

**EXAMEN DE LAS TECNOLOGÍAS
DE TELECOMUNICACIONES Y DE LAS TECNOLOGÍAS
DE INFORMACIÓN CONEXAS
EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Preparado por

Francesco Mezzalama

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
1995**

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
SIGLAS.....		7
RESUMEN EJECUTIVO, CONCLUSION Y RECOMENDACIONES.....		8
I. INTRODUCCION Y ANTECEDENTES.....	1 - 21	14
A. Antecedentes y alcance del estudio.....	1 - 13	14
B. Metodología del estudio.....	14 - 21	16
II. ESTADO ACTUAL DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LAS NACIONES UNIDAS.....	22 - 69	18
A. Tendencias del uso actual.....	24 - 48	18
1. Modalidades del uso.....	25 - 38	18
a) Servicios normales de las organiza- ciones nacionales de correos, teléfonos y telégrafos.....	26 - 27	18
b) Líneas alquiladas y redes especiales...	28 - 30	18
c) Servicios con valor agregado.....	31 - 32	19
d) Redes de satélites.....	33	19
e) Sistemas sobre el terreno.....	34 - 35	19
f) Estructura de las telecomunicaciones internas.....	36 - 37	20
g) Normas comunes de comunicación.....	38	20
2. Características del tráfico.....	39 - 42	20
a) Tráfico ajeno a las Naciones Unidas....	43	21
b) La Sede y las oficinas exteriores.....	44	21
c) Entre oficinas exteriores incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz.....	45 - 46	21
d) Tráfico de transmisión de datos.....	47 - 48	22

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>continuación</u>)		
B. Mecanismo de cooperación y coordinación en el sistema de las Naciones Unidas.....	49 - 69	22
1. Comité Consultativo para la Coordinación de los Sistemas de Información.....	51 - 57	22
a) Labor anterior: grupos técnicos.....	53 - 54	23
b) Grupo de trabajo de categoría superior de la CAC.....	55 - 57	23
2. Uso de la red de la Organización de las Naciones Unidas.....	58 - 62	24
3. Comité de Coordinación entre Organismos....	63 - 69	25
III. BASE LEGISLATIVA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	70 - 86	27
A. Marco legislativo básico.....	71 - 75	27
B. Aplicabilidad a todo el sistema.....	76 - 79	28
C. Definición del tráfico del sistema de las Naciones Unidas.....	80 - 86	29
IV. EL MUNDO DE LAS COMUNICACIONES X TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS.....	87 - 97	30
A. Cambios en el terreno político e institucional.....	88 - 89	31
B. Las redes y alianzas mundiales de telecomunicaciones.....	90 - 93	31
C. Tecnología de satélites.....	94 - 95	32
D. Capacidad mundial de telecomunicaciones.....	96 - 97	32

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. OPORTUNIDADES Y PERSPECTIVAS PARA LAS NACIONES UNIDAS.....	98 - 127	33
A. Requisitos generales de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas.....	99 - 108	33
1. Comunicación administrativa.....	100 - 101	33
2. Comunicación operacional.....	102 - 108	34
a) Comunicación de mando y orientada a la acción.....	103 - 105	34
i) Comunicación logística y de apoyo operacional directo.....	104	34
ii) Comunicación para actividades operacionales externas.....	105	34
b) Apoyo sustantivo y a los órganos rectores.....	106 - 108	34
i) Producción de información.....	107	34
ii) Acceso público a la información....	108	35
B. Principios de una estrategia de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas.....	109 - 127	35
1. Principios básicos.....	110 - 124	35
a) Servicios e instalaciones pertinentes.....	111 - 112	35
b) Rentabilidad y estructura de tarifas...	113 - 114	36
c) Fiabilidad de los servicios.....	115 - 118	36
d) Carácter confidencial.....	119 - 120	37
e) Sistema de telecomunicaciones independiente	121 - 124	37
2. Razones que justifican la cooperación.....	125 - 127	38

