante el proceso de transformación, las viejas instituciones y métodos que resolvían diversos problemas sociales se pierdan antes de que se hayan establecido otras nuevas para sustituirlas. Es muy posible que los lazos tradicionales de la familia y de la comunidad se debiliten o desaparezcan ante la urbanización y la industrialización, pero los países en que ocurra así pueden no estar en condiciones de implantar las costosas instituciones de bienestar y los métodos que se usan en los modernos Estados industrializados (independientemente de si son o no apropiados). En consecuencia, puede ocurrir que ni el hogar, ni la comunidad, ni el Estado se ocupen, por ejemplo, del niño que necesita cuidados. Esta situación exige un nuevo estudio de los métodos para resolver los problemas de las poblaciones que están en proceso de transición, incluso la cuestión de promover el establecimiento de instituciones de carácter transitorio. También pone de relieve la necesidad fundamental que tienen los países menos desarrollados de mantener la estabilidad familiar y la organización de la comunidad durante el período de transición hacia la modernización — incluso mientras van cambiando la estructura y el ambiente de la familia y de la comunidad. Si se logra hacerlo, se podrán evitar, o por lo menos atenuar, muchas de las peores consecuencias sociales y humanas de la transición.

66. La cuestión de la transformación institucional presenta, en general, especial urgencia para las poblaciones que pasan de la vida rural a la urbana, para las poblaciones agrarias que viven bajo regímenes de tenencia de la tierra anticuados, y para las poblaciones indígenas que no salen de su atraso

a causa de factores institucionales y culturales, y que viven aisladas del resto de la sociedad y de la economía. La transformación de las instituciones es un proceso delicado y difícil — como lo demuestra el fracaso de los programas de reforma agraria causado en algunos países por la caída vertical de la productividad y por el hecho de que las cooperativas no llegaron a arraigar en muchas zonas poco desarrolladas. Por otro lado, la movilización de las energías individuales mediante instituciones y organizaciones colectivas dedicadas a ejecutar proyectos de ayuda mutua y de acción por el esfuerzo propio puede constituir el único medio de utilizar el capital humano, que es la principal forma de capital en las regiones insuficientemente desarrolladas.

Vivienda

67. La vivienda es un aspecto en el que hace mucha falta alguna forma organizada de acción por el esfuerzo propio. La existencia de condiciones miserables de alojamiento — viviendas carentes de los servicios más elementales e inaptas para albergar a personas, y ni siquiera a animales domésticos — es una característica destacada de casi todos los países insuficientemente desarrollados y se da incluso en algunos de los países más adelantados. Los esfuerzos desplegados en los años de la posguerra no han logrado remediar en forma visible la situación de la vivienda en los países más pobres. El rápido crecimiento demográfico y la urbanización han agravado las dificultades; muchas veces se crean en la periferia de las ciudades barrios de latas que parecen surgir de la noche a la mañana, y que pueden crear problemas sanitarios peores aún que los de los barrios insalubres del radio urbano. Una de las principales dificultades reside en el hecho de que la vivienda no es un aspecto en el que haya habido adelantos tecnológicos modernos que permitan un rápido progreso en favor de las masas populares de las zonas menos desarrolladas. La construcción de viviendas adecuadas en esas zonas con los actuales métodos de construcción obligaría a dedicarles la mayor parte del capital mundial total disponible para inversiones. Es evidente que, al tratar de resolver el problema de los barrios insalubres y de los barrios de latas se necesitan no sólo medidas curativas, sino también medidas preventivas que serían mucho más radicales que los métodos corrientes actuales.

Sanidad

68. Por otra parte, se han aplicado con gran éxito en las zonas económicamente menos desarrolladas ciertas técnicas modernas de sanidad pública que han permitido reducir notablemente la tasa de mortalidad, consiguiéndose así en este ramo progresos mucho mayores que en muchos otros sectores del desarrollo económico y social. Con todo, la situación sanitaria mundial tiene un largo camino que recorrer antes de que llegue al nivel que es tecnológicamente posible. Todavía mueren cada año millones de personas por causa de enfermedades que en principio es posible dominar o aun eliminar por completo de la tierra hoy día, y es aun mayor el número de los que quedan incapacitados por ellas. La mortalidad infantil, que en general es un buen índice de las condiciones sanitarias generales, sigue siendo de 200

ó más defunciones por 1.000 nacidos vivos en muchos de los países insuficientemente desarrollados, al paso que en algunos de los países más adelantados se ha reducido al 20 por 1.000. Si se lograra reducir a 20 por 1.000 el nivel mundial, se salvarían más de 16.000.000 de niños de menos de un año de edad que en la actualidad mueren cada año.

69. El cuadro de la morbilidad varía considerablemente en los países según el nivel de desarrollo económico y social; las regiones poco desarrolladas se caracterizan por una alta incidencia de enfermedades transmisibles, al paso que en las regiones desarrolladas el cáncer, el reumatismo y las enfermedades mentales y del corazón han sustituido a las enfermedades transmisibles como problemas sanitarios principales.

70. En los países insuficientemente desarrollados, gran parte de la mortalidad y de la morbilidad infantil, sobre todo en los años vulnerables de la primera infancia, se debe también a la mala nutrición (insuficiente cantidad de alimentos y alimentos poco adecuados) y a varias clases de enfermedades intestinales resultantes de las malas condiciones sanitarias. Aunque no se conoce con exactitud el grado de desnutrición, ésta es evidente en muchas zonas, como lo son los considerables efectos que deja en la edad adulta. El problema no obedece sólo a la insuficiente producción y mala distribución de alimentos, sino también a los hábitos defectuosos de consumo, que son consecuencia de la ignorancia.

71. Un aspecto importante del cuadro sanitario mundial es el hecho que más de la mitad de la población del mundo carece todavía de los servicios sanitarios más elementales — agua potable y servicios de eliminación sanitaria de las deyecciones humanas. Otro factor es la falta de personal médico. Siendo así que los países muy adelantados tienen aproximadamente 1 médico por 1.000 habitantes, en el resto del mundo esa proporción varía entre 1 por 5.000 y 1 por 50.000. El problema se agrava con la ignorancia del público en general en cuestiones de sanidad, la que a su vez está relacionada con el nivel general de instrucción, la actitud hacia las explicaciones científicas, la existencia o falta de medios de comunicación, etc. Existe también un vínculo evidente entre la salud y la situación económica, con influencias recíprocas entre las dos.

72. Si bien para combatir ciertas enfermedades, como el paludismo, el problema que se plantea es primordialmente de financiamiento de la adquisición de equipo y de organización administrativa para realizar la campaña, en la mayoría de los aspectos de la sanidad se necesita mucho más. Para algunas enfermedades todavía no se han descubierto métodos eficaces de prevención y de lucha, y la necesidad fundamental en esos casos es una labor de investigación. Así sucede, por ejemplo, con ciertas enfermedades tropicales, enfermedades reumáticas, el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, etc. El proceso mismo de la industrialización está creando diversos nuevos problemas sanitarios que exigen constante investigación.

Educación

73. Las necesidades de los países menos desarrollados en materia de educación están íntimamente relacionadas con casi todas las demás nece-

sidades que se acaban de citar. La educación, además de constituir un requisito importante del desarrollo económico, por ejemplo, es también un poderoso factor que ayuda a comprender y mejorar las condiciones sanitarias. Constituye un medio esencial que permite a la gente ejercer sus derechos cívicos y cumplir sus obligaciones políticas — cuestión de especial importancia para los Estados que empiezan a desarrollarse. Por encima de todo, la educación es un derecho humano y un fin en sí pues permite el desarrollo intelectual y emocional del individuo.)

74. Precisamente por ser la educación un derecho humano, muchas veces se otorga alta prioridad al objetivo de la enseñanza primaria universal y obligatoria. Sin embargo, cuando se aquilatan cuidadosamente las necesidades sociales y económicas nacionales, se comprueba que también es indispensable ampliar y diversificar la segunda enseñanza. Esto se debe en parte a que se necesitan maestros capacitados para las escuelas primarias y personal técnicamente competente para la industria, el comercio y la agricultura, y en parte a que la segunda enseñanza permite crear la base de la educación superior y de una buena administración pública. Puede aducirse análogas razones para demostrar la necesidad de crear instituciones de enseñanza superior, tanto universidades como institutos tecnológicos. Además, un buen servicio de enseñanza debe alcanzar a los adultos, además de los niños y los jóvenes. Las masas analfabetas en los países menos desarrollados necesitan un mínimo de educación práctica que les permita mejorar sus condiciones de vida y adaptarse al mundo moderno.

75. Todo ello pone de relieve los graves problemas y obstáculos al progreso educativo que surgen de la falta de fondos para construir y equipar escuelas y para contratar y preparar maestros, administradores y demás personal que se necesita para atender a esos diversos aspectos. También se plantea el problema de utilizar en la forma más eficaz y atinada los fondos de que dispongan las autoridades nacionales y locales a quienes corresponda la creación de un servicio de educación para todo el país. Por este motivo, una de las cuestiones más difíciles que se plantean a los países menos desarrollados es la de la planificación del ritmo de desarrollo de los diversos órdenes de la enseñanza y de asignar sus escasos recursos a esos distintos órdenes — no sólo en lo que respecta a los grados de la enseñanza (primaria, secundaria, superior), sino también a sus diferentes aspectos (enseñanza general, enseñanza técnica, humanidades, ingeniería, medicina, derecho, etc.). Indudablemente hay diferencias entre las necesidades de los distintos países. Con todo, cabe mencionar una dificultad que es bastante común: el hecho de que la falta de diversas categorías de personal técnicamente preparado para atender al desarrollo económico y social de un país va a menudo acompañada del desempleo entre los diplomados de la enseñanza secundaria y superior que no pueden hallar los empleos de tipo profesional que desean. En general, esta situación exige que se estudie más atentamente la relación que existe entre la política educativa y la política de desarrollo.

76. Desde luego, las cuestiones de distribución de gastos y de crecimiento equilibrado no son exclusivas de la educación. Se las encuentra en todos los terrenos — por ejemplo, en el asunto de cómo distribuir los gastos en relación con varios tipos de servicios sanitarios en los países menos desarrollados.

También se presenta el problema más general, y aún más difícil, de determinar el volumen apropiado, y las formas de distribución, de los gastos públicos para el conjunto del desarrollo económico y social de los países menos desarrollados — problema que plantea decisiones de política en el orden nacional e internacional y respecto del cual se hablará con mayor extensión más adelante.

D. CUESTIONES DE INTERÉS PARA LOS PAÍSES DESARROLLADOS

77. Las necesidades económicas y sociales que se han comentado en las páginas precedentes se plantean mayormente en los países menos desarrollados. La asistencia a éstos ha llegado a constituir el objetivo primordial, sólidamente establecido, de la acción económica y social de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, pero no es en modo alguno el único objetivo de esa acción.

78. Como ya se ha dicho, la ayuda a los países menos desarrollados es un asunto que concierne e interesa profundamente a todos los países, tanto por razones humanitarias como por propio egoísmo bien entendido. En una economía en expansión, el aumento del bienestar material de las naciones más pobres, obtenido mediante el incremento de la productividad, redundará en beneficio de las demás naciones, antes que en su perjuicio. Al irse desarrollando los países aumenta su poder adquisitivo y se abren nuevos mercados, y la consiguiente expansión del comercio beneficia a todos. Asimismo, al elevarse los salarios en los países menos desarrollados, se atenúa en los mercados mundiales la competencia originada por la existencia de mano de obra insuficientemente retribuida. Y es muy probable que, al mejorar en los países menos desarrollados la infraestructura económica-social (los servicios básicos, los transportes y el grado de capacitación de la mano de obra), se cree un clima más propicio a las inversiones públicas o privadas, lo cual es importante tanto para los países evolucionados como para los menos desarrollados.

79. Hay otras cuestiones susceptibles de una acción internacional que ofrecen un interés todavía más directo para los países desarrollados. En esta época de formación de mercados regionales (mercados que pueden ser de suma importancia para el crecimiento económico y la elevación del nivel de vida, pero que pueden también trastornar las corrientes comerciales establecidas), es esencial encontrar fórmulas que permitan armonizar, con vistas al bienestar común, las políticas de los diversos Estados y grupos de Estados. Del mismo modo, el desequilibrio crónico de los pagos, y los peligros de las tendencias inflacionarias y de la reaparición periódica de retrocesos económicos capaces de propagarse a través de las fronteras, requieren algo más que medidas de alcance nacional. Las naciones más desarrolladas se benefician directamente de actividades internacionales como las siguientes: estudios sobre productos básicos; consultas y acuerdos internacionales (entre éstos, los destinados a facilitar la colocación de excedentes); aplicación de normas convenidas en el comercio internacional de ciertas mercaderías; cuarentena de animales y plantas; información mundial unificada sobre el comercio, la producción, el consumo, etc.

80. El intercambio de las más recientes informaciones y teorías científicas, y de las innovaciones tecnológicas, aun siendo de importancia mundial, interesa especialmente a los países más evolucionados, que tienen establecidos vastos programas de investigación y disponen de laboratorios, centros técnicos, etc. Es tal el ritmo del progreso científico que, para que los tecnólogos y hombres de ciencia puedan mantenerse al corriente de los descubrimientos y de las investigaciones que se desarrollan en las diversas partes del mundo, la acción internacional concertada resulta imprescindible.

81. Efectivamente, uno de los progresos más destacados del último decenio es el aumento de la cooperación científica entre las naciones, aumento que refleja fielmente la era técnica en que vivimos y las asombrosas conquistas científicas obtenidas durante los veinte últimos años en campos tales como la física nuclear fundamental, la energía atómica y, más recientemente, la exploración del espacio ultraterrestre. En los años de la posguerra, se ha comprobado repetidas veces la universalidad de la ciencia y la inutilidad de mantener secretas las investigaciones; y se ha podido apreciar hasta qué punto puede cada uno de los países industrializados beneficiarse de la labor de los demás.

82. En el campo social, los países desarrollados han de hacer frente a muchos problemas que les son peculiares y en cuya solución la cooperación internacional resulta, cuando no necesaria, conveniente. Es mucho lo que cada país desarrollado puede aprender de los demás en materia de urbanismo y ordenación de la vivienda ahora que el problema de la congestión de las urbes se plantea en términos cada vez más graves. Los países desarrollados tienen problemas comunes en cuanto a la expansión y revisión de sus servicios docentes, especialmente en el plano de la enseñanza media, como consecuencia de la ampliación del límite de edad escolar y de las mayores exigencias de una sociedad en plena evolución tecnológica. También han de hacer frente a problemas comunes en cuanto respecta a la utilización del mayor tiempo libre recientemente logrado por los trabajadores, al cambio de la composición por edades de la población, con especial referencia al aumento de la proporción de ancianos. En cuestión de salud, los países evolucionados comparten el interés de los menos desarrollados por las investigaciones epidemiológicas y la reglamentación sanitaria internacional. Tienen un interés primordial en las cuestiones gerontológicas y en las enfermedades degenerativas, como el cáncer y las enfermedades del corazón. A estas alturas, el problema de la radiación atómica resultante de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear afecta también primordialmente a los países más desarrollados. La automatización, característica del desarrollo industrial moderno, ha puesto de relieve ciertos problemas especiales de capacitación y de relaciones obrero-patronales y humanas en la industria.

83. En el campo del delito y la delincuencia existe hoy un problema grave y muy extendido, pero que parece revestir especial gravedad en algunos de los países más desarrollados: la delincuencia de menores. Por una razón u otra, los diversos servicios que los expertos habían previsto para prevenir esta delincuencia no han tenido, en general, el éxito esperado. Es preciso enfocar en forma muy amplia el estudio de las causas subyacentes y crear nuevos métodos con qué ponerles remedio.

84. Los pocos ejemplos citados indican claramente que no se ha de permitir que la prioridad justamente atribuida a la satisfacción de las necesidades de los países menos desarrollados oculte los problemas de los más evolucionados. Al igual que aquéllos, éstos tienen derecho a recabar la asistencia de los organismos internacionales cuando la precisen, sobre todo por cuanto la existencia de sanas condiciones económicas y sociales en los países desarrollados habrá de permitirles contribuir con mayor eficacia al bienestar general del mundo entero.

E. LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS VALORES NO MATERIALES

85. Queda en pie un problema básico, de significación universal, preñado de controversias y de inquietudes: el problema de los derechos humanos, de la explotación del hombre por el hombre, de la discriminación. Expresado en términos positivos, es el problema del reconocimiento de la dignidad del hombre.

86. La importancia de los derechos humanos fundamentales quedó reconocida en la Carta, que preconiza el fomento del respecto a los derechos humanos. En 1948, al aprobar la Asamblea General de las Naciones Unidas la Declaración Universal de Derechos Humanos, se llegó a un amplio acuerdo de principio sobre estos derechos. En la Declaración quedaron incluidos, no sólo los derechos económicos y sociales, sino también los civiles y políticos. Entre los derechos civiles figuraban por ejemplo, el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal; la prohibición de la esclavitud y de la trata de esclavos; la prohibición de las torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la igual protección de la ley; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de opinión y de expresión y la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Los derechos políticos se definían en la siguiente forma: el derecho a participar en el gobierno del país propio; el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, y la afirmación de que «la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público». Entre los derechos económicos y sociales figuraban los siguientes: el derecho a la propiedad; el derecho a la seguridad social; el derecho al trabajo y a la protección contra el desempleo; el derecho a un nivel de vida adecuado; el derecho a la educación; el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad y el derecho a la protección de las obras científicas, literarias o artísticas. Basta mencionar algunos de estos derechos para tener idea de los problemas, muy reales, que su aplicación supone.

87. Los esfuerzos desplegados para dar forma de tratado a la Declaración Universal han resultado sumamente arduos. Los dos proyectos de pactos de derechos humanos (de derechos civiles y políticos, y de derechos económicos y sociales, respectivamente) aún no han sido aprobados por completo. Hasta ahora, la Tercera Comisión de la Asamblea General sólo ha aprobado el preámbulo y el artículo I de la convención sobre libertad de información iniciada en 1948; y otra convención en materia de libertad

de información no ha sido ratificada hasta la fecha ⁴». Algunas de estas dificultades se deben a la cuestión, aún no resuelta de hasta qué punto resulta posible concertar tratados sobre los derechos humanos individuales, y especialmente sobre los derechos u objetivos económicos y sociales. Ahora bien, hay una cuestión de mayor importancia, y es que la elaboración de estos instrumentos jurídicos ha puesto de manifiesto algunas de las más trascendentales diferencias de opinión que se dan en cuanto al fin verdadero del hombre en esta época de agudo conflicto ideológico.

88. Las diferencias de interpretación y aplicación de los derechos enumerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, e incluidos en algunos casos en tratados internacionales, han servido para confirmar la falta de acuerdo en cuanto a su significación. El principio de la libre determinación, a pesar de haber sido reconocido en la Carta y figurar en uno de los artículos ya aprobados para su inclusión en los pactos de derechos humanos, sigue siendo un problema en muchas partes del mundo. Las reclamaciones por actos de discriminación y violación de derechos humanos individuales no proceden de un solo continente, ni de un solo grupo de países.

89. El hecho de que estas cuestiones hayan originado controversias y revelado diferencias de opinión entre los miembros de las Naciones Unidas es motivo de grave preocupación, ya que plantea un problema cuya solución requiere cuidadoso estudio y esfuerzos constantes. Como se proclama en el párrafo inicial de la Declaración Universal, «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».

90. Hay un aspecto de este problema general que merece especial atención. Uno de los mayores peligros de la política de desarrollo consiste en la tendencia a conceder excesiva y desproporcionada importancia a los aspectos más materiales del desarrollo. Preocupados por los medios, se corre el peligro de olvidar los fines. Puede ocurrir que los derechos humanos queden, por así decirlo, sumergidos, y que se considere a los seres humanos más como instrumentos de producción que como entes libres para cuyo bienestar y progreso cultural se proyecta elevar la producción. El reconocimiento de este problema afecta directamente a la formulación de los objetivos del desarrollo económico y de los medios que se han de emplear para alcanzarlo. Aun en el caso de que se reconozca el hecho de que el fin de todo desarrollo económico es un objetivo social, es decir, el creci-

⁴ Aparte de la proyectada convención sobre libertad de información, que afecta a una de las cuestiones más discutidas del mundo contemporáneo, las convenciones y recomendaciones referentes a un sólo tema han corrido mejor suerte que los intentos de redacción de instrumentos de alcance muy amplio, como los pactos de derechos humanos. En la evaluación relativa a los programas de las Naciones Unidas se reseñan cinco convenciones concertadas con los auspicios de la Organización y que se encuentran actualmente en vigor: ellas versan sobre el genocidio, los derechos políticos de la mujer, la nacionalidad de la mujer casada, la esclavitud y el estatuto de los refugiados. La OIT ha logrado concluir convenios sobre asuntos tan importantes, desde el punto de vista de los derechos humanos, como la libertad sindical, la igualdad de salario por un trabajo igual, la abolición del trabajo forzoso, y la discriminación en materia de empleo y ocupación.

miento y bienestar del individuo en un ambiente de mayor libertad, pueden utilizarse métodos con los que se denieguen derechos humanos básicos.

91. Desde este punto de vista, el progreso de la tecnología y de la mecanización lo mismo puede considerarse como una amenaza a los valores no materiales y al legado cultural de las generaciones pasadas que como una oportunidad para el desarrollo de la riqueza cultural tanto de los países evolucionados como de los menos desarrollados. Por una parte, existe el peligro de que el afán de modernizar debilite o excluya valores más antiguos que contribuyen a una vida más fecunda, en lugar de adaptarlos a las condiciones modernas y refundirlos en nuevos moldes culturales. Por otra parte, el aumento de tiempo libre, la mayor facilidad de la vida y la existencia de los modernos medios de comunicación hacen posible una mayor participación de todas las gentes en las actividades culturales y facilitan el intercambio de los valores culturales entre los distintos grupos de culturas. Para evitar los peligros y aprovechar las ventajas de las nuevas oportunidades, hay que esforzarse, organizadamente, por preservar los tesoros culturales, adaptar los antiguos valores no materiales a las condiciones y a los conceptos modernos y fomentar la participación de los grupos y de los individuos en las actividades y canjes culturales.

F. EL LLAMAMIENTO A LA ACCIÓN INTERNACIONAL: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

92. A la luz de las consideraciones más arriba formuladas, es evidente que, en esta era de rapidísimas transformaciones, el mundo se encuentra ante necesidades y problemas económicos sociales y de otra clase que además de alcanzar enormes proporciones, son de extraordinaria complejidad, por lo que requieren esfuerzos sin precedentes. La adopción de medidas para hacer frente a estas necesidades y problemas incumbe primordialmente a cada uno de los diversos países, a sus pueblos y gobiernos respectivos. En un mundo de soberanías y jurisdicciones nacionales los organismos internacionales no pueden ocupar el lugar de los gobiernos, y esto hace que el ámbito de actuación y los recursos de las organizaciones intergubernamentales tropiecen con limitaciones que no pueden pasarse por alto si se quiere que la labor de aquéllas resulte eficaz. Desconocer la existencia de esas limitaciones y esperar demasiado de los organismos internacionales sólo puede dar lugar a desengaños.

93. Pero estas consideraciones en nada disminuyen la importancia de la colaboración internacional. El alcance que ha llegado a tener la acción internacional en los 15 años de existencia de las Naciones Unidas basta para probar que esa acción cooperativa responde a necesidades muy reales. No cabe duda de que el apremio y la insistencia con que se requiere y propugna la acción multilateral son mayores cada año, a medida que la evolución de la economía y la sociedad mundiales plantea nuevos problemas que requieren atención internacional y a medida que aumenta el número de países insuficientemente desarrollados que entran en una fase de esfuerzo deliberado y sistemático de desarrollo, para el cual recaban ayuda y asesoramiento internacionales.

1. *Aumento de las posibilidades de acción internacional*

94. Pasando a considerar, tras las necesidades, las posibilidades de acción internacional, se advierte que también estas aumentan. En nuestra época, « por primera vez, desde los albores de la civilización iniciada hace 5.000 ó 6.000 años, el hombre se atreve a creer posible poner al alcance de toda la especie humana los beneficios de la civilización »⁵.

95. Los programas de asistencia técnica han abierto una nueva era de grandes posibilidades de acción internacional. En parte, estas posibilidades surgen como consecuencia del hecho de que la moderna tecnología, considerada como fuente de riqueza, puede compartirse sin que por ello la pierda su poseedor original, cosa que no ocurre con la tierra ni con los recursos naturales. Ayudando a los países menos desarrollados a adquirir la capacidad tecnológica necesaria para aumentar su producción y su bienestar, la comunidad internacional puede enfocar en forma positiva el problema de las necesidades económicas y sociales y ampliar considerablemente su campo de acción. Desde luego, el hecho de que unas naciones adopten y adapten técnicas de otras es tan antiguo como la civilización misma. Pero sólo hacia mediados del siglo actual adquirió ese proceso carta de naturaleza en el plano internacional, como medio deliberado y sistemático de reducir la pobreza. El principio básico de la acción internacional en pro del desarrollo económico y social no consiste, pues, en traspasar riquezas, sino en traspasar la capacidad de crear riquezas y bienestar.

96. El aumento de las posibilidades de acción internacional se debe también a la tendencia hacia una mayor intervención de los gobiernos en favor del bienestar social y económico y del respecto a los derechos humanos. Es inevitable que esta ampliación de las funciones gubernamentales tenga gran influencia en las Naciones Unidas y los organismos especializados, que son organizaciones de gobiernos. Muchos de éstos comprenden que pueden recibir ayuda de las organizaciones internacionales para cumplir sus crecientes funciones y que les resulta ventajoso recibir por medio de estas organizaciones la asistencia que precisan. El papel de los organismos de las Naciones Unidas adquiere particular importancia en el caso de los países que han logrado recientemente su independencia y se encuentran en la fase de definición de su política gubernamental y de organización de sus instituciones.

97. Por último, el desarrollo mismo de los organismos intergubernamentales ya establecidos puede aumentar las posibilidades de realizar una labor constructiva. Los órganos deliberativos integrados por representantes de gobiernos y expertos han adquirido experiencia en la labor de orientar las actividades de las organizaciones intergubernamentales y hacer que respondan más plenamente a las necesidades de sus miembros. Se han establecido secretarías permanentes, que a su vez, han adquirido experiencia y acumulado información. Se han creado órganos ejecutivos que asimismo han cobrado pericia en la realización de programas prácticos. La descen-

⁵ Arnold Toynbee, « Not the Age of Atoms but of Welfare for All », *The New York Times (magazine section)*, 21 de octubre de 1951.

tralización de los mecanismos administrativos ha hecho que los organizaciones internacionales estén más cerca de la realidad viva y comprendan mejor los problemas que requieren esfuerzos internacionales. Todo ello contribuye a que se haga mejor uso de los mecanismos internacionales existentes.

2. *Edificar sobre una base firme*

98. El principio que debe inspirar las actividades de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en lo económico y social es el de realizar aquellos programas para cuya ejecución están especialmente bien dotados, pudiendo así edificar sobre una base firme. Dada la magnitud de las necesidades existentes, el creciente número de solicitudes que se dirigen a las organizaciones intergubernamentales y la escasez de los recursos de éstas, hay que establecer un riguroso orden de prioridad.

99. Para establecerlo, es necesario tener en cuenta, no sólo la urgencia de las necesidades y las posibilidades de acción, sino otros tres criterios de especial importancia: que la acción proyectada sea técnicamente acertada en su propio campo y, al mismo tiempo, de valor estratégico para el fomento del desarrollo general; que la acción internacional se justifique por el hecho de que no puedan obtenerse los resultados deseados, en plazo prudencial, mediante la acción nacional por sí sola; y que la acción internacional ayude y estimule a la nacional de suerte que el esfuerzo internacional produzca los resultados máximos en el plano nacional o en el regional.

100. Los principales métodos de acción internacional se han mencionado ya de una manera u otra en lo que precede. Cabe ahora exponerlos en forma más ordenada, bajo los tres epígrafes generales siguientes: compilación, análisis y difusión de información esencial; formulación de principios rectores, normas y reglamentos; y ejecución de programas de ayuda directa a países o a grupos de países o personas (incluidos los de asistencia técnica, asistencia en la movilización de recursos financieros para programas de desarrollo, socorro en caso de desastre, y ayuda humanitaria a los refugiados). Algunos de estas actividades y métodos caracterizan desde hace tiempo la labor de las organizaciones intergubernamentales; otros son de fecha más reciente.

i) *Investigación e información*

101. Aunque, desde un punto de vista ideal, podría considerarse conveniente que las organizaciones internacionales invirtieran grandes sumas en la realización de importantes trabajos de investigación fundamental en campos tales como la física, la biología, la psicología, la economía, etc., se ha comprobado en la práctica que ello no es factible ni aconsejable. No se dispone de las grandes sumas que harían falta y las investigaciones pueden ser efectuadas por las instituciones nacionales competentes, salvo en aquellos casos en que la índole misma del problema requiere un enfoque internacional.

102. A veces, los recursos precisos para la investigación fundamental exceden de la capacidad de las instituciones nacionales, incluso en países

muy desarrollados, o bien el riesgo de fracaso inherente a todo proyecto de investigación es tal que resulta deseable compartir la inversión. En estos casos, los organismos internacionales pueden desempeñar un valioso papel organizando investigaciones conjuntas, como se ha demostrado, por ejemplo, con el establecimiento de la Organización Europea de Investigaciones Nucleares (CERN) en lo que se refiere a los trabajos sobre física nuclear fundamental.

103. Los organismos internacionales emprenden trabajos de investigación y de compilación de datos sobre temas que, por su naturaleza, no pueden estudiarse adecuadamente, por uno u otro motivo, en un ámbito nacional único y requieren una organización internacional de los datos. Por ejemplo, los sistemas y fenómenos meteorológicos rebasan los límites nacionales (la OMM desempeñó un papel importante en la organización del Año Geofísico Internacional y de las investigaciones basadas en los datos entonces reunidos). Asimismo, la mejor manera de enfocar el estudio de los recursos vivos y minerales del mar consiste en desarrollar un esfuerzo internacional concertado; y en el estudio de ciertos problemas económicos y sociales (por ejemplo: la epidemiología de algunas enfermedades) puede ocurrir que para la comprensión científica del tema resulte necesario darle un enfoque internacional comparativo.

104. Hay también trabajos de investigación y de laboratorio que los organismos intergubernamentales pueden realizar por sí mismos cuando les interesa reunir datos directamente relacionados con sus actividades propias. Todas las organizaciones hacen investigaciones de este tipo, consistentes en su mayor parte en la compilación y análisis de datos e informes ya publicados, más ciertos estudios efectuados sobre el terreno. El OIEA ha montado un laboratorio para ensayar materiales nucleares, producir patrones radiactivos y proporcionar servicios sanitarios y de seguridad; las Naciones Unidas poseen un laboratorio equipado para determinar el país de origen de toda partida de opio decomisada; en el programa de la OMS contra la gripe se utilizan dos laboratorios internacionales secundados por una amplia red de laboratorios nacionales.

105. Los organismos internacionales pueden ayudar a las regiones o países menos desarrollados a investigar cuestiones que, siendo de importancia vital para su desarrollo económico y social, no han sido suficientemente estudiadas, como, por ejemplo, los problemas relacionados con las condiciones de vida en los trópicos o en las zonas áridas. Finalmente, para determinar sus propias políticas, los países necesitan datos sobre el comercio internacional, la oferta y la demanda mundiales de combustibles y alimentos, la producción industrial mundial, la incidencia de diversas enfermedades, etc., datos que no podrían compilar por su cuenta con la eficacia debida; además, si cada país hubiera de obtenerlos individualmente, el resultado sería un tremendo derroche de esfuerzos por la innecesaria repetición de actividades.

106. Los organismos gubernamentales no suelen efectuar investigaciones directas y continuas, sobre problemas científicos básicos, pero a veces estimulan y desarrollan investigaciones fundamentales que son necesarias para lo cual subvencionan ciertos proyectos, proporcionan asistencia

en la planificación de la investigación, ayudan a construir institutos locales de investigación, suministran algunos de los elementos necesarios para la investigación (estudios internacionales sobre los progresos más recientes en determinadas materias, etc.) o bien subvencionan trabajos de organizaciones no gubernamentales. La UNESCO, aunque emplea todos estos métodos, utiliza con preferencia el de las subvenciones, al que recurre con mayor frecuencia que las demás organizaciones. El OIEA emplea mucho el sistema de contratos de investigación para estimular el desarrollo científico en algunos campos, por ejemplo en los de la sanidad y la seguridad en relación con las radiaciones ionizantes, en los que el Organismo precisa disponer de más datos para cumplir adecuadamente su función reguladora.

107. Posiblemente, la mayor contribución que los organismos intergubernamentales pueden prestar al desarrollo de las ciencias y de la investigación consiste en la difusión y canje de información mediante conferencias, comités de expertos, seminarios, publicaciones, centros de intercambio de documentación, y facilitando la difusión internacional de los datos científicos publicados, por ejemplo, en forma de extractos y bibliografías. La ciencia moderna es tan prolífica en publicaciones sobre los trabajos de investigación que, como ya se ha indicado anteriormente, el problema de difundir la información en forma eficaz y económica para que todas las naciones puedan beneficiarse de ella, amenaza con llegar a ser abrumador. Los organismos internacionales operan basándose en el principio del derecho de todos a tener acceso al conocimiento científico.

108. Si se quiere realizar el intercambio de información para constituir así un acervo mundial de conocimientos, es preciso lograr la normalización de los términos, conceptos y categorías. Se despliega un gran esfuerzo internacional para dar uniformidad a las estadísticas básicas, por ejemplo, las censales. Ese esfuerzo está ligado a la importante función de fomentar el establecimiento de estadísticas básicas y de otros datos en los países de menor desarrollo económico que carecen de ellos pero los necesitan para elaborar sus programas de desarrollo nacional. En este terreno, lo que se hace es prestar asistencia para establecer los servicios que se encargarán de compilar y elaborar los datos necesarios. Los métodos utilizados al efecto son los de la asistencia técnica, de la cual se darán más detalles más adelante.

109. Finalmente, la formulación de principios rectores de la acción internacional y de los programas correspondientes debe basarse a su vez en la compilación y estudio de los datos disponibles. Con este fin, las Naciones Unidas y los organismos especializados publican una amplia serie de informes y estudios periódicos sobre la situación económica y social.

ii) *Principios rectores, normas y reglamentos*

110. La armonización de las políticas económicas y sociales nacionales dentro del marco de una amplia política internacional es evidentemente una tarea a la que debe atribuirse alta prioridad. Ahora bien, en este sector los progresos han sido lentos y los resultados a menudo decepcionantes, como se hará ver más adelante. Al tratar de formular una amplia política internacional no ha sido fácil encontrar métodos lo bastante eficaces para

hacer frente con éxito a las complejidades de las relaciones económicas internacionales, preñadas como están de dificultades políticas y tensiones ideológicas. Por ello, en lo que respecta a la formulación de principios rectores, la labor de las conferencias y organismos internacionales representativos no suele pasar de un mero cambio de opiniones, de la aclaración de diferencias y de la aprobación de resoluciones que, a veces, más bien encubren que resuelven esas diferencias. Desde luego, hay excepciones, como es la de la política acordada unánimemente de conceder prioridad absoluta al desarrollo de los países menos desarrollados, y el amplio acuerdo alcanzado respecto de algunos programas de acción directa (véase *infra*) adoptados para contribuir a ese desarrollo. También es cierto que la discusión de un asunto en una conferencia internacional puede crear un ambiente de opinión que lleva a adoptar en el plano nacional decisiones de política acordes a ese ambiente y, por consiguiente, acordes entre sí. Sin embargo, hay que reconocer que, respecto de cierto número de cuestiones de gran importancia, los progresos alcanzados en el plano internacional son decepcionantes.

111. En cambio, en campos más estrechos y generalmente más técnicos, las organizaciones intergubernamentales han conseguido resultados notables en la formulación de normas internacionales en forma de convenios o de recomendaciones. En el año 1959, la OIT llevaba aprobados 114 convenios y 112 recomendaciones, que abarcaban cuestiones tales como las condiciones de empleo; el empleo de niños, jóvenes y mujeres; la sanidad, la seguridad y el bienestar en la industria; la seguridad social; la esclavitud y el trabajo forzoso, y la libertad sindical. Unos 20 convenios de la OIT rigen para la mitad, aproximadamente, de los miembros de la Organización, y el número total de ratificaciones se aproxima a los dos millares. Como ejemplos de un tipo distinto tenemos la Convención Universal sobre Derechos de Autor y la Convención Internacional para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, iniciados por la UNESCO.

112. Posiblemente, la forma más antigua y sencilla de acción internacional la constituyen las reglamentaciones y medidas de fiscalización en cuestiones que implican el cruce de fronteras internacionales. Tradicionalmente corresponden a problemas — como el del tráfico ilícito de estupefacientes — que no pueden resolverse satisfactoriamente sin que un gran número de países acepten obligaciones de cumplimiento forzoso. Otras cuestiones que se tratan en forma parecida son las de prevención de la transmisión de enfermedad; el establecimiento de normas y medidas de fiscalización aplicables al envío de materiales radiactivos y a la eliminación de los desechos nucleares; reglas sobre el trato aplicable a personas que cruzan fronteras, tales como marinos, migrantes o trabajadores migrantes; así como disposiciones que dan facilidades generales para el paso de fronteras. Esta clase de medidas de reglamentación y fiscalización son objeto de tratados internacionales sujetos a ratificación, o de reglamentos, forma esta última más fácil de establecer y más fácil también de modificar. Por ejemplo, en virtud de su constitución, la OMS está facultada para adoptar y enmendar reglamentos sanitarios internacionales que entran en vigor para todos los Estados miembros de la Organización que no expresen su disconformidad dentro

de un plazo determinado. Por su parte, el OIEA cuida de establecer reglamentos de seguridad que son obligatorios para todo gobierno que recurra a la asistencia de este organismo.

113. Para asegurar el cumplimiento de las normas y reglamentos adoptados, el procedimiento más empleado es el de imponer la obligación de presentar informes periódicos con estadísticas y otras informaciones especificadas. La OIT ha ido aún más lejos al adoptar un procedimiento de fiscalización sistemática del cumplimiento dado a sus normas por los países que las ratifican. Este procedimiento, que garantiza la publicidad mediante informes, publicaciones y debates, constituye un medio eficaz de conseguir que se observen las obligaciones libremente contraídas por los Estados. Pueden imponerse medidas más rigurosas para hacer cumplir los compromisos contraídos; ejemplo de ellas son el establecimiento de procedimientos de denuncia, arbitraje, recurso a la Corte Internacional de Justicia o, en el caso del OIEA, la privación del suministro de materiales fisionables.

iii) *Programas de acción directa*

114. Los programas de asistencia técnica — principales programas de acción directa de las Naciones Unidas y de los organismos participantes en la presente evaluación — constituyen la novedad más destacada entre las registradas en el campo de la acción internacional económicosocial desde la formación de las Naciones Unidas. La mayoría de estos organismos consignan en sus presupuestos ordinarios importantes créditos para la asistencia técnica. Cantidades todavía mayores — en la actualidad, unos 32.000.000 de dólares al año — se destinan a estos mismos fines en virtud del Programa Ampliado de Asistencia Técnica, iniciado en 1950 y financiado exclusivamente mediante contribuciones voluntarias. En 1959, fueron nada menos que 83 los países que hicieron aportaciones voluntarias. En el cuadro II puede verse la parte de los fondos de cada ejercicio anual del Programa Ampliado que se asignó a las organizaciones participantes. Hasta la fecha, se ha prestado asistencia a 140 países y territorios.

115. En esencia, los programas de asistencia técnica tienden a poner las técnicas y conocimientos de los países más avanzados en distintas materias al alcance de los países menos adelantados que necesitan esos conocimientos y técnicas para elevar su producción y su nivel de vida. En el cuadro III se indican las principales esferas de actividad abarcadas, así como el costo de los programas ejecutados. Ellos cubren prácticamente todo el campo del desarrollo económico y social.

116. Aun así, es de notar que las organizaciones participantes en el Programa Ampliado no han podido hacer frente al creciente número de solicitudes de asistencia técnica — solicitudes que parecen técnicamente bien concebidas y a las que los gobiernos atribuyen prioridad — y que, al cabo de un decenio, el problema del Programa Ampliado sigue esencialmente de orden financiero.

117. No es preciso que describamos aquí, por sobradamente conocidos, los métodos que se emplean en las actividades de asistencia técnica. Estas suelen estar estrechamente integradas en las actividades ordinarias de las

CUADRO II

Programa Ampliado de Asistencia Técnica

DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE LOS PROGRAMAS ANUALES ENTRE LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
(INCLUIDOS EL COSTO DE LOS PROYECTOS Y LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS Y DE LOS SERVICIOS DE EJECUCIÓN)
(En dólares de E.E.UU.)

Organización	1950-1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	(aprobado para 1959)
NU	1.197.000	5.432.000	5.279.000	4.653.000	5.753.000	7.122.000	6.659.000	7.016.507	6.986.639
UIT	incluidos en la asignación de las Naciones Unidas					263.000	295.000	359.968	335.737
OMM						298.000	300.000	380.197	398.520
OIT	336.000	1.876.000	2.264.000	1.990.000	2.644.500	3.056.000	3.029.000	3.421.360	3.441.122
FAO	2.013.000	6.355.000	6.047.000	4.726.000	7.650.000	8.018.000	8.623.000	8.352.451	8.225.390
UNESCO	1.076.000	3.534.000	2.727.000	2.310.000	3.082.000	3.792.000	4.151.000	5.447.695	4.794.674
OACI	302.000	942.000	1.015.000	754.000	992.000	1.180.000	1.292.000	1.284.496	1.347.574
OMS	1.333.000	4.354.000	4.179.000	3.755.000	4.400.000	5.184.000	5.204.000	5.602.112	5.456.344
OIEA	—	—	—	—	—	—	—	—	200.000
JAT ^a	179.000	475.000	1.299.000	1.277.000	1.356.000	1.563.000	1.782.000	1.955.222	1.992.000
TOTAL	6.436.000	22.968.000	22.810.000	19.465.000	25.877.500	30.476.000	31.515.000	33.820.008	33.340.000 ^b

^a Dado que la Junta de Asistencia Técnica es un órgano administrativo, su asignación corresponde únicamente a los gastos administrativos y de los servicios de ejecución. Estos gastos comprenden los de mantenimiento de las oficinas locales de la JAT, así como los de los servicios de la Sede.

^b El total de 1959 comprende una suma de 162.000 dólares que aún no ha sido distribuida entre las desglosadas por organizaciones participantes.

CUADRO III

Costo de los programas ejecutados sobre el terreno, por principales esferas de actividad
(En millares de dólares de EE.UU.)

	1956		1957		1958	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad ^a	Porcentaje
I. Prestación de ayuda a los gobiernos para la formulación de planes de desarrollo — estudios básicos sobre recursos y refuerzo de los servicios administrativos	3.511	14,0	3.601	14,0	3.985	13,3
II. Desarrollo de servicios de utilidad pública — energía eléctrica, transportes y comunicaciones	1.944	7,7	2.269	8,8	2.450	8,2
III. Producción industrial	2.659	10,5	2.399	9,3	2.359	7,9
IV. Producción agrícola (incluidas la forestal y la pesquera)	6.177	24,5	6.185	23,9	6.843	22,8
V. Servicios auxiliares para la industria y la agricultura	2.215	8,8	2.234	8,7	2.481	8,3
VI. Servicios sanitarios	4.388	17,4	4.368	16,9	5.077	17,0
VII. Enseñanza	1.873	7,4	2.031	7,8	3.700	12,4
VIII. Desarrollo de la comunidad	1.725	6,8	1.791	7,0	2.073	6,9
IX. Otros servicios sociales	738	2,9	914	3,6	959	3,2
	<u>25.230</u>	<u>100,0</u>	<u>25.792</u>	<u>100,0</u>	<u>29.927</u>	<u>100,0</u>

^a Comprende gastos locales por un total de 2.214.000 dólares.

CUADRO IV

Expertos contratados al amparo del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas
(1950-1958)

Organización	1950-1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
NU	165	449	383	343	415	467	516	524
OIT	65	159	222	180	241	290	296	321
FAO	271	532	522	479	665	826	785	675
UNESCO	109	223	225	188	232	294	339	336
OACI	32	70	96	84	94	104	111	132
OMS	155	334	377	355	419	479	498	497
UIT	—	—	18	14	23	20	29	24
OMM	—	4	8	9	22	18	23	31
TOTAL GENERAL	797	1.771	1.851	1.652	2.111	2.498	2.597	2.540

Nota: Las cifras de las diversas columnas representan el número de expertos que trabajaron sobre el terreno durante el transcurso del año. Por ello, los expertos cuya misión abarcaba más de un año natural se reflejan en la estadística más de una vez. El OIEA no figura en el cuadro porque su programa de suministro de expertos de asistencia técnica no se inició hasta 1959.

CUADRO V

Número de becas concedidas en virtud del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas
(1950-1958)

<i>Organización</i> ^a	<i>1950-1951</i>	<i>1952</i>	<i>1953</i>	<i>1954</i>	<i>1955</i>	<i>1956</i>	<i>1957</i>	<i>1958</i>	<i>Total</i>
NU	451 ^b	792	235	153	457	632	430	554	3,704
OIT	92	486	413	506	573	297	468	288	3,123
FAO	55	223	161	238	274	266	313	216	1,746
UNESCO	130	214	75	291	417	244	204	222	1,797
OACI	33	43	58	45	106	134	86	45	550
OMS	84	369	238	278	545	474	487	376	2,851
UIT	—	—	5	6	30	31	53	37	162
OMM	—	2	8	7	29	21	20	21	108
TOTAL GENERAL	845	2,129	1,193	1,524	2,431	2,099	2,061	1,759	14,041

^a El OIEA no figura en el cuadro porque su programa de becas no se llevó a la práctica hasta 1958. En el año 1959, el OIEA concedió 370 becas con cargo al Programa Ampliado y a su propio programa.

^b Se incluyen todos los becarios nombrados en virtud de programas ordinarios. Del 1º de julio al 31 de diciembre de 1950 no se efectuó ningún nombramiento en virtud del Programa Ampliado. (En la estadística figuran sólo los becarios que aceptaron su nombramiento e hicieron el viaje a su lugar de destino.)

correspondientes organizaciones. Refiriéndonos sólo al Programa Ampliado, hay que advertir que pasan de 8.000 los expertos, técnicos e instructores que desde 1950 se han puesto a disposición de los países menos desarrollados; son más de 14.000 las becas concedidas a nacionales de esos países, la mayor parte de ellas para estudiar y recibir formación profesional en el extranjero (véanse los cuadros IV y V). En los mismos países insuficientemente desarrollados, y en cooperación con personal internacional, se han organizado muchos cursillos y cursos de capacitación, centros de demostración y proyectos experimentales.

118. La reciente creación — a base también de contribuciones voluntarias de los gobiernos — del nuevo Fondo Especial en las Naciones Unidas promete dar nuevo impulso y vigor a la asistencia técnica organizada internacionalmente. El Fondo se ha creado para ofrecer asistencia técnica en profundidad, es decir, concentrándose en un número limitado de proyectos de importancia clave para los países de que se trate. En 1959, primer año de su existencia, el Fondo asignó en total 31.911.910 dólares para emprender 41 proyectos en 26 países, así como dos proyectos de alcance regional (uno para Centroamérica y otro para el Asia Sudoriental) y un proyecto interregional para países de Africa, el Oriente Medio y Asia. El Fondo concede su asistencia sobre todo para realizar estudios avanzados sobre los recursos naturales y proyectos de desarrollo previos a la de inversión de capitales, así como para crear centros e instituciones permanentes de capacitación. Dada esta concentración de sus esfuerzos, el Fondo se encuentra en mejores condiciones que el Programa Ampliado para proporcionar equipo. Es política del Fondo no emprender ningún proyecto sin tener la seguridad de que el país interesado hará una aportación paralela adecuada.

119. Todo el mundo reconoce que los países menos desarrollados tienen gran necesidad de obtener capitales y que, como su nivel de ingresos es bajo y, por lo tanto, limitada su capacidad de ahorro, la formación de capital nacional ha de ser forzosamente lenta. Ahora bien, ni el Programa Ampliado ni el Fondo Especial están autorizados para financiar inversiones de capital, ni se encuentran en condiciones de hacerlo. Ha habido, y sigue habiendo, fuertes presiones en pro del establecimiento de un fondo de las Naciones Unidas para el desarrollo económico (como el « FENUDE »), y se han aprobado resoluciones en favor de la constitución de tal fondo. Sin embargo, los países que más podrían contribuir a su formación han preferido hasta ahora conceder su ayuda financiera en forma de subvenciones, o de préstamos bilaterales, o bien por conducto de organismos multilaterales tales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional (en caso de dificultades transitorias de balanza de pagos), la Corporación Financiera Internacional, y por medio de entidades regionales que no pertenecen al grupo de organizaciones de las Naciones Unidas. Como ya se ha dicho en la introducción, estas instituciones no participan en las evaluaciones quinquenales; de aquí que en este informe global no sea posible tratar adecuadamente el tema, aunque se dirá más sobre él en otras secciones. Por ahora, es evidente que no es éste un sector en que las Naciones Unidas tengan una posición muy fuerte. En la medida en que la Organización ha abordado de modo directo y práctico el problema

del financiamiento, se ha limitado mayormente a analizar las necesidades en materia de inversiones de capital; a prestar asistencia técnica para la movilización de recursos nacionales mediante el mejoramiento de la política y los procedimientos fiscales; y a fomentar la inversión de capitales extranjeros, públicos y privados.

120. Queda por mencionar un grupo de actividades de ayuda directa de las organizaciones internacionales, que son de índole esencialmente humanitaria. Entre estas actividades figuran las de suministro de ayuda y socorro de carácter urgente. Inundaciones, hambres, terremotos, problemas sanitarios repentinos, plagas de langosta y otras situaciones calamitosas que rebasaban las posibilidades del país siniestrado han motivado solicitudes de ayuda internacional a las que han respondido los organismos intergubernamentales y también las organizaciones no gubernamentales.

121. La Asamblea General creó en 1946 el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, como fondo intergubernamental destinado a prestar ayuda de carácter urgente a los niños de los países devastados por la guerra. Sin embargo, desde 1950, su misión ha consistido en contribuir al mejoramiento a largo plazo de la situación de la infancia en los países insuficientemente desarrollados. El Fondo concede subsidios de ayuda, principalmente en forma de entregas de alimentos, y asistencia para la formación profesional del personal que requiere la ejecución de proyectos destinados a mejorar la situación de los niños, con preferente atención a los relacionados con la salud y la nutrición. El Fondo presta su ayuda en colaboración con los organismos especializados técnicamente competentes.

122. Las cifras presentadas a continuación, que corresponden a las asignaciones hechas para 159 proyectos aprobados por la Junta en 1959, dan idea de la escala en que se desarrolla este programa directo:

	<i>Miles de dólares de EE.UU.</i>
Servicios básicos de protección a la madre y al niño	4.795
Erradicación del paludismo.	8.333
Campañas contra otras enfermedades	2.341
Alimentación infantil complementaria	2.903
Tratamiento de la leche y elaboración de alimentos	3.652
Educación dietética y actividades conexas	821
Socorros de urgencia	1.246
TOTAL	24.091

123. La asistencia del Fondo se presta en forma tal que estimule y refuerce la política y la acción gubernamentales para proporcionar servicios permanentes a los niños, y que eleve (en virtud del principio de las aportaciones paralelas) la consignación presupuestaria prevista para tales servicios. Calcula el UNICEF que las cantidades invertidas por los gobiernos para los proyectos apoyados con las asignaciones arriba indicadas, ascendieron al equivalente de 70.000.000 de dólares.

124. Las crisis y conflictos políticos intermitentes han creado multitud de refugiados, de cuyo mantenimiento o asistencia se han hecho cargo las Naciones Unidas, actuando por mediación de órganos tales como la Oficina

del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (Naciones Unidas). Aunque se hacen esfuerzos para resolver cuanto antes los problemas de los refugiados, en algunos casos, y especialmente en el de los refugiados de Palestina, esos problemas llevan años sin recibir una solución eficaz, y obligan a mantener la ayuda internacional.

Parte II

TENDENCIAS DE LOS PROGRAMAS, 1959-1964

125. La parte que sigue no es fácil de leer, y tampoco fue fácil de escribir debido a la gran variedad de programas y actividades de organismos que hubo que examinar para tratar de determinar las futuras tendencias. Se había esperado encontrar la manera de evitar la necesidad de entrar en detalles en este informe consolidado pero hay que reconocer que, por lo que respecta a la parte II, ello no ha sido posible.

126. Aunque las instrucciones dadas por el Consejo Económico y Social al Comité de Evaluación de los programas dejaron claramente sentado que éste había de concentrarse en las tendencias principales, en la práctica el Comité se ha visto obligado a incluir en su análisis gran cantidad de detalles, referentes a programas o a proyectos individuales, que la organización correspondiente considera de especial significación. Este cúmulo de referencias específicas a programas y proyectos ha aumentado la dificultad de determinar, precisa y claramente, las líneas principales de la orientación futura.

127. La mayor parte de los detalles aclaratorios está tomada directamente de las siete evaluaciones originales, aunque luego las organizaciones participantes dieron al Comité algunos pormenores más. Por lo general, se ha creído preferible no ir más allá de lo que las organizaciones habían dicho acerca de sus propios programas en sus evaluaciones. Otra dificultad encontrada a este respecto es la de que, en muchos casos, las evaluaciones reflejan el interés o preocupación de las organizaciones por ciertas esferas de actividad, pero no indican qué volumen de trabajos concretos piensan realizar durante los cinco años próximos en esas esferas.

128. Hay que poner de relieve que lo que se pretende hacer aquí no es, en modo alguno, dar una descripción detallada de todas las actividades de cada organización (descripción que puede encontrarse en las evaluaciones individuales), ni tampoco dar un resumen ordenado de la labor de cada organización. En lugar de ello, se ha adoptado un enfoque funcional aunque, inevitablemente, gran parte de la exposición que sigue se refiere a las distintas organizaciones, ya que éstas en realidad se distinguen principalmente por sus funciones. Este enfoque funcional requiere que los datos se agrupen por categorías de problemas y de actividades. Aunque este método es difícil de aplicar en todos los casos — debido en parte a que las distintas evaluaciones difieren mucho en su estructura y concepción — tiene la ventaja de que pone de manifiesto la interconexión de los programas de los distintos organismos.

129. Finalmente hay que indicar que la ordenación por materias adoptada en esta parte del informe se presta más para reflejar la labor de algunos organismos que la de otros. Por ejemplo, las actividades del Programa Ampliado, del Fondo Especial y del UNICEF abarcan tal variedad de campos que resulta difícil apreciar su resultado global; y las del OIEA, condicionadas como están por el hecho de que la energía atómica se encuentra todavía en los albores de su desarrollo, no encajan fácilmente en la ordenación adoptada.

A. ESTADÍSTICAS, ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

130. Como ya se ha indicado, la compilación de datos sobre una base internacional es una de las principales actividades de las organizaciones intergubernamentales. Así, pues, la publicación de estadísticas sobre temas económicos y sociales es una función permanente de estas organizaciones. Esta labor comprende, no sólo estudios especiales, sino también cierto número de series estadísticas regulares. Por ejemplo, las Naciones Unidas publican actualmente en forma regular las siguientes publicaciones: el *Statistical Yearbook*, que contiene amplios datos sobre muchas cuestiones económicas y sociales; el *Demographic Yearbook*, que contiene estadísticas demográficas detalladas; el *Yearbook of International Trade Statistics*; y el *Yearbook of National Accounts Statistics*, que contiene detalles sobre las cuentas nacionales de unos 70 países; y el informe *World Energy Supplies*, en que se dan datos sobre los recursos energéticos de 150 países y territorios. Además de estas publicaciones anuales, las Naciones Unidas publican: el *Monthly Bulletin of Statistics*, que abarca gran variedad de temas económicos y sociales de interés actual; los informes trimestrales *Commodity Trade Statistics* y *Population and Vital Statistics Report*; y la publicación *Direction of International Trade* (en colaboración con el Fondo Monetario y el Banco Internacional) que aparece en 11 números mensuales y un número especial anual. También se incluyen estadísticas económicas de actualidad en los boletines económicos de las comisiones económicas regionales que publican — especialmente la Comisión Económica para Europa (CEE) — cierto número de boletines estadísticos periódicos.

131. La OIT publica el Anuario de Estadísticas del Trabajo y un Suplemento Estadístico a su publicación mensual Revista Internacional del Trabajo. La FAO publica cuatro anuarios de estadística sobre: producción agrícola, comercio de productos agrícolas, pesca, y productos forestales; el Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícola, y nutridos cuadros estadísticos que forman parte de su informe anual titulado El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. La UNESCO publica — cada tres años — la Educación en el Mundo. La OMS publica *Annual Epidemiological and Vital Statistics*; un *Epidemiological and Vital Statistics Report*, mensual; y un *Epidemiological Report*, semanal. El OIEA publica guías sobre radioisótopos y reactores nucleares.

132. La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y los organismos especializados cooperan en múltiples actividades estadísticas en virtud de

acuerdos de larga data. El *Statistical Yearbook* de las Naciones Unidas contiene datos facilitados por la OIT, por ejemplo, y a su vez la OIT obtiene datos de las Naciones Unidas y de la FAO para su inclusión en el Anuario de Estadísticas del Trabajo. Algunos de los organismos especializados ayudan a compilar datos estadísticos para los informes bienales de las Naciones Unidas sobre la situación social en el mundo, así como para el estudio económico mundial, que se publica todos los años. Otro ejemplo reciente de cooperación entre los organismos es el del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas para los programas sociales que viene preparando un manual relativo a los estudios sobre las condiciones de vida de las familias.

133. En general, las perspectivas para el futuro indican que se continuarán todas estas publicaciones. Por otra parte, el Consejo Económico y Social ha pedido a la Secretaría de las Naciones Unidas que publique indicadores de los cambios económicos a corto plazo; también existe una petición de estadísticas detalladas sobre determinados productos básicos; y se tiene proyectado para 1961 un « Compendio de estadísticas sociales » que quizá llegue a convertirse en una publicación regular que aparecería cada cuatro años, coordinada con el informe sobre la situación social en el mundo.

134. Según la evaluación de las Naciones Unidas, las solicitudes de algunos países interesados en obtener datos internacionales que les permitan evaluar su posición nacional y sus perspectivas, han rebasado la capacidad del servicio estadístico internacional, por lo que ha sido necesario concentrarse en los datos cuya demanda parece ser casi universal.

135. La labor realizada en materia de establecimiento de normas estadísticas internacionales se continuará mediante revisiones de las normas ya existentes, como las correspondientes a censos industriales, cuentas nacionales, formación de capital, y clasificaciones comerciales; esta labor se hará extensiva a algunos campos nuevos, como el de las estadísticas de precios al por mayor y de las empresas (NU); censos de habitación (NU); ciertas estadísticas sobre la educación (UNESCO); estadísticas sobre los accidentes de trabajo en la industria (OIT); estadísticas sobre la amplitud de los servicios de seguridad social (OIT); estadísticas sobre las horas de trabajo (OIT), y estadísticas sobre las causas de mortalidad y la morbilidad (OMS). Se proseguirá la cooperación entre las organizaciones para continuar unificando los procedimientos de medición de diversos aspectos del nivel de vida.

136. Una de las principales finalidades de la labor estadística internacional consiste en ayudar a reforzar los servicios estadísticos nacionales. La misma publicación de datos e informes estadísticos puede servir a este fin. Además, durante el período considerado se intensificará la asistencia técnica, que se presta mediante servicios de expertos, becas, y centros de formación profesional. Se tiene pensado dar especial impulso al desarrollo de los servicios estadísticos en Africa y completar un estudio estadístico de dicho continente. Ya se ha desarrollado una gran labor para el desarrollo de la estadística en las demás regiones.

137. En general, cabe esperar que en el período considerado se preste mayor atención a las estadísticas necesarias para los programas nacionales de desarrollo económico y social, inclusive proyecciones a corto y largo plazo; a la realización de estudios sobre los recursos (especialmente con ayuda del Fondo Especial); y a la preparación de manuales técnicos sobre los diversos temas y métodos de las estadísticas económicas y sociales.

138. En estrecha relación con las publicaciones estadísticas periódicas de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, existe toda una serie de estudios periódicos sobre la situación económica y social. Mientras las publicaciones estadísticas interesan primordial y directamente a los gobiernos, los estudios citados sirven para ayudar a formular normas de acción internacionales y también para informar a los gobiernos. Entre las publicaciones de este tipo figuran el estudio económico mundial anual; el informe bienal sobre la situación social en el mundo (que se dedica sucesivamente al estudio de las condiciones sociales y al estudio de los programas); el informe trienal sobre los derechos humanos; los informes económicos anuales de las comisiones económicas para Asia y el Lejano Oriente, la América Latina y Europa¹»; el informe anual del Director General de la OIT; el Estado Mundial de la Agricultura y de la Alimentación, que publica anualmente la FAO; y el Informe sobre la Situación Sanitaria Mundial, de la OMS. Muy probablemente, la estructura adoptada para estas publicaciones se mantendrá sin grandes modificaciones durante los próximos cinco años. En general, se observa la tendencia a destacar un tema particular en los estudios sucesivos de una misma serie, además de dar amplia información sobre las tendencias mundiales en todo el campo de que se trate. Por ejemplo, en el estudio económico mundial se seguirá un programa conforme al cual se destacarán diversos temas seleccionados durante los próximos años. Se tiene también la intención de preparar, a intervalos de unos cinco años recapitulaciones especiales sobre la situación económica mundial.

139. Un rasgo notable de estas evaluaciones es que en varias de ellas se prevé el aumento de las actividades de investigación (se darán algunos detalles al respecto en otras secciones de esta parte del informe). La UNESCO tiene previsto para el período 1960-1964 un aumento considerable de los fondos destinados a fomentar investigaciones en el terreno de las ciencias naturales (especialmente al amparo del Programa Ampliado y del Fondo Especial), así como otros aumentos en la asistencia prestada para investigaciones en los ramos de las ciencias sociales y estudios de humanidades. En el campo de las ciencias naturales, uno de los principales proyectos de la UNESCO es el de las investigaciones sobre la zona árida, que se terminarán en 1962, a las que sucederán probablemente programas de investigaciones sobre las zonas tropicales húmedas, de oceanografía y de biología y geología marinas.

¹ La CEA se propone publicar en el *Economic Bulletin for Africa*, reseñas periódicas de las tendencias económicas en los países y territorios africanos; de los acontecimientos más destacados en el campo de la política económica y social; y de las repercusiones en las economías africanas de las decisiones adoptadas por los gobiernos de naciones no africanas de gran importancia comercial.

140. Las Naciones Unidas tienen proyectada toda una serie de investigaciones sobre industrialización, y han elaborado planes para ampliar sus investigaciones sobre las técnicas de programación y formulación de políticas de desarrollo económico y social en el plano nacional. Esta organización piensa también explorar el campo de las proyecciones económicas a largo plazo en relación con la formulación de la política económica internacional. La FAO espera intensificar sus actividades en materia de investigaciones agrícolas y piensa también ampliar mucho sus estudios sobre las tendencias de los productos básicos, proyecciones económicas a plazo largo, y estudios sobre el consumo de alimentos; además, prestará mayor atención al análisis económico relacionado con la planificación agrícola. El proyectado Instituto Internacional de Estudios Laborales, de la OIT, llevará probablemente a intensificar las investigaciones de este tipo, que siempre han formado parte de las actividades de esta organización. La OMS ha emprendido recientemente un programa más intenso de investigaciones médicas (véase *infra*).

141. Debido a la novedad de la energía atómica, así como a la complejidad de su tecnología y al hecho de que su aplicación práctica en gran escala a la producción de energía con fines pacíficos no se ha producido con la rapidez esperada, gran parte de las actividades que tiene proyectadas el OIEA corresponderán al fomento de la investigación. El OIEA espera actuar como centro promotor de investigaciones internacionales sobre cuestiones tales como la tecnología de los reactores, la fusión termonuclear, la producción de isótopos, la utilización de isótopos como indicadores, el desarrollo y aplicación de grandes fuentes de radiación y los efectos de la radiación en el hombre y su medio ambiente. Los isótopos y la radiación están proporcionando nuevos instrumentos de trabajo a los médicos, agrónomos, químicos industriales, físicos y biólogos; su contribución al bienestar económico no ha hecho más que empezar, por lo que se prevé una grandísima expansión en este campo. Como medio de estimular las investigaciones necesarias, el OIEA ha emprendido un programa de investigaciones contractuales sobre temas concretos, el cual vendrá a complementar los métodos internacionales más corrientes de fomentar la investigación. Los laboratorios del Organismo, aunque se proyectaron primordialmente para proporcionar servicios de otra índole, efectuarán también algunas investigaciones.

142. La OMM ha iniciado un programa sobre el uso de satélites con fines meteorológicos y prepara otro para fomentar las investigaciones en meteorología e hidrometeorología, con especial referencia a las zonas áridas y a las zonas tropicales húmedas.

143. Es evidente que esta expansión de las actividades de investigación plantea problemas de coordinación y suscita la cuestión de qué criterios deben seguirse al determinar las materias que habrá de investigar cada una de las organizaciones intergubernamentales.

144. Para facilitar el canje de la información científica obtenida mediante la investigación, la Conferencia Internacional sobre Información Científica celebrada en Washington en 1958 solicitó que la UNESCO, en cooperación con los demás organismos internacionales del grupo de las Naciones Unidas, tomara la iniciativa de mejorar los medios y técnicas empleados para

efectuar dicho canje. Aunque disten aún de ser perfectos, las nuevas técnicas y los nuevos dispositivos mecánicos y electrónicos permiten abrigar la esperanza de que, en un futuro próximo, se lograrán progresos considerables en el intercambio internacional de conocimientos. Gracias a esos medios, las actividades de difusión de documentación, incluida la preparación de extractos, emprendidas o fomentadas por los diversos organismos intergubernamentales bajo la dirección de la UNESCO o con su cooperación, aumentarán probablemente no sólo en importancia sino también en eficacia.

145. Como en la actualidad se están desarrollando muchas investigaciones por medio de grupos que trabajan en equipo, la UNESCO reúne a los dirigentes de los consejos nacionales de investigación encargados de organizar estos grupos para que comparen los métodos de organización y los problemas en estudio. La UNESCO coopera también con las Naciones Unidas, y con otros organismos interesados, en el estudio de las principales tendencias de las investigaciones del ramo de las ciencias naturales y en la difusión y aplicación a fines pacíficos de los conocimientos científicos; este estudio será probablemente de gran utilidad para los países que deseen elaborar sus propios programas nacionales de investigación.

B. COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

1. *Desarrollo de los recursos*

a) *Recursos naturales, incluidos los energéticos*

146. En todas las ramas principales de los recursos naturales se prevé una expansión de la labor de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. El interés del Fondo Especial por el estudio de los recursos y por el desarrollo de éstos llevará probablemente a emprender nuevos proyectos; el 20% aproximadamente de las sumas asignadas por el Fondo en 1959 se destinaron a estudios sobre los recursos hidráulicos, riegos y producción de energía.

147. El aprovechamiento de los recursos hidráulicos es un asunto de interés para las Naciones Unidas y varios de los organismos especializados. Las Naciones Unidas se interesan particularmente por los aspectos económicos del aprovechamiento y utilización de los recursos hidráulicos, como su aplicación a la producción de energía, los usos industriales del agua y el aprovechamiento de las aguas subterráneas; esta organización ha emprendido ya o tiene en preparación estudios sobre el costo y las aplicaciones del agua, los aspectos económicos del desarrollo de cuencas hidrográficas con fines múltiples, el aprovechamiento de aguas subterráneas y la desalazón de aguas saladas y salobres. Recientemente se ha creado en las Naciones Unidas un Centro de Recursos Hidráulicos cuya función principal consiste en fomentar un amplio enfoque de los problemas de recursos hidráulicos y en coordinar más estrechamente la labor que en este terreno desarrollan las Naciones Unidas y los organismos especializados. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ampliará su labor de estudio de los recursos hidráulicos en los planos nacional y subregional, estudios que, además del patrocinio conjunto de la CEPAL y del Programa Ampliado,

se efectúan con la colaboración de la OMM y de la FAO. La Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEALO) se concentrará en la difusión de información sobre las novedades tecnológicas y en la formación profesional en el lugar de ejecución de los proyectos, además de preparar estudios iniciales sobre la cuenca de varios ríos que, por su naturaleza, sólo puede ser desarrollada mediante la cooperación de los gobiernos interesados.

148. El desarrollo de la cuenca del bajo Mekong constituye ahora una empresa de importancia destacada entre los proyectos de desarrollo con fines múltiples, y en ella cooperan las Naciones Unidas (por mediación, especialmente, de la CEALO, del Programa Ampliado y del Fondo Especial), varios otros organismos y los gobiernos de los cuatro países ribereños; éstos también reciben una ayuda importante de otros gobiernos.

149. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación seguirá ampliando sus actividades relacionadas con los recursos hidráulicos, dentro de su programa de desarrollo de los recursos agrícolas. El estudio y evaluación de los recursos en aguas superficiales y subterráneas, el diseño y construcción de instalaciones hidráulicas, la utilización y el control del agua en las tierras, con especial referencia a la mejora de los sistemas de riego y drenaje, son los aspectos principales del programa de la Organización en materia de recursos hidráulicos. Se han reorientado las actividades de la FAO al comprenderse que, incluso en los casos en que las aguas de lluvia son suficientes para el cultivo, se pueden obtener rendimientos mejores y más constantes mediante riegos suplementarios.

150. Entre sus actividades relacionadas con los problemas del agua, la OMS emprenderá, durante el período considerado, un « ataque frontal » contra el problema del saneamiento del medio ambiente, prestando atención preferente al suministro de agua a las comunidades. El suministro y la utilización del agua son cuestiones de destacado interés en la esfera de la « urbanización », en la que se procede actualmente a coordinar las actividades de las organizaciones interesadas, entre las que se cuenta la OMS. La CEE coopera con la OMS en Europa en materia de contaminación de las aguas. El OIEA tiene un programa destinado a prevenir la contaminación de las aguas por los desechos atómicos.

151. La OMM prevé marcado aumento de sus actividades en materia de aprovechamiento de los recursos hidráulicos y ha establecido una nueva comisión técnica, la Comisión de Meteorología Hidrológica. El OIEA fomenta investigaciones sobre los métodos de utilización de radioisótopos para estudiar el ciclo de circulación del agua entre la atmósfera, la tierra y los ríos, y también como indicadores en los estudios sobre la sedimentación.

152. Como ya se ha indicado en la parte I, el desarrollo de los recursos energéticos es un factor clave de la industrialización, y es esencial para fomentar el bienestar económico y social. La acción internacional desarrollada en este campo por los organismos del grupo de las Naciones Unidas tiende a fomentar la explotación más racional y económica posible de los diversos recursos energéticos naturales. Esta acción comprende estudios para hacer el inventario de los recursos energéticos, trabajos de evaluación de las necesidades energéticas de diversos países, comparaciones,

desde el punto de vista del costo, entre las fuentes de energía tradicionales y las más recientes; y la prestación de asistencia técnica respecto de la producción de electricidad, incluida la producción a partir de fuentes no tradicionales como la energía atómica.

153. El desarrollo de los recursos energéticos concierne sobre todo a las Naciones Unidas y al Organismo Internacional de Energía Atómica, pero también interesa a la Organización Meteorológica Mundial y a la UNESCO. En cuanto a los aspectos de interés global, en la evaluación de las Naciones Unidas se propone que los esfuerzos se concentren en: *a*) la evaluación económica de los recursos energéticos, y *b*) en el análisis de los costos y precios, a plazo largo, del combustible y de la energía. En lo que respecta a los países insuficientemente desarrollados en particular, se estudiarán los factores económicos que intervienen en el desarrollo de los recursos energéticos, inclusive las fuentes más recientes, y se prestará especial atención a la electrificación. En el plano regional, las comisiones económicas regionales han elaborado programas relativos a los recursos energéticos, especialmente con respecto al carbón y a la electricidad (y, en el caso de la CEE, también al gas natural) y han emprendido estudios sobre el balance de dichos recursos que abarcan diversas fuentes de energía. La labor de las comisiones económicas regionales en el campo de la energía va a ser intensificada.