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI. RESPUESTA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	128 - 160	39
A. Sistema mundial de telecomunicaciones.....	133 - 152	40
1. Participación de los organismos especializados.....	139 - 142	41
2. Flexibilidad y conocimiento de los servicios.....	143 - 145	42
3. Capacidad.....	146	42
4. Ultimo tramo (red interna).....	147	42
5. Operaciones de mantenimiento de la paz.....	148 - 152	43
B. Alternativas y otras iniciativas.....	153 - 160	43
VII. SUGERENCIAS PARA UNA FUTURA ESTRATEGIA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES.....	161 - 198	45
A. Perspectiva más amplia y cooperación técnica...	162 - 167	45
B. Red institucional.....	168 - 198	46
1. Justificación de la red institucional.....	169 - 190	47
a) Entidad dinámica.....	172 - 178	47
b) Propiedad, control y explotación del servicio.....	179 - 183	49
c) Función de los distintos organismos de las Naciones Unidas.....	184 - 190	50
i) Elementos constitutivos de la red institucional.....	185 - 187	50
ii) Usuarios de la red institucional.....	188	50
iii) Explotadores o suministradores.....	189 - 190	50

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI. (<u>continuación</u>)		
B. (<u>continuación</u>)		
2. Disposiciones orgánicas y administrativas..	191 - 198	51
a) Justificación de una entidad independiente	192- 196	51
i) Mentalidad institucional independiente	192	51
ii) Capacidad de memoria institucional	193	51
iii) Autoridad	194	52
iv) Organización orientada a la acción	195	52
v) El ejemplo del Centro Internacional de Computadoras (ICC)	196	52
b) La función consultiva de la UIT.....	197 - 198	53
 <u>Anexo</u> : Estrategia de telecomunicaciones para la participación de los organismos de las Naciones Unidas en un sistema común		54
Notas		55

SIGLAS

ACCIS	Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CCSI	Comité de Coordinación de los Sistemas de Información
CEPA	Comisión Económica para Africa
CIPED	Centro Internacional de Procesamiento Electrónico de Datos
DCI	Dependencia Común de Inspección
ESA	Agencia Espacial Europea
FAO	organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GME	Grupo Móvil Especial
INMARSAT	organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite
INTELSAT	Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite
OMPI	organización mundial de la Propiedad Intelectual
ONUMOZ	operación de las Naciones Unidas en Mozambique
OSIA	Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición
OUA	organización de la Unidad Africana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SIIG	Sistema integrado de información de gestión
SITA	Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas
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

RESUMEN EJECUTIVO, CONCLUSION ET RECOMENDACIONES

Este momento es fundamental para el sistema de las Naciones Unidas en cuanto a su uso de tecnologías de telecomunicaciones y otras tecnologías relacionadas con la información. Las oportunidades legislativas recientemente ampliadas para operar un sistema de telecomunicaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas mediante el otorgamiento de algunas de las mismas prerrogativas y obligaciones de un miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones a la Organización de las Naciones Unidas se ha combinado con la reciente evolución tecnológica e institucional del sector de las telecomunicaciones. Esto brinda al sistema de las Naciones Unidas nuevas oportunidades de contar con telecomunicaciones eficientes en función de los gastos, competitivas, fiables y flexibles, a condición de que se aprovechen en medida apropiada las oportunidades.

Actualmente las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recurren a diversas soluciones diferentes en cuanto a las telecomunicaciones si bien ciertas características de las modalidades de uso son comunes, como el alquiler de líneas, los servicios de valor agregado, las redes de satélites y los sistemas modernos de telecomunicaciones internas. También hay un aumento de la conciencia acerca de la necesidad de establecer normas comunes de telecomunicaciones para el intercambio de información.

El tráfico de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas abarca de las comunicaciones internas a las comunicaciones entre oficinas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y hasta una proporción muy elevada de las comunicaciones de algunos organismos con entidades ajenas a las Naciones Unidas. La función cada vez más operacional en materia de programas de asistencia de emergencia y humanitaria y de mantenimiento de la paz ha hecho que se difunda el tráfico de telecomunicaciones de las Naciones Unidas hasta las zonas más remotas del mundo.

Las Naciones Unidas han estado utilizando desde hace mucho tiempo diversos servicios de telecomunicaciones y, de conformidad con su interpretación de los cambios legislativos, ha ampliado su acceso a los organismos especializados. No obstante, aunque por conducto de los mecanismos interinstitucionales del sistema de información se han debatido ciertas cuestiones relativas a las telecomunicaciones, recientemente se han creado grupos de trabajo para presentar y examinar propuestas e iniciativas de la Secretaría de las Naciones Unidas. Además, la interpretación restrictiva de las posibilidades a escala de todo el sistema de usar las prerrogativas y obligaciones existentes no ha hecho posible considerar plenamente las oportunidades.