154. Una de las principales funciones del OIEA es la de estimular y facilitar con su ayuda las investigaciones sobre la producción y utilización de la energía nucleoelectrica, y ayudar a obtener combustibles nucleares, teniendo bien presentes las necesidades de las regiones menos desarrolladas. Las grandes centrales nucleares ya construidas o en curso de construcción pueden resultar de interés para otros países poseedores de zonas industrializadas de cierta magnitud, y el OIEA tiene ya en marcha o en preparación estudios intensivos relacionados con determinados proyectos concretos o con la conveniencia general de introducir la energía nuclear en los países interesados. La construcción de reactores económicos de menor tamaño también sería de interés inmediato para algunos países de menor desarrollo económico cuya actual demanda de energía podría satisfacerse con unidades más pequeñas. El OIEA viene realizando un estudio continuo y de alcance mundial para determinar los puntos en que conviene introducir la energía nuclear, y sigue muy de cerca el desarrollo de los reactores. El Organismo espera suministrar, directa o indirectamente, el combustible preciso para realizar en sus Estados Miembros, durante los próximos cinco años, cierto número de proyectos de investigación y capacitación en el uso de reactores. Espera asimismo emprender u organizar evaluaciones de los riesgos nucleares y realizar algunos otros trabajos sobre proyectos de reactores en países de gran desarrollo industrial. Estas actividades cobrarían una considerable expansión si, en un futuro próximo, el precio de la energía nucleoelectrica permitiera a ésta competir con las demás fuentes de energía en gran número de países.

155. La OMM continuará, en colaboración con la UNESCO, sus actividades sobre el aprovechamiento de la energía eólica y la energía solar. Se están haciendo preparativos para celebrar una conferencia de las Naciones Unidas sobre las energías solar, eólica y geotérmica.

156. El desarrollo de los recursos minerales en los países de menor adelanto económico no ha sido hasta ahora un campo de gran actividad, pero se prevé que en adelante recibirá mayor atención de parte de las Naciones Unidas, en especial por lo que se refiere a la organización de departamentos geológicos y mineros, a los aspectos económicos de la prospección y explotación, así como de la minería en pequeña escala, y a las explotaciones de minerales secundarios para uso local. Se calcula que aumentará la asistencia técnica prestada en este campo. El Fondo Especial ya ha dedicado una parte importante de sus fondos a la realización de estudios mineralógicos en diversos países insuficientemente desarrollados, y probablemente mantendrá o incluso aumentará el porcentaje de los gastos actualmente destinados a esos proyectos (aproximadamente un 10%). Se prevé que las Naciones Unidas prepararán informes de alcance mundial dedicados a la evaluación de recursos minerales y de su explotabilidad. La CEALO y la CEPAL esperan aumentar sus actividades de difusión de información sobre los métodos de estudio, prospección y explotación de recursos minerales. La UNESCO piensa reforzar su programa de ciencias geológicas estimulando el desarrollo de nuevos métodos de utilidad para la exploración de los recursos naturales.

157. El desarrollo y la conservación de los recursos edafológicos y de los recursos forestales constituirán importantes campos de actividad de la FAO. La labor de evaluación y ordenación de los recursos edafológicos habrá de ser ampliada considerablemente, en parte con ayuda del Fondo Especial. La FAO estima que en muchas regiones se ha hecho demasiado poco para determinar la naturaleza de los suelos, como medida previa para su mejor aprovechamiento, mediante el uso eficaz de los abonos, de los sistemas de cultivo, etc. Compete especialmente a la FAO lo relativo a los recursos forestales, cuyo ciclo de producción relativamente largo plantea importantes problemas de conservación.

158. En cartografía, las Naciones Unidas piensan intensificar su ayuda a los gobiernos para el desarrollo de los servicios cartográficos, a fin de que éstos suministren los datos necesarios para los programas de desarrollo. Se prevé una mayor actividad en lo que se refiere al aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente en vinculación con la labor del PAAT y del Fondo Especial, así como con la de las comisiones económicas regionales. Cabe señalar que en muchos países es muy poco lo que se ha hecho en materia de aerofotogrametría, pese a que el procedimiento reviste importancia no sólo para la preparación de mapas por métodos fotogramétricos, sino también para los estudios de los recursos y otros estudios económicos. La UNESCO también se interesa en esta cuestión y piensa celebrar en 1963 ó 1964 una conferencia sobre las teorías científicas y los métodos aplicables al levantamiento aéreo para la exploración de los recursos naturales.

b) *La mano de obra como recurso económico*

159. Como se ha destacado en la parte I del presente informe, la mano de obra constituye un recurso económico fundamental. Esta materia compete primordialmente a la OIT, la cual actúa en este campo por medio de

su programa permanente de fijación de normas internacionales, de investigaciones y publicaciones, y mediante su programa de actividades prácticas, que se costea con fondos procedentes del presupuesto ordinario, del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del Fondo Especial. Se prevé que las actividades de ésta organización se intensificarán en todos los terrenos, especialmente en vista de los grandes programas de desarrollo económico y social que se están emprendiendo en Africa y en otras regiones. Constituye un indicio de la importancia asignada a esta materia el hecho de que en virtud del Programa Ampliado de Asistencia Técnica, se destina ahora a los proyectos de organización de la mano de obra y formación profesional hasta un 50% de los fondos administrados por la OIT.

160. Las actividades prácticas de la OIT en materia de mano de obra comprenderán la evaluación de los recursos y las necesidades de mano de obra, la adaptación de los servicios de empleo a las necesidades y condiciones específicas de los países en proceso de industrialización, y la creación y desarrollo de servicios de formación profesional. En su mayor parte, las actividades prácticas de la OIT seguirán consistiendo en la capacitación del personal para todos los planos de actividad económica, desde los obreros no calificados hasta el personal superior de dirección. Un número cada vez mayor de gobiernos solicita asistencia para la evaluación de la mano de obra disponible y de la que se necesita para el desarrollo económico, ya que precisa estos datos para la determinación de su política económica y social general, así como para la elaboración de planes eficaces de formación y rehabilitación profesional y en la organización de los servicios de empleo.

161. En parte la labor demográfica de las Naciones Unidas se relaciona estrechamente con la cuestión de la evaluación de la mano de obra. Cabe señalarse también que la CEPAL aprobó hace poco una resolución en la que se pide que se haga una evaluación de las necesidades y recursos de mano de obra de América Latina; colaboran en esta labor la OIT, la UNESCO, la Organización de los Estados Americanos y el Comité Inter-gubernamental de Migraciones Europeas.

162. Se prevé una considerable expansión de las actividades prácticas en materia de servicios de empleo, especialmente en lo que se refiere a la adaptación de dichos servicios a las necesidades y condiciones específicas de los países que se encuentran en las primeras etapas de la industrialización. A menudo resultan inaplicables a dichas regiones los métodos empleados en los países industrializados. También en materia de formación profesional los cambios que se van operando hacen necesario ir adaptando los servicios de capacitación existentes y crear otros nuevos.

163. Tanto la política de la OIT como la de los diversos países, en esta materia, se verá afectada durante los próximos años por tres factores principales: los cambios tecnológicos, el aumento de la población económicamente activa y el ritmo más acelerado y la diversificación del desarrollo económico.

164. En su esfera de acción más tradicional, la OIT continuará fomentando el examen y la adopción de normas y políticas para hacer frente a los problemas de la mano de obra, teniendo en cuenta los cambios que se van produciendo. La Conferencia de la OIT habrá de examinar las medidas que

han de tomarse para restablecer o mantener el pleno empleo, en vista de los cambios que se producen en la estructura industrial, de la influencia de la automatización y de otros cambios tecnológicos. En consecuencia, en 1961 la Conferencia de la OIT examinará los problemas y la política del empleo. En 1960, la Conferencia de la OIT se ocupará de la elaboración de programas detallados de desarrollo de las zonas rurales, los cuales constituyen uno de los más eficaces a breve plazo para aumentar las posibilidades de empleo y mejorar las condiciones de vida en el campo. Se ha propuesto a la Conferencia Internacional del Trabajo, para que la considere en 1961 y 1962, una nueva Recomendación sobre la Formación Profesional, que responde a los cambios en las condiciones económicas y sociales.

165. Como consecuencia de las recientes tendencias demográficas, está aumentando, tanto en los países adelantados como en los menos desarrollados, el número de jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo. En su Conferencia de 1960 la OIT considerará la cuestión de la política social que ha de seguirse a favor de la juventud y examinará la manera de fomentar su formación profesional y técnica y resolver el problema que plantea su empleo.

166. En lo que concierne a la formación profesional, cabe señalar que cada una de las organizaciones intergubernamentales que se estudia se ocupa de la capacitación de ciertos profesionales. Por ejemplo, las Naciones Unidas capacitan a economistas, asistentes sociales y demógrafos, la OIT a médicos, enfermeros y personal de saneamiento, la FAO a agricultores, trabajadores forestales, funcionarios agrícolas tanto prácticos como administrativos; el OIEA a técnicos y hombres de ciencia especializados en energía atómica, la UNESCO a maestros, hombres de ciencia, etc. Naturalmente, la UNESCO también se ocupa de la educación en general, inclusive la formación técnica, y cabe señalar que hace poco la OIT y la UNESCO han convenido en una definición de sus respectivas esferas de competencia.

167. Puesto que en los últimos años otras organizaciones internacionales, especialmente europeas, han emprendido una acción práctica en materia de migración de mano de obra, la OIT se dedicará de preferencia a las investigaciones y a la difusión de información técnica. A continuación del importante estudio sobre migración internacional que publicó la OIT en 1959, se publicará en breve plazo otro trabajo sobre el asentamiento de inmigrantes en colonias agrícolas. Se ha reducido la labor de las Naciones Unidas en materia de migración. Se han suspendido las investigaciones a cargo de la Secretaría, pero en colaboración con los organismos especializados competentes se está procurando estimular las investigaciones necesarias por parte de instituciones científicas. Las Naciones Unidas y la OIT también tratan de estimular y coordinar la acción de las organizaciones particulares en materia de ayuda a los migrantes.

2. Producción agropecuaria, con inclusión de la silvicultura y la pesca

168. En la parte I se ha señalado que la necesidad fundamental de los países menos desarrollados desde el punto de vista económico, consiste en aumentar su productividad agrícola y elevar los ingresos de la población

agrícola. También se señaló que estos objetivos relativamente sencillos sólo pueden alcanzarse mediante medios complejos, que entrañan el desarrollo de actividades en diversos terrenos que se complementan e influyen unas sobre las otras. Lo relativo a la producción agropecuaria compete a la FAO. Naturalmente, en la práctica resulta imposible separar esta cuestión de los problemas del consumo de alimentos y de la nutrición, si bien se examinarán estos temas en otra sección de este informe ².

169. La evaluación de las necesidades de alimentos, sobre todo mediante estudios sobre las tendencias de los diversos productos básicos y encuestas sobre el consumo de alimentos, es una cuestión a la cual la FAO piensa prestar mucha mayor atención en los próximos años, así como a la evaluación de las necesidades de otros productos agropecuarios; tal evaluación de las necesidades de alimentos constituye un elemento fundamental para la formulación de la política de producción de alimentos. En forma análoga, la evaluación de los recursos agrícolas físicos (suelo, agua, plantas, animales, montes y pesca) contribuye a echar las bases del desarrollo agropecuario. Se sabe muy poco sobre el suelo y la vegetación de las regiones tropicales y semitropicales, en las que se encuentran la mayoría de los países insuficientemente desarrollados. Al efectuar estas evaluaciones, la FAO insiste en que conviene no limitarse a una evaluación técnica de los recursos y que hay que considerar las posibilidades de desarrollo agropecuario dentro del marco más amplio de las posibilidades y limitaciones tanto económicas como institucionales. En el proyecto de Fomento del Mediterráneo se hallará un ejemplo de la forma en que se trata de combinar la evaluación técnica de los recursos agropecuarios con un análisis económico e institucional general.

170. El desarrollo de los recursos agropecuarios es inseparable del problema de su conservación. La FAO piensa intensificar considerablemente su labor con miras al desarrollo y conservación de los recursos agropecuarios, ampliando sobre todo las actividades relacionadas con el aprovechamiento de la tierra y la conservación de los suelos, el fomento de las explotaciones agrícolas y la evaluación económica de los proyectos de desarrollo.

171. La mayor parte de las actividades de la FAO se relacionan con las técnicas destinadas a aumentar la producción — a saber, procedimientos vinculados con una mejor ordenación de las tierras de pastoreo y de los montes, el mejoramiento de los métodos de cultivo y para la cría de ganado, mejores semillas, mejores abonos, mejores cruzamientos, la lucha contra las enfermedades de los animales y las plantas y contra las plagas, etc. Estas actividades consisten no sólo en el suministro de asistencia a los gobiernos y la realización de estudios y preparación de informes técnicos, sino también en la conclusión de convenios y acuerdos internacionales, especialmente lo que se refiere a la lucha contra las plagas y enfermedades. La FAO estima que en la futura ampliación de actividades debe darse preferencia: a) al perfeccionamiento de las técnicas que pueden contribuir a incrementar rápidamente la producción de los países insuficientemente desarrollados

² La lectura de la lista de programas de la FAO que figura en el apéndice al informe relativo a la evaluación de los programas de la FAO, permite formarse rápidamente una idea de la totalidad de los programas de dicha organización.

(por ejemplo, el empleo generalizado de abonos); *b*) a los aumentos de la producción directamente encaminados a elevar el nivel nutricional (por ejemplo, una mayor producción pecuaria y expansión de la piscicultura); *c*) a las mejoras en la producción de los artículos que constituyen la principal exportación de los países insuficientemente desarrollados y, en consecuencia, su principal fuente de divisas (por ejemplo, trabajos vinculados con cultivos tropicales perennes y maderas tropicales); *d*) a la mayor producción de aquellos artículos que pueden proporcionar a los agricultores ingresos considerables en un plazo relativamente breve (por ejemplo, la producción de aves de corral); y *e*) a la protección de los cultivos y al mejoramiento de la administración de las explotaciones agrícolas y del abastecimiento de agua.

172. La lucha que se desarrolla contra la langosta del desierto con el objeto de incrementar los rendimientos, constituye un notable ejemplo de un proyecto abordado de manera internacional (regional e interregional): las actividades están a cargo de la FAO, quien las desarrolla con la ayuda del Fondo Especial y la colaboración de la OMM y la UNESCO.

173. Si bien se presta particular atención a las técnicas de producción — la aplicación de métodos modernos para obtener mayores rendimientos — se considera, sin embargo, que debe reforzarse este enfoque mediante métodos que despierten el deseo del agricultor de mejorar su producción. En consecuencia, se ampliarán los programas de la FAO vinculados con la infraestructura agrícola — el régimen agrario y las instituciones de crédito y comercialización; la administración oficial de los servicios agrícolas y la educación y capacitación de todos aquellos vinculados con la agricultura, comenzando por el propio agricultor. Se insiste en la expansión de las industrias domésticas y rurales, que crean y mantienen la demanda de productos primarios, al igual que en el estudio de las necesidades internacionales de productos básicos que probablemente afectarán la futura demanda y, en consecuencia, contribuirán a crear incentivos para la producción.

174. Se prevé un notable aumento en las actividades de la FAO relacionadas con el mejoramiento de los métodos y servicios de comercialización, cuestión a la que hasta ahora sólo pudieron dedicarse recursos muy limitados. Se considera que esta labor reviste primordial importancia para la evolución de la agricultura en los países insuficientemente desarrollados a fin de pasar de una economía de subsistencia a una economía de tipo moderno y para mejorar los ingresos de los agricultores y los pescadores. Entre otras cuestiones deberá estudiarse el mejoramiento, de los transportes, del almacenamiento, del embalaje, de la clasificación, de las ventas al menudeo y al por mayor y de la política de precios.

175. Una de las principales actividades emprendidas por la FAO durante el período que se examina es la Campaña contra el Hambre, que aprobó la Conferencia de la FAO en 1959, y que se desarrollará de 1960 a 1965. Esta campaña procura estimular una acción general encaminada a resolver el problema crónico del hambre y de la nutrición deficiente en los países insuficientemente desarrollados, mediante un ataque concertado a los principales obstáculos que impiden un sano desarrollo agrícola. La Campaña contra el Hambre reconoce la estrecha interdependencia que existe entre el

desarrollo agrícola y el de otros sectores de la economía. La FAO considera que, ante el problema que plantea el hambre de las poblaciones en rápido crecimiento, su tarea consistirá en asistir y asesorar a los gobiernos sobre el mejor uso de sus recursos agrícolas, a fin de promover el desarrollo económico general y sobre la mejor manera de aumentar la producción de alimentos nutritivos, en el ámbito de tal desarrollo. En consecuencia, la campaña comprenderá investigaciones, estudios sobre los aspectos críticos del desarrollo agrícola, un amplio programa de información pública y fomentará a todos aquellos programas que puedan contribuir al logro de estos fines.

176. Puesto que las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas se interesan vivamente por todos los aspectos del desarrollo económico de sus regiones, se ha establecido una estrecha y activa colaboración con la FAO en materia agrícola. Para facilitar esta colaboración, se han establecido divisiones mixtas con la FAO en las secretarías de la CEE, de la CEALO, de la CEPAL y de la CEA. En la evaluación de las Naciones Unidas se describen, en detalle, los aspectos que probablemente se destacarán en la labor de estas divisiones mixtas. Por ejemplo, se ha propuesto que la división mixta ECE/FAO preste mayor atención a las precisiones de la producción y de la demanda, a fin de utilizar de manera más racional los recursos agrícolas, y encauzar el comercio por vías de conveniencia mutua. Se prevé que en la región de la CEALO, continuarán las actividades en materia de planificación, financiamiento y crédito agrícola, política de precios, comercialización y economía agrícola y el estudio de la utilización de los excedentes agrícolas. La división mixta CEPAL/FAO piensa dedicarse de preferencia a los análisis y proyecciones de la producción y comercio agrícola para el mercado regional, y a estudios sobre la función que cabe a la agricultura en el desarrollo económico de la región y sobre los obstáculos que impiden el crecimiento agrícola. En la CEA la división mixta examinará los progresos actuales en materia agrícola, examinará los medios y planes destinados a aumentar la productividad, y prestará especial atención a los estudios sobre diversificación de la agricultura y sobre los factores que influyen sobre la transición de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial.

177. El programa de industrialización de las Naciones Unidas da prioridad a las industrias en pequeña escala entre las que se cuentan las industrias rurales, de aldea o domésticas, y que interesa a la FAO en lo que se refiere a la elaboración de productos agrícolas. El aspecto laboral de esta acción interesa a la OIT, y dicha Organización ha elaborado un programa de bastante importancia para las industrias rurales, que comprende actividades sobre el terreno tales como encuestas, el establecimiento de centros de producción y capacitación, servicios de asesoramiento técnico para determinadas artes, e investigaciones técnicas complementarias.

178. La OIT piensa examinar detalladamente en 1960 la función que corresponde en el aumento de los ingresos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades agrícolas, concediendo particular importancia a los países económicamente desarrollados. Dicha Organización cuenta ya con un programa en materia de cooperativas que también com-

prende las rurales, inclusive las cooperativas de crédito rural, y se ocupa de la formación profesional y la productividad de los trabajadores agrícolas.

179. El programa de desarrollo de la comunidad, bajo los auspicios de las Naciones Unidas (*infra*), constituye sobre todo, en la práctica, un programa de desarrollo de las comunidades rurales. La divulgación agrícola, las cooperativas y otras varias actividades enumeradas bajo el epígrafe de producción agrícola, forman parte de este programa. Al mismo tiempo la reforma agraria, que comprende el mejoramiento de las condiciones de arrendamiento, interesa no sólo a la FAO sino también a las Naciones Unidas y a la OIT por su profunda repercusión económica y social.

180. El OIEA colabora con la FAO en lo que se refiere al empleo de isótopos para incrementar la productividad agrícola y asistir en la conservación de alimentos. Se esperan progresos notables como consecuencia de las investigaciones desarrolladas en este campo, que pese a ser reciente ya ha demostrado sus posibilidades.

181. La OMM está intensificando su labor en materia de aplicación de la meteorología a la agricultura, y colaborará con la FAO a este respecto. Se ha establecido una serie de grupos de trabajo para cuestiones tales como pronósticos para la agricultura, el tiempo y la fitopatología, y la protección contra las heladas; y se prevé la preparación de un Atlas Climático Mundial.

3. Crecimiento industrial

182. En su decimocuarto período de sesiones, la Asamblea General aprobó por unanimidad una resolución en la que recomienda que el Consejo Económico y Social estudie la posibilidad de establecer en breve una comisión de desarrollo industrial. Durante mucho tiempo se ha considerado que éste es uno de los campos que más posibilidades ofrece para la colaboración y la asistencia internacional — y se ha opinado que las organizaciones que integran la familia de las Naciones Unidas deberían desempeñar en él una función más importante.

183. Varios proyectos del programa de asistencia técnica se han ocupado del establecimiento o de la expansión de determinadas industrias así como de cuestiones más generales de crecimiento industrial y de la elaboración de programas amplios de industrialización. El Fondo Especial también tiene proyectos destinados a facilitar el crecimiento industrial. En consecuencia, las Naciones Unidas y varios organismos especializados participan en actividades sobre el terreno vinculadas con la industrialización. Uno de los problemas que se plantean con relación a las actividades sobre el terreno y a la participación en ellas por parte de las Naciones Unidas y de los organismos especializados pertinentes, es el de establecer un procedimiento mejor de comunicación recíproca, a fin de que la experiencia obtenida sobre el terreno sea debidamente asimilada y sea a su vez dada a conocer para futuros proyectos. Este problema está estrechamente relacionado con el mejoramiento de los servicios en la Sede o en las oficinas regionales para la orientación del gran número de actividades sobre el terreno, que a menudo son muy especializadas.

184. Las Naciones Unidas han publicado un informe sobre *Dirección y Administración de Empresas Industriales en los Países Insuficientemente Desarrollados*, así como la serie de estudios que aparece en el *Boletín de Industrialización y Productividad*. Un comité de expertos que examinó el programa de trabajo de la Sede en materia de industrialización recomendó que entre otras materias, se estudiaran los incentivos para la inversión privada, el pronóstico de la demanda de determinados artículos industriales, el establecimiento de zonas industriales y el financiamiento y administración de industrias en pequeña escala y sus relaciones con las grandes industrias. También recomendó que se estudiaran los aspectos macroeconómicos de la industrialización, inclusive las cuestiones de la programación y planificación del desarrollo industrial. Otras recomendaciones preveían la preparación de monografías sobre industrialización en países de distinta estructura económica, en virtud de distintos programas de asistencia técnica, y la creación de un organismo central para el intercambio de la experiencia obtenida en las actividades sobre el terreno. Se prevé que el programa de estudios sobre industrialización que llevarán a cabo las Naciones Unidas se ajustará en lo principal a las normas recomendadas por tal comité.

185. Las comisiones económicas regionales dedican una parte importante de sus actividades a la industrialización y la productividad. Sus subcomités o grupos de trabajo han estudiado y continúan examinando una gran variedad de aspectos en este terreno, tales como el hierro y el acero (CEE, CEALO y CEPAL); algunas industrias en pequeña escala (CEALO); las técnicas y los métodos de programación para el desarrollo industrial (CEALO y CEPAL), la automatización (CEE); se ha reconocido que la CEA, de reciente creación, deberá emprender estudios sobre diversos aspectos de los problemas de la industrialización de Africa, inclusive los aspectos de la financiación y de la programación. Todas las comisiones regionales piensan aumentar su labor en materia de industrialización.

186. La labor en materia de crecimiento industrial comprende no sólo las investigaciones y el establecimiento y aplicación de normas internacionales, sino también, en medida cada vez mayor, la prestación de asistencia técnica a los gobiernos, a fin de aumentar la productividad. La formación profesional y los proyectos de demostración constituyen los principales aspectos de la asistencia directa, pero se piensa dedicar más recursos a la preparación de manuales prácticos similares a la *Introducción al estudio del trabajo*, recién publicado. Se prevé que continuará e incluso aumentará el asesoramiento a los gobiernos y a la industria sobre la organización de los servicios de capacitación necesarios para hacer frente a la falta de empresarios y dirigentes así como de técnicos y contramaestres capacitados. La OIT asistirá a los países en el establecimiento de centros de productividad y en la creación de servicios de formación profesional a fin de mejorar las técnicas de producción. El programa que desarrolla la OIT en materia de relaciones de trabajo también contribuye al objetivo general de crecimiento industrial.

187. Como ya se ha señalado más arriba, la FAO se ocupa de desarrollar las industrias rurales que elaboran los productos agropecuarios, forestales y de la pesca. La Organización estima más conveniente fomentar el mejo-

ramiento de los métodos tradicionales de elaboración, que permiten emplear a gran número de personas, más bien que establecer industrias grandes y muy organizadas antes de que se hayan creado nuevas fuentes de trabajo.

188. El OIEA se ocupa de impulsar el crecimiento industrial por diversos medios además de la promoción de la energía nuclear. Los isótopos ya han permitido realizar economías considerables en la industria, al aumentar la productividad y mejorar la calidad de los artículos producidos. Se están examinando sus aplicaciones actuales y se fomentará su empleo en las regiones menos desarrolladas así como en los países industrializados, mediante la asistencia técnica, los coloquios especializados, los programas de intercambio y capacitación y la ayuda para el establecimiento de centros regionales. También se prevé que resultarán de utilidad los reactores nucleares para la producción de calor con fines industriales y como medio nuevo, y quizá revolucionario, de provocar cambios químicos en la fabricación de sustancias sintéticas. El OIEA prevé una considerable expansión de su labor en este terreno.

4. *Transportes y comunicaciones*

189. Nada menos que cuatro organismos especializados se ocupan de los transportes y las comunicaciones: la Unión Postal Universal (UPU); la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), y la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (OCMI) establecida hace poco. Se trata de organismos esencialmente reguladores y técnicos creados con el objeto de facilitar los servicios postales, las telecomunicaciones, la aviación y la navegación internacionales. Según se ha indicado, no se los incluye en las evaluaciones debido a su carácter fundamentalmente regulador. De ninguna manera debe estimarse por ello que sean menos importantes que los demás organismos. La aviación internacional difícilmente habría progresado en las últimas décadas en la forma notable que lo ha hecho sin el concurso de la OACI en la planificación y establecimiento de los transportes aéreos internacionales, en forma que ha hecho posible su crecimiento normal en condiciones de seguridad incluido el suministro de servicios de navegación aérea. Sería imposible un uso racional de las telecomunicaciones sin la actuación de la UIT en materias tales como la asignación de frecuencias y el empleo eficiente de los servicios técnicos. Una de las principales funciones de la OCMI consiste en establecer y mejorar los reglamentos para la seguridad de la vida humana en el mar. En cierta medida, estas organizaciones han participado en el PAAT y seguirán ofreciendo asistencia técnica a los gobiernos dentro de sus respectivas esferas de acción.

190. En sus primeras etapas las Naciones Unidas también prestaron considerable atención a los convenios y reglamentos internacionales relacionados con el transporte de mercaderías y pasajeros, hallándose ahora en vigor muchos acuerdos sobre la materia. Hay el propósito de proseguir los trabajos encaminados a simplificar las formalidades de paso de fronteras y conseguir que el transporte de mercaderías peligrosas se efectúe en condiciones de seguridad. Se prestará especial atención al fomento de los viajes

y del turismo internacionales y a la conveniencia de celebrar una conferencia internacional sobre estas cuestiones.

191. Sin embargo, la futura labor de las Naciones Unidas consistirá, de preferencia, en actividades de asistencia técnica en terrenos tales como los transportes interiores por carretera, ferrocarril y agua, y los aspectos económicos de los transportes y las comunicaciones, especialmente en lo que concierne al desarrollo económico. Se prestará mayor atención a estos tipos y aspectos del transporte especialmente en la CEALO (por ejemplo, se proyecta construir una carretera asiática de Estambul a Singapur) y en la CEPAL. La Comisión Económica para Africa también dedicará un esfuerzo especial a los problemas del desarrollo de los transportes, que revisten primerísima importancia en todos los países de la región. La relación dada a las cuestiones relacionadas con los transportes en los países menos desarrollados responde al hecho de que los enormes adelantos realizados últimamente en lo que respecta a la tecnología de los transportes y de las comunicaciones, a los que se ha hecho referencia anteriormente, han beneficiado principalmente a los países desarrollados, pero han afectado en medida pequeña o muy desigual la economía interna y regional de la mayoría de las zonas insuficientemente desarrolladas. Si bien nadie niega la importancia de los transportes y de las comunicaciones como principal basamento de las nuevas sociedades industriales, queda aún mucho por hacer para que los progresos en materia de transportes y comunicaciones resulten económicamente factibles en los países que más los necesitan.

192. De los demás organismos a que se refieren las evaluaciones, la OMM piensa ampliar las actividades relacionadas con la aplicación de la meteorología a la aviación y a la navegación, en colaboración con la OACI y la OCMI respectivamente. El OIEA estudiará la propulsión nuclear de navíos, especialmente los aspectos relacionados con la seguridad, y se interesa en la elaboración de normas para el transporte de material radioactivo en condiciones de seguridad. La OMS continuará desempeñando el importante papel de facilitar el tráfico mundial mediante su Reglamento Sanitario Internacional, universalmente aceptado y que es objeto de constante revisión a fin de suprimir las prácticas obstructoras que resultan innecesarias a medida que van cambiando las circunstancias, y mediante su asesoramiento técnico sobre el transporte de mercaderías peligrosas. Se prevé que la UNESCO desempeñará un papel de suma importancia al suministrar asistencia técnica, en colaboración con la UIT y otros organismos competentes, con miras al desarrollo de los medios de información para las masas ³.

5. Problemas relativos al comercio internacional y a los productos básicos

193. El Consejo Económico y Social siempre ha estimado que la expansión en el comercio mundial constituye un factor de primera importancia para el mejoramiento del nivel de vida. El propósito que se tuvo con anterioridad de establecer un organismo especializado para el comercio

³ Se hallará más información sobre la labor desarrollada por la UNESCO en materia de información para las masas en la parte II, G: « Derechos humanos, incluso la libertad de información ».

internacional no se ha llevado a la práctica, pero en sus debates el Consejo ha podido tomar en cuenta los resultados logrados por las Partes Contratantes en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC) en los que se refiere a la disminución y estabilización de los aranceles.

194. El Consejo ha establecido dos órganos que se ocupan específicamente de los problemas relacionados con el comercio internacional y los productos básicos: el Comité Interino de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos (CICCIPB) y la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos.

195. Por intermedio del CICCIPB las Naciones Unidas, en colaboración con la FAO, el AGAAC y los diversos grupos especializados en determinados productos básicos, han fomentado las negociaciones intergubernamentales para tratar de un producto en particular. Se han organizado varias conferencias, a las que se han prestado servicios técnicos, y algunas de éstas han culminado en la concertación de nuevos acuerdos. Se ha procurado que participasen tanto los países importadores como los exportadores. Además, se han publicado varios estudios especiales, además de memorandums periódicos sobre hechos recientes en materia de productos básicos.

196. Con arreglo a la evaluación revisada de las Naciones Unidas, esta organización intensificará la labor sobre los problemas relacionados con el comercio y los productos básicos en los siguientes terrenos: *a)* las consecuencias comerciales de la integración regional y subregional, tanto dentro de la región como en el resto del mundo; *b)* el estudio de las causas de las excesivas fluctuaciones de los precios de los productos básicos primarios; medidas nacionales e internacionales para remediar esta situación y estudios de las tendencias a largo plazo de los precios de los productos básicos; *c)* el análisis de la experiencia adquirida cuando se procuró hacer aceptables, eficaces y duraderos los acuerdos sobre productos básicos; *d)* los estudios sobre las medidas propuestas, en la esfera nacional y en la internacional, para compensar la inestabilidad de los mercados y del comercio de productos básicos (estos estudios incluirán el análisis de los efectos que tienen las fluctuaciones económicas de los países industriales sobre los productos básicos); *e)* evaluaciones de la oferta y demanda probables de diversos productos básicos; y *f)* extensión de la asistencia técnica y de los servicios de asesoramiento, especialmente en lo que se refiere a la promoción del intercambio.

197. Se preparan series estadísticas, además de un Estudio sobre los Productos Básicos anual completo para uso de la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos en sus deliberaciones.

198. Puesto que en la labor de la FAO revisten esencial importancia la estabilidad y la expansión de los mercados internacionales de los productos básicos agrícolas y forestales, dicho organismo seguirá prestando mucha atención al estudio y análisis de los problemas de los productos básicos, y colaborará con varios organismos intergubernamentales que se ocupan de estos productos, tanto los comprendidos dentro de la estructura de la

FAO como los demás que le son ajenos (Convenio Internacional del Trigo, Convenio Internacional del Azúcar, AGAAC, etc.). Por ejemplo, la FAO impulsa la acción conjunta de grupos de países para la clasificación y normalización de los productos agropecuarios; asesora sobre cuestiones de comercialización; analiza la repercusión de las políticas nacionales e internacionales sobre la oferta, la demanda y los precios, y emprende estudios sobre el problema de los excedentes y los medios de emplearlos útilmente. Puede apreciarse la importancia de esta labor teniendo en cuenta que el comercio de productos agropecuarios representa unas cuatro quintas partes del valor del comercio total de productos básicos. La FAO piensa ampliar algo esta labor. También estudia las políticas nacionales de apoyo y estabilización de los precios de los productos agrícolas, y su repercusión sobre el comercio y mercados internacionales, a fin de elaborar de común acuerdo principios que puedan servir de pauta a los gobiernos.

199. Dado que las fluctuaciones en los precios de los productos básicos pueden afectar gravemente tanto los salarios como el empleo, la OIT señala que se preocupa mucho por la posible repercusión de los cambios del comercio internacional sobre la acción de mejoramiento social que desarrolla.

200. El comercio internacional es una de las cuestiones que más interesan a las comisiones económicas regionales. Por ejemplo, el Comité de Comercio de la CEALO examina constantemente el fomento del comercio, la simplificación de la organización aduanera, el arbitraje, la normalización y la celebración de ferias internacionales. Se prevé que esta labor se intensificará especialmente en lo que se refiere al comercio interregional, a la simplificación de los reglamentos y al arbitraje comercial. La CEE también cuenta con un Comité de Fomento del Comercio que constituye un foro paneuropeo para la discusión de estos problemas; es probable que sus actividades se intensifiquen especialmente en lo relativo a los aspectos jurídicos de la unificación de las prácticas comerciales, la unificación de las condiciones de venta de determinados productos, el seguro, la protección de los inventos técnicos, el arbitraje y la simplificación de los documentos comerciales.

201. Ya se ha hecho referencia a la importante idea de establecer un mercado regional en la América Latina. El Comité de Comercio de la CEPAL está concentrando sus actividades en este problema y en la cuestión conexas de los pagos. En efecto, es tanta la importancia que se asigna a los estudios y a las negociaciones encaminados al establecimiento de un mercado común, que puede considerarse a éste como la principal actividad de la CEPAL durante los años que se examinen. El primer órgano subsidiario de la CEPAL, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, cuenta entre sus objetivos el establecimiento de un mercado común en dicha región.

202. Entre los proyectos de la CEA figura el estudio de la repercusión de la Comunidad Económica Europea sobre el comercio de los países africanos, estudio que se emprenderá en consulta con la Secretaría de la CEE, el AGAAC y otras organizaciones internacionales. También se prevé la realización de varios estudios sobre el comercio interregional y sobre la posición de los productos básicos en los mercados mundiales.

203. Aunque, por definición, las comisiones regionales se interesan primordialmente por los problemas comerciales de sus propias regiones, deben ocuparse también de las relaciones comerciales entre las diversas regiones y es preciso que las comisiones conozcan sus respectivas actividades y que colaboren en los casos necesarios. Cada vez resulta más evidente que para poder resolver de manera realista algunos de los problemas económicos regionales de mayor importancia los mismos deben ser abordados de manera global y no meramente regional. Ello se aplica especialmente a los pagos, los mercados comunes, a las zonas de libre intercambio y a las políticas sobre productos básicos.

204. Conjuntamente con las actividades mencionadas hasta el momento, se suministra asistencia técnica (especialmente a cargo de las Naciones Unidas y de la FAO) en cuestiones vinculadas con el comercio, tales como la comercialización, el fomento del intercambio, los problemas de los productos básicos y el turismo. Las becas que conceden las Naciones Unidas para la formación en el empleo, dentro del AGAAC, constituyen un ejemplo de la colaboración entre las organizaciones, en el marco de este variadísimo programa.

C. DESARROLLO SOCIAL

205. En tanto que los programas económicos se ocupan de la producción, de los transportes y de la distribución de mercaderías, y persiguen el aumento de la riqueza material, los programas sociales se ocupan del bienestar de la familia y del individuo, y de los servicios destinados a promover directamente este bienestar. Naturalmente, a menudo resulta difícil trazar una línea divisoria y muchos programas pueden clasificarse en ambas categorías, como, por ejemplo, los de reforma agraria, productividad de la mano de obra, relaciones humanas en la industria, vivienda y planificación del medio físico, regulación de los precios, de obtención de datos sobre el empleo y la mano de obra, etc.

1. Población

206. Las Naciones Unidas son el organismo que más se ocupa de las cuestiones demográficas, pese a que la OMS naturalmente se interesa por las estadísticas vitales de nacimientos y decesos, y la OIT se ocupa de los problemas de la mano de obra y de la repercusión de las tendencias demográficas sobre el empleo. De la evaluación de las Naciones Unidas se desprende que el programa de esta Organización en materia demográfica se compone principalmente de estudios, conferencias y la capacitación de personal encargado de realizar estudios. La OMS, cuyo principal objetivo es la reducción de las tasas de mortalidad, sólo cuenta con programas para la difusión y utilización de datos, en lo que concierne a las tasas de nacimiento.

207. Algunos gobiernos aún no han advertido plenamente la magnitud de los cambios demográficos que se están produciendo o comienzan a

producirse en sus países, o la importancia de estos nuevos acontecimientos para el porvenir económico y social de sus países. Las estadísticas demográficas se cuentan entre la información más elemental de que debe disponerse para el análisis y la planificación económica y social, desde un punto de vista ya sea local, regional, nacional o mundial; sin embargo, para grandes regiones del mundo se carece de datos de esta clase, o la información de que se dispone no es fidedigna.

208. Durante los próximos cinco años el programa de las Naciones Unidas en materia demográfica se ampliará en los siguientes sentidos: 1) información sobre las tendencias demográficas y su relación con los problemas económicos y sociales; 2) estudios sobre la migración de zonas rurales a zonas urbanas en los países insuficientemente desarrollados; 3) estudios demográficos experimentales, en los que se demuestran a los gobiernos interesados los métodos de obtención y empleo de los datos demográficos; 4) asistencia a los gobiernos en la evaluación y utilización de los resultados de los censos de 1960 y 1961; 5) conferencias mundiales y seminarios regionales encaminados a fomentar el interés en los problemas demográficos y su comprensión.

209. La CEA, la CEALO y la CEPAL emprenderán varios proyectos vinculados con estas cuestiones. Por ejemplo, la CEPAL está prestando especial atención a las cuestiones demográficas relacionadas con la oferta de mano de obra y a las proyecciones y análisis demográficos que exige la programación económica. La CEALO considerará, en forma análoga, los efectos de las tendencias demográficas en relación con la mano de obra, la formación de capital y las inversiones, y la influencia del desarrollo económico en el crecimiento de la población. La CEALO y la CEPAL dedicarán preferente atención a la formación regional de demógrafos y a las investigaciones sobre la migración interna relacionada con la urbanización. La CEALO ha recomendado que a fines de 1961 o a principios de 1962 se celebre una Conferencia Asiática sobre Población que estudiará, entre otros temas, la utilización de los estudios demográficos en relación con los programas de desarrollo económico y social, y la experiencia que han obtenido los gobiernos en materia de programas de planificación de la familia y otros métodos para hacer frente a los problemas demográficos.

2. Vivienda, edificación y planificación del medio físico

210. En vista del carácter cada vez más grave que está asumiendo el problema de la vivienda en las regiones menos desarrolladas y de la incapacidad de los gobiernos para resolverlo mediante los métodos utilizados hasta el presente, los diversos organismos interesados han establecido recientemente un programa coordinado en materia de construcción de viviendas baratas y creación de servicios comunales conexos. Este programa comprende cinco esferas principales, en las que se emprenderán diversos tipos de actividad:

1) La elaboración, organización y administración de programas de construcción de viviendas baratas y creación de servicios comunales;

- 2) La movilización de los esfuerzos individuales y colectivos para aumentar el número de viviendas baratas;
- 3) Las instalaciones de servicios comunales;
- 4) El aumento de la productividad y de la capacidad de producción de la industria de la construcción; y
- 5) La educación y la capacitación.

211. Este programa, que comprenderá varios proyectos específicos, define los aspectos principales de la labor de las Naciones Unidas en esta materia durante los próximos cinco años. Se lo ejecutará mediante encuestas sobre los recursos disponibles para la construcción de viviendas baratas, estudios analíticos, proyectos experimentales y de demostración, seminarios, etc., sobre una base tanto nacional como regional; y especialmente mediante la asistencia que se prestará a los países en la organización de programas de construcción de viviendas baratas, la movilización de sus propios recursos humanos y materiales para los programas de trabajo y la reducción de los actuales costos de construcción.

212. Participan en este programa a largo plazo los siguientes organismos: las comisiones económicas regionales que se ocupan del aspecto económico, la OIT, que tiene a su cargo lo relacionado con el mejoramiento de la vivienda de los trabajadores y la elevación de la eficiencia de la industria de la construcción, la FAO, que presta su concurso en lo que se refiere a los recursos en madera y a la economía doméstica, y la OMS, que ayuda en lo relativo a la salud y al saneamiento del medio ambiente.

213. Mientras tanto las Naciones Unidas (Dirección de Asuntos Sociales) proseguirán otros programas, tales como los centros nacionales y regionales de vivienda (en colaboración con las comisiones económicas regionales) y la labor de planificación del ambiente y planificación regional, especialmente en lo relativo al desarrollo general. La CEE concentrará sus esfuerzos en la elevación de la productividad en la construcción, en el desarrollo urbano y urbanismo en la evaluación de las necesidades de vivienda, y en la normalización internacional y la especialización del equipo de construcción. La CEALO se propone dedicar atención preferente a la vivienda barata y a la reducción de los costos de construcción. El Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano, de la CEPAL, prevé estudios sobre las industrias de materiales de construcción, los costos de construcción, y la demanda de materiales de construcción, así como sobre las posibilidades de satisfacer la demanda con productos centroamericanos. La CEA piensa organizar una reunión técnica sobre el mejoramiento de la vivienda rural y de los servicios comunales dentro del marco de los programas africanos de desarrollo de la comunidad.

214. El problema de la vivienda de los trabajadores figura en el programa para el período de sesiones de 1960 de la Conferencia Internacional del Trabajo, y es posible que en 1961 la Conferencia decida preparar una recomendación sobre este tema. Además de desarrollar un programa de estudios e informes sobre la vivienda de los trabajadores, la OIT presta asistencia técnica en materia de productividad de la industria de la construcción, formación profesional y cooperativas de vivienda.

3. Sanidad

215. En gran medida, el terreno de la sanidad se identifica con las actividades desarrolladas por la OMS. Esta organización establece una diferencia entre la labor de índole « internacional » y las actividades encaminadas a colaborar en la solución de los problemas « nacionales ». Durante el período que se considera, se ampliarán considerablemente las actividades internacionales en materia de investigación sanitaria. En 1958, a los 10 años del establecimiento de la OMS, era evidente que ya se hallaban bien afirmados los trabajos de la Organización en lo que se refiere a la lucha contra ciertas enfermedades y el fomento de ciertas formas de actividad sanitaria, pero también se advirtió que en otros aspectos para poder elevar el nivel de salubridad en el mundo será cada vez más necesario adquirir nuevos conocimientos. En muchos casos, los países no pueden por sí solos adquirir estos conocimientos y es necesario que la colaboración internacional complemente los programas de investigación médica de los países. El programa intensificado de investigaciones médicas de la OMS se ocupará principalmente de las enfermedades transmisibles — especialmente las que predominan en los trópicos — y de las enfermedades causadas por virus, los problemas de nutrición, el cáncer, las enfermedades cardiovasculares, los problemas sanitarios que se plantean como consecuencia del empleo de radiaciones ionizantes y los estudios sobre genética humana.

216. La OMS confía en que mediante servicios tales como la unificación de las técnicas y las nomenclaturas, y el establecimiento de centros internacionales de referencia para la identificación de materiales (por ejemplo, virus, tumores, etc.), podrá lograrse que los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en los diversos países sean más comparables que hasta ahora.

217. Entre las actividades actuales de la OMS, de alcance internacional, se cuentan: la información internacional sobre la propagación de enfermedades epidémicas y los reglamentos internacionales sobre cuarentena; la compilación y el análisis de estadísticas sanitarias sobre una base mundial; el establecimiento de normas internacionales, y la publicación y mantenimiento al día de textos tales como la *Farmacopea Internacional* y la *Clasificación Internacional de Enfermedades, Traumatismos y Causas de Defunción*, cuya octava revisión aparecerá en 1965. En su labor estadística la OMS colabora estrechamente con las Naciones Unidas, la OIT y la UNESCO. Otro de los programas a largo plazo que se ejecutará durante el período considerado es el de la estandarización biológica (establecimiento de preparados internacionales de referencia para vacunas, sueros, hormonas y antibióticos, sustancias que, debido a su compleja naturaleza biológica, no pueden ser ensayadas químicamente). Se establecerán normas internacionales para todos los preparados biológicos importantes.

218. Las relaciones entre la radiación y la salud constituyen un tema muy complejo del que se ocupará no sólo la OMS sino también las Naciones Unidas, la OIT, la FAO y la UNESCO y, naturalmente, el OIEA, por lo que se plantearán problemas de coordinación. Por una parte, las radiaciones pueden emplearse en medicina para fines terapéuticos y de dia-

gnóstico. En las investigaciones clínicas, el empleo de los isótopos como indicadores, permite comprender muchos procesos metabólicos, hace factibles muchas técnicas de diagnóstico totalmente nuevas y constituye el tratamiento preferido para algunos tipos de cáncer y de enfermedades de la sangre. Durante los años a que se refiere el presente informe, el OIEA y la OMS emprenderán nuevas investigaciones en esta materia y asistirán directamente a los gobiernos. Como ocurre con tantos otros temas estudiados en las evaluaciones, la falta de personal calificado constituirá uno de los principales obstáculos. También resulta caro y escaso el equipo, y en muchos de los países que mayor precisión tendrán de isótopos, se carecerá de las divisas necesarias para importarlas. Por otra parte, las radiaciones plantean problemas sanitarios. La OMS, el OIEA y la OIT colaborarán en sus respectivas esferas de acción para establecer normas de protección y crear los servicios de capacitación necesarios.

219. Las principales actividades de la OMS con respecto a los « problemas nacionales » pueden dividirse en tres grupos principales: el fortalecimiento de los servicios sanitarios de los diversos países; las medidas de lucha contra las enfermedades, y enseñanza y formación de personal profesional y auxiliar.

i) *El refuerzo de los servicios sanitarios de los países*

220. El tipo de asistencia que necesitará cada país para desarrollar sus servicios sanitarios dependerá, en medida considerable, del grado de desarrollo económico que haya alcanzado. En tanto que, por lo general, los países muy desarrollados no solicitarán asistencia práctica salvo para cuestiones muy nuevas y especializadas, los países en vías de desarrollo o insuficientemente desarrollados necesitarán asistencia directa para la planificación y organización de los servicios sanitarios.

221. En materia de administración sanitaria, la labor de la OMS se inspira cada vez más en el concepto de los servicios integrados, en contraposición a que se prestan independientemente en ciertos terrenos limitados. Este principio implica una integración de los servicios preventivos y curativos en todos los niveles, desde la unidad sanitaria básica o el hospital rural, hasta la administración central; permite que toda la población disponga, en el plano local, del máximo de servicios, y que se pueda contar con una dirección y planificación técnicas competentes por parte de la administración sanitaria tanto central como intermedia. En el período considerado, gran parte de la labor de la OMS consistirá en coadyuvar al establecimiento de tales servicios. A juicio de la OMS, es indispensable que su asistencia permita al país interesado adoptar las medidas adecuadas para establecer un servicio sanitario nacional equilibrado e integrado.

222. Puesto que los resultados de un programa sanitario dependen de la medida en que se realicen esfuerzos coordinados en otros terrenos, como por ejemplo, en materia de enseñanza, nutrición, vivienda y desarrollo económico general, la OMS está procurando favorecer, con su asistencia, la coordinación de las actividades sanitarias de un país con la acción en la esfera económica y social, dentro del marco de un programa socioeconómico general.

223. Entre los diversos proyectos de importancia previstos para el período considerado, se cuentan: el desarrollo de un sistema de autoevaluación de las condiciones sanitarias locales en los diversos países; la asistencia a varios países para la organización de laboratorios en los diversos niveles de la administración nacional; una encuesta sobre los servicios de estadísticas demográficas y sanitarias de los diversos países, a fin de elaborar un programa de asistencia a largo plazo para los países; y una campaña encaminada a abastecer a la población de agua potable en cantidad suficiente.

224. Se prevé que dentro del período considerado, los gobiernos solicitarán la asistencia de la OMS a fin de integrar en programas más amplios las campañas emprendidas contra enfermedades específicas y los servicios especializados.

ii) *Medidas de lucha contra las enfermedades*

225. La OMS continuará en su lucha para erradicar, sobre una base mundial o regional, las enfermedades transmisibles. A juicio de la organización, es fundamental que no se ceje en la labor de erradicación del paludismo, pues una disminución de los esfuerzos en esta etapa crítica podría provocar una pérdida irreparable. La resistencia adquirida por el mosquito de la que tienen pruebas cada vez más numerosas, compromete el éxito del programa. A fines de 1958 vivían en regiones palúdicas 1.260.507.000 personas; de ellas 283.337.000 han sido liberadas de la enfermedad por aplicación de medidas de erradicación. En la actualidad unos 650.000.000 de personas viven en regiones donde se han emprendido proyectos de erradicación que han alcanzado diversas etapas de desarrollo.

226. En el período abarcado por el presente informe, la OMS piensa incrementar la asistencia que presta a los gobiernos para la erradicación mundial de la viruela. Se continuará asistiendo en la lucha contra las muchas enfermedades cuya erradicación aún no resulta factible. La OMS se compromete a colaborar no sólo en estas actividades mundiales, sino también en el establecimiento del mecanismo nacional e internacional adecuado que permita consolidar y mantener los resultados logrados.

227. En vista del interés mundial que existe en la actualidad por la lucha contra varias enfermedades no transmisibles, especialmente las enfermedades degenerativas del corazón y de la circulación y los tumores malignos, se prevé que los gobiernos solicitarán ayuda en estos terrenos.

iii) *Enseñanza y formación de personal profesional y auxiliar*

228. Seguirá asignándose gran prioridad entre las actividades de la OMS a la enseñanza y formación de personal profesional y auxiliar. La falta de personal debidamente capacitado dificultará, durante muchos años, el desarrollo de programas sanitarios en muchos países. La OMS procura remediar esta escasez aumentando las oportunidades para la formación de personal docente y tratando de atraer a la docencia médica personas que reúnan las debidas condiciones. Procura mejorar el tipo y la calidad de la enseñanza que se imparte a los estudiantes y recomienda que se preste

mayor atención al aspecto preventivo y a la importancia que las condiciones sociales y el medio ambiente tienen en relación con la salud y las enfermedades.

229. Durante el período que se considera se prestará mayor atención a la formación de personal auxiliar, puesto que se trata de una de las necesidades más urgentes, no sólo en los países donde el empleo de este personal permite remediar la falta de personal plenamente calificado, sino también en los países desarrollados, donde los auxiliares también resultan indispensables. Gozará de prioridad la formación de aquellas personas encargadas de la capacitación de auxiliares en sus propios países.

230. Durante el período, la OMS continuará desarrollando sus programas de becas, sus servicios de asesoramiento, la asistencia a las instituciones de enseñanza y el intercambio de información científica, a fin de que los países estén en condiciones de conocer sus propias necesidades y de adoptar las medidas exigidas por las condiciones nacionales y locales.

231. En lo que se refiere a los programas sanitarios en general, se mantendrá una estrecha colaboración entre la OMS y el UNICEF, cuyas actividades se complementan. Los proyectos sanitarios que reciben asistencia del UNICEF se emprenden por mutuo acuerdo y reciben la aprobación técnica de la OMS. Se reúne con regularidad un Comité Mixto UNICEF/OMS de Política Sanitaria. La OMS y la FAO colaboran especialmente en los problemas de nutrición y en la lucha contra las zoonosis (enfermedades transmisibles entre animales y hombres). La OMS y la OIT colaboran en materia de higiene de trabajo, y han creado un comité especial de expertos. En lo que se refiere a la rehabilitación de los impedidos, coordinan sus actividades las Naciones Unidas (incluido el UNICEF), la OIT, la UNESCO y la OMS.

4. *Nutrición*

232. La nutrición es un problema que interesa de cerca tanto a la FAO y la OMS como al UNICEF. Naturalmente, el mayor consumo de alimentos y el mejoramiento de la nutrición constituyen dos de los principales objetivos que persigue la FAO con su labor en materia de producción agropecuaria, descrita anteriormente.

233. Durante el período a que se refiere este informe, la FAO se ocupará conjuntamente con la OMS, de evaluar las necesidades y problemas de nutrición y de asesorar a los gobiernos sobre el establecimiento y ejecución de las políticas nacionales de alimentación y nutrición. Se prevé una gran intensificación de las actividades de este tipo. La OMS se encargará principalmente de estudiar la relación entre la mala salud y la nutrición deficiente, en tanto que la FAO colaborará mediante el estudio y el análisis del consumo de alimentos.

234. Para resolver los problemas de la nutrición es necesario no sólo aumentar la producción de alimentos, sino también desarrollar una acción educativa, puesto que la nutrición deficiente es, en parte, una consecuencia de malos hábitos y de la ignorancia. En estas actividades educativas, la

FAO, la OMS y el UNICEF actúan en estrecha colaboración. Hay el propósito de intensificar considerablemente las actividades de educación dietética durante el período considerado. Para esta labor deberán tenerse en cuenta los alimentos de que se dispone en el país y los factores nacionales de índole económica, social y cultural que influyen sobre el consumo. Se abordará el problema simultáneamente en varios de sus aspectos. Por ejemplo, puesto que es fácil interesar a los niños en los alimentos, se procurará influir a través de las escuelas sobre los hábitos alimentarios y el consumo de alimentos de la población. Los programas de economía doméstica permitirán mejorar la elaboración, el almacenamiento y la preparación doméstica de alimentos, así como el régimen de alimentación familiar. También podrán utilizarse los programas de desarrollo de la comunidad para orientar a la población en lo que refiere al mejoramiento del régimen alimenticio y de los métodos locales de elaborar y almacenar los alimentos. La concesión de becas de ampliación de estudios permitirá que el personal que se dedica a la medicina y los miembros de otras profesiones se especialicen en nutrición.

235. Ya no se discute la utilidad de los programas de alimentación complementaria para mejorar el nivel de nutrición de ciertos grupos de la población, especialmente de las madres, lactantes y niños, en especial cuando estos proyectos se vinculan a programas educativos. En este terreno, los organismos internacionales asesoran sobre el empleo de los alimentos de que se dispone en el país, y suministran alimentos traídos del exterior, como ocurre en los programas patrocinados por el UNICEF.

236. La alimentación inadecuada es uno de los principales problemas que se plantean a los niños de los países insuficientemente desarrollados, y, en consecuencia, es una de las cuestiones por las que más se preocupa el UNICEF. Los donativos de leche descremada han permitido ampliar considerablemente la alimentación complementaria de madres, lactantes y niños por intermedio de centros sanitarios y de escuelas. Sin embargo, se prevé una disminución en el suministro de excedentes de leche, por lo que será preciso que los países aceleren sus planes para hacer frente a los programas con recursos locales. El UNICEF y la FAO se proponen prestar mayor asistencia a los países a fin de desarrollar la elaboración industrial de la leche. Conjuntamente con la OMS, están fomentando tanto estas operaciones como la utilización de otros alimentos ricos en proteínas que, además de ser apropiados para niños pequeños, resultan relativamente baratos, especialmente la harina de pescado y las harinas de tortas de semillas oleaginosas. También se destinará mayor ayuda a la formación, en materia de nutrición, de todo el personal que participa en los programas nacionales; desde quienes los dirigen y fiscalizan a quienes los ejecutan.

5. Enseñanza

237. En cierto sentido, podría afirmarse que la mayor parte de las actividades prácticas que en el orden económico y social desarrollan las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas son de enseñanza. Por cierto lo son todos los programas de becas, las misiones de asistencia técnica, el

establecimiento de institutos de capacitación y la publicación de trabajos técnicos. En el sentido más formal de la palabra, la enseñanza incumbe primordialmente a la UNESCO.

238. La UNESCO continuará prestando especial atención a la expansión de los sistemas de enseñanza de los países insuficientemente desarrollados. En la América Latina, el proyecto principal decenal relativo a la Extensión de la Enseñanza Primaria entrará en 1961 en su tercer bienio, y alcanzará su máximo desarrollo durante el período considerado. Este proyecto se desarrolla mediante escuelas normales asociadas, seminarios regionales y la concesión de becas, y tiene como principal objetivo la formación de maestros. La mayor expansión del programa ordinario de la UNESCO en 1961-1962 obedecerá a las nuevas propuestas de proyectos análogos para otras partes del mundo, cuando se las adopte. En el invierno de 1959-1960 se celebraron reuniones de representantes de los gobiernos de países asiáticos (en Karachi), de países árabes (en Beirut) y de países del África tropical (en Addis Abeba) con el objeto de elaborar estos proyectos dentro del marco de los planes de largo alcance de los países respectivos.

239. Para atender a la necesaria expansión de la enseñanza profesional y técnica de carácter secundario y superior se han celebrado otras conferencias similares con fines de planificación, se ha solicitado asistencia al Programa Ampliado de Asistencia Técnica y se han presentado propuestas al Fondo Especial para el establecimiento de institutos de enseñanza técnica superior. A principios de 1960 ya se había prestado asistencia a varios institutos de este tipo, estando a cargo de la UNESCO las actividades de ejecución.

240. La UNESCO también concederá más atención al fomento de la enseñanza superior en los Estados miembros de la misma. Se apoyará la labor de fomento de la enseñanza y de las investigaciones de nivel universitario en lo que respecta a las ciencias naturales, sociales y a las humanidades, con el mejoramiento de los aspectos administrativos e institucional de las universidades, y con el estudio de los problemas que deben enfrentar éstas, no sólo como parte del sistema de enseñanza del país sino también como elemento de su estructura socioeconómica.

241. En todos los niveles, y de manera más general, la UNESCO continuará promoviendo el mejoramiento de la enseñanza y la solución de otros problemas educativos de importancia internacional. Con este fin, se ensanchará el centro de documentación dentro del marco del Centro de Intercambios de Educación de la UNESCO, a fin de que pueda suministrar la información necesaria para los diversos programas educativos de la UNESCO. Se continuará el intercambio sistemático de información sobre acontecimientos de importancia relacionados con la enseñanza, especialmente mediante la publicación del *World Survey of Education* (enseñanza secundaria en 1960, enseñanza superior en 1963), y prestando mayor asistencia a los Estados miembros para la creación o mejoramiento de centros de documentación en los respectivos países. También se intensificará la colaboración con las organizaciones internacionales no gubernamentales interesadas en la enseñanza. Se prestará más atención al mejoramiento de

los planes de estudio y de los métodos didácticos; con este fin, se procurará que los centros de investigación pedagógica de los países y los centros internacionales, tales como el Instituto de Educación (UNESCO) de Hamburgo y el Instituto Internacional de Estudios sobre el Niño de Bangkok, realicen investigaciones paralelas, prestando especial atención a los problemas de la enseñanza de idiomas (inclusive el empleo de la lengua vernácula), el empleo de medios audiovisuales y otros problemas críticos para cuya solución es preciso llevar a cabo investigaciones en el plano internacional.

242. En virtud de su Constitución, la UNESCO está consagrada a la promoción de los derechos humanos por intermedio de la educación, y al fomento de la educación para la comprensión internacional. En la primera cuestión se actuará especialmente por medio de instrumentos internacionales relacionados con la discriminación en materia educativa (sobre los que decidirá en la Conferencia General en 1960) y de un programa intensificado para el igual acceso de las mujeres y de las niñas a la educación. La educación para la comprensión internacional se relacionará con dos temas principales: la enseñanza sobre las Naciones Unidas y la comprensión mutua de los valores culturales de Oriente y Occidente. En esta materia los proyectos de escuelas asociadas, en los que participaban en 1959 más de 200 escuelas e instituciones normales de 40 países, constituirán uno de los principales instrumentos para favorecer las experiencias prácticas en el aula.

243. En lo que se refiere a la enseñanza extraescolar, se continuarán los proyectos tanto nacionales como regionales y las actividades de índole internacional general, tal como los estudios internacionales, los seminarios y los programas de becas. Se insistirá en un programa amplio para la educación general de la comunidad, que comprenderá a adultos y a jóvenes y tanto a quienes poseen como a quienes carecen de instrucción escolar.

244. Con arreglo a su política general de integrar el desarrollo de la enseñanza dentro del conjunto del desarrollo económico y social, la UNESCO asigna atención preferente a las relaciones existentes entre la « educación fundamental » y el desarrollo de la comunidad. Se continuará prestando ayuda a los centros regionales de educación fundamental en Pátzcuaro (México) para América Latina, y Sirs-el-Layyan (República Árabe Unida, Egipto) para los Estados árabes, y progresivamente se irán orientando las actividades de estos centros hacia el desarrollo de la comunidad. También se apoyará el establecimiento de instituciones y programas tales como escuelas para adultos, departamentos de extensión universitaria, clubs para trabajadores, hosterías para jóvenes, y centros de capacitación de dirigentes. En el Asia meridional se publicará una serie de libros sobre temas de actualidad con arreglo a un programa para fomentar e intensificar la preparación y producción de material de lectura para los recién alfabetizados. Se fomentará el desarrollo de los servicios de bibliotecas por medio de seminarios regionales, cursos de capacitación, proyectos de demostración y la publicación de manuales y esquemas técnicos para bibliotecarios.

245. En 1960 se celebrará una conferencia mundial sobre la enseñanza de adultos. Estudiará los tipos de enseñanza de adultos y los correspondientes métodos didácticos y los evaluará con relación al desarrollo de los

medios de información para las masas, los recursos disponibles y las tendencias que se manifiesten en la coordinación de los esfuerzos particulares y oficiales. Se consolidará la labor de la conferencia mediante seminarios regionales y grupos de estudio. Se prestará asistencia a proyectos tanto gubernamentales como no gubernamentales para la enseñanza de jóvenes y de adultos. Se prestará más atención a las investigaciones y a los estudios experimentales, que versarán principalmente sobre la psicología de los adolescentes y la adaptación social de los jóvenes.

246. Tanto en los países desarrollados como en los insuficientemente desarrollados ha sido motivo de preocupación el lugar asignado a la enseñanza de las ciencias en los establecimientos de enseñanza. El problema reviste caracteres particularmente graves en muchos países no industrializados donde es muy grande la necesidad de técnicos prácticos (ingenieros y especialistas en ciencias aplicadas), y donde los establecimientos de enseñanza son a todas luces inadecuados para formar esta personal. El bajo nivel de la enseñanza de las ciencias en las universidades se debe, en considerable medida, a las deficiencias que presentan las escuelas secundarias. Esta situación obedece no sólo a la falta general de buenos profesores secundarios de ciencias y a lo inadecuado del material para la enseñanza de las ciencias, sino también a la considerable discrepancia que existe entre la manera de pensar del alumno en su vida cotidiana y la que debe asumir en la clase de ciencias. La UNESCO piensa ayudar a los países que enfrentan este problema facilitándoles los últimos métodos de enseñanza de las ciencias, organizando conferencias regionales en que se puedan examinar los problemas comunes que plantea la enseñanza de las ciencias, creando cursos de repaso para los profesores de determinadas ciencias, y fomentando el interés popular por las ideas científicas mediante exposiciones científicas ambulantes y la traducción de las mejores obras de divulgación científica.

247. Además, en lo que se refiere a la enseñanza técnica de nivel universitario, la UNESCO asesora sobre los planes de estudio, la adquisición del equipo de laboratorio y la selección del personal profesional principal a varias de las instituciones técnicas que se están creando con ayuda del Fondo Especial. Fomenta el establecimiento de vínculos entre los institutos de los países menos desarrollados, a los que asiste en la formación de ingenieros y hombres de ciencia, y las principales escuelas y asociaciones de ingeniería de los países más industrializados.

248. En cumplimiento de sus deberes constitucionales, la OIT ha emprendido un programa de educación obrera que prevé que, de solicitarlo las organizaciones de trabajadores, se establecerá una estrecha colaboración con ellas y se les prestará asistencia directa. Conforme a dicho programa se facilitarán conferenciantes y material informativo sobre cuestiones laborales, se enviarán misiones de expertos para que asesoren sobre la labor de los organismos que se ocupan de la educación obrera, se organizarán seminarios y cursos de capacitación, se otorgarán becas a afiliados de los sindicatos, y se establecerá un servicio de préstamo de películas cinematográficas y de proyección fija. Otro de los servicios que presta la OIT es la publicación y distribución de medios de enseñanza sobre los principales temas de su competencia. Se piensa ampliar este servicio a fin de que comprenda publica-

ciones sobre negociaciones colectivas, la prevención de accidentes, la higiene del trabajo, los salarios, la formación profesional y otros temas. La organización piensa publicar un amplio Manual sobre Educación Obrera y colabora con la UNESCO en la preparación de folletos simplificados sobre temas laborales para trabajadores recién o semi alfabetizados.

249. La propuesta de establecer en Ginebra un centro internacional para educación en problemas sociales y de trabajo, constituye un aspecto importante de la labor de la OIT en materia de enseñanza durante el período considerado. Este instituto permitirá reunir a personas que cuentan con experiencia en los problemas laborales vinculados con la administración, los sindicatos, la administración pública, las profesiones liberales, la enseñanza, etc., a fin de analizar y discutir los principales problemas de la política laboral. Se insistiría sobre todo en el análisis de los problemas y en la elaboración de políticas encaminadas a resolverlos, más bien que en la determinación de métodos técnicos. Se respaldaría la labor educativa del instituto fomentando las investigaciones en los casos necesarios, y éste podría aprovechar la labor realizada ya por muchos institutos y organismos de investigación de los diversos países.

250. Se ha señalado anteriormente que el suministro de ayuda para la enseñanza y formación profesional es parte de la labor de todas las organizaciones de la familia de las Naciones Unidas, dentro de su respectiva esfera de acción. Todo indica que durante el quinquenio a que se refiere este informe estas actividades adquirirán más importancia. Al igual que en el pasado, la asistencia suministrada en este terreno comprenderá la concesión de becas, la organización de seminarios, cursos de capacitación e institutos, etc. En el momento actual, el programa de becas y de intercambio de hombres de ciencia del OIEA constituye la principal actividad práctica de dicho organismo. Ya se ha mencionado la importancia que asigna el programa de la OMS a la enseñanza y formación profesional de personal sanitario (así como la importancia que tiene la educación del público en general para lograr adelantos en materia sanitaria y para mantenerlos). La FAO se propone dar gran impulso a la enseñanza agrícola, concediendo, por ejemplo, ayuda especial a las escuelas de agronomía, a fin de mejorar los servicios y contratar a personal especializado en la formación de técnicos de divulgación agrícola.

251. Las Naciones Unidas, que han establecido institutos regionales de formación profesional en materias tales como estadística, demografía, administración pública y vivienda, además de crear un programa para la capacitación de economistas africanos en la Sede, piensa continuar las actividades de este tipo. La CEPAL, conjuntamente con el PAAT, ampliará su Centro de Capacitación en economía del desarrollo. La CEALO suministrará capacitación en el empleo para economistas, y la CEE ampliará su programa de capacitación en el empleo. Conjuntamente con la UNESCO, la CEPAL y la CEALO emprenderán una encuesta sobre la enseñanza de la economía en sus respectivas regiones, con miras a capacitar a más economistas para las necesidades concretas del desarrollo económico. Como se señalara anteriormente, el establecimiento de institutos de capacitación constituye una de las principales funciones del Fondo Especial. El Organismo

Internacional de Energía Atómica, en colaboración con otros organismos interesados, ha organizado varios cursos de capacitación y piensa dictar otros en materias tales como las aplicaciones de los radioisótopos en la agricultura y en medicina, los reactores, la radiofísica sanitaria y la protección contra las radiaciones y el empleo del método del carbono 14 para la determinación de edades en las investigaciones arqueológicas.

6. *Condiciones generales de trabajo y empleo*

252. Una de las principales actividades de la OIT, desde su creación, ha sido el fomento de medidas para el progresivo mejoramiento de las condiciones de trabajo. La mayor parte de los convenios y recomendaciones internacionales de trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, y de las resoluciones aprobadas por los órganos auxiliares, se refieren a diversos aspectos de este problema, tales como la reglamentación de las horas de trabajo, incluido el trabajo nocturno; el descanso semanal; las vacaciones retribuidas, los salarios mínimos; el principio de la igualdad de salario por trabajo igual; la protección de los salarios contra reducciones injustificadas; la seguridad e higiene en el lugar de trabajo; la protección de las mujeres y de los menores que trabajan; el derecho de los trabajadores a organizarse y a negociar colectivamente, y la inspección laboral. La OIT seguirá desarrollándose estas actividades y pueden precisarse ya algunos extremos de su acción:

- i) En el futuro inmediato se prestará especial atención al fomento de un programa para la progresiva reducción de las horas de trabajo, a fin de llegar, como norma social, a la semana de trabajo de 40 horas, sin dejar de tener debidamente en cuenta los niveles de desarrollo económico alcanzado por los distintos países y las diversas prácticas seguidas en ellos en lo que respecta a la reglamentación de las horas de trabajo — vía legislativa, negociación colectiva u otros medios. La Conferencia Internacional del Trabajo examinará este problema en 1960 y 1961 con miras a la adopción de un instrumento internacional.
- ii) En materia de salarios, la futura labor de la OIT abarcará dos aspectos. Por un lado, tratará de lograr que se apliquen lo más generalmente posible los convenios existentes sobre salarios mínimos, igualdad de salarios por salario igual y la protección del salario. Por el otro, se continuarán las investigaciones y los estudios a fin de preparar informes y publicaciones que sirvan de norma a los gobiernos. Uno de estos será un amplio estudio sobre las relaciones entre los salarios y la estabilidad económica. Otros se ocuparán de temas tales como los sistemas de reglamentación de los salarios, las diferencias entre los salarios de hombres y mujeres y los problemas especiales que plantean los salarios en los países insuficientemente desarrollados.
- iii) En materia de seguridad e higiene en el trabajo ya se han adoptado varias normas internacionales, pero también existen serias lagunas que la OIT procurará llenar en lo futuro, por ejemplo en lo que

se refiere a la agricultura, la industria forestal y la ingeniería civil. Al mismo tiempo, y como consecuencia de los rápidos cambios tecnológicos, deberán ponerse al día las normas existentes. Es probable que en 1960 se adopte un instrumento internacional sobre la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes.

Además de establecer normas, la organización preparará manuales y difundirá información técnica para promover la seguridad en el trabajo. Se efectuarán estudios sobre los problemas críticos en esta materia. La OIT ha creado un Centro Internacional de Formación sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo en colaboración con la Asociación Internacional de Seguridad Social y varias organizaciones nacionales e internacionales. Las cuestiones de higiene y seguridad seguirán formando parte del programa de asistencia técnica de la OIT, especialmente en lo que se refiere a la organización de seminarios y ciclos de estudio regionales, y al igual que en el pasado, se mantendrá la colaboración con la OMS.