Una interpretación más amplia y pertinente destacará las posibilidades de que disponen las Naciones Unidas. En primer lugar, las Naciones Unidas tienen la obligación de poner en práctica el control necesario para asegurar que las telecomunicaciones que usan se ajusten a las disposiciones correspondientes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Ello no implica una obligación de ser propietaria de las operaciones de telecomunicaciones, así como muchos Estados Miembros en los últimos años han separado de la propiedad exclusiva el

control de las telecomunicaciones por conducto de la administración nacional de telecomunicaciones. Ni implica tampoco administrar directamente los servicios de telecomunicaciones en tanto exista el necesario control legislativo y administrativo general.

En segundo lugar, las mayores oportunidades legislativas derivadas de resoluciones recientes de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT permiten aplicar a escala de todo el sistema tanto el uso como la dirección de los servicios, y adoptar una definición más amplia del tráfico del sistema de las Naciones Unidas como tráfico para realizar las actividades del sistema de las Naciones Unidas. Si bien una definición de ese tipo reviste problemas concretos de aplicación, abriría interesantes perspectivas para el sistema de las Naciones Unidas al considerar la función de difusión de información al público y de colaboración con asociados como las organizaciones no gubernamentales en la asistencia para el desarrollo y humanitaria.

El mundo de las telecomunicaciones ha experimentado cambios en la esfera política e institucional, como la deeregulación, la privatización y el predominio de lo comercial que lleva a la reducción sustancial de gastos, complementada con cambios tecnológicos, como la "autopista de la información", con su vinculación integrada de todos los medios de telecomunicaciones y el mayor uso de satélites, que han brindado o aumentado la capacidad de telecomunicaciones en muchas esferas diferentes.

Al formular una estrategia para traducir esas oportunidades y perspectivas y la evolución de los acontecimientos en medidas concretas es necesario que el sistema de las Naciones Unidas considere en forma pormenorizada sus necesidades especiales de tráfico a escala de todo el sistema y lo que ello significará en términos de eficiencia en función de los gastos en comparación con las necesidades de las operaciones, especialmente en lo que respecta al acceso externo y a las pautas del tráfico sobre el terreno.

Los principios de una estrategia de telecomunicaciones deben centrarse en torno a aspectos como los servicios e instalaciones pertinentes, lo que significa que algunos servicios, por ejemplo, la asistencia de emergencia y humanitaria, son necesarios independientemente de los gastos, la eficiencia en razón de los gastos de manera que un sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas pueda ser competitivo con el de otros proveedores, y servicios viables para todos los componentes del sistema de las Naciones Unidas. Otras cuestiones, como la confidencialidad, pueden resolverse en términos técnicos sin constituir un problema fundamental. Es necesario considerar detenidamente si es necesario que un sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas sea totalmente independiente de otros sistemas y, por lo tanto, sea operado plenamente por las Naciones Unidas, hasta el punto de descartar esa idea, especialmente por cuanto la viabilidad de operación de un sistema totalmente independiente es dudosa dado el carácter interdependiente del mundo.

La propuesta de una red mundial de telecomunicaciones ha constituido un intento importante de respuesta de las Naciones Unidas. Si bien esa propuesta (o algunos de sus elementos) presumiblemente constituirá parte esencial de cualquier iniciativa de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, según se refleja en la resolución más reciente, la interpretación más amplia de las oportunidades legislativas que en este momento se propician significará que será necesario examinar más apropiadamente algunas cuestiones, como la participación de los organismos especializados, la flexibilidad y el conocimiento de los servicios, la capacidad, la cobertura de la parte local o interna de la red (el llamado último tramo), los efectos de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, y otras posibilidades e iniciativas, incluida la medida en que podrán utilizarse los operadores distintos de las Naciones Unidas en un marco de control según lo requiere la legislación existente.

Las telecomunicaciones constituyen un elemento importante del desarrollo y, por cuanto un sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas constituirá un factor importante en la esfera de las telecomunicaciones y tendrá el potencial de constituir una fuerza importante sobre el terreno y en los países en desarrollo, habrá una base para vincular las iniciativas de telecomunicaciones de las Naciones Unidas con el mandato más general del desarrollo.