La OMS se interesa en la higiene del trabajo no sólo debido a los problemas de enfermedad e incapacidad que se producen como consecuencia de malas condiciones de trabajo sino también por el hecho de que con frecuencia la invalidez profesional obedece a factores extraños al trabajo, tales como agentes de infección y factores emotivos en el hogar. La OMS asigna especial importancia al establecimiento, en colaboración con la OIT, de institutos de higiene del trabajo en los que actuarían equipos de especialistas en varias disciplinas.

- iv) En los que se refiere a las condiciones de empleo de la gente de mar, el programa de la OIT comprende estudios sobre la tripulación de barcos, las consecuencias sociales de la aplicación de la propulsión nuclear a los buques, y el acondicionamiento de aire en relación con el alojamiento de la tripulación. La OIT también emprenderá un estudio de alcance mundial sobre los servicios de asistencia social existente para la gente de mar, a fin de presentar propuestas encaminadas a lograr una cooperación internacional eficaz en esta materia. En colaboración con la OMS, la OIT sigue prestando atención a la salud de la gente de mar.
- v) Ultimamente, la OIT ha elaborado un nuevo y amplio programa de actividades para trabajadores no manuales. Es éste un sector que ha experimentado un gran desarrollo en los últimos años. El programa incluirá el estudio de los problemas que se plantean como consecuencia de los cambios tecnológicos en este sector, de los problemas de empleo y desempleo de trabajadores no manuales de más edad, y la investigación del grave problema que plantea el desempleo de personas con instrucción en los países en vías de desarrollo. La forma y el tenor del contrato de empleo en el trabajo no manual, ciertos problemas de seguridad social y las condiciones sanitarias e higiénicas de tiendas y oficinas también forman parte del programa. Es posible que este último tema se incluya en el programa de una de las próximas reuniones de la Conferencia, para la eventual adopción de normas internacionales.

Además de los problemas que afectan a los trabajadores no manuales en general, la OIT estudiará los referentes a determinadas categorías de dichos trabajadores, entre los que se cuentan el personal técnico y el personal dirigente, los periodistas, los trabajadores del sector de la distribución y los inventores asalariados, así como ciertos problemas del personal de la administración pública y, en particular, los del personal docente. Se examinará la situación del personal de la administración pública con respecto a las condiciones de trabajo y a la estabilidad del empleo, al régimen de remuneración y al estatuto profesional, así como al derecho de sindicación y de negociación colectiva. La OIT también continúa su labor, que desarrolla en colaboración con la UNESCO y la Unión de Berna, a fin de llegar a un instrumento internacional conjunto que proteja los derechos de los ejecutantes.

253. Como se señalara en otra parte de este informe, la Conferencia de 1960 examinará en términos generales los futuros programas de este organismo, que se vinculan a las condiciones de vida y de trabajo en las regiones rurales.

7. Seguridad social

254. En lo fundamental, la seguridad social pertenece al campo de acción de la OIT, pese a que tanto las Naciones Unidas como la OMS se interesen decididamente por la cuestión. La OIT piensa seguir desarrollando convenios y recomendaciones internacionales en esta materia. Deberán revisarse los convenios internacionales de antes de la guerra a fin de tomar en cuenta las nuevas circunstancias y los nuevos tipos de seguridad social que han surgido. Durante los próximos años, la OIT piensa establecer nuevas normas de seguridad social para los trabajadores migrantes y extranjeros, a fin de garantizarles el mismo trato que a los nacionales y asegurar el mantenimiento de los derechos en vías de adquisición y el pago de prestaciones en el extranjero. Proseguirá y ampliará los diversos programas de seguridad social, incluidos los proyectos de investigación, que ha estado desarrollando sobre una base regional, especialmente en Europa. El programa de seguridad social de la OIT para las regiones menos desarrolladas adquiere más importancia a medida que se industrializa un número creciente de países. La OIT suministrará asistencia técnica a algunos de los países comprendidos en esta categoría en relación con el planeamiento y establecimiento de sistemas de seguridad social. Sin embargo, muchos de estos países ya han apropiado leyes de seguridad social y en estos casos, el principal objetivo de la OIT consistirá en asesorar y colaborar en la aplicación práctica de las medidas legislativas, inclusive la ampliación de los planes existentes para que comprendan a nuevas categorías de la población, el mejoramiento de la administración de los planes y el mantenimiento de su equilibrio financiero. La OIT piensa complementar esta parte de su programa de seguridad social mediante seminarios y reuniones técnicas, a fin de capacitar y ayudar a los técnicos y administradores de seguridad social.

255. Gran parte de la labor desarrollada por las Naciones Unidas con anterioridad, en lo que concierne a medidas económicas de ayuda a la

familia y medidas destinadas a grupos que presentan necesidades especiales (por ejemplo, las personas de edad, los inválidos), se refieren a tipos de asistencia pública o social que caen bajo el epígrafe general de seguridad social. Sin embargo, las Naciones Unidas han ido prestando cada vez menos atención a este tipo de actividad, al dedicarse de preferencia a los problemas de las regiones menos desarrolladas, donde no es posible prestar una ayuda económica sustancial a los menesterosos porque los poderes públicos carecen de los recursos necesarios; se ha comenzado, por lo tanto, a insistir en los diversos medios que permiten mejorar el nivel de vida familiar de dichos países.

256. Este cambio de orientación obedece a que se reconoce la imposibilidad de establecer sistemas completos de seguridad social, basados en las características de los países industriales, en regiones que carecen de recursos financieros y administrativos y cuyas poblaciones aún no poseen la instrucción mínima necesaria.

257. La OMS se interesa en la cuestión del costo de los servicios médicos, cuyo constante crecimiento en la mayoría de los países ha provocado una mayor participación de los gobiernos en el financiamiento, la organización y administración de los servicios médicos. Cuando los servicios médicos constituyen una forma de seguro o están directamente a cargo del Gobierno, constituyen un tipo de seguridad social. La OMS tiene el propósito de realizar en colaboración con las Naciones Unidas y la OIT un estudio a largo plazo basado en datos obtenidos en diversos países, que tienen criterios diferentes acerca de la función del Gobierno frente al seguro de enfermedad y la atención médica, y que se hallan en etapas diferentes del proceso de desarrollo económico y social.

8. *Servicios sociales y defensa social*

258. Desde la creación de la Organización, las funciones de asesoramiento en materia de bienestar social han constituido una de las actividades de las Naciones Unidas. En efecto, algunas de dichas funciones en esta materia ya habían correspondido a la Sociedad de las Naciones (con respecto a los niños) y de la UNRRA. Inicialmente se procuró proteger a los niños y a otros grupos especialmente necesitados, tales como los ancianos, los migrantes, etc. Los primeros programas de bienestar social de las Naciones Unidas tenían como objeto asistir a estos grupos especiales. Al asignarse más importancia al progreso de los países menos desarrollados desde el punto de vista económico, también se modificó la orientación de los programas de servicio social.

259. La cuestión de la orientación de los servicios sociales con respecto a la evolución de los países menos desarrollados ha pasado a constituir uno de los principales problemas internacionales, y se han establecido diversos comités de expertos para que estudien la cuestión. No se ha llegado a ninguna decisión definitiva pero, tal como se indica en la evaluación de las Naciones Unidas, es bastante clara la dirección en que se desarrollarán los programas.

260. Se ha dejado de dar prioridad a los proyectos especiales destinados a la protección de grupos particularmente vulnerables y la tendencia actual es considerar los problemas de bienestar social dentro del marco del desarrollo. Se estima que no hay que limitarse a una acción meramente protectora sino que hace falta desarrollar actividades más eficaces en lo que concierne a los problemas de la urbanización, la industrialización y los cambios que trastornan la estructura familiar y social como consecuencia del desarrollo económico. En consecuencia, en lo futuro se atenderá sobre todo a los servicios sociales en la medida en que éstos se vinculan con la planificación y la ejecución de programas generales de desarrollo. Se prestará primordial atención a la familia, y uno de los fines principales consistirá en mantener y elevar el nivel de vida familiar.

261. Se atenderá, en segundo término, a la organización y administración de los servicios sociales, puesto que evidentemente es más importante desarrollar una estructura administrativa capaz de hacer frente a los problemas de bienestar social, que asesorar sobre determinadas técnicas cuando hay muy poca o ninguna posibilidad de aplicarlas debidamente. En tercer término, se atenderá en lo futuro a la capacitación para el trabajo social al igual que en otros terrenos, la falta de personal constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de servicios sociales adecuados.

262. En los países en vías de desarrollo que emprenden un programa de industrialización, los servicios de bienestar social debidamente organizados y destinados a obreros industriales no sólo contribuyen a estabilizar la mano de obra en la industria y a aumentar su eficiencia, sino que también pueden servir de patrón para organizar más adelante los servicios sociales para toda la población. La OIT se ha ocupado especialmente de esta materia y coordina su labor con las actividades que desarrollan las Naciones Unidas en el dominio más amplio de los servicios sociales de los diversos países.

263. La acción del UNICEF, que éste coordina con la de otros organismos en los casos necesarios, se inspira cada vez más en el principio de que las necesidades de los niños no pueden considerarse independientemente del medio ambiente, y de que las medidas adoptadas para promover la salud, la nutrición, la educación y el bienestar deben encuadrarse dentro de las medidas más amplias encaminadas a mejorar el nivel de vida de la familia y del conjunto de la población. Se ha decidido estrechar los vínculos entre el UNICEF y la Dirección de Asuntos Sociales. Hace poco, el UNICEF resolvió suministrar ayuda a los servicios sociales para los niños. El objetivo fundamental consiste en ayudar a los países a que desarrollen sistemas nacionales de servicios sociales para fortalecer la vida familiar. Se presta especial atención al cuidado en instituciones, a las guarderías diurnas y a otros métodos para atender a los niños fuera del hogar, así como a los procedimientos encaminados a mantener unidas las familias y mejorar el cuidado de los niños en sus propios hogares. El UNICEF también concederá mayor atención a los problemas que se plantean a la infancia como consecuencia de la rápida transformación social y económica, especialmente en los casos de urbanización, en que la vida familiar se ve sometida a grandes tensiones y los niños hacen frente a peligros extraordinarios en el orden

social y cultural. La OIT estudia especialmente los problemas que se plantean a las madres que trabajan en el cuidado de sus niños.

264. Respecto a la defensa social — delitos, delincuencia de menores, etc. — debe considerarse el programa de las Naciones Unidas en relación con el aumento mundial de la delincuencia, especialmente de menores. Quizá sea mayor este aumento en los países más desarrollados, pero también está adquiriendo caracteres alarmantes en los países menos desarrollados que pasan por un proceso de industrialización y urbanización. El programa propuesto prestará mayor atención a la prevención del delito, especialmente de la delincuencia de menores, a la asistencia directa a los gobiernos para la capacitación de personal, y a la acción regional, por medio de institutos regionales de defensa social. Las futuras actividades de la OIT sobre política social en favor de la juventud y de la UNESCO sobre la psicología de los adolescentes y la adaptación social de los jóvenes guardan estrecha relación con el problema de la delincuencia de menores.

9. Estupefacientes

265. Durante casi 50 años se ha venido reconociendo que la fiscalización del tráfico de estupefacientes debe establecerse por medio de acuerdos internacionales. En 1946 se transfirieron a las Naciones Unidas y a la Organización Mundial de la Salud las funciones encomendadas por tratados a la Sociedad de las Naciones y a la *Office internationale d'hygiène publique*. En virtud de diversos tratados recaen ciertas funciones y responsabilidades sobre la OMS y sobre los órganos de fiscalización de las Naciones Unidas (la Comisión de Estupefacientes, el Comité Central Permanente del Opio y el Organismo de Fiscalización de Estupefacientes). Dichas funciones se relacionan con la limitación del empleo de estupefacientes a fines médicos y científicos; a la concesión de permisos para su fabricación, importación, exportación y distribución, a la regulación de las existencias y al castigo de los traficantes ilícitos. Como estas actividades dependen de tratados, su futuro está indisolublemente unido a las obligaciones impuestas por dichos convenios; se prevé que en 1960 se celebrará una conferencia plenipotenciaria a fin de adoptar una convención única que refunda los tratados en vigor. Es probable que aumenten estas actividades durante el período considerado, entre otros motivos porque está aumentando el número de sustancias estupefacientes sometidas a fiscalización internacional, y a que el aumento de los medios de transporte facilita el tráfico ilícito.

266. La labor de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de los estupefacientes no se limita a las obligaciones que le imponen los tratados. Se efectúan estudios sobre toxicomanía, estupefacientes sintéticos, opio, cannabis, hoja de coca, etc. Se mantiene un laboratorio a fin de determinar el origen geográfico del opio objeto de tráfico ilícito que es decomisado, y se extenderán sus actividades al estudio de la cannabis. Son objeto de estudio las sustancias nuevas aún no sometidas a fiscalización internacional, pero que presentan problemas similares a los de los estupefacientes, como por ejemplo, los barbitúricos, las anfetaminas y los sedantes.

267. En cuanto a las perspectivas generales para el futuro, se estima satisfactoria la fiscalización de la producción y distribución lícita de los estupefacientes, pero será preciso prestar mucho más atención a dos problemas: el tratamiento de la toxicomanía (especialmente la toxicomanía social en gran escala que existe en algunos de los países insuficientemente desarrollados), y el tráfico de sustancias que proceden directamente del cultivo y la manufactura ilícitos. El cultivo ilícito de plantas estupefacientes constituye un problema social y económico, en el sentido de que a menudo representa una fuente de ingresos muy importante para grupos pobres en las zonas rurales de los países insuficientemente desarrollados, incluidas las tribus migrantes, que es difícil vigilar.

268. A fin de resolver estos problemas será preciso intensificar los estudios y la asistencia técnica. Durante muchos años se ha prestado cierta asistencia técnica en virtud de varias resoluciones del Consejo, pero últimamente se la ha considerado como una medida tan prometedora (de la que a menudo no resulta principal beneficiario el país que solicita la asistencia) que se han adoptado disposiciones presupuestarias especiales con este fin. Se está prestando asistencia tanto para las medidas de fiscalización como para encontrar cultivos de reemplazo.

269. Como en el pasado, continuará la colaboración entre los organismos interesados: las Naciones Unidas (principalmente la administración y aplicación de las disposiciones), la OMS (tratamiento, rehabilitación y prevención de la toxicomanía) y la FAO (cultivos que puedan sustituir al opio, a la hoja de coca o a la cannabis en las tierras que se destinaban a estas plantas).

10. *Refugiados*

270. Se examina la cuestión de los refugiados dentro del presente estudio porque se ha reconocido que la comunidad internacional tiene la obligación de remediar la difícil situación económica y social en que se encuentran. En la actualidad, la acción de las Naciones Unidas en favor de los refugiados está a cargo del Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, que tiene a su cuidado más de un millón de refugiados, y de la Oficina del Alto Comisionado (que se ocupa especialmente de Europa, del norte de Africa y el Lejano Oriente).

271. El Alto Comisionado tiene bajo su jurisdicción a más de 1.500.000 refugiados, y además se le solicita que emplee sus buenos oficios para otros que no se hallan bajo su jurisdicción directa (por ejemplo, hay por lo menos un millón de refugiados en Hong Kong). La labor de protección jurídica, socorro, repatriación voluntaria, reasentamiento e integración en el nuevo país de los refugiados exige la colaboración de las Naciones Unidas, los países directamente interesados, los organismos especializados, muchas organizaciones no gubernamentales y otros organismos internacionales, tales como el Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas.

272. El período abarcado por la presente evaluación coincide en parte con el Año Mundial de los Refugiados (mediados de 1959 a mediados de

1960). El Secretario General ha designado un Representante Especial para promover la participación de los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales en la campaña. Ya han anunciado su participación activa 76 países y 12 territorios. También participan 77 organizaciones de beneficencia, el mayor número que hasta la fecha haya participado en una campaña.

273. Es difícil determinar en qué medida la acción normal del Alto Comisionado, reforzada por el esfuerzo especial del Año Mundial de los Refugiados, permitirá resolver para 1964 el problema de los refugiados bajo su jurisdicción. Se creen alcanzables algunos de los objetivos fijados, como por ejemplo, la clausura de los campamentos de Europa. Cabe confiar en que podrán realizarse otros progresos considerables para resolver los problemas de los refugiados no asentados.

274. El Alto Comisionado reconoce que aún queda mucho por hacer para mejorar la condición jurídica de los refugiados, especialmente en lo relativo al derecho a trabajar, a la simplificación de los requisitos impuestos a su traslado y a la naturalización. El éxito de los proyectos de asentamiento depende no sólo de que se disponga de los fondos necesarios sino también de la situación económica de los países de asentamiento.

275. Por otra parte, aunque la labor de las Naciones Unidas en esta materia es de índole puramente humanitaria y apolítica, su éxito o fracaso no puede desvincularse de manera absoluta de los acontecimientos políticos. Finalmente, la evaluación moderadamente optimista de que dentro de los cinco años considerados los refugiados bajo la jurisdicción del Alto Comisionado podrán dejar de constituir un grave reproche a la conciencia de la humanidad presupone que durante este período no habrá nuevo refugiados.

276. Aunque logre realizarse esta esperanza, no se prevé una pronta solución del problema de los refugiados de Palestina.

D. PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO

277. Como consecuencia del mayor interés en combinar o concertar las actividades a fin de lograr un desarrollo general, y en vista de la interdependencia de los factores económicos y sociales que influyen sobre el desarrollo, han aparecido muchos programas nuevos en este terreno, y puede preverse el establecimiento de otros. Las comisiones económicas regionales de Africa, Asia y el Lejano Oriente y América Latina han incorporado hace poco a sus mandatos la cuestión de los « aspectos sociales del desarrollo económico ».

278. A continuación de las conversaciones sostenidas entre los organismos interesados sobre los diversos conceptos y principios de esta materia, se ha llegado a un notable grado de coordinación en el *programa de desarrollo de la comunidad*, un programa que abarca múltiples aspectos — para producción y divulgación, enseñanza, labor social, salud, saneamiento del

medio ambiente, economía doméstica, etc. La OIT, la FAO, la UNESCO, y la OMS, así como las comisiones económicas regionales, colaboran con las Naciones Unidas en este programa cuya fase de ejecución cuenta sólo unos cinco años, pero que ha despertado un notable interés entre los gobiernos de los países menos desarrollados. Se prevé que las futuras actividades en este terreno abarcarán los siguientes aspectos, y que en cada de ellos consistirán en el suministro de asistencia práctica a los gobiernos y la realización de estudios conexos:

a) Mayor integración de las políticas de desarrollo de la comunidad con los planes nacionales y regionales de desarrollo, conjuntamente con un estudio de las técnicas de programación;

b) El desarrollo de la comunidad en relación con el desarrollo económico de las zonas rurales (por ejemplo, en relación con las cooperativas, la pequeña industria, la reforma agraria);

c) Los aspectos sociales del desarrollo de la comunidad (por ejemplo, actitudes y tendencias individuales y colectivas con relación a las innovaciones económicas y técnicas, los mayores niveles de nutrición, la vivienda, etcétera);

d) El desarrollo de la comunidad en relación con el aprovechamiento de los recursos;

e) El desarrollo de la comunidad en relación con el desarrollo urbano;

f) Aspectos del desarrollo relacionados con la administración pública;

g) Formación profesional.

279. El *programa relativo a la región andina*, que desarrolla la OIT, se caracteriza también por sus múltiples facetas que comprenden a la vez la agricultura y la industria rural, la enseñanza y la formación profesional, la salud, la asistencia social y varias otras actividades. Las Naciones Unidas, la FAO, la UNESCO y la OMS colaboran con la OIT en este programa, que recibe asistencia técnica, y que en ciertos aspectos cuenta con la ayuda del Fondo Especial y del UNICEF.

280. Como se ha indicado anteriormente, la *urbanización* comprende varios problemas relacionados entre sí de carácter tanto económico como social. Esta cuestión es objeto de estudio por parte de las Naciones Unidas y de los organismos especializados con miras al establecimiento de un programa de acción internacional coordinada. Hace poco dio término a sus tareas una misión de estudio sobre la urbanización en la región del Mediterráneo, patrocinada conjuntamente por las Naciones Unidas, la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS. Dicha misión ha presentado varias recomendaciones en las que se pide la coordinación de la acción internacional.

281. Las Naciones Unidas han emprendido un proyecto sobre *desarrollo económico y social equilibrado* que se ocupa principalmente de la relación que existe entre los factores económicos y los sociales desde el punto de vista de la determinación de la orientación general (cuestiones de política presupuestaria y de las inversiones, métodos de integración del desarrollo económico y social, etc.). En virtud de este proyecto se prepararán mono-

grafías, se organizarán seminarios y grupos de trabajo regionales y se presentará un informe general.

282. El Programa de Ciencias Sociales de la UNESCO comprende un proyecto que se ocupa de la *aplicación de las ciencias sociales a los problemas de desarrollo económico y social*. El principal objeto del proyecto consiste en estimular el examen y análisis científico de los diversos aspectos de esta compleja cuestión y en señalar a la atención de los gobiernos la utilidad que las ciencias sociales pueden presentar para los encargados de fijar la orientación general. Este proyecto comprende dos aspectos principales: uno de ellos se refiere a las consecuencias sociales de la industrialización y de los cambios tecnológicos (incluida la urbanización), y el otro concierne al desarrollo económico y social equilibrado. Mediante la ejecución de la segunda parte de su programa, la UNESCO coadyuva al logro de los objetivos que persigue el proyecto de las Naciones Unidas mencionado en el párrafo anterior.

283. La OIT también está estudiando varios aspectos de las repercusiones sociales del adelanto tecnológico, especialmente en cuanto afectan a los trabajadores. En este sentido se ocupa de cuestiones tales como las nuevas necesidades de formación profesional y técnica originadas por los cambios en la estructura del empleo producidos por innovaciones tales como la automatización, y la repercusión de los adelantos tecnológicos sobre el empleo. Tras efectuar estudios generales sobre las consecuencias de la mecanización en la agricultura, la automatización en la industria y la utilización industrial de la energía atómica, la OIT ha emprendido un examen detallado de los nuevos problemas que se plantean en cada una de las industrias. Se ha ocupado así de las consecuencias de la mecanización y la automatización en el trabajo de oficina, y en breve estudiará las consecuencias sociales de los nuevos métodos y técnicas empleados en los transportes ferroviarios y por carretera y de la aplicación de la energía atómica a los buques.

E. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

284. Pese a haberse considerado desde un principio que correspondía que el programa de las Naciones Unidas se ocupase de la administración pública, fracasaron las primeras medidas encaminadas a establecer en la Sede un Centro Internacional de Capacitación. Desde entonces, los procedimientos administrativos han sido objeto de muchos proyectos de asistencia técnica, que han consistido en el envío de expertos y la concesión de becas. Se observan las tendencias principales siguientes, que probablemente continuarán durante el período estudiado: en primer término, se asesora a los gobiernos sobre problemas administrativos tanto generales como concretos, y en algunos casos se da asesoramiento técnico a comisiones de reforma establecidas por los gobiernos; en segundo término, se establecen centros nacionales o regionales de capacitación o se presta ayuda a tales instituciones. Las Naciones Unidas facilitan a estas instituciones el personal docente y la documentación y conceden becas para las mismas y si bien

en todos los casos el objetivo consiste en retirar paulatinamente la asistencia internacional, no cabe duda de que seguirá solicitándose ayuda.

285. Si bien se realizan ciertas investigaciones en la Sede, se está recurriendo cada vez en mayor medida a organizaciones no gubernamentales tales como el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Bruselas y la Asociación Internacional de Ciencias Políticas de Ginebra. En colaboración con estos organismos, las Naciones Unidas han estudiado muchas cuestiones entre las que se cuentan la descentralización de los servicios estatales y el gobierno local. Se proseguirá este tipo de colaboración.

286. Sin embargo, el aspecto más notable del programa de administración pública de las Naciones Unidas ha sido la contratación y pago parcial del personal que desempeñará funciones de ejecución, dirección y administración a las órdenes de los gobiernos que lo soliciten (OPEX). Se presta este servicio a los países en vías de desarrollo que carecen de personal directivo capacitado y que lo solicitan. Pese a que en las primeras etapas el plan se ha desarrollado en escala modesta, el número de solicitudes de asistencia indica claramente que crecerá este servicio. Puesto que con frecuencia los cargos que han de llenarse pertenecen a departamentos que, en el aspecto internacional, mantienen relaciones con los organismos especializados, el OPEX exige una estrecha colaboración dentro de la familia de organizaciones de las Naciones Unidas.

287. En casi todas las evaluaciones se ha hecho referencia a problemas de índole administrativa: por ejemplo, la OMS destaca la necesidad de contar con servicios sanitarios eficientes, la OIT trata de que haya servicios eficientes en materia de empleo, inspección del trabajo y seguridad social, el OIEA colabora en el establecimiento de comisiones nacionales de energía atómica y la FAO asigna importancia particular a la creación de la « conveniente estructura orgánica para el Ministerio de Agricultura ». Las Naciones Unidas consideran que la colaboración entre los diversos organismos en estas materias, constituirá uno de los principales adelantos del período considerado.

F. FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES

288. En materia de financiamiento del desarrollo económico, están llamados a tener actuación preponderante varios organismos del grupo de las Naciones Unidas, tales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Corporación Financiera Internacional y el Fondo Monetario Internacional. No obstante, sólo es posible abarcar en este informe las actividades de los organismos estudiados en las evaluaciones, y especialmente, en este caso, las de las Naciones Unidas.

289. Como ya se ha señalado, se han realizado considerables esfuerzos para establecer, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, un importante fondo para el desarrollo de la capitalización (similar al FENUDE) a fin de financiar el desarrollo económico y social. A pesar de la proyectada creación de la Asociación Internacional de Fomento, la cuestión del fondo de desarrollo probablemente seguirá siendo objeto de estudio. Entre tanto,

la acción de las Naciones Unidas en materia de finanzas, independientemente de las actividades de « preinversión » del Fondo Especial, consisten sobre todo en realizar estudios y en dar asistencia técnica. También se publica anualmente un informe sobre ayuda económica internacional, de índole sobre todo estadística, que probablemente será ampliado más adelante para que sea uno de los documentos básicos empleados en las discusiones de estos temas.

290. La labor de las Naciones Unidas se concentró inicialmente en cuestiones de estadísticas de hacienda pública y relaciones fiscales internacionales, examinadas en un principio por la Sociedad de las Naciones. En los últimos años, principalmente como consecuencia de la expansión del programa de asistencia técnica, se ha insistido más, en cambio, en cuestiones tales como la clasificación y administración presupuestarias, reformas impositivas y corriente internacional de capitales privados. En el próximo quinquenio, las Naciones Unidas piensan emprender en estas esferas unos cuantos estudios seleccionados de largo alcance y un amplio programa de actividades de asistencia técnica.

291. Los estudios de cuestiones financieras se basarán ante todo en las peticiones de la Asamblea General de informes periódicos sobre la corriente internacional de capitales privados. Estos informes expondrán las principales determinantes y características de las corrientes de capital privado, pero se ha iniciado también un análisis de más profundidad. En un informe preliminar sobre esta materia, actualmente en preparación, se examinarán las medidas adoptadas o proyectadas por los gobiernos de países proveedores y destinatarios de capital para fomentar la expansión de la corriente de capital privado extranjero destinado a los países insuficientemente desarrollados. Este informe se basará en un estudio de los diversos tipos y formas de inversiones privadas extranjeras en que están más interesados los países insuficientemente desarrollados y que tienen más probabilidades de hacerse efectivas. En vista de la importancia de estos problemas y de la complejidad y diversidad de las condiciones en que se presentan en los diferentes países insuficientemente desarrollados, los estudios de esta clase seguramente seguirán ocupando un preferente lugar en el orden de prioridad.

292. Los problemas del financiamiento interno del desarrollo económico serán también objeto de constante estudio. Ello obedece, además, al creciente interés en todos los aspectos del proceso de industrialización manifestado por el Consejo Económico y Social. En este ámbito se está proporcionando ya una considerable ayuda a los gobiernos, a raíz de solicitudes de asistencia técnica, ayuda que se extiende, por ejemplo, a la organización, reglamentación (legislación) y funcionamiento de instituciones financieras, especialmente en materia de seguros, bancos y mercados de capital. Los expertos en finanzas prestan a menudo servicios de asesoramiento en lo relativo a la viabilidad bancaria de determinados programas, especialmente en la industria, en colaboración con ingenieros especialistas.

293. En problemas monetarios, la asistencia técnica de las Naciones Unidas se suministra principalmente a países que aún no son miembros del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Esta asistencia está destinada también a satisfacer el

deseo de estos gobiernos de mejorar su crédito en el exterior y, en general, su solvencia ante el Banco y el Fondo.

294. Las orientaciones básicas de las futuras actividades relacionadas con la tributación son fáciles de deducir. Los estudios sobre disposiciones fiscales que menoscaban la importancia y la índole de las inversiones privadas extranjeras, y sobre las medidas que podrían tomar los gobiernos para atraer dichas inversiones, seguirán formando parte de los análisis generales de la corriente internacional de los capitales privados. En relación con el informe sobre reforma agraria solicitado por la Asamblea General en su resolución 1426 (XIV), se harán estudios de los gravámenes impuestos a los establecimientos agropecuarios y sus actividades, estudios que son también necesarios para satisfacer el creciente interés demostrado por los gobiernos, especialmente en los países recién independizados en modificar sus sistemas impositivos tradicionales tanto desde el punto de vista de los ingresos producidos por dichos gravámenes como de sus efectos en los incentivos necesarios para el desarrollo. Por último, la actual tendencia hacia la integración económica regional plantea nuevas e importantes cuestiones relacionadas con el reajuste de disposiciones fiscales nacionales y su armonización con los programas de fomento regional. La asistencia técnica en materia tributaria continuará rigiéndose por las necesidades de los gobiernos de reforzar su organización administrativa y reajustar sus regímenes impositivos conforme a nuevos objetivos de desarrollo.

295. En materia de estudios presupuestarios, está casi terminada la labor analítica de la reclasificación de transacciones oficiales con objeto de extraer datos para la formulación de políticas económicas y sociales. Los sistemas de clasificación económicos y funcionales concebidos por la Secretaría han sido puestos a prueba en seminarios regionales sobre asuntos presupuestarios celebrados en Asia y la América Latina con la colaboración de las comisiones económicas respectivas. En Africa esta clase de trabajos recibirá un alto grado de prioridad, habiéndose fijado para 1961 la celebración del primer seminario regional sobre asuntos presupuestarios.

296. En Asia y el Lejano Oriente, en respuesta a solicitudes gubernamentales, se dará en cambio preferencia a otros problemas de administración presupuestaria, especialmente a la aplicación de métodos de elaboración de presupuestos para determinados programas y para su ejecución. En un tercer seminario sobre cuestiones presupuestarias que ha de celebrarse en dicha región en 1960, así como también en un nuevo seminario similar que se celebrará en Sudamérica, se insistirá en este aspecto de la administración presupuestaria.

297. La técnica de la elaboración de presupuestos de los programas y de su ejecución permite una evaluación adecuada de los gastos oficiales, no sólo en términos financieros sino también en valores reales. La elaboración de presupuestos por proyecto puede considerarse un aspecto de esta técnica cuando se trata de la planificación y ejecución de programas importantes de desarrollo. Se dará una especial preferencia a toda actividad relacionada con presupuestos para proyectos concretos, dado que ello tiene también

un valor especial en relación con el cumplimiento de los requisitos de los organismos internacionales de asistencia financiera que suministran ayuda en proyectos de desarrollo.

G. DERECHOS HUMANOS, INCLUSO LA LIBERTAD DE INFORMACIÓN

298. Prácticamente todos los organismos participantes en las evaluaciones contribuyen en una forma u otra a que se imponga el respeto de los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como son los derechos a la educación y a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la salud, la alimentación, la vivienda y otros elementos esenciales para el bienestar del individuo, los derechos a la seguridad social, a igual salario por trabajo igual, a la libertad de pensamiento y asociación y otros. Casi todas las actividades encaminadas a promover el desarrollo económico y social traen aparejadas un más pleno goce de derechos humanos fundamentales por parte de grupos e individuos.

299. Más específicamente, las Naciones Unidas, la OIT y la UNESCO prosiguen y se proponen iniciar varios programas expresamente, clasificados como programas destinados a promover ciertos derechos humanos. Estos programas pueden dividirse en tres categorías, conforme a los métodos y criterios empleados: la elaboración de instrumentos legales (implantación de normas); estudios encaminados a fijar derechos individuales y colectivos y estudios sobre la aplicación de ciertas normas, con el fin de señalar a la atención de los gobiernos y de la opinión pública las violaciones y los defectos encontrados y el fomento de intercambios de experiencias en materia de respecto de los derechos humanos.

300. Es evidente, a juzgar por las evaluaciones, que se continuará insistiendo en la implantación de normas uniformes. Entre los instrumentos legales que se espera concluir en breve o en los cuales se piensa trabajar durante los próximos años se hallan los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, una Convención sobre Libertad de Información, un Proyecto de Convención y Recomendación sobre la Edad del Matrimonio, el Consentimiento para el Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, y Proyectos de Declaraciones sobre el Derecho de Asilo y la Libertad de Información. Todos estos instrumentos son actualmente objeto de examen por las Naciones Unidas. La UNESCO está estudiando una convención y recomendación internacional sobre discriminaciones en la enseñanza y una convención sobre los derechos de ejecutantes, grabadores de fonogramas y radiodifusores, esta última en colaboración con la OIT, que fue el organismo iniciador de este trabajo, y el Sindicato de Berna.

301. Intimamente relacionados con la elaboración de estas convenciones, recomendaciones y declaraciones, se hallan los continuos esfuerzos que se realizan para lograr una aplicación universal de las convenciones ya existentes. En el caso de la OIT, cabe destacar sus convenciones y sus

recomendaciones sobre derechos sindicales y libertad de asociación, trabajo forzoso, y discriminación en el empleo e igual salario por trabajo igual.

302. Entre los estudios principales (que frecuentemente sirven de base para futuras recomendaciones o convenciones), las Naciones Unidas están elaborando y esperan cumplir durante el período a que se refiere este informe tres estudios de discriminación en materia de derechos y ritos religiosos, de derechos políticos, y del derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país, así como también un estudio sobre el derecho a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. Una comisión especial creada por la Asamblea General está haciendo un estudio a fondo sobre la situación actual en materia de soberanía permanente de los pueblos y de las naciones sobre sus riquezas y recursos naturales. Con el objeto de promover la libertad de asociación la OIT ha emprendido un importante estudio objetivo de las condiciones actuales en esa esfera, en el cual se incluyen inspecciones oculares en diferentes países.

303. El intercambio de experiencia y de información lo fomentan las Naciones Unidas primordialmente mediante seminarios, de los cuales se piensa celebrar tres anualmente en el futuro. Los seminarios ya realizados han confrontado problemas tales como la situación de la mujer en la vida pública, la protección de derechos humanos en la legislación y el procedimiento penales, y remedios judiciales y de otra índole contra el ejercicio ilegal y el abuso de la autoridad administrativa. Según su documento de evaluación, la UNESCO se propone celebrar seminarios similares en materia de discriminación y de medidas para eliminar el prejuicio racial y otros prejuicios.

304. Tanto las Naciones Unidas como la UNESCO han dedicado durante años una preferente atención al fomento de la libertad de información. Las Naciones Unidas esperan concluir en breve la Convención sobre Libertad de Información, cuyo primer proyecto fue elaborado en 1948, y están preparados para el examen de una Declaración sobre Libertad de Información, propuesta en 1959. Estos instrumentos tienen por objeto reducir los obstáculos que se oponen a la libertad de información. Los esfuerzos de la UNESCO tienen como meta el desarrollo y perfeccionamiento de los servicios y sistemas de comunicaciones. Estas actividades se basan en la convicción de que la libertad de información no puede convertirse en una realidad mientras vastas regiones del mundo carezcan de medios y servicios de comunicaciones útiles para el intercambio de información y de opiniones ⁴ ».

305. Un nuevo e importante aspecto de este programa se ha puesto de manifiesto a raíz del pedido hecho a la UNESCO por el Consejo Económico Social de que realice una encuesta mundial sobre los problemas que plantea

⁴ El 70% de todos los libros publicados anualmente se producen en Europa, la URSS y América del Norte. Los mismos países publican los dos tercios de los periódicos del mundo y poseen el 80% de los receptores de radio existentes. En 100 países, de los cuales 90 están situados en Asia y Africa y contienen una población total de 1.500 millones de habitantes, hay menos de 10 ejemplares de diarios y menos de 5 receptores de radio por cada 100 habitantes.

el suministro de asistencia técnica para el desarrollo de los medios de comunicación para las masas en los países insuficientemente desarrollados. Dicha encuesta tendría por objeto capacitar al Consejo para evaluar los recursos materiales, profesionales y financieros necesarios para llevar a efecto ciertos programas de desarrollo. En Asia sudoriental, América Latina y África se realizarán durante 1960 a 1962 reuniones regionales de expertos gubernamentales e individuales. Al mismo tiempo la UNESCO continuará sus labores encaminadas a crear servicios de formación de personal especializado en comunicaciones para las masas, por conducto de centros ya establecidos en Europa y América Latina, y se espera organizar servicios similares en Asia.

H. PATRIMONIO CULTURAL Y APRECIACIÓN MUTUA DE VALORES CULTURALES

306. Entre los objetivos de la UNESCO se hallan los de velar por la « conservación y la protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y monumentos de interés histórico o científico », así como también dar nuevo impulso « a la difusión de la cultura » y « asegurar a sus Estados Miembros la independencia, la integridad y la fecunda diversidad de sus culturas »⁵. Por lo tanto, la UNESCO tiene, en virtud de su Constitución, el deber fundamental de enaltecer y preservar en toda su plenitud los valores espirituales, cuya importancia ya se ha destacado en párrafos anteriores por constituir una de las necesidades esenciales de un mundo que experimenta una evolución rápida e intrínseca. Es ésta una labor de larga duración, para la cual, más que nuevos programas, se necesita poner en juego gran paciencia y perseverancia.

307. En su documento de evaluación, la UNESCO hace hincapié en esta necesidad de mantener y desarrollar sus programas actuales en esta materia, con preferencia a la formulación de nuevos programas. Con objeto de conservar el patrimonio cultural de la humanidad, la UNESCO está resuelta a intensificar sus trabajos de preservación de monumentos culturales y de expansión de museos, archivos y bibliotecas mediante asistencia técnica y ayuda técnica prestada por conducto de gobiernos. Entre los nuevos proyectos en esta esfera, el de más envergadura consiste en la iniciación de medidas (de tal magnitud que obligarán a obtener sumas considerables de dinero de fuentes ajenas al presupuesto de la UNESCO) encaminadas a conservar los monumentos de la Nubia, que de otro modo quedarían irremediabilmente sumergidos bajo las aguas como resultado de las obras de la presa de Asuan. También está resuelta a proseguir, y en ciertos casos a intensificar, su publicación de cuadernos de arte (con reproducciones en colores) y de traducciones de obras típicas. Tratará de fomentar estas actividades y otras de índole similar más metódicamente y en mayor escala, y de popularizarlas con medidas tales como el empleo más intensivo de los medios de comunicación para las masas. La UNESCO anuncia un aumento del 180% en sus asignaciones presupuestarias destinadas a los

⁵ Constitución de la UNESCO, art. 1º.

mencionados propósitos, lo cual constituye, relativamente hablando, unos de los mayores aumentos previstos por el organismo.

308. Uno de los programas de la UNESCO — el fomento de la apreciación mutua de las culturas oriental y occidental — seguirá siendo uno de los más importantes proyectos durante el período a que se refiere este documento. También se iniciará un programa de larga duración cuyo objeto es el fomento de una mayor comprensión de los valores culturales de Africa Ecuatorial.



Parte III

NUEVOS ORDENES DE PREFERENCIAS

309. La reseña precedente y las diversas evaluaciones permiten discernir ciertos cambios fundamentales en el orden de importancia atribuido a las labores que en materia económica, social y de derechos humanos realizan los organismos de las Naciones Unidas. Es necesario enfocar las mismas en la debida perspectiva, a fin de comprender plenamente qué orientación han elegido las organizaciones intergubernamentales.

310. Sin embargo, cabe observar, antes que nada, que los programas a que se hace referencia en la parte II no alcanzan a dar una idea cabal de lo porvenir. En primer lugar, los futuros programas serán determinados por los órganos superiores de las organizaciones autónomas interesadas, cuyos actos es imposible pronosticar. En la OIT, la elaboración de programas entraña un proceso ininterrumpido de negociaciones entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. En segundo lugar, presumiblemente un gran volumen de actividades en las esferas económica y social continuará realizándose mediante asistencia técnica, y ayuda del Fondo Especial. Estas operaciones se emprenden en virtud de solicitudes concretas de los gobiernos o de grupos de gobiernos. Es imposible predecir con seguridad de un año para otro la índole de las solicitudes; en algunos casos, pero no en todos, existe una estrecha vinculación con los programas ordinarios.

311. En parte como resultado de esta situación, los diferentes informes de evaluación muestran explícitamente cierta tendencia a referirse en especial a las actividades de las respectivas sedes, en las cuales presumiblemente se desarrolla una labor más sistemática, y por lo tanto más previsible, que en las operaciones realizadas sobre el terreno que resultan de miles de solicitudes gubernamentales relacionadas con los problemas de desarrollo de cada país. En efecto, en algunos de los informes de evaluación se tiende a exagerar la importancia de ciertos estudios, reuniones internacionales y otras actividades características de las labores de la Sede. Cabe esperar que el examen de las tendencias generales y de los nuevos órdenes de preferencias contribuya, por lo menos hasta cierto punto, a subsanar esa involuntaria exageración.

A. DE ACTIVIDADES DE PROTECCIÓN A PROGRAMAS DE DESARROLLO

312. En las labores de los organismos de las Naciones Unidas en esferas económicas, sociales y de derechos humanos, la tendencia más acentuada es la de intensificar los programas de desarrollo. Según ya se ha expresado

en la introducción, en la Sociedad de las Naciones y en las actuaciones iniciales de la OIT se puso de manifiesto un interés primordial en actividades de índole defensiva o proteccionista (protección de países contra enfermedades capaces de cruzar fronteras internacionales; prevención del comercio internacional de mujeres y niñas y de estupefacientes prohibidos; protección de trabajadores contra condiciones de trabajo inicuas e inhumanas; protección de los habitantes autóctonos de territorios dependientes). Estas primeras actividades se emprendieron en un ambiente intelectual en el que apenas se tenía en cuenta el concepto de desarrollo económico.

313. A mediados del presente siglo, en cambio, la idea del desarrollo como objetivo fundamental de la cooperación internacional tomó definitivamente arraigo en la escena internacional (por ejemplo, en las resoluciones de la Conferencia de Hot Springs de 1943), y el objetivo fundamental de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, en materia económica y social, se convirtió en el de fomentar el progreso de los países menos desarrollados. Este propósito se proclamó expresamente en la Carta de las Naciones Unidas y en las constituciones de casi todos los organismos especializados, pero luego, en la práctica, su concepto se ha visto enormemente ampliado.

B. FIJACIÓN DE NORMAS UNIFORMES Y ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN

314. El nuevo criterio de atribuir más importancia a las actividades de desarrollo que a las de protección trajo aparejado un cambio de las normas adoptadas para las actividades de ejecución. Antes de la creación de las Naciones Unidas, los trabajos de las organizaciones intergubernamentales en materia económica y social tenían mayormente un carácter jurídico, relacionándose sobre todo con la elaboración de normas, reglamentos y convenciones internacionales en las cuales se definían las obligaciones de los Estados Miembros en sus relaciones económicas y sociales con otros Estados o en el tratamiento de grupos determinados (trabajadores, mujeres, niños, prisioneros, pueblos autóctonos, etc.) en los territorios bajo su administración. El interés manifestado en la protección no se ha desvanecido y estos métodos han continuado en uso, por cierto con buenos resultados, a los fines y en los casos para los cuales se crearon en un principio. Surgieron luego, continuamente, nuevos instrumentos legales relacionados con cuestiones tan diversas como el transporte de materiales peligrosos y la protección de la propiedad intelectual. La aplicación de algunas de las nuevas tecnologías, por ejemplo, hace imperativo fijar normas internacionales uniformes para la protección de la vida y de la propiedad. La divulgación de los usos de la energía atómica con fines pacíficos está surtiendo el mismo efecto, y una gran parte de la labor del OIEA en sus años iniciales necesariamente ha de consistir en la elaboración de reglamentos, códigos y controles, y en el fomento de las investigaciones sobre problemas de protección contra la radiación (así como también la elaboración de mediciones uniformes para la comparación internacional de los resultados de las investigaciones).

315. Sin embargo, como consecuencia del interés despertado por las actividades de desarrollo, existe en general una tendencia muy marcada entre los organismos internacionales a aplicar métodos más « funcionales », como lo es la asistencia directa a países mediante estudios sobre el terreno, asesoramiento de expertos, becas, seminarios e institutos de formación profesional, proyectos experimentales y de demostración y ciertas formas de asistencia material. Una gran parte de los presupuestos ordinarios de algunos de los organismos y la mayor parte de los fondos puestos voluntariamente a su disposición se utilizan para estos propósitos.

316. Sería equivocado deducir de lo precedente que la fijación de normas uniformes internacionales en relación con el logro de valores económicos y sociales está necesariamente en contradicción con el criterio esencialmente funcional expresado. Las normas serán insuficientes como medio de fomentar el desarrollo económico y social si los gobiernos se limitan a la promulgación de leyes y a la proclamación de derechos (relacionados, por ejemplo, con la educación universal o requisitos mínimos de vivienda) cuyo respecto es por el momento imposible de obtener, y con ello consideran cumplidas sus obligaciones. En cambio, las normas establecidas por conducto de convenciones o recomendaciones internacionales, o cualquier forma similar, tienen probabilidades de convertirse en poderosos factores de desarrollo económico y social, particularmente cuando sus cláusulas fijan expresamente los objetivos que se persiguen mediante el desarrollo, en lugar de sentar simplemente prescripciones legales de aplicación inmediata, y cuando se contratan con ánimo genuino de respetarlas. Precisamente porque definen y especifican los objetivos que pueden alcanzarse con el transcurso del tiempo, dichos acuerdos facilitan su logro definitivo.

317. A este respecto, cabe observar que la OIT ha continuado insistiendo, un poco más que las otras organizaciones intergubernamentales, en la aprobación de normas uniformes y en la firma de convenciones. Es elocuente el rápido aumento del número de ratificaciones de convenciones de la OIT durante los últimos años, sobre todo entre los países menos desarrollados y los Estados nuevos. Al mismo tiempo, la OIT ha ampliado enormemente sus actividades funcionales en esferas tales como capacitación de la mano de obra, educación de los trabajadores, productividad, relaciones obreropatronales, etc. Actualmente, trata de lograr la armonización de las normas y las actividades de ejecución con objeto de garantizar su observancia.

C. DESCENTRALIZACIÓN

318. Debido a la expansión de las actividades de ejecución, paulatinamente se ha pasado del trabajo realizado en la Sede a labores desarrolladas sobre el terreno. Las Comisiones Económicas Regionales, en particular las de Asia y el Lejano Oriente, América Latina y África, cobran cada vez más importancia como centros focales para la discusión y el fomento del desarrollo económico, inclusive en sus aspectos sociales. Es en el ámbito de dichas Comisiones, más que en el del ECOSOC o el de la Asamblea General,

que se reúnen los expertos, planificadores y administradores a quienes incumbe la responsabilidad primordial respecto del desarrollo económico de sus respectivos países, en las diversas regiones del globo. Del mismo modo, varios organismos especializados recurren cada vez más a los servicios de sus oficinas regionales o piensan instalar nuevas oficinas regionales o subregionales en los lugares de más apremiantes necesidades. En la FAO, por ejemplo, las actividades locales de las oficinas regionales han aumentado de volumen más rápidamente que las actividades de la Sede, y esta tendencia presumiblemente ha de intensificarse. La OMS ha conferido siempre, en virtud de su Constitución, amplias facultades a sus Comités Regionales integrados por representantes de los gobiernos; estos órganos regionales desempeñan funciones cada vez más esenciales en la elaboración y la ejecución de los programas de la OMS.

319. El asesoramiento y asistencia dados en especial a cada gobierno, que es actualmente la forma más corriente que revisten los programas de carácter económico y social, es típicamente una actividad realizada fuera de la Sede. Los ejemplos más elocuentes son los programas funcionales auspiciados por el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, el Fondo Especial y el UNICEF, en los cuales se emplea gran número de representantes residentes y jefes de misión para cada país, expertos, técnicos y otras personas que trabajan en el terreno, muchos de los cuales se radican en los más remotos lugares del mundo.

D. NUEVAS MODALIDADES DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

320. La asistencia internacional en materia de desarrollo económico y social confronta primordialmente dos necesidades de los países insuficientemente desarrollados: en primer lugar, la necesidad de conocer más profundamente sus propios problemas y potencialidades y de adquirir los conocimientos técnicos necesarios para estudiar ambas cosas debidamente, y, en segundo lugar, la necesidad de ayuda financiera. Poco puede decirse en este informe acerca de esta segunda necesidad como problema de carácter intergubernamental, dado que la evaluación no abarca las instituciones financieras principales. Los limitados recursos financieros de que disponen los organismos participantes, especialmente por conducto del Programa Ampliado y el Fondo Especial, se asignan principalmente a satisfacer la primera necesidad, o sea la comunicación y adaptación de conocimientos técnicos o de otro carácter. Ello entraña, sobre todo, la capacitación técnica en todos los niveles, y la educación básica que sea necesaria para el aprendizaje de una profesión u oficio.

321. Uno de los métodos empleados desde un principio para proporcionar la capacitación técnica fue el otorgamiento de becas, disfrutadas principalmente en los países más adelantados. Contando solamente las becas otorgadas en cumplimiento del PAAT, se han hecho, como se recordará, más de 14.000 concesiones entre 1950 y 1958. Si se toman en cuenta otras fuentes, el número total de becas otorgadas por los diversos organismos es mucho mayor, habiendo llegado a más de 10.000 sólo en el caso de la

OMS. No obstante, en los últimos años se ha registrado una lenta pero sistemática reducción en el número de becas para hacer estudios en el extranjero previstas en el Programa Ampliado. Esto es consecuencia directa de la importancia actualmente atribuida a la formación profesional realizada dentro de los propios países insuficientemente desarrollados, mediante cursos locales y la creación de centros e instituciones de enseñanza técnica, a fin de impartir capacitación en una mayor escala y a un costo por alumno mucho menor. Uno de los principales objetivos del Fondo Especial es prestar ayuda en la creación de dichas instituciones. La asistencia que presta el UNICEF a las actividades de formación profesional se aprovecha por entero en la reorganización y ampliación de los servicios de formación profesional existentes en los países beneficiarios y en ella se incluye la concesión de diversos estipendios para los estudiantes. Esta tendencia general no solamente disminuye el costo por alumno de la formación profesional sino que también permite ajustar mucho mejor las actividades de capacitación a las necesidades de cada país o región. Probablemente servirá también para proporcionar un estímulo muy necesario a la capacitación de personal auxiliar en países donde es muy limitado el número de personas que están preparadas para recibir una instrucción superior con el fin de desempeñar plenamente ciertas profesiones. Sin embargo, no puede notarse idéntica tendencia respecto de la formación profesional de ciertas categorías de personal, especialmente la de especialistas de más alto calibre y la de especialistas en nuevas tecnologías tales como la energía atómica, para cuya capacitación no existen servicios adecuados en muchos países o podrían crearse sólo gradualmente. Por estas razones, la OIEA tiene la intención de ampliar considerablemente su programa de becas.

322. El suministro de expertos con objeto de asistir en la planificación y ejecución de programas de desarrollo ayuda también a satisfacer las necesidades de formación profesional, pues por su intermedio se opera una comunicación y adaptación de conocimientos técnicos, aun cuando sus actividades no estén directamente relacionadas con programas de enseñanza y formación profesional. A este respecto, cabe destacar el número cada vez mayor de expertos que se contratan entre los nacionales de países que están experimentando una rápida evolución y que a su vez reciben la asistencia de expertos procedentes de países más desarrollados.

E. DESARROLLO Y ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

323. Intimamente relacionada con las nuevas modalidades de la formación profesional se halla otra tendencia general que puede observarse al estudiar las diversas evaluaciones, especialmente las formuladas por las Naciones Unidas, la FAO y la OMS. Nos referimos a la creciente importancia atribuida al desarrollo de instituciones necesarias (tanto en el plano gubernamental como en el no gubernamental) y en el mejoramiento de la administración, en lo cual se incluye el suministro de personal capacitado de dirección y administración. Desgraciadamente, en muchos casos no se ha obtenido el efecto deseado al prestarse asesoramiento en la conducción

de determinado proyecto de desarrollo porque el país interesado no tenía la capacidad suficiente para cumplir el programa, a pesar de haber aprendido la forma de llevarlo a cabo. Un aspecto de este problema que vuelve a presentarse es, desde luego, el de la capacidad financiera y la presencia de capitales; pero está también el aspecto de la capacidad administrativa e institucional, que es parte de la necesaria infraestructura del desarrollo.

324. Las Naciones Unidas anhelan ampliar la asistencia que prestan en materia de administración pública, aumentando el número de misiones exploratorias y los servicios de consultores y asesores destinados a fortalecer los servicios administrativos nacionales y formar nuevo personal. Como complemento de este programa, se ha formulado un plan para la contratación internacional de personal funcional, directivo y administrativo (OPEX), que se encuentra aún en su etapa experimental. La evaluación formulada por las Naciones Unidas señala, por otra parte, que la asistencia técnica prestada en materia social, que anteriormente se limitaba a diversos proyectos muy especializados, tiene ahora por objeto además la organización y administración de programas de índole social, así como también la vinculación de los servicios sociales a vastos programas de desarrollo.

325. La FAO prevé que las esferas principales de expansión de su programa abarcarán las instituciones sociales y económicas (sistemas de tenencia de tierras, instituciones de crédito agrícola y cooperativas, etc.), los servicios gubernamentales y la organización de las labores de enseñanza e investigación, entre las cuales se encuentran los trabajos de divulgación agrícola. La OMS se ocupa de fomentar los servicios sanitarios locales, provinciales y nacionales. La OIT intensificará sus esfuerzos para vigorizar la administración del trabajo y los arreglos institucionales para la cooperación obreropatronal. La UNESCO tratará de aumentar considerablemente sus actividades de fomento de la creación de instituciones de enseñanza normal y de los servicios administrativos necesarios para el desarrollo planificado de la enseñanza y de la formación profesional; también tiene el propósito de establecer un centro de intercambio de información en materia de políticas e instituciones gubernamentales de índole científica. La OMM continuará coordinando el desarrollo de los servicios meteorológicos nacionales, que constituye la parte fundamental de sus actividades, y se ocupará de crear una red de estaciones meteorológicas, en tanto que la OIEA presta ayuda en la creación de comisiones nacionales de energía atómica y órganos similares.

326. En una palabra, la tendencia hacia el fomento de la capacidad para el desarrollo — la infraestructura necesaria de instituciones, administración y personal — se manifiesta en casi todas las esferas económicas y sociales donde desarrollan actividades los organismos internacionales.

F. HACIA UN DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EQUILIBRADO

327. En varias oportunidades se ha hecho mención de una creciente preocupación por obtener un desarrollo económico y social equilibrado. De la experiencia acumulada por los gobiernos, se deduce que existe una

necesidad urgente no sólo de desarrollo en varios campos económicos y sociales diferentes, sino también de lograr una evolución equilibrada del desarrollo. De otro modo, podría pecarse de ineficacia o inhumanidad en el proceso evolutivo. Se nota una tendencia a progresar más lenta o más rápidamente en algunos campos que en otros, dependiendo de la dificultad o de la facilidad de instruirse o modernizarse tecnológicamente, o simplemente debido al relativo empuje e influencia de un ministro o funcionario en particular.

328. Con tan escasos recursos, es preciso hacer una cautelosa distribución de fondos a fin de obtener los máximos resultados tanto en términos de progreso económico como de más altos niveles de vida. Esto no significa que tales resultados deban perseguirse de inmediato; por el contrario, probablemente lo mejor es emplear ciertas técnicas de « penetración » y concentrar los esfuerzos para « dislocar » previamente el círculo vicioso del estancamiento económico y social. Además, es preciso adoptar como base y guía una concepción global y un conocimiento profundo del problema, a fin de que toda actividad en una cierta esfera no se aprecie solamente desde el punto de vista de intereses profesionales ya creados en dicha esfera sino desde el punto de vista del progreso y bienestar generales. Para aplicar rigurosamente este método, tanto en el plano nacional como en el internacional, es preciso tener un conocimiento más cabal que el que se tiene actualmente del entrelazado carácter del desarrollo económico y social, pero, por lo menos, el problema ha sido localizado y está ya planteado en sus términos generales.

329. Se está reconociendo universalmente, asimismo, que el objetivo final del desarrollo económico es un objetivo social, constituido por niveles de vida más elevados y el bienestar de la comunidad y de los individuos que la componen. Existen aún hondas diferencias de opinión en cuanto a cuáles son los programas económicos que más fomentarían el progreso social y cuáles son los programas sociales que más contribuirían al desenvolvimiento económico. Se plantean dudas acerca de pretendidos « desequilibrios ». No se las puede aún dilucidar concretamente, pero se trabaja en ello afanosamente. A medida que se adelanta en profundidad y comprensión, presumiblemente habrán durante los años venideros muchos cambios en el orden de prioridades asignado a los programas y en los métodos adoptados para alcanzar cada nuevo objetivo, inclusive en los métodos de planificación y de coordinación.

330. La cuestión del desarrollo económico y social equilibrado tiene relación con muchos de los programas de las Naciones Unidas y es objeto de un informe que debe presentarse en 1961. La ampliación de los mandatos de tres de las comisiones económicas regionales a fin de incluir los aspectos sociales del desarrollo económico constituye otra indicación del mismo interés. La FAO está reorientando completamente sus doctrinas sobre desarrollo agropecuario, enfocándolas desde el punto de vista de un desarrollo equilibrado. La UNESCO, en materia de ciencias sociales aplicadas, trata de estimular el estudio y la discusión del desarrollo económico y social equilibrado. La OMS, en su evaluación, revela gran interés en la relación que existe entre los factores económicos y las cuestiones sanitarias, subrayan-

do la necesidad de lograr no sólo un equilibrio e integración adecuados dentro de los servicios sanitarios sino también la integración de dichos servicios en un programa general de índole mixta económica y social. La OIT demuestra un interés especialísimo en los nexos existentes entre el desarrollo económico y las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores.

G. NUEVAS IDEAS EN MATERIA DE ESTADÍSTICA, INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS

331. Se admite en general que la falta, en muchas partes del mundo, de estadísticas básicas y de datos elementales demográficos, económicos y sociales crea serias dificultades en la elaboración de planes y programas de desarrollo y que en estas condiciones la asistencia exterior no puede orientarse racionalmente a fin de obtener los mejores resultados. La situación se halla bien descrita en la siguiente declaración que figura en la evaluación de la OIT: « No podrá hacerse nunca demasiado hincapié sobre la necesidad de instituir o mejorar los servicios de estadísticas en los países insuficientemente desarrollados; la previsión económica, o sea la elaboración de planes de fomento, depende en gran parte de la existencia de datos estadísticos exactos »⁶.

332. La nueva orientación hacia el desarrollo y las actividades conexas se refleja, pues, en la creciente importancia atribuida a la reunión de datos estadísticos y a la preparación de encuestas y estudios de métodos para la elaboración y ejecución de programas de desarrollo. La tendencia a vincular cada vez más tales investigaciones a los métodos se pone especialmente de manifiesto en el mayor volumen de asistencia dada a los gobiernos en los estudios preparatorios de su planificación económica. Existe el peligro, desde luego, en materia de asistencia técnica, de que un experto o grupo de expertos presenten un informe sólo para que corra la misma suerte de muchos otros informes similares previamente relegados al olvido. Actualmente se trata de evitar esta posibilidad enlazando estrechamente los estudios con los planes y actividades de ejecución definitivos.

333. Varios de los organismos proponen que se efectúen aún más estudios de recursos y necesidades. Las Naciones Unidas y la FAO demuestran una mayor confianza en la técnica de proyecciones de tendencias económicas y demográficas como medio de coadyuvar en el desarrollo económico. En las Naciones Unidas, además, se coleccionarán estadísticas sociales a fin de facilitar la elaboración de políticas y programas de índole social.

334. Conjuntamente con el interés en el desarrollo económico y social equilibrado puede notarse asimismo un gran interés en datos y estudios relacionados con la interdependencia entre diferentes factores económicos que intervienen en el desarrollo y entre el desarrollo económico y el social. Este interés aparece claramente de manifiesto en la evaluación de la FAO,

⁶ E/3341, párr. 148.

en la cual se sostiene que la elaboración de políticas es simplemente imposible sin un estudio general de las condiciones económicas y sociales, no solamente en cada país individualmente sino en la región entera de la cual dicho país es geográficamente miembro.

335. Por último, la insistencia en la actividad institucional, tanto en el plano nacional como en el regional, halla expresión en esfuerzos cada vez mayores no sólo para establecer o mejorar los servicios estadísticos sino también para estimular la creación de centros e instituciones de investigaciones nacionales o regionales.

H. INTERÉS EN LA PLANIFICACIÓN, TANTO NACIONAL COMO REGIONAL

336. Las continuas referencias que se hacen en las evaluaciones de los organismos internacionales a la « planificación », la « programación » y la « integración » demuestran que el interés predominante se ha ido apartando de proyectos específicos, a menudo concebidos y ejecutados más o menos aisladamente, y recae ahora en planes y programas de alcances generales. Se subraya la importancia de un enfoque más global, tanto en las actividades emprendidas nacionalmente como en las de carácter regional.

337. Esta tendencia hacia una mayor planificación, programación e integración es evidente, en diversos grados, en todas las regiones principales del mundo. En Europa, las labores tendientes a la integración regional económica y social se han desarrollado casi siempre fuera del ámbito de las Naciones Unidas, aunque organizaciones tales como la OIT y otros órganos tales como la CEE han contribuido a la cooperación regional y subregional en ciertas esferas técnicas. Otras tendencias hacia la planificación común y una mayor integración económica en Asia y en América Latina han sido encabezadas por organismos de las Naciones Unidas, por ejemplo la CEALO en Asia y el Lejano Oriente y la CEPAL en América Latina. La FAO ha ido paulatinamente asignando mayor importancia a la planificación regional en lo referente al desarrollo agropecuario.

338. En la región de la CEALO, un organismo subsidiario de la Comisión, el Grupo de Trabajo sobre Planificación y Desarrollo Económicos, ha estudiado durante años problemas de técnicas de elaboración de programas y ha adoptado un enfoque de « sector por sector ». Yendo aún más lejos, la CEALO ha decidido crear una Conferencia de Planificadores Económicos Asiáticos, que celebra sesiones plenarias cada dos o tres años y a la cual asisten altos funcionarios interesados en el desarrollo económico y su planificación. Esta Conferencia tiene por objeto analizar la labor y los progresos realizados en materia de planificación en general. En el plano subregional, el Comité de Coordinación de Investigaciones acerca del curso inferior del río Mekong, compuesto por los cuatro países interesados, pone empeño en concluir ciertos estudios preliminares necesarios para el fomento de la cuenca del Bajo Mekong, con la intención de implantar un programa integral de desarrollo. Otro ejemplo de amplia cooperación lo constituye la construcción de la carretera asiática con

intervención de la CEALO. En la América Latina se realiza constante progreso por conducto del Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano patrocinado por la CEPAL, en el cual cooperan los organismos especializados, especialmente la FAO. Esta Comisión del Consejo ha atribuido el grado máximo de prioridad durante los próximos años a la asistencia en la implantación de un mercado regional latinoamericano y de un sistema de pagos; se ha firmado hace poco un tratado por el cual se establece una zona de libre intercambio. Por su parte, la CEA subrayó en su primer período de sesiones la importancia de la acción concertada como factor esencial en el desarrollo económico y social y formuló propuestas concretas para facilitar dicha acción concertada y fomentar la cooperación económica entre los países y territorios de varias subregiones.

339. En muchos países de todas las regiones insuficientemente desarrolladas del mundo se han implantado ya planes nacionales de desarrollo y su elaboración y ejecución son objeto de una profunda atención en tales países. En muchos de ellos se han creado organismos especiales de planificación o coordinación. La asistencia técnica multilateral o bilateral que se les presta se basa en solicitudes oficiales, y se ha pedido a cada país que tenga en cuenta sus necesidades generales y las interdependencias entre los diversos sectores de su economía al formular sus solicitudes. Asimismo, en ciertos sectores o esferas de actividad se revela una creciente preocupación en cuestiones de planificación. Ello se pone de manifiesto, por ejemplo, en el interés demostrado por la UNESCO en la planificación de la enseñanza. La OMS ha colaborado estrechamente con los gobiernos en la preparación de planes sanitarios nacionales, obrando particularmente por conducto de sus oficinas regionales. Estas tendencias brindan oportunidades que deben aprovecharse para establecer una acción concertada en el seno de los organismos de las Naciones Unidas.

340. En varias de estas evaluaciones se anuncia que durante el próximo bienio aumentará la asistencia internacional que se presta a los gobiernos en la planificación de su desarrollo y, a juicio de las Naciones Unidas y algunas de sus comisiones regionales, así como también de la FAO, se ampliará cada vez más en lo relativo a la elaboración de planes nacionales integrales. La CEPAL se propone ir aún más lejos y está dispuesta a organizar, en cooperación con la DOAT y la FAO, grupos de expertos (grupos asesores) listos para ayudar a los gobiernos en la creación de órganos de planificación, en métodos de planificación y cálculo de las inversiones necesarias, en la fijación de órdenes de prioridades en materia de inversiones públicas, y en la ejecución de programas de desarrollo.

341. Gran parte de las planificaciones y programaciones proyectadas se halla aún en una etapa experimental y metodológica. Como ya se ha indicado, las Naciones Unidas y la FAO han iniciado una serie de estudios sobre métodos de elaboración de programas y proyectos, y la FAO está dispuesta a editar una publicación especial sobre planificación agrícola. Cabe esperar que estos esfuerzos y otros análogos, que son consecuencia del creciente interés despertado por las tareas de planificación, conduzcan a la adopción gradual de objetivos y procedimientos debidamente coordinados en lo relativo al desarrollo económico y social.

I. NACIENTE INTERÉS EN UNA POLÍTICA INTERNACIONAL ECONÓMICA Y SOCIAL

342. En la introducción de la evaluación de las Naciones Unidas se habla de « la nueva preocupación por la política económica internacional » y « la creciente demanda de una acción internacional en pro de la mejor integración de la economía mundial ». Se agrega que con la « atenuación de la guerra fría » habría « un consiguiente deseo de mejorar las relaciones comerciales entre las diferentes partes del mundo », y se hace referencia a « las nuevas perspectivas de desarme y la necesidad de resolver los problemas que éste ha de plantear, en pro del interés superior de la comunidad mundial »⁷. Al mismo tiempo, la evaluación de las Naciones Unidas, y menos explícitamente también algunas de las de sus organismos especializados, destacan ciertas cuestiones (tales como la persistencia de fluctuaciones económicas cíclicas, el problema de los productos básicos en el comercio internacional, las tendencias inflacionarias y las dificultades de los pagos) que reclaman la formulación de normas y procedimientos de carácter plenamente internacional. La marcada tendencia hacia la planificación y desarrollo nacionales y las tentativas de integración regional podrían resultar factores contraproducentes, a menos que se las conciba y lleve a la práctica dentro de un amplio marco internacional, en el fomento de las relaciones económicas internacionales. Por consiguiente, la armonización internacional de políticas nacionales y regionales y la elaboración de una política internacional económica y social son medidas cuya necesidad y urgencia son cada vez más aparentes.

343. A decir verdad, se ha hecho sólo un progreso limitado en la formulación de una política económica internacional por conducto de las Naciones Unidas. Se toman relativamente muy pocas medidas generales de previsión para confrontar los problemas que puedan surgir. En la mayoría de los casos ha habido, cuando mucho, cierta armonización de puntos de vista y de políticas nacionales. Se ha logrado armonizar mejor las políticas y se ha conseguido cierta integración en algunas esferas tales como el comercio o los problemas monetarios, pero esos resultados se deben en gran parte a las iniciativas de organismos que a veces están muy poco vinculados con las Naciones Unidas, como, respecto al comercio, por ejemplo, el AGAAC, y diversos mercados regionales, algunos de ellos completamente ajenos al sistema de las Naciones Unidas. El Fondo Monetario Internacional, que sí actúa dentro de la órbita de las Naciones Unidas, ha sido un intermediario eficaz para lograr acuerdos en cuestiones monetarias. Las comisiones económicas regionales intervienen cada vez más en ambas clases de asuntos. En cambio, vastas regiones del mundo no son partes para nada en estos acuerdos. Siempre que se ha producido algún amplio acuerdo en las Naciones Unidas o en los organismos especializados que participan en las evaluaciones, el acuerdo se ha referido sobre todo a programas de actividades muy especializadas y a ciertas clases de asistencia concebidas para determinados países en el desarrollo de ciertos sectores de su estructura económica y social. En otras palabras, ha habido acuerdo acerca de

⁷ E/3260/Rev. 1, párrs. 3 y 4.

programas técnicos, pero no precisamente acerca de una política mancomunada. Algunos de estos programas técnicos han tomado la forma de campañas mundiales, como en el caso del programa de la OMS de erradicación del paludismo. En ciertos problemas agropecuarios que son del resorte de la FAO, se han probado algunos enfoques de políticas mancomunadas en cuestiones tales como colocación de excedentes, disposiciones para mantener los precios y normas relativos a productos determinados, pero queda aún mucho por hacer.

344. Hay indicios de que esta situación ha de cambiar. En la evaluación de las Naciones Unidas se expresa la esperanza de que el importante elemento de las consultas y negociaciones tendientes a mejorar las relaciones económicas mundiales figure en los trabajos de las Naciones Unidas y particularmente en los del Consejo Económico y Social. Las reuniones de ministros de Estado que se proyecta celebrar durante el 13° período de sesiones del Consejo (verano de 1960) podrían constituir un paso hacia adelante en dicha dirección. Si tienen éxito, indudablemente ello estimularía la actividad de las Naciones Unidas en materia económica y social y tendría una profunda influencia en los acontecimientos venideros. Entre tanto, la incesante documentación que se distribuye acerca de las condiciones económicas y sociales en el mundo y de las tendencias actuales puede servir de base para la organización de dichas consultas y negociaciones.

345. El éxito o el fracaso de estos esfuerzos dependen en grado tal de la evolución política que es inútil extenderse sobre ello en este informe.