Dados los requisitos, los principios y el contexto de las telecomunicaciones de las Naciones Unidas, la necesidad de considerar la perspectiva a escala de todo el sistema y la forma apropiada de mezclar las oportunidades ofrecidas con el carácter del sistema de las Naciones Unidas, el criterio de red corporativa parece ser una solución posible. En este contexto debe recordarse que la administración de servicios de telecomunicaciones a escala mundial no forma parte del mandato fundamental general del sistema de las Naciones Unidas, y sólo se debe emprender si es la forma más eficiente en razón de los gastos de prestar esos servicios.

Una red institucional brindarla el marco, las políticas y la estrategia necesarios para la gestión y el control de un criterio unificado, que implicaría el uso de las instalaciones y los servicios existentes tanto de las Naciones Unidas como ajenos a ellas, negociaciones y normas comunes, y, donde fuera posible, operaciones comunes. Una red de ese tipo operará en forma virtual, tratando de enfrentar las importantes cuestiones de los aranceles, las prioridades, la evolución del sistema, los principios de control operacional y las esferas de interés común, en que la negociación unificada y el acuerdo serán propicios. Implicaría la participación de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas como elementos constituyentes o apropiados, como usuarios o clientes, y, en las circunstancias correspondientes, como operadores o proveedores de algunas instalaciones.

Desde el punto de vista de la organización, la red institucional necesitará operar desde el punto de vista administrativo como una entidad independiente, con su propia cultura administrativa, competente desde el punto de vista técnico y capaz de responder a fin de evitar el riesgo de la obsolescencia en el sector rápidamente cambiante de las telecomunicaciones. Los servicios y las instalaciones corresponderían a la mezcla apropiada de servicios administrados o subcontratados por las Naciones Unidas y servicios externos y comerciales, y la organización de la red institucional funcionaria sobre la base de la recuperación de gastos, semejante a lo que se ha propuesto respecto del Centro Internacional de Procesamiento Electrónico de Datos. Limitaría su propia capacidad operacional al mínimo a fin de reducir la carga y la participación administrativas y operacionales. Con el fin de asegurar que la estrategia fuera bien fundada desde el punto de vista técnico e institucional debería participar la UIT con una función directa y decidida de asesor o consultor "interno".

RECOMENDACIONES

A los Estados Miembros

Recomendación 1

Que los Estados Miembros decidan investigar el marco más apropiado, dada la interpretación de las oportunidades legislativas y operacionales disponibles, para una estrategia común de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas mediante el establecimiento de un grupo de trabajo de categoría superior sobre las telecomunicaciones que actúe en forma pronta con los auspicios del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) [cap. V].

Recomendación 2

Que los Estados Miembros decidan fomentar el concepto de una estrategia común de telecomunicaciones para el sistema de las Naciones Unidas con arreglo a los principios de eficiencia en función de los gastos y aprovechamiento de los recursos invertidos, y que ese concepto se refleje en forma adecuada en las decisiones legislativas correspondientes de los organismos del sistema de las Naciones Unidas [capítulo V, especialmente párrafos 110 a 118 y párrafos 125 a 127].

Recomendación 3

Que los Estados Miembros pidan al Secretario General que considere las nuevas posibilidades en una perspectiva estratégica para asegurar el control apropiado y, en segundo lugar, que examine pormenorizadamente las oportunidades de aplicación a escala de todo el sistema, no sólo en su carácter de jefe ejecutivo de la Secretaría de las Naciones Unidas, sino además en su condición de presidente del mecanismo de coordinación a escala de todo el sistema [párrs. 61 a 69 y 133 a 136].

Al Secretario General del Sistema de las Naciones Unidas
en su carácter de representante de las Naciones Unidas

Recomendación 4

Que, con arreglo a la decisión de los Estados Miembros, realice nuevas investigaciones para determinar claramente la validez de la reinterpretación de las oportunidades legislativas y para iniciar la consideración acerca de la forma de poner en práctica esas oportunidades, especialmente en cuanto al control y con arreglo a las resoluciones pertinentes de las Conferencias de Plenipotenciarios de la UIT [párrs. 61 a 64, cap. III, párrs. 109 a 118, párrs. 125 a 127 y párr. 136].

Recomendación 5

Que, con arreglo a la decisión de los Estados Miembros, se adopten medidas con urgencia para establecer el Grupo de Trabajo de Categoría Superior y sus atribuciones. Si bien el Inspector no desea anticiparse a las conclusiones del Grupo de Trabajo, entre las atribuciones se deberían incluir, aunque no limitarse sólo a ellas, las cuestiones siguientes para establecer la perspectiva apropiada:

a) El marco institucional preciso a fin de formular, elaborar y aplicar una estrategia común de telecomunicaciones para el sistema de las Naciones Unidas y que, teniendo presentes las dificultades del ajuste entre el ritmo de los procedimientos burocráticos y el rápido ritmo del progreso tecnológico, se consideren otras alternativas posibles y se examinen con arreglo a las directrices sugeridas en el presente informe, a saber, la creación de una red institucional [párrs. 169 a 177].

b) Deberían sondearse de manera más exacta las opiniones de las partes y entidades que podrían participar y contribuir a fin de eliminar las dudas existentes, así como de mejorar la cooperación y la coordinación y de reducir la fragmentación existente vinculada a los esfuerzos independientes de diversas entidades por establecer o aumentar sistemas internos separados de telecomunicaciones, factor que plantea el problema de su compatibilidad con cualquier estrategia común de telecomunicaciones [párrs. 58 a 62, 109 a 118 y 139 a 142].

c) Los principios del marco, incluidos el análisis de la situación de las telecomunicaciones, las características del tráfico, la compatibilidad de las actividades existentes y la forma en que se ajustan, si lo hacen, a una estrategia común de telecomunicaciones de las Naciones Unidas. Debe hacerse especial hincapié en los aspectos relacionados con las actividades sobre el terreno, de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria [párrs. 109 a 124 y 139 a 152].

d) Las relaciones entre la necesidad de las Naciones Unidas de contar con servicios de telecomunicaciones eficientes, competitivos y confiables y el papel de las Naciones Unidas en el desarrollo [párrs. 161 a 167].

Recomendación 6

Que el Secretario General, atendido el criterio a escala de todo el sistema que se propicia en el presente documento, procure dar respuesta a las muchas preguntas que se han hecho y eliminar las muchas dudas planteadas por los Estados Miembros acerca del proyecto de las Naciones Unidas a fin de dar pruebas convincentes de que se cumplen los requisitos indispensables de eficiencia, fiabilidad, competitividad y calidad tecnológica de los servicios prestados antes de adoptar otra decisión [párrs. 136 a 138].

Recomendación 7

Que el Secretario General investigue la posibilidad de realizar negociaciones comunes en representación del sistema de las Naciones Unidas en las esferas pertinentes, especialmente con la organización INMARSAT, a fin de obtener el mismo estatuto de entidad de telecomunicaciones previamente autorizada que las Naciones Unidas tiene actualmente con Intelsat [párrs. 173 y 174].

Recomendación 8

Que se adopten las medidas necesarias para hacer participar a la UIT con el carácter de entidad consultora del Grupo de Trabajo de categoría superior y, si se pone en práctica, de la red institucional, y con el carácter de asociada en el estudio de los servicios e instalaciones de telecomunicaciones existentes distintos del sistema de las Naciones Unidas y de las negociaciones ulteriores con ellos [párrs. 197 y 198].

A los organismos del sistema de las Naciones Unidas

Recomendación 9

Que en todos los niveles se brinden el apoyo y la comprensión estratégicos y de gestión necesarios y apropiados, siguiendo las instrucciones de los órganos legislativos competentes, para el uso apropiado de las telecomunicaciones en general y la labor del Grupo de Trabajo, en particular. Ello tiene por objeto que los recursos humanos administrativos y técnicos relacionados con las telecomunicaciones tengan la calificación técnica y sustantiva suficiente para enfrentar los problemas en cuestión [párrs. 68 y 139 a 142].

Recomendación 10

Que en tanto se encuentra en marcha el proceso de investigación anteriormente mencionado se ajusten la ejecución ulterior y cualquier nuevo proyecto de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas a los fundamentos de que el criterio de un plan de este carácter debe ser global tanto en cuanto a su concepción como en cuanto a su aplicación. Toda iniciativa futura, hasta que se adopte una decisión definitiva sobre el criterio a escala de todo el sistema, debe formularse y aplicarse de manera de no excluir el criterio a escala de todo el sistema [párrs. 160 y 184 a 197].

Recomendación 11

Que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas consideradas separadamente pongan en práctica lo antes posible un sistema de control de la gestión a fin de contar con datos exactos relativos al tráfico para facilitar el análisis de los requisitos de tráfico a escala de todo el sistema [párrs. 40 a 42).

I. INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

A. Antecedentes y alcance del estudio

1. Uno de los recursos más valiosos del sistema de las Naciones Unidas es la información. La información se reúne, estructura, investiga, analiza, interpreta y presenta durante las operaciones del sistema de las Naciones Unidas. Esta información tiene que ser compartida, comunicada, circulada y distribuida, y las telecomunicaciones constituyen una de las maneras más importantes y extensas de hacerlo.

2. Las telecomunicaciones, por lo tanto, constituyen una de las principales actividades administrativas y operacionales de apoyo del sistema de las Naciones Unidas y uno de los mayores gastos que no corresponden a recursos humanos en el presupuesto del sistema de las Naciones Unidas, que se estima en más de 100 millones de dólares anuales¹.

3. El uso eficiente y efectivo de los instrumentos y sistemas de telecomunicaciones como el teléfono, el correo electrónico, el facsímil, la radio, etc., es por consiguiente fundamental para la labor del sistema de las Naciones Unidas. Se vincula a esto el uso apropiado de las tecnologías de apoyo, como los programas de gestión y control para la canalización eficiente de la información y la tipología de los sistemas de ordenadores que utilizan telecomunicaciones como un instrumento importante de sus operaciones cotidianas².

4. El carácter sumamente diversificado del sistema de las Naciones Unidas y su carácter transnacional hacen también que las telecomunicaciones tengan extrema importancia para conectar las muchas partes diferentes de la estructura.

5. La evolución de las Naciones Unidas en cuanto a prerrogativas legislativas para que la organización³ haga un uso especial de servicios e instalaciones de telecomunicaciones ha brindado al sistema de las Naciones Unidas oportunidades particulares para usar telecomunicaciones de forma efectiva, con la ampliación de la capacidad para llevar tráfico a todas las Naciones Unidas y con una definición en potencia muy amplia y ventajosa del tráfico del sistema de las Naciones Unidas. Ello ofrece una oportunidad para cumplir una ambición antigua de las Naciones Unidas, que se remonta a los primeros periodos de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el decenio de 1940⁴.

6. La evolución del mundo de las telecomunicaciones en los últimos cinco a diez años ha sido enorme y ofrece nuevas oportunidades para telecomunicaciones efectivas y eficientes. Esto ha ocurrido tanto desde el punto de vista tecnológico, como los teléfonos móviles y la tecnología de satélites, como -lo que es más importante- ha ocurrido desde el punto de vista institucional y regulatorio, con la desregulación, la privatización y la reducción de los costos de muchas tecnologías.

7. Por lo tanto, corresponde en este momento considerar la cuestión de si una interpretación más clara de los medios legislativos existentes y recientemente ampliados brinda al sistema de las Naciones Unidas la oportunidad de operar un sistema de telecomunicaciones. Parecería digno de consideración por mérito propio, pero cabe preguntarse si es además viable y apropiado, dado el carácter de las operaciones de telecomunicaciones y teniendo presentes la capacidad y los medios de ejecución y operacionales con que cuenta el sistema de las Naciones Unidas. Este asunto reviste especial importancia dado el reciente ímpetu que se ha dado en el sistema de las Naciones Unidas a fin de hacer hincapié en los requisitos indispensables de eficacia, confiabilidad, competitividad y eficiencia en función de los gastos.

8. La actualidad de estas cuestiones sugiere, a los efectos del presente informe, la necesidad del uso de las telecomunicaciones y las tecnologías conexas en el sistema de las Naciones Unidas. Además, la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han comprendido su importancia, por ejemplo, con la labor de órganos interinstitucionales, como el antiguo Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información (ACCIS) (véase el párrafo 1), en tanto que algunas organizaciones han comprendido la necesidad concreta de un examen más amplio de carácter institucional. La organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) pidió en particular a la DCI que considerara la posibilidad de hacer un estudio de ese tipo⁵.

9. Durante la investigación preliminar acerca de la viabilidad y el carácter de un estudio de ese tipo quedó en claro a la DCI que hay varios criterios posibles para hacer ese estudio. Puede tener carácter técnico, evaluando las tecnologías antiguas, actuales y futuras con el objeto de formular recomendaciones acerca del criterio técnico y la estrategia que debería adoptar el sistema de las Naciones Unidas. No obstante, es claro también que ya se han hecho muchos estudios completos y parciales de ese tipo -tanto en algunas organizaciones como en el plano interinstitucional-⁶ y que en todo caso es mejor que hagan esos estudios los expertos que participan en la operación técnica y organizacional de esas tecnologías.