Parte IV

MEDIDAS PARA AUMENTAR LA EFICACIA DE LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES

A. AJUSTE DE LOS PROGRAMAS A LAS NECESIDADES

346. Cualquier persona que lea los siete documentos de evaluación percibirá de inmediato que muy poco ha permanecido ajeno a ellos de todo lo que tiene relación con la persona humana, por lo menos desde el punto de vista económico y social. Se deduce claramente, aun de las versiones condensadas que figuran en el presente informe, que casi todas las necesidades y problemas urgentes son objeto de actividades o programas especialmente concebidos para confrontarlos, por lo menos en parte. Todo lo cual es tanto más notable cuanto que casi todas las organizaciones participantes en las evaluaciones han estado en actividad sólo por 15 años o aun menos. Los recursos financieros de estas organizaciones han sido lamentablemente exigüos, y a pesar de recientes aumentos continúan siendo asombrosamente reducidos. El monto de los gastos previstos para 1959 por las Naciones Unidas para actividades y programas económicos y sociales ascendió a menos de la mitad del costo de una feria comercial internacional. Los gastos previstos combinados de las siete organizaciones a que se refiere este documento y destinados a los mismos propósitos continúan siendo sólo una fracción del costo actual de un submarino atómico o de un portaaviones. Estas son muy trilladas comparaciones, pero no dejan de ser elocuentes; los gastos previstos y demás recursos aportados voluntariamente, como lo son los del UNICEF, el PAAT y el nuevo Fondo Especial, no ascienden globalmente sino a un pequeño porcentaje de la ayuda internacional establecida sobre una base bilateral fuera de la órbita de las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

347. Si se tiene en cuenta que las organizaciones participantes son de reciente creación, y lo limitado de sus recursos, sus actuaciones han sido sumamente satisfactorias. Hay prueba de ello abundante e irrefutable, aun cuando las evaluaciones, por estar orientadas más bien hacia el futuro en general, no se refieren sistemáticamente al valor de los realizados en el pasado. Se ha realizado un gran adelanto en materia de estudios preliminares y de reunión de estadísticas y datos internacionalmente comparables. Está ya bastante adelantada la tarea de comprobar las necesidades y definir los problemas que requieren una acción inmediata, privada o pública, nacional o internacional. Se han fijado objetivos y se han sentado normas uniformes. Sobre todo, por intermedio de la asistencia técnica se ha organizado la comunicación e intercambio de conocimientos y de tecnología en

todo el mundo, actividad que constituye el cimiento mismo del desarrollo económico y social. En consecuencia, las organizaciones internacionales son actualmente un factor poderoso que estimula la actividad de los gobiernos nacionales y les ayuda en sus esfuerzos para mejorar las condiciones económicas y elevar los niveles de vida.

348. Es inútil tratar de hacer un cálculo exacto del grado de influencia que han tenido las actividades de las organizaciones internacionales en recientes adelantos registrados en materia de sanidad y educación, y en particular en la enseñanza de oficios y la formación profesional, o en los progresos de la agricultura y de la productividad industrial. No obstante, es evidente que dichas actividades han ayudado a generar o a hacer posible las actividades nacionales, que en términos de gastos y esfuerzos realizados son incomparablemente mayores que las inversiones hechas por las organizaciones internacionales. Han cimentado asimismo la cooperación internacional en las esferas económica, social y otras análogas en una escala cada vez mayor, cooperación que es desesperadamente necesaria en el mundo en que vivimos. En una palabra, la modesta inversión realizada hasta ahora en las Naciones Unidas y en las demás organizaciones que colaboran en las evaluaciones ha cosechado valiosos frutos. Sin duda, se han cometido errores y se han dado pasos en falso, pero en general sus logros pueden considerarse altamente satisfactorios, tanto en sus resultados inmediatos como en la promesa que significan para lo porvenir.

349. Tornando al tema de las necesidades, sin embargo, la situación no puede ser vista complacientemente. Hay necesidades de tal magnitud que constituyen un continuo reto a la conciencia e inteligencia de la humanidad. Una vez que surgen y pasan a ocupar un lugar en la mente popular, convirtiéndose en necesidades sentidas, y se traducen en demandas insistentes de mejoramiento, amenazan la estabilidad de los gobiernos nacionales y del orden internacional. Es preciso hacer obra en mucho mayor escala, aun en algunas de las esferas en que las organizaciones internacionales exhiben la capacidad más extraordinaria. En otras palabras, las actividades internacionales económicas, sociales y conexas son, en general, insuficientes para satisfacer la demanda real, y mucho menos las necesidades nuevas o que recién comienzan a percibirse. Es elocuente, por citar sólo un ejemplo, que el PAAT y el Fondo Especial tengan una larga lista de solicitudes atrasadas de asistencia, que a pesar de considerarse perfectamente justificadas no pudieron atenderse por razones financieras o de otra índole. Durante el último bienio, el Programa Ampliado ha tenido que reducir créditos realmente necesarios, asignados a varios países de Asia, América Latina y el Oriente Medio, a fin de poder prestar apenas una ayuda ínfima a las nuevas naciones africanas, que casi sin excepción necesitan urgentemente asistencia del exterior.

B. ESFERAS CRÍTICAS DE ACTIVIDADES

350. La exigüidad de los recursos de que disponen, y la confianza que los pueblos y los gobiernos depositan en las organizaciones internacionales, obligan a éstas a revisar continuamente sus programas, a descubrir los

puntos débiles de sus labores, y a estudiar la forma de perfeccionar los trabajos en los campos en que el progreso ha sido más lento de lo esperado. Es ésta la especie de autocrítica que previó el Consejo Económico y Social con la iniciación de las evaluaciones quinquenales. Es oportuno, por lo tanto, poner de manifiesto ciertas esferas de actividades en que los trabajos actuales o proyectados dejan algunas dudas acerca de sus definitivos resultados. Las sugerencias que figuran a continuación se ofrecen sólo a modo de ejemplo.

- i) En un mundo cada vez más interdependiente, se sabe aún demasiado poco acerca del grado de coherencia que existe entre las políticas económicas y sociales y los objetivos de las diferentes naciones. Continuamente forzados por sus apremiantes necesidades, los gobiernos toman decisiones de gran importancia para el futuro desarrollo de sus países sin informarse antes debidamente de las políticas y objetivos que se han fijado otros gobiernos en el mismo aspecto, y sobre el extenso marco internacional dentro del cual deben encajar dichos objetivos. La armonización de políticas es una importante función de las Naciones Unidas, según su Carta. No obstante, como ya se ha indicado en este mismo informe, en esta esfera se ha alcanzado relativamente muy poco progreso. Esto constituye un obstáculo para el desenvolvimiento de políticas y programas nacionales en el contexto de una amplia política internacional.
- ii) Casi todos los gobiernos, cualquiera que sea su régimen económico y social, convienen en que la planificación es necesaria respecto de las regiones subdesarrolladas, e imprescindible en el proceso de la asistencia exterior. Esto no quiere decir que sea imprescindible elaborar planes minuciosos, ni en el plano nacional ni en el internacional. En efecto, es a menudo arriesgado elaborar planes tan detallados, especialmente cuando los datos disponibles son imperfectos. Lo que se necesita es simplemente proyectar una perspectiva general en la cual se destaquen las líneas principales de orientación y las relativas magnitudes y objetivos que se persiguen, los cuales habrán de mantenerse, desde luego, debidamente flexibles y sujetos a frecuentes revisiones. Estas consideraciones deben siempre tenerse en cuenta en toda asistencia internacional que se suministre con arreglo a una tal planificación.

En vista de lo antedicho acerca de la planificación nacional del desarrollo, es indispensable proceder con mucha cautela y sentido de responsabilidad en la elaboración de planes para los gobiernos de países situados en regiones subdesarrolladas. Tal cautela es particularmente necesaria en todo caso en que no se disponga de los datos empíricos necesarios o suficientes para hacer cualquier clase de planificación general detallada. Por lo tanto, debe asignarse un alto grado de prioridad a los estudios y asistencia encaminados a la creación de los servicios nacionales indispensables para dichos fines.

Es también discutible hasta qué punto pueden las organizaciones intergubernamentales aplicar, sin riesgo de incurrir en errores,

ciertos métodos teóricos que se han propuesto en los últimos tiempos. Las necesidades de los países insuficientemente desarrollados son tan apremiantes, y sus recursos tan limitados, que es esencial evitar toda equivocación o paso en falso. El enfoque económico cuantitativo, además de requerir revisiones periódicas de sus presunciones, debe emplearse en combinación con otros elementos de análisis que permitan estimar debidamente la importancia de factores humanos y sociales tales como la iniciativa, el sentido de responsabilidad, la capacidad de organización y otros tantos intangibles e imposibles de medir en valores económicos. También deben tenerse en cuenta en la teoría y la metodología económicas otros factores capaces de influir en el desarrollo, como ser ciertas costumbres anticuadas y los efectos sociales de la tecnología moderna. Un desarrollo económico y social equilibrado entraña un enfoque también equilibrado de la metodología económica y social. Se espera que estas cuestiones aparezcan más claras como resultado de varios estudios que se han emprendido.

- iii) Con respecto a más específicas actividades y necesidades, casi todo el mundo está de acuerdo en que los países subdesarrollados deben industrializarse y que, en general, su industrialización no es suficientemente rápida. Hay buenas y válidas razones para que así suceda, como ser la falta de capital para inversiones y de mano de obra capacitada, la escasez o defectuoso aprovechamiento de los recursos naturales, incluso la energía, y las incertidumbres respecto de la demanda y el mercado. El hecho es que las organizaciones internacionales enfocan la industrialización en forma un poco confusa. Se suministra asistencia técnica en sectores tales como formación profesional, administración y productividad de la mano de obra, pero en el desarrollo de sectores determinados de la industria se proporciona menos asistencia técnica de lo que sería necesario. Aparentemente, no se realiza una labor suficiente en materia de investigación industrial de problemas prácticos. Algunos de los estudios de tipo «preinversionista» auspiciados por el Fondo Especial podrían aprovecharse en el desarrollo industrial; no obstante, y particularmente en el caso de las Naciones Unidas, se prefiere hacer un gran número de estudios muchos de los cuales están aparentemente encaminados a facilitar oportunamente el establecimiento de planes integrales de industrialización en una escala nacional o regional. Dado que muchos de estos estudios se hallan todavía en la etapa de discusión de abstractas cuestiones de metodología, algunas de las advertencias hechas en el apartado anterior serían aplicables aquí. Debe insistirse en los estudios que estén suficientemente relacionados con la asistencia y asesoramiento técnicos del tipo característico de los programas funcionales. Lo más importante es que, a pesar del interés demostrado por el Consejo, no parece haberse formulado ningún programa de gran envergadura de acción concertada en el campo de la industrialización.

Algunas veces se ha dado asesoramiento y asistencia en el desarrollo de pequeñas industrias, inclusive pequeñas industrias

domésticas y rurales; las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales, la OIT, la FAO y ocasionalmente la UNESCO han participado en esa ayuda. Tampoco en este caso parece existir un enfoque debidamente coordinado de una actividad que es vital para los países insuficientemente desarrollados.

- iv) Sólo un lento progreso se ha registrado en materia de aprovechamiento de recursos hidráulicos, a pesar de haberse ocupado de ello desde 1951 varias organizaciones y en particular las Naciones Unidas. Como consecuencia de reuniones anuales concertadas por los propios organismos, inclusive la OMS y la FAO, se ha hecho cierto progreso que probablemente se acelere como resultado de la creación, después de muchas postergaciones, del Centro de Utilización de los Recursos Hidráulicos (Naciones Unidas). El programa del Bajo Mekong es un ejemplo de un importante proyecto de aprovechamiento de recursos hidráulicos. No obstante, queda aún mucho por hacer para confrontar debidamente necesidades cada vez mayores. En vista de los complicados aspectos envueltos en la utilización de dichos recursos por diversas partes interesadas y la creciente preocupación que en esta materia demuestran las Naciones Unidas, la FAO, la OMS, la UNESCO, la OMM y el OIEA, es preciso intensificar la cooperación entre todos los organismos y la coordinación de sus labores.
- v) Es esencial para el desarrollo económico contar con un suficiente suministro de energía, problema a veces muy agudo en países muy desarrollados cuando las fuentes ordinarias de energía comienzan a agotarse o a ser insuficientes. Es conveniente y necesario, en vista de los complicados problemas que se plantean en tales casos, que mediante asistencia internacional se hagan cálculos económicos de las necesidades de energía y de los recursos disponibles. Presumiblemente, el enfoque más práctico sería el de hacer investigaciones y estudios de carácter nacional y regional y no de carácter universal. Estos estudios son importantes no sólo para los países y regiones interesadas sino también para las actividades del OIEA. Todo proyecto de energía nuclear debe ir precedido de un minucioso análisis de los recursos o necesidades de energía del país o región interesado, y de las posibilidades de que la energía nuclear constituya la forma de satisfacer dichas necesidades, en comparación con el costo de métodos más corrientes de producción de energía.
- vi) Aunque para el desarrollo económico y social son indispensables las inversiones de capital y la asistencia financiera extranjera, no es posible, por las razones ya mencionadas, examinar adecuadamente tales cuestiones en el presente informe. Las relaciones de las instituciones financieras (BANCO, FONDO y CFI) con las Naciones Unidas y demás organizaciones interesadas en cuestiones de desarrollo son, por la propia índole de sus labores, distintas de las mantenidas entre los organismos a que se refiere este informe; no obstante, aun así parecen ser no tan estrechas como debieran. Particularmente importante sería que se establecieran sólidos nexos

con la proyectada Asociación Internacional de Fomento. La autonomía y la necesidad de absoluta discreción de dichas instituciones deben siempre respetarse, pero podrían hallarse los medios y procedimientos necesarios para mantener estrecho contacto entre todos los organismos interesados en cuestiones de financiamiento y estudios del desarrollo económico, así como también en materia de inflación, balanza de pagos, asuntos fiscales y problemas conexos. Decrecerían así las duplicaciones de estudios y proyectos de asistencia técnica y podrían enfocarse en forma más realista y práctica los problemas de interés común.

- vii) Ha sido especialmente lento el progreso registrado en materia de enseñanza, como se deduce del hecho de que el 45% de los niños del mundo siguen careciendo de instrucción primaria. La falta de esta enseñanza y también de cursos superiores de enseñanza general y formación profesional no sólo priva a estos niños de su derecho a lograr una vida más plena sino que constituye uno de los más grandes obstáculos que se oponen al adelanto económico y social. La labor de suministrar una educación adecuada a todas las categorías de población es desde luego enorme y muy costosa. Es una tarea que incumbe primordialmente a las comunidades y gobiernos locales y nacionales. No obstante, es justo preguntarse si los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales han logrado ya descubrir la forma más eficaz de suministrar asistencia internacional en este campo.

Parece existir cierta tendencia a impulsar el progreso de todos los grados de la enseñanza al mismo tiempo, en un país o región entera, con lo cual sólo se conseguirían adelantos dolorosamente insignificantes en todas las categorías. Quizás sea también un factor deprimente la excesiva preocupación que se manifiesta con la parte técnica y teórica de los métodos docentes. Lo que probablemente hace falta es una estrategia concertada de asistencia internacional íntimamente vinculada al desarrollo económico y encaminada a lograr conquistas fundamentales dentro del más breve plazo.

Para ello será preciso hacer difíciles decisiones, las cuales es necesario encarar más directamente de lo que hasta ahora ha constituido la regla general. Por ejemplo, ¿es acertado asignar limitados recursos a la enseñanza primaria de sólo una parte de los niños de edad escolar a fin de reservar recursos para las enseñanzas secundaria y superior, y particularmente para la instrucción técnica y profesional necesaria para formar personal calificado? ¿Debe ponerse especial empeño en fomentar la enseñanza y la formación profesional en partes de un país que ofrecen oportunidades excepcionales para el desarrollo, siempre que sean perfectamente solubles sus problemas sanitarios y de mano de obra capacitada? Suponiendo que las organizaciones internacionales interesadas sean partidarias de producir temporalmente tales premeditados desequilibrios en el desarrollo educacional de un país, ¿los aceptará asimismo el gobierno interesado? Si tal solución resultara aceptable, tal vez podrían realizarse importantes conquistas, incrementar dentro de

breve plazo los recursos nacionales utilizables en obras de fomento y sentar ejemplos que estimulen el desarrollo en el resto del país. Por las dudas, conviene especificar que no se trata de convertir la educación en un instrumento de desarrollo económico sino de relacionarla con éste en forma tal que permita el máximo adelanto posible en ambas esferas, conduciendo así al «desarrollo equilibrado» en su más amplio sentido. La educación proporcionaría recursos esenciales para el desarrollo económico, y éste, a su vez, produciría recursos que permitirían alcanzar la educación, que es un derecho humano y un objetivo en sí misma.

Otro problema educacional, de especial importancia en esta época para algunos de los países más adelantados, es el de la educación en el uso del tiempo libre. Muchas de las actividades y programas culturales de acercamiento internacional, interracial o de índole similar auspiciados por la UNESCO podrían ganar en importancia y significado si por medio de la educación estuviesen ligados más directamente con el problema de aprovechar práctica e inteligentemente todo aumento del tiempo libre disponible.

- viii) A pesar de los espectaculares métodos modernos de información para las masas e intercambio de informaciones, el adelanto en materia de comunicaciones e intercambios internacionales no ha guardado relación con la necesidad y la demanda. En estos tiempos, cada país debería tener un conocimiento mucho mayor que el actual de los adelantos científicos y tecnológicos de los demás, y obtenerlo con más prontitud; deberían todos estar en mejores condiciones de entenderse mutuamente. En parte, este es un problema de comunicación; en parte, es un problema político. Puesto que la comunicación e intercambio es uno de los propósitos fundamentales de las organizaciones internacionales, es lógico que se sigan examinando detenidamente las modalidades y la eficacia de las actividades internacionales en esta materia.
- ix) En la reseña de las necesidades actuales se mencionó el hecho de que como resultado de la migración hacia las ciudades, los núcleos de población de los países insuficientemente desarrollados crecen a un ritmo inusitado, planteándose por tal motivo numerosas dificultades de toda especie. La población urbana aumenta más rápidamente que las oportunidades industriales y de empleo. El dislocamiento de la vida familiar y social que es consecuencia de las migraciones en masa hacia las ciudades ha provocado una serie de problemas sociales, entre los cuales está el de la delincuencia juvenil. En los países más desarrollados los problemas urbanos son actualmente de primera magnitud. El reconocimiento de estas necesidades es una de las razones aducidas para la elaboración de un programa de acción concertada emprendido por los organismos internacionales en materia de construcción de viviendas económicas y de los correspondientes servicios comunales. Esta medida es acertada, pero, desde luego, constituye sólo un remedio parcial para tantas urgentes necesidades. En el problema de la urbanización es necesario emplear un enfoque mucho más amplio, a fin de abarcar en

toda su complejidad los factores económicos y sociales que en él se entrelazan, las cuestiones de desarrollo agropecuario e industrial y los necesarios reajustes de las instituciones y servicios sociales. Por cierto, es ésta una esfera de actividad que reclama una acción concertada en el plano internacional, puesto que muchos de los programas actuales o proyectados de las Naciones Unidas y los organismos especializados se relacionan de algún modo con la urbanización. El alentador que se esté examinando actualmente este programa de acción concertada. Sin embargo, los problemas mencionados parecen ser demasiado apremiantes en comparación con la parsimonia que emplean los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales para confrontarlos.

- x) Al analizar los nuevos órdenes de preferencias, se mencionó especialmente la necesidad de alentar el desarrollo institucional y el mejoramiento de la administración. Esta necesidad es particularmente evidente en muchos de los países que acaban de declararse independientes. Para satisfacer las necesidades de estos nuevos Estados quizás sea conveniente intensificar los esfuerzos encaminados a la formación de personal administrativo y otras formas de asistencia, inclusive el suministro de personal de las categorías superiores (OPEX). Para tales programas tal vez sea preciso celebrar consultas más frecuentes entre las organizaciones interesadas, y posiblemente elaborar un programa de acción concertada.

351. La reseña y análisis precedente de diez esferas críticas no constituye una enumeración taxativa sino meramente ilustrativa. No se ha hecho mención de otros problemas tales como los que afectan a los productos básicos, por ejemplo, o los de transportes y comunicaciones que se plantean en el desarrollo económico, esferas en las cuales se ha registrado sólo un lento progreso, aunque los programas propuestos encierran promesas de futuras satisfacciones. En casi todos los casos se presentan, expresa o implícitamente, problemas de prioridades y de coordinación, de recursos y de personal. En cuanto estos problemas afectan directamente a los programas presentes y futuros y a su ejecución efectiva, su examen cabe sin duda dentro del objeto de este informe.

C. CONCENTRACIÓN DE ESFUERZOS Y COORDINACIÓN

1. *Simplificación*

352. Todas las actividades y programas, y los órdenes de prioridades respectivos, deben ser objeto de continuas revisiones a fin de eliminar todo trabajo de escasa importancia o al presente injustificado. Los funcionarios de las Naciones Unidas llaman a esto simplificación (*streamlining*). A veces entraña la completa eliminación de cierta actividad y su sustitución por otra. Otras veces consiste en alguna modificación dentro de una misma esfera de trabajo en cuanto al tiempo, dinero y personal empleados, como sucede cuando llega el momento en que los gobiernos pueden encargarse de proseguir las actividades iniciadas por las organizaciones internacionales

o cuando las necesidades pierden algo de su urgencia. También puede consistir la simplificación en una revisión de los métodos y procedimientos que se estimen más convenientes.

353. Las evaluaciones presentadas no se extienden mucho acerca de la simplificación. Solamente en la de la UNESCO se menciona el abandono completo de un importante programa en favor de otro, al referirse a la división en etapas prevista para los estudios sobre las zonas áridas. La FAO puntualiza que se ha dado fin a las tareas de investigación y planificación general relativas a su programa del Mediterráneo; asimismo, la Organización ha traspasado a los gobiernos nacionales la obligación de preparar cuadros de existencias de alimentos relativas a cada país. La OIT, por su parte, se empeña de continuo en eliminar reuniones o en espaciarlas más convenientemente. Todas las organizaciones parecen preocuparse de simplificar la documentación. La evaluación de las Naciones Unidas advierte que el Consejo debe continuar el proceso de simplificación basándose en las propuestas formuladas anualmente por el Secretario General.

354. Lo poco que puede recogerse de las evaluaciones no hace pues justicia a los considerables esfuerzos de simplificación realizados por las diversas organizaciones en los últimos años, aunque los resultados sean aún muy poco satisfactorios, como en realidad lo son. La fuerza del hábito y los intereses creados en determinadas actividades constituyen peligros que es preciso evitar tanto en las organizaciones internacionales como en los gobiernos nacionales.

355. No existe ninguna solución universal para este problema. No obstante, podría tratarse de mejorar la situación conforme a las tres sugerencias siguientes:

- i) Según ya se ha sugerido en párrafos anteriores, la simplificación debe erigirse en una función anual. Ello significa que el Director General de cada organización ha de presentar todos los años una declaración sucinta sobre sus propuestas de simplificación, solicitando, en caso necesario, que el órgano principal competente de la organización apruebe todas las medidas que fueren necesarias.
- ii) Debe dedicarse más atención a la cuestión de la pertinencia y eficacia de los métodos empleados en la ejecución de los programas, y particularmente a las formas en que se da asistencia en materia de desarrollo. En varias de las esferas críticas de actividades examinadas en la precedente sección B fue evidente la necesidad de proceder con gran cautela en la selección de métodos y procedimientos, a fin de obtener resultados positivos y satisfactorios. Debe prestarse una continua atención a la extensión y calidad de los documentos y publicaciones, y al problema de efectuar una amplia distribución de los mismos.
- iii) Sería conveniente que las organizaciones revisaran periódicamente las condiciones y suposiciones en que se basa la aprobación de ciertos programas y procedimientos, y comprobaran si continúan siendo perfectamente adaptables a nuevas circunstancias. De lo contrario, la gran cantidad de reuniones e informes anuales cou-

cluirá por ser una carga abrumadora para las secretarías internacionales y los gobiernos interesados, amén de constituir una injustificable utilización de recursos financieros por demás limitados.

2. Problemas de coordinación

356. La actual división de funciones y responsabilidades entre las Naciones Unidas y los organismos especializados en materia económica y social es en general razonable y probablemente no se la pueda mejorar gran cosa si se procediese en este momento a su revisión. No obstante, debe admitirse que los problemas económicos y sociales del mundo no siempre encajan perfectamente dentro de las respectivas competencias deslindadas por la Carta de las Naciones Unidas y las Constituciones de los organismos especializados. Hay problemas de aspectos múltiples que a menudo son de la incumbencia de varias organizaciones simultáneamente. Las cuestiones vitales se entremezclan de continuo, y por lo tanto la coordinación es una tarea extremadamente compleja y difícil, siendo sorprendente que se haya llevado a cabo en forma tan satisfactoria.

357. La coordinación entre los organismos allegados a las Naciones Unidas se efectúa por mutuo consentimiento, mediante consultas entre la Secretaría de las Naciones Unidas y las secretarías de sus organismos especializados. Las consultas entre dichos órganos pueden organizarse sobre una base permanente, o celebrarse por correspondencia, o mediante reuniones especiales, grupos de trabajo y comités mixtos, así como también a través del Comité Administrativo de Coordinación. En el plano gubernamental, la Carta de las Naciones Unidas confiere al Consejo amplias facultades para coordinar las actividades económicas y sociales de los diversos organismos de las Naciones Unidas por medio de consultas y recomendaciones ¹.

358. En un principio causaron mucha preocupación las duplicaciones de actividades y los indebidos gastos que ocasionaban. Aunque se han eliminado casi todos los casos de duplicación, respecto de ciertas actividades muy complejas es necesario celebrar nuevas consultas y acuerdos para delimitar las actividades que corresponden a cada organismo. Entre dichas actividades se encuentran las de capacitación técnica, las de investigación y la planificación y elaboración de programas de desarrollo. Los problemas que continuamente se plantean en materia de formación profesional por lo difícil que resulta trazar una línea divisoria entre el interés de la UNESCO en la educación y los intereses de otras organizaciones en la formación de

¹ Incumbe a la Asamblea General la responsabilidad de examinar y formular recomendaciones sobre los presupuestos administrativos de los organismos especializados. A fin de asistir a la Asamblea en el desempeño de esta función, así como también para ayudarle en el examen del presupuesto de las Naciones Unidas, la Asamblea creó la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y Presupuestarios. Respecto del Programa Ampliado de Asistencia Técnica se ha registrado recientemente un acontecimiento de interés: por invitación de los organismos interesados, la Comisión Consultiva ha emprendido en sus respectivas sedes estudios especiales sobre cuestiones relativas a la coordinación administrativa y presupuestaria entre dichas organizaciones y las Naciones Unidas, con especial referencia a la ejecución del Programa Ampliado.

personal dentro de sus respectivas esferas de competencia, están comenzando a resolverse mediante aclaraciones y acuerdos mutuos. En materia de investigaciones, en que existe una similar yuxtaposición de intereses, el panorama no es tan claro, particularmente en vista del incremento de las actividades de investigación que anuncian varias organizaciones (UNESCO, OMS, OMM y OIEA en las ciencias naturales, puras y aplicadas, y las Naciones Unidas, UNESCO, OIT y FAO en las ciencias sociales). Por lo tanto, parece de rigor delimitar más claramente los campos de investigación que han de fomentarse y establecer una coordinación más perfecta de los estudios que se van a emprender. En la planificación y elaboración de programas de desarrollo surgen problemas porque mientras las Naciones Unidas tienen una responsabilidad de carácter general en esta esfera, cada una de las demás organizaciones está interesada en la parte de planificación correspondiente a su respectiva esfera de actividades, y no pueden buena-mente separar sus labores del resto del desarrollo económico y social. En esta esfera ninguna organización puede decidir la iniciación de ningún proyecto importante sin previa consulta con las Naciones Unidas y los demás organismos interesados. Esto es necesario no sólo para evitar duplicaciones sino también para asegurar la cooperación necesaria por parte de todos los interesados.

359. Aunque la duplicación de actividades parece haberse eliminado prácticamente dentro del grupo de organismos de las Naciones Unidas, no parece haberse logrado lo mismo en cuanto a las duplicaciones que se han producido con ciertos programas de ayuda bilaterales, particularmente en el caso de la asistencia técnica y, en ocasiones, en materia de investigaciones y estudios. Durante las consultas celebradas con motivo de la preparación del presente informe se observó repetidas veces que actualmente pueden darse situaciones muy diversas. Como resultado de contactos y cooperaciones oficiosas, se han reducido a un mínimo las duplicaciones de esfuerzos entre los programas multilaterales y ciertos importantes programas bilaterales de los gobiernos. En otros casos, entre los cuales se halla la importante labor de algunos grupos y fundaciones no gubernamentales, las consultas y contactos no parecen ser tan satisfactorios y se producen frecuentemente inútiles duplicaciones y desperdicios de esfuerzos. No cabría dentro de la índole de este informe recomendar determinados paliativos. Cabría sugerir, no obstante, en vista de que la « planificación por países » es un método empleado en casi todos los programas de asistencia técnica, que los gobiernos de los países beneficiarios están en una posición inmejorable para exigir una mayor coordinación de las actividades que se desarrollan dentro de sus territorios. Por otra parte, estaría en el interés de los países « contribuyentes » evitar posibles despilfarros de recursos estableciendo que los programas multilaterales y bilaterales no son sino dos diferentes enfoques que tienen en vista idénticos objetivos, y pugnar, en consecuencia, por la celebración de las consultas necesarias para establecer una estrecha coordinación.

360. Además de medidas preventivas, como el evitar las duplicaciones y los conflictos de intereses, se hace cada vez más evidente la necesidad de planificar en colaboración los futuros programas y de cooperar aún más

estrechamente en todos los planos, así como también de formular programas concretos de acción concertada. Esto es lo que se desprende acabadamente de las presentes evaluaciones, que citan un gran número de esferas de actividad que interesan por igual a diversas organizaciones y en las cuales no sólo podría intensificarse la cooperación sino que es imperativo que así se haga. Esta necesidad está agudizada por dos factores de reciente aparición:

- i) La convicción cada vez más generalizada de que hay una inevitable interrelación entre los factores económicos y sociales y de que es preciso equilibrar o complementar mutuamente el desarrollo económico y el social, para lo cual es indispensable coordinar los programas y actividades en todo sentido; nunca ha sido tan imperioso como ahora, si es que se desea realmente obtener tal equilibrio, que haya cooperación entre economistas y expertos en asuntos sociales, entre médicos e ingenieros, o entre ingenieros agrónomos, industriales y de otras clases; y
- ii) El continuo surgimiento de nuevos Estados, especialmente en Africa, que necesitan asistencia de muchas clases, inclusive en la planificación de su desarrollo y en la formulación de solicitudes de asistencia; esto hace imperativo que exista una estrecha cooperación y coordinación, en vez de competencia entre las organizaciones intergubernamentales al ofrecer sus recursos a estos países.

361. En vista de estos hechos, es oportuno formular algunas observaciones sobre los procedimientos de coordinación, tanto los adoptados por las secretarías como por los gobiernos. Ante todo, debe establecerse claramente que la intensificación de la coordinación no debe hacerse en detrimento de su eficacia, exigiendo que el complicado mecanismo de la coordinación entre las organizaciones internacionales se ponga en funcionamiento toda vez que hay que llevar a la práctica alguna cosa. A decir verdad, algunas de los procedimientos y métodos de coordinación actualmente empleados podrían muy bien simplificarse. Las organizaciones tienen por costumbre, por ejemplo, intercambiarse representantes en todas las reuniones que celebran, y podrían estudiar la forma de suprimir esos actos de presencia cuando sean de índole puramente protocolar, en beneficio de una participación recíproca aún más activa en las ocasiones que revisten un mayor interés común.

362. En los últimos tiempos, el Comité Administrativo de Coordinación ha procedido a una revisión de sus funciones y procedimientos, con el fin de acrecentar su eficacia. Será presentado al Consejo, en su 30º período de sesiones, un informe especial al respecto. Por lo tanto, no es ésta la oportunidad apropiada para hacer comentarios sobre esas cuestiones. Baste decir que el CAC es un eslabón fundamental en la cadena de la coordinación y que su constante labor en materia de políticas y programas, más que su función de índole administrativa, es un favor de estímulo. Su autoridad radica en que está integrado por los directores principales de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el OIEA; muchos aspectos esenciales de la coordinación dependen más de las actitudes y actos de dichos altos funcionarios que de los órganos legislativos y sus decisiones.

Por la misma razón, le es difícil al CAC eludir la responsabilidad que le incumbe si la coordinación adolece de graves imperfecciones o defectos.

363. Cabe esperar que los gobiernos desempeñen sus funciones de coordinación, en el plano nacional, dentro del marco de su propia administración y en el plano internacional, en los órganos representativos principales de las organizaciones intergubernamentales, y, específicamente, en el Consejo Económico y Social. Por diversas razones, la situación no puede considerarse completamente satisfactoria en ninguno de estos planos.

364. La Asamblea General y el Consejo han tratado repetidas veces, por medio de recomendaciones y resoluciones, de subrayar la importancia de la coordinación en el plano nacional. Los resultados no han sido muy satisfactorios. En muchos casos los gobiernos continúan expresando diferentes puntos de vista en distintas organizaciones, demostrando así falta de coordinación nacional. Sus representantes suelen abogar por presupuestos mayores y mejores en el órgano legislativo autónomo de un organismo y al mismo tiempo votan a favor de una recomendación en la Asamblea General de que se establezcan o nivelen los presupuestos de todos los organismos de las Naciones Unidas. A veces apoyan la iniciación de una serie de programas deshilvanados, grandes y pequeños, en algunos de los organismos especializados, y al mismo tiempo se quejan en el Consejo de la proliferación de programas y reclaman una mayor concentración de esfuerzos.

365. Poco pueden hacer los órganos internacionales como el Consejo para remediar esta situación sin arriesgarse a que se les acuse de intervenir en los asuntos internos de Estados soberanos. Debe señalarse, sin embargo, que la falta de coordinación en el plano nacional suele deberse a un quebranto de las comunicaciones entre las organizaciones intergubernamentales y los gobiernos, o dentro de los gobiernos mismos. Aparentemente, las actas de debates y los documentos de las secretarías relativos a importantes asuntos económicos y sociales, que frecuentemente plantean problemas de coordinación, a menudo no llegan al conocimiento de aquellas personas que en los gobiernos nacionales más podrían aprovecharlos. Puede que ello se deba, hasta cierto punto, a que se publican demasiados documentos, a que son demasiado complicados o a que los servicios de distribución e información pública de las organizaciones intergubernamentales son poco eficaces. Si así fuera, corresponde a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales tratar de mejorar esta situación.

366. Las dificultades de arribar a una política mancomunada y a la coordinación por conducto de los órganos presupuestarios y legislativos de organismos diferentes y autónomos se deben a una circunstancia que frecuentemente pasa desapercibida. Las organizaciones intergubernamentales especializadas son únicas en cuanto a que sus programas y presupuestos son aprobados por órganos públicos integrados casi totalmente por personas que no sólo son representantes oficiales (o por lo menos nombrados o propuestos por los gobiernos) sino que también son primordialmente expertos y profesionales en las respectivas esferas de especialización. Aún en los casos en que reciben instrucciones de sus gobiernos, que no

son todos los casos, deben extraer inspiración y orientación de su propio conocimiento y experiencia o del asesoramiento de órganos extraoficiales, tales como las comisiones nacionales de la UNESCO. Hay desde luego un aspecto francamente positivo en esta situación, pues a menudo, además de la pericia que se inyecta en la formulación de los programas, se revela un notable espíritu de dedicación y de ahí un supremo empuje y ansia de triunfar. Por consiguiente, el hecho de que esta situación pueda causar dificultades de coordinación respecto de las políticas y actividades de otras organizaciones intergubernamentales no significa que haya que buscarle remedios con la imposición de inflexibles restricciones y controles gubernamentales. No obstante cabe esperar, y hay ya señales de progreso en este sentido, que a medida que se consolidan más firmemente los hábitos de cooperación entre las diversas organizaciones se intensifique en los órganos legislativos de las mismas el conocimiento de las interrelaciones entre las necesidades y los programas y actividades en que participan las Naciones Unidas y sus organismos especializados. También en este aspecto los gobiernos nacionales no harían sino defender sus propios intereses y los de la comunidad internacional si persistieran en lograr dentro de sus respectivos países un consenso de opiniones entre los intereses de los distintos sectores. Otra dificultad es que las organizaciones internacionales elaboran sus respectivos programas y presupuestos separadamente; por lo tanto puede suceder que la cooperación iniciada en cierta esfera se paralice por la falta de recursos que acuse uno de los organismos interesados o varios de ellos. Para garantizar una eficaz gestión coordinada, todos los organismos deben poner especial empeño en cumplir fielmente las obligaciones que les incumben en las actividades que requieran su participación, a fin de evitar desequilibrios en el esfuerzo mancomunado.

367. La coordinación efectuada por conducto del Consejo deja mucho que desear. En los primeros días de las Naciones Unidas, el Consejo realizó una labor eficaz al crear o fomentar la creación de mecanismos de coordinación tales como el CAC. Merece alabanzas por los progresos que se han alcanzado, como ser la eliminación de duplicaciones, la fijación de órdenes de prioridades, la concentración de esfuerzos, y la acción concertada siempre que ha sido posible. Ha hecho una contribución importante al perfeccionar los procedimientos y métodos de coordinación y dejar firmemente establecida la coordinación sobre la base del consentimiento y de la cooperación voluntaria.