10. Otro criterio posible es centrarse en el marco institucional de las telecomunicaciones y el uso general de éstas en la organización. La DCI ha hecho ese tipo de exámenes anteriormente; en uno hecho en 1972 se formularon diversas propuestas concretas para todo tipo de comunicaciones, pero se usó un argumento que todavía es válido, a saber, que todos los aspectos relacionados con las telecomunicaciones deben estar sometidos a una autoridad desde el punto de vista de la administración⁷. El informe de 1982 se concentraba más en las

telecomunicaciones, pero también se usaron dos argumentos institucionales que siguen siendo válidos⁸. En primer lugar, se destacó en gran medida la necesidad de la cooperación del sistema de las Naciones Unidas, con lo que en parte se fundamentó la creación del ACCIS. En segundo lugar, se sostuvo que sin apoyo del nivel superior de la administración a las cuestiones relacionadas con las telecomunicaciones no se harían progresos⁹.

11. Aunque prácticamente no se han hecho estudios de este tipo a escala de todo el sistema desde 1982, ha habido varias iniciativas de carácter interinstitucional para referirse a parte de esta materia desde el punto de vista principalmente técnico. Dado el carácter y el mandato de la DCI, no se pretende en este informe duplicar esos otros intentos, sino más bien usar su mandato singular en un intento por sugerir una perspectiva y un valor que no se han aportado en otros documentos o foros.

12. El Inspector ha procurado hacerlo con un examen a escala de todo el sistema de los principios y el marco del uso de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas. En particular, el Inspector ha procurado hacer algunas de las preguntas y plantear algunas de las cuestiones que habrían formulado los Estados Miembros si hubieran tenido la oportunidad de investigarlas y analizarlas a escala de todo el sistema, especialmente con respecto a las consecuencias institucionales y normativas del uso de las telecomunicaciones.

13. Con las oportunidades con que cuenta el sistema de las Naciones Unidas en este momento, tanto como resultado de la evolución de los acontecimientos externos como de la reinterpretación de la evolución regulatoria interna, es todavía más importante que los Estados Miembros cuenten con un insumo y un análisis extensos al adoptarse decisiones acerca de las telecomunicaciones, tanto a escala de todo el sistema como dentro de la organización. El Inspector se propone que este informe constituya un insumo de ese tipo, en vista además de la propuesta relativa a telecomunicaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas y de las resoluciones ulteriores que todavía se están reexaminando. Es importante, sin embargo, señalar que el presente informe se ocupa de las cuestiones relativas a las telecomunicaciones a escala de todo el sistema y no tiene por objeto constituir sólo otro examen de la actual propuesta presentada por la Secretaría de las Naciones Unidas.

B. Metodología del estudio

14. El informe se refiere a todo el sistema por cuanto, como queda en claro del análisis que se hace, muchas de las oportunidades y cuestiones relativas al uso de telecomunicaciones por el sistema de las Naciones Unidas se presentan a escala de todo el sistema, lo que requiere en cierta medida la adopción de decisiones y la acción unificada a escala de todo el sistema.

15. Los anteriores informes de la DCI relativos a las telecomunicaciones trataban el tema en el contexto de la visión más amplia de la comunicación y, por lo tanto, incluían la consideración de comunicaciones no electrónicas, como el correo ordinario y los servicios especiales de correos. La importancia de esos servicios en términos cuantitativos se ha reducido en medida sustancial, y

si bien tienen algunas características institucionales y organizacionales en común con los medios de comunicación mediante telecomunicación no comparten las características técnicas comunes de las comunicaciones electrónicas y digitales. Por lo tanto, el presente informe se limitará a los aspectos relacionados con las telecomunicaciones.

16. Dado el número considerable de otro tipo de estudios e información con que se cuenta a este respecto en los últimos años, en el presente informe no se tratará de presentar un estudio de ese tema ni resumirlo. Sólo se tratarán aquí los argumentos y conceptos más sucintos de esa información en la medida en que apoyen el argumento principal.

17. El Inspector ha celebrado extensas consultas e intercambios de opiniones con funcionarios y representantes de casi todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas, organismos participantes en la DCI y otros organismos, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Aunque se presentan oficiosamente las opiniones de estos últimos, fueron en todo caso esenciales para el análisis, y el Inspector agradece la asistencia que se le ha prestado.

18. Las organizaciones que no consultó en persona el Inspector tuvieron oportunidad de completar un cuestionario en que se planteaban preguntas y asuntos importantes debatidos con los funcionarios¹⁰. Se consideró que era fundamental para el estudio la opinión de las oficinas exteriores, y se hizo una extensa misión en Africa, que incluyó una visita a una importante operación de mantenimiento de la paz¹¹.

19. La DCI asistió además a varias reuniones de grupos de trabajo interinstitucionales de funcionarios relacionados con las telecomunicaciones, que resultaron muy útiles para evaluar el grado de voluntad y cooperación presentes y requeridos para futuras iniciativas comunes¹².

20. Resultaron particularmente útiles los intercambios oficiosos que la DCI sostuvo con numerosos funcionarios y expertos en la esfera de las telecomunicaciones. Esta esfera es sumamente compleja y sin la ayuda de esos funcionarios habría sido difícil comprender los muchos adelantos nuevos.

21. Finalmente, durante las investigaciones iniciales quedó en claro al Inspector que las opiniones de ciertos tipos de instituciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas, como las instituciones de consultoría e investigaciones privadas y comerciales, serían pertinentes. En consecuencia, el Inspector tuvo contactos de ese tipo, los que, aunque no pueden afectar directamente el contenido del estudio y no implican recomendación alguna en cuanto a las opiniones y el uso de esas instituciones, han sido fundamentales para el análisis que se hace en el presente informe¹³.

II. ESTADO ACTUAL DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LAS NACIONES UNIDAS

22. Al comenzar un examen de este carácter es importante fijar las líneas de base relativas a los temas fundamentales y su pertinencia y actualidad en toda futura estrategia internacional y del sistema.

23. El Inspector considera por lo tanto que es importante presentar algunos de los principios y tendencias pertinentes derivados de las consultas y las respuestas a los cuestionarios de las organizaciones. No aspira a ser una lista exhaustiva, sino un análisis conciso de los puntos principales y algunas consecuencias posibles para los arreglos institucionales.

A. Tendencias del uso actual

24. Las tendencias y características del uso actual de las telecomunicaciones pueden dividirse básicamente, en primer lugar, en las modalidades generales del uso en las organizaciones consideradas por separado y, en segundo lugar, en las características del tráfico a escala de todo el sistema.

1. Modalidades del uso

25. Con el uso de cuestionarios y consultas se determinó la existencia de las tendencias siguientes del uso y los requisitos actuales:

a) Servicios normales de las organizaciones nacionales de correos, teléfonos y telégrafos

26. Varias organizaciones dependen casi exclusivamente de las organizaciones nacionales de correos, teléfonos y telégrafos para sus necesidades de telecomunicaciones. Ello significa que todo el tráfico externo a la sede de la organización se realiza por esos medios con escaso o ningún uso de redes especiales, como la red actual de las Naciones Unidas y la Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas (SITA).

27. Los acuerdos relativos a los gastos dependen de si se hacen en circunstancias especiales, como el derecho legislativo de la Unión Postal Universal (UPU) y la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) a servicios de telecomunicaciones especificados en ciertas condiciones o si la organización tiene un tamaño que permita negociar tarifas especiales; de otra manera se usan tarifas normales.

b) Líneas alquiladas y redes especiales

28. En muchas circunstancias las organizaciones usan líneas alquiladas y redes especiales que difieren de lo que ofrecen normalmente los servicios de correos, teléfonos y telégrafos. Ello tiende a ocurrir en los lugares en que el tráfico es previsible y constante como para permitir la concertación y mantención de acuerdos tanto técnicos como institucionales para el uso de una línea especial para el tráfico fijo. El tráfico a través del Atlántico constituye un ejemplo de lo anterior¹⁴.

29. En otras circunstancias la inexistencia de instalaciones obliga a las organizaciones a operar con una red especial ya sea con fines concretos o para las comunicaciones operacionales en general.

30. Hay ejemplos de organizaciones de las Naciones Unidas que usan redes comerciales especiales pertenecientes a organizaciones ajenas a las Naciones