368. En los últimos años, no obstante, el Consejo y su Comité de Coordinación han hallado cada vez más difícil desempeñar satisfactoriamente sus funciones de coordinación ante la multiplicidad de organizaciones, políticas y programas que es necesario considerar y sus complicadas interrelaciones. El volumen de la documentación que llega al Consejo procedente de las secretarías de los diferentes organismos, el CAC y otras fuentes ha aumentado en forma tal que resulta imposible a muchas delegaciones leerla y estudiarla a fondo. Con todo, gran parte de esta documentación es necesaria para la comprensión de los complejos programas y actividades que deben coordinarse y, a decir verdad, la mayoría de las veces los documentos son consecuencia de pedidos del Consejo. Como conse-

cuencia de esta situación, los gobiernos han hallado difícil instruir adecuadamente a sus representantes y el reducido número de reuniones que el Consejo puede dedicar cada verano al tema de la coordinación es evidentemente insuficiente en vista de la poca preparación que precede a estas reuniones. El problema es grave, porque si el Consejo fracasa en este aspecto ello significará que no se cumple la función esencial que incumbe a los gobiernos en materia de coordinación. El Consejo necesita estar libre de todo exceso de detalles a fin de poder dedicar todo su tiempo a cuestiones más fundamentales de coordinación de políticas y programas.

369. No corresponde a los autores de este informe sino al propio Consejo encontrar la solución. Debe señalarse, sin embargo, que a menos que esta situación mejore considerablemente, el presente informe y los esfuerzos que se han hecho para prepararlo resultarán, en el mejor de los casos, de muy escasa utilidad.

D. CUESTIONES PRESUPUESTARIAS Y POSIBLES AUMENTOS DE PRESUPUESTOS

1. *Tendencias presupuestarias*

370. Las evaluaciones separadas no permiten calcular la magnitud de los cambios que probablemente será necesario introducir en los presupuestos. Estas evaluaciones no dan datos susceptibles de comparación. Los cálculos comprenden desde declaraciones sumamente prudentes de que se necesitará más dinero, hasta aumentos anuales de porcentajes que se prevé ocurrirán en los presupuestos ordinarios de los organismos; tales aumentos oscilarían entre un 5,5% y un 11%. La tasa más alta de aumento que se propone figura en el informe de la FAO, y se calcula que, en la parte de su presupuesto relativa a su labor técnica y económica, la tasa anual de aumento sería probablemente como de un 20%. La FAO estima que en el curso de los próximos años la curva de sus presupuestos ascenderá en forma más pronunciada a causa de la magnitud e importancia de los programas cuya ejecución se prevé para entonces y porque su presupuesto ha crecido de modo más bien lento durante los primeros años. Las Naciones Unidas han estimado que para 1964 podrían necesitar de su presupuesto ordinario una suma adicional de 2.500.000 a 3.500.000 dólares para sus actividades en los campos económico, social y afines². Complica el problema el hecho de que algunos organismos hayan incluido en sus cálculos generales no sólo fondos que provendrán de sus presupuestos ordinarios, sino también de fuentes tales como el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, Fondo Especial, UNICEF y diversos otros fondos y cuentas de carácter voluntario. Otras evaluaciones son poco explícitas respecto a esos fondos extrapresupuestarios. Además de ser vagos los cálculos en su mayoría, habrá que indi-

² En la introducción de su evaluación revisada (E/3260/Rev. 1) de diciembre de 1959, las Naciones Unidas declaraban que « en los meses transcurridos se ha puesto de manifiesto que la acción internacional ha experimentado en algunas esferas importantes una expansión mucho más rápido de lo que se había supuesto cuando se redactó la evaluación ».

car que casi todos los organismos intergubernamentales que han examinado las evaluaciones en la forma que las prepararon sus respectivas secretarías, reservaron su posición respecto a los cálculos financieros. En vista de esto, considérase que acaso sea más útil señalar las tendencias que se han manifestado anteriormente. El cuadro VI da los gastos correspondientes de cada organización desde 1946, con una asignación proporcional del presupuesto total de las Naciones Unidas para actividades económicas y sociales. Los gráficos I a III ilustran la tendencia resultante de las diferencias registradas en los totales anuales de gastos.

371. Cabe hacer algunas observaciones de carácter general:

- i) No es recomendable una estabilización arbitraria de los presupuestos al nivel actual. No hay dudas de que se necesitan más fondos para los programas y actividades que se describen. En general, las evaluaciones demuestran claramente la necesidad de contar con mayores ingresos. Se podría y debería aplicar útilmente más fondos de los programas sin aumentar mucho los gastos generales de administración. La necesidad de más recursos es sobre todo evidente en el caso de programas de actividades tales como los que reciben ayuda del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del Fondo Especial.

En cuanto al Programa Ampliado de Asistencia Técnica, con el advenimiento de nuevos Estados, especialmente en Africa, cuenta con recursos que, no obstante haber aumentado gradualmente año tras año, están todavía muy por debajo del nivel requerido para hacer frente a las necesidades de asistencia técnica de los países poco desarrollados. Lo mismo puede decirse del Fondo Especial, a pesar de que éste funciona desde hace solamente un año. No sería aventurado prever un pronto aumento de los recursos financieros de los dos programas a un nivel de por lo menos 100.000.000 de dólares por año. Las consecuencias de este aumento sobre la eficacia de la asistencia que se puede proporcionar por intermedio de organismos internacionales serían mucho más importantes que la cuantía requerida. No solamente permitiría a los programas hacer frente a las crecientes necesidades de asistencia técnica de los países recientemente independientes, y países que se encuentran en un nivel semejante de desarrollo económico, sino que también daría una muy necesaria flexibilidad a todo el conjunto de sus actividades. Las mismas observaciones pueden hacerse con respecto a otros programas de actividades.

- ii) El carácter muy provisional de los cálculos y la cuantía de los aumentos previstos indican sin duda una actitud conservadora en la mayoría de las organizaciones participantes y en sus respectivas secretarías. Es evidente que han tenido en cuenta no solamente la necesidad de fondos adicionales, sino también la posibilidad de obtenerlos.
- iii) Esto lo indica claramente la observación que figura en varias evaluaciones de que deberá reconsiderarse la evolución de los programas y de los presupuestos siempre y cuando los gobiernos

puedan y quieran acrecentar apreciablemente sus contribuciones, por ejemplo, cuando dispongan de economías resultantes del desarme. En la evaluación revisada de las Naciones Unidas se declara a este respecto: « Debe dejarse además bien sentado que si se producen algunos hechos muy deseados, como por ejemplo el desarme mundial en gran escala, es probable que haya que modificar radicalmente las perspectivas de conjunto presentadas en esta evaluación. En tal caso, el proyecto de presupuesto no abarcará una ampliación de actividades limitada por la escala actual del presupuesto de las Naciones Unidas, como en el caso de la cifra de 3.500.000 dólares, sino la organización de las actividades de las Naciones Unidas en una escala totalmente nueva. »³

- iv) Los fondos voluntarios desempeñan un papel de creciente importancia en la ejecución de los programas y actividades de las Naciones Unidas y organismos afines. En el caso de algunos organismos, los recursos provenientes del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del Fondo Especial son mayores que los provenientes de sus presupuestos regulares constituidos con las contribuciones de sus miembros. En caso de que los recursos del Fondo Especial aumenten considerablemente, como se prevé, la mayoría de las organizaciones si no todas, se encontrarán en esta posición. Es evidente que se necesitan estos fondos y hay sumo interés en que se pueda disponer de ellos. De no contar con estos fondos, programas importantes, especialmente en el campo de la asistencia técnica, no podrían subsistir.

Sin embargo existen dificultades tanto para la administración de los fondos voluntarios como para los organismos por los cuales o por intermedio de los cuales ellos operan. Los organismos se encuentran ante dos problemas. Primero, existe para ellos la perspectiva de que un número creciente de programas de asistencia de cuya ejecución están encargados conforme al Programa Ampliado de Asistencia Técnica y al Fondo Especial, o a los cuales se espera que proporcionarán asesoramiento y servicios técnicos (actividades del UNICEF) están determinados no por sus respectivos órganos directivos sino por otros órganos tales como el Consejo de Administración del Fondo Especial o la Junta Ejecutiva del UNICEF. Esto no sólo tiende a limitar la función planificadora de los órganos directivos de los organismos⁴, sino que puede quebrantar el equilibrio que éstos busquen establecer en sus programas. Además, es posible que los programas por países del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y sobre todo las solicitudes de asistencia que los gobiernos dirijan al Fondo Especial no siempre se atengan al orden de prioridad establecido por los órganos directivos. Estos problemas se pueden resolver hasta cierto punto, especialmente en

³ E/3260/Rev.1, párr. 11.

⁴ En el caso del Programa Ampliado de Asistencia Técnica, la Secretaría de las Naciones Unidas y los organismos especializados relacionados con aquél participan en la programación como miembros de la Junta de Asistencia Técnica (JAT).

Actividades en los campos económico y social — cálculo de gastos durante 1946
Atómica y las
(En miles de dólares)

	1946	1947	1948	1949
<i>FAO</i>				
Presupuesto ordinario	—	5.173 ^a	4.174	4.655
Fondos extrapresupuestarios:				
Programa conjunto FAO/UNICEF	—	—	—	—
Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas	—	—	—	—
Fondo Especial	—	—	—	—
Total parcial	—	—	—	—
TOTAL	—	5.173 ^a	4.174	4.655
<i>OIT</i>				
Presupuesto ordinario	2.711	3.721	4.204	5.034
Fondos extrapresupuestarios:				
Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas	—	—	—	—
Fondo Especial	—	—	—	—
Total parcial	—	—	—	—
TOTAL	2.711	3.721	4.204	5.034
<i>UNESCO</i>				
Presupuesto ordinario	1.052	6.213	6.697	7.780
Fondos extrapresupuestarios:				
Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas	—	—	—	—
Fondo Especial	—	—	—	—
Total parcial	—	—	—	—
TOTAL	1.052	6.213	6.697	7.780
<i>OMS</i>				
Presupuesto ordinario	—	—	4.443	4.777
Fondos extrapresupuestarios:				
Programa de Abastecimiento de Agua a la Población	—	—	—	—
Programa de erradicación del paludismo	—	—	—	—
Programa de investigaciones médicas	—	—	—	—
Programa conjunto OMS/UNICEF	—	—	—	—
Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas	—	—	—	—
Total parcial	—	—	—	—
TOTAL	—	—	4.443	4.777
<i>OMM</i>				
Presupuesto ordinario	—	—	—	—
Fondos extrapresupuestarios:				
Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas	—	—	—	—
Fondo Especial	—	—	—	—
Total parcial	—	—	—	—
TOTAL	—	—	—	—

VI

1960 de los organismos especializados, el Organismo Internacional de Energía
Naciones Unidas
(de E.E.UU.)

1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959 (Cálculos)	1960 (Cálculos)
4.505	4.581	4.830	5.064	5.500	5.974	6.398	7.006	7.868	9.260	9.512
—	—	—	—	12	30	11	—	1	76	—
—	2.013	6.356	6.047	4.726	7.144	8.018	8.623	8.352	8.225	8.526
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3.265
—	2.013	6.356	6.047	4.738	7.174	8.029	8.623	8.353	8.301	11.791
4.505	6.594	11.186	11.111	10.238	13.148	14.427	15.629	16.221	17.561	21.303
5.267	5.835	6.390	6.510	6.575	7.041	7.291	7.706	8.023	8.660	9.117
—	336	1.876	2.264	1.990	2.643	3.056	3.209	3.423	3.441	3.393
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.448
—	336	1.876	2.264	1.990	2.643	3.056	3.209	3.423	3.441	4.841
5.267	6.171	8.266	8.774	8.565	9.684	10.347	10.915	11.446	12.101	13.958
7.163	7.989	8.726	7.973	9.019	9.151	11.437	10.613	11.810	12.900	13.273
—	1.075	3.534	2.727	2.310	3.082	3.793	4.152	5.448	4.795	4.860
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.160
—	1.075	3.534	2.727	2.310	3.082	3.793	4.152	5.448	4.795	7.020
7.163	9.064	12.260	10.700	11.329	12.233	15.230	14.765	17.258	17.695	20.293
6.108	6.259	7.939	8.113	8.135	9.275	9.983	12.091	13.236	14.758	16.195
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	362
—	—	—	—	—	—	—	28	3.027	4.238	6.117
—	—	—	—	—	—	—	—	55	245	1.257
259	128	842	448	539	451	113	37	27	10	—
—	1.333	4.354	4.179	3.755	4.400	5.185	5.205	5.602	5.456	5.495
259	1.461	5.196	4.627	4.294	4.851	5.298	5.270	8.711	9.949	13.231
6.367	7.720	13.135	12.740	12.429	14.126	15.281	17.361	21.947	24.707	29.426
—	186	179	272	327	395	371	418	441	540	655
—	b	b	b	b	b	298	300	380	399	412
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	316
—	—	—	—	—	—	298	300	380	399	728
—	186	179	272	327	395	669	718	821	939	1.383

	1946	1947	1948	1949
<i>Organismos especializados</i>				
Presupuestos ordinarios	3.763	15.107	19.518	22.246
Fondos extrapresupuestarios	—	—	—	—
TOTAL	3.763	15.107	19.518	22.246
<i>Organismo Internacional de Energía Atómica</i>				
Presupuesto ordinario	—	—	—	—
Fondos extrapresupuestarios:				
Fondo General	—	—	—	—
Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas	—	—	—	—
Total parcial	—	—	—	—
TOTAL	—	—	—	—
<i>Naciones Unidas^d</i>				
Presupuesto ordinario:				
Actividades económicas y sociales	—	5.104	8.397	10.657
Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados ^e	—	—	—	—
Total parcial	—	5.104	8.397	10.657
Fondos extrapresupuestarios:				
Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas	—	—	—	—
Fondo Especial	—	—	—	—
Junta de Asistencia Técnica	—	—	—	—
Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados	—	—	—	—
Total parcial	—	—	—	—
TOTAL	—	5.104	8.397	10.657
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ^f	—	815	31.454	46.665
TOTAL	—	5.919	39.851	57.322
<i>Resumen:</i>				
Presupuestos ordinarios:				
Organismos especializados	3.763	15.107	19.518	22.246
Organismo Internacional de Energía Atómica	—	—	—	—
Naciones Unidas	—	5.104	8.397	10.657
TOTAL	3.763	20.211	27.915	32.903
Fondos extrapresupuestarios:				
Organismos especializados	—	—	—	—
Organismo Internacional de Energía Atómica	—	—	—	—
Naciones Unidas	—	—	—	—
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	—	815	31.454	46.665
TOTAL GENERAL	3.763	21.026	59.369	79.568

Nota: Fondo Especial: a) El Consejo de Administración ha aprobado proyectos por un valor total de 31.260.590 dólares. Se calcula que en los años siguientes las obligaciones ascenderán a 11.663.406 dólares en 1960; a 9.284.850 en 1961; a 6.102.936 en 1962; a 2.742.902 en 1963; a 1.051.406 en 1964 y a 415.450 en 1965. b) Se calcula que las obligaciones por organización serán como sigue en 1960: Naciones Unidas, 2.975.729 dólares; FAO, 3.264.685 dólares; OIT, 1.448.419 dólares; UNESCO, 2.338.534 dólares; OMM, 316.061 dólares; BIRF, 1.319.978 dólares.

^a Esta cifra representa los gastos de la FAO en su primer ejercicio económico, del 1º de julio de 1946 al 31 de diciembre de 1947.

^b Las cifras correspondientes a la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas incluyen las asignaciones hechas en virtud del Programa Ampliado de Asistencia Técnica a la OMM y la UIT para los años 1951 a 1955.

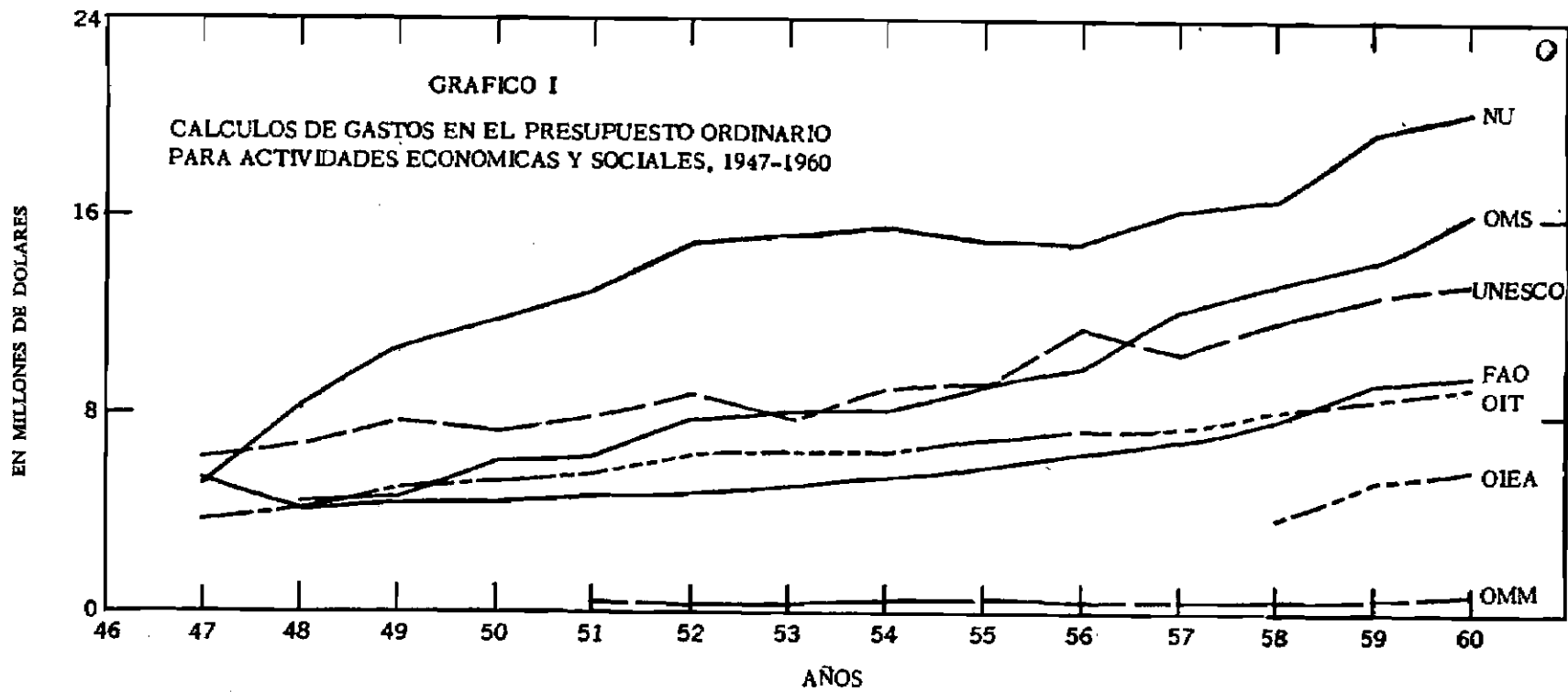
^c Incluye la contribución de los Estados Unidos de 600.000 dólares para un laboratorio.

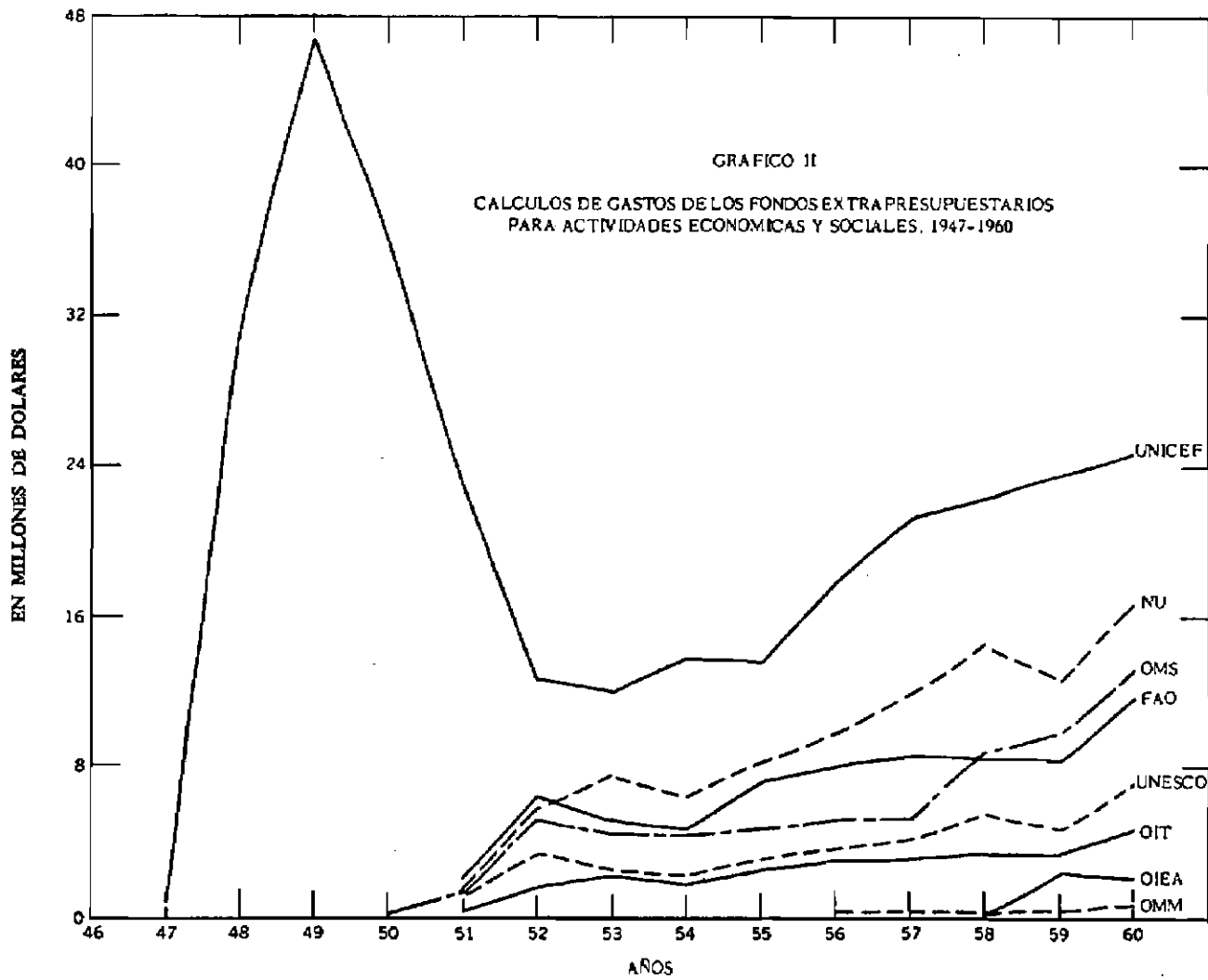
1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959 (Cálculos)	1960 (Cálculos)
23.043	24.850	28.064	27.932	29.556	31.836	35.480	37.834	41.378	46.118	48.752
259	4.885	16.962	15.665	13.332	17.750	20.474	21.554	26.315	26.885	37.790
23.302	29.735	45.026	43.597	42.888	49.586	55.954	59.388	67.693	73.003	86.542
—	—	—	—	—	—	—	—	3.868	5.225	5.843
—	—	—	—	—	—	—	—	125	2.100 ^c	1.500
—	—	—	—	—	—	—	—	—	200	639
—	—	—	—	—	—	—	—	125	2.300	2.139
—	—	—	—	—	—	—	—	3.993	7.525	7.982
11.805	12.709	14.052	14.428	14.792	14.407	14.155	15.123	15.836	18.148	19.012
—	250	803	749	749	744	829	1.034	1.026	1.131	1.140
11.805	12.959	14.855	15.177	15.541	15.151	14.984	16.157	16.862	19.279	20.152
—	1.197 ^b	5.432 ^b	5.279 ^b	4.653 ^b	5.753 ^b	7.122	6.659	7.017	6.987	7.160
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.976
—	179	476	1.300	1.277	1.356	1.564	1.781	1.955	1.992	2.071
—	—	—	848	401	1.129	1.241	3.460	5.480	3.668	4.700
—	1.376	5.908	7.427	6.331	8.238	9.927	11.900	14.452	12.647	16.907
11.805	14.335	20.763	22.604	21.872	23.389	24.911	28.057	31.314	31.926	37.059
15.674	22.443	12.685	12.059	13.923	13.680	17.881	21.312	22.408	23.614	24.700
17.479	36.778	33.448	34.663	35.795	37.069	42.792	48.369	53.722	55.540	61.759
23.043	24.850	28.064	27.932	29.556	31.836	35.480	38.033	40.450	46.310	48.752
—	—	—	—	—	—	—	—	3.868	5.225	5.843
11.805	12.959	14.855	15.177	15.541	15.151	14.984	16.157	16.862	19.279	20.152
14.848	37.809	42.919	43.109	45.097	46.987	50.464	54.190	61.180	70.814	74.747
259	4.885	16.962	15.665	13.332	17.750	20.474	21.562	27.061	28.623	37.611
—	—	—	—	—	—	—	—	125	2.300	2.139
—	1.376	5.908	7.427	6.331	8.238	9.927	11.900	14.452	12.647	16.907
15.674	22.443	12.685	12.059	13.923	13.680	17.881	21.312	22.408	23.614	24.700
15.933	28.704	35.555	35.151	33.586	39.668	48.282	54.774	64.046	67.184	81.357
70.781	66.513	78.474	78.260	78.683	86.655	98.746	108.964	125.226	137.998	156.104

^d Las cifras de las Naciones Unidas para actividades económicas y sociales incluyen una suma destinada a sufragar los gastos de servicios de conferencias, pero no los gastos administrativos y gastos generales. Las únicas cifras correlativas de que se dispone son las de 1947. Estas cifras son cantidades brutas. Las Naciones Unidas tienen un presupuesto cuyas cifras representan cantidades brutas; las sumas que se pagan en concepto de sueldos y salarios están sujetas a una deducción según el plan de contribuciones del personal.

^e En la asignación de fondos extrapresupuestarios que figuran bajo el epígrafe de Fondo de las Naciones Unidas para los Refugiados se incluye una contribución de 480.000 dólares hecha en 1959 y 1960 para gastos administrativos.

^f Las cifras correspondientes al presupuesto del UNICEF no incluyen las cantidades destinadas a los programas conjuntos de la OMS y la FAO, las cuales figuran en las partidas correspondientes a las respectivas actividades del organismo especializado.





cuanto toca a las actividades del Fondo Especial, mediante un criterio general convenido entre el Fondo Especial y los organismos, criterio que estaría basado en las necesidades de duración prolongada y en la oportunidad de cada proyecto. El Fondo Especial ha demostrado tener interés en que se convenga en tal acuerdo.

El segundo problema a que deben hacer frente los organismos es no sólo encontrar el personal técnico requerido para los trabajos sobre el terreno, sino también establecer y mantener financieramente unidades y personal superior en sus respectivas sedes. A su vez, esto plantea la cuestión de hasta qué punto ese personal de la sede puede y debe ser solventado con fondos extrapresupuestarios en lugar de serlo con fondos de los presupuestos ordinarios. La cuestión de personal es, desde luego, un asunto de importancia igualmente vital para las administraciones de los fondos voluntarios, pues para evitar la duplicación de personal deben confiar en la competencia y en los servicios técnicos de las Naciones Unidas y de los organismos conexos. En lo que respecta al UNICEF y al Programa Ampliado de Asistencia Técnica, que han venido creciendo gradualmente en el transcurso de los años, se han establecido arreglos que satisfacen plenamente los intereses y necesidades de ambas partes, por lo menos en lo que respecta a los programas actuales. En cambio, el nuevo Fondo Especial ha tenido que hacer frente a algunas dificultades. Los programas que el Fondo Especial asiste financieramente requieren una gran labor de preparación, evaluación y supervisión tanto en las sedes como sobre el terreno, y esto por la magnitud relativamente considerable y el carácter complejo de los proyectos emprendidos. En muchos casos, la clase de personal requerido para ayudar a evaluar y supervisar los proyectos del Fondo Especial — ingenieros hidráulicos, topógrafos, geólogos, etc. — no se encuentran de ordinario entre el personal de las organizaciones intergubernamentales y el Fondo puede difícilmente asumir las responsabilidades financieras que importa contratar un personal permanente como el que tienen las organizaciones dotadas de funciones ejecutivas. Esta situación tiende a demorar el estudio y la iniciación de nuevos proyectos, así como su ejecución.

No es posible dar una respuesta fácil a estas cuestiones, si bien están haciéndose progresos hacia su solución. Sin embargo, es preciso mencionarlas en este informe porque el desarrollo y alcance de los futuros programas estarán necesariamente afectados por ellas. Cualesquiera sean las dificultades con que se tropiece, es indudable que los fondos voluntarios de finalidades múltiples tienen un gran papel que desempeñar en la ayuda al desarrollo económico y social. Esos fondos facilitarán la mayor perspectiva en la programación, así como la colaboración entre los diversos organismos técnicos.

En años recientes ha habido una tendencia a crear, a más de los fondos de finalidades múltiples, otros fondos voluntarios o cuentas que se destinan a fines concretos como son la erradicación del

paludismo o la asistencia a los refugiados. También hay razones de peso en favor de tales fondos de finalidades múltiples. Con todo, será necesario evitar que proliferen estos fondos para el financiamiento de futuros programas, no sea que se entable una competencia perniciosa entre ellos y entre los organismos que los patrocinan.

2. La disponibilidad internacional de recursos humanos

372. Como se acaba de indicar, la posibilidad de crecimiento de las organizaciones internacionales no sólo depende de sus programas y de los fondos a su disposición, sino también de los recursos humanos con que cuenten para los trabajos en el plano internacional. Aunque se lo sugiere indirectamente en alguna que otra parte de las evaluaciones, se trata de un punto que merece más comentarios como los que se consignan a continuación:

- i) Para que las secretarías de las organizaciones internacionales funcionen eficientemente es preciso que gran parte de su personal posea una avanzada formación y gran competencia. El conocimiento de más de un idioma es a menudo necesario y siempre conveniente.
- ii) La mayoría de las secretarías de las organizaciones internacionales fueron constituidas en el período de la posguerra o antes, cuando se consideraba que la labor de dichas organizaciones había de ser fundamentalmente realizar investigaciones, establecer normas y promover convenciones, prestar servicios a las reuniones intergubernamentales y ejercer funciones de centro de canje de informaciones. La organización, la estructura, el tipo y el número del personal se han basado en general en esta premisa. Con la evolución hacia actividades de fomento y trabajos de carácter práctico, así como con el incremento de los programas de acción internacional, se creó la necesidad de contar con nuevas y diferentes clases de personal. A título informativo se han mencionado ya los problemas de personal con que se tropieza en la preparación y ejecución de los proyectos financiados por el Fondo Especial. El cambio operado en las necesidades en materia de personal exige dar un nuevo destino o reemplazar a parte del personal existente. Además de la contratación de técnicos competentes, exige el empleo de un personal de investigación capacitado para vincular sus trabajos de investigación con los programas de actividades. Ese cambio significa el empleo de un grupo selecto y cada vez más numeroso de funcionarios capaces de trabajar eficientemente con los gobiernos y dependencias gubernamentales, de hombres que se ganen el respeto del personal tanto local como internacional. Hay indicios de que se tiene conciencia del problema y de que se está progresando en la gradual integración de los diferentes tipos de personal internacional dentro de las secretarías de las organizaciones internacionales, las cuales se hacen así más idóneas para hacer frente a las necesidades de la época actual.

- iii) Sin embargo, la contratación internacional de tales personas sigue siendo difícil. Estas personas escasean en los países poco desarrollados, y cuando se trata de personas de gran idoneidad, es probable que se los necesite mucho en su propio país. La contratación en países más desarrollados puede también tropezar con grandes dificultades a causa de la competencia entre los gobiernos nacionales y las empresas privadas con respecto a ciertos tipos de expertos y administradores. Además, la importancia del servicio en las organizaciones intergubernamentales no siempre está reconocida, lo que significa que una persona que vuelve a su país puede tener dificultades en encontrar un trabajo apropiado.
- iv) A fin de aprovechar en la mejor forma posible el escaso personal, es preciso tomar medidas para una mayor movilidad. Es preciso facilitar más de lo que ahora parece ser posible el empleo de ese personal en cualquier lugar donde su conocimiento y experiencia puedan ser aprovechados al máximo.
- v) Por último, no habrá que olvidar que las organizaciones internacionales, aún cuando no tengan en las sedes o en las oficinas regionales o locales todos los especialistas necesarios que les permitan dar solución a todas las cuestiones, pueden prestar una ayuda efectiva a los gobiernos. Siempre que haya un núcleo competente de servicios auxiliares en las secretarías internacionales y se reserven éstas la responsabilidad final respecto a la ejecución de sus programas, pueden aprovechar el conocimiento especializado de los grupos profesionales y técnicos, universidades, entidades consultivas y organizaciones no gubernamentales que funcionan en un gran número de países. Pueden así prestar un valioso servicio como agente intermediario, desinteresado e independiente, y con conexiones excepcionalmente buenas.

EPÍLOGO

373. « Lo pasado es prólogo »: tal es la perspectiva en que habrá que considerar este informe. Nada en él es definitivo; no ofrece soluciones finales. Presenta un cuadro de las necesidades económicas, sociales y afines del mundo contemporáneo, tan fundamentales, de raíces tan profundas y de tal magnitud que demandan incesantemente un esfuerzo cada vez mayor en el plano nacional e internacional. Un examen atento de esas necesidades y problemas basta para comprender que de su solución dependerá gran parte de lo que el porvenir depara a la humanidad.

374. Es asimismo evidente que las Naciones Unidas y las organizaciones a ellas vinculadas tienen mucho que contribuir al fomento del progreso económico y social, al mejoramiento de la salud y la educación, al progreso cultural y a la elevación de los niveles de vida en una atmósfera de mayor libertad. Para ayudar a conseguir estos fines han auspiciado programas y actividades y han concebido métodos y enfoques de probada utilidad. Han aprendido a plantear con acierto las cuestiones y a reconocer sus propias limitaciones. Comprenden que cuanto han realizado hasta la fecha, por trascendental que sea en muchos casos, no es sino un comienzo. Tomados en su conjunto, sus principales programas para los años por venir son realistas y prometen resultados cada vez más importantes.

375. El creciente vigor de estas organizaciones intergubernamentales deriva, en no escasa medida, del hecho de que se han convertido verdaderamente en organizaciones de pueblos. En su empeño tras objetivos económicos y sociales, responden ellas, más de lo que parece ocurrir en otros sectores del problema internacional, a las necesidades cotidianas y a las trascendentales aspiraciones de una vida mejor que animan a los pueblos en cualquier parte del mundo. No solamente los gobiernos sino también personas de muy diversas profesiones han sido convocados a una participación activa en sus programas, en la agricultura y en la industria, en el mejoramiento de la salud y de la educación, en el desarrollo de la comunidad y del bienestar social. Las organizaciones internacionales han ahondado los problemas hasta sus raíces, allí donde ha de iniciarse el proceso de su solución. Gracias a su carácter multilateral, estimulan el espíritu de asociación entre un número cada vez mayor de países.

376. Entre las organizaciones, va ganando terreno un sentido de cooperación cada vez más estrecha. Esto se revela en el gran número de programas, actuales y en proyecto, en que dos o más organizaciones aúnan sus fuerzas. Esta tendencia se hace cada vez más fuerte a medida que se comprende mejor

la correlación existente entre los diversos programas. Se tiene la esperanza de que este informe contribuirá a ese fin. En cuanto al momento presente, es todavía prematuro hablar de los rasgos generales que asumirá la asistencia técnica, pero de las evaluaciones se desprende claramente que, en muchos campos generales, la labor conjunta o concertada irá reemplazando cada vez más a los programas individuales, que no están vinculados a los principales sectores de necesidades y de trabajo.

377. Por todas estas razones, cabe confiar serenamente en que esta evaluación no es sino el prólogo de realizaciones más trascendentales en lo futuro.

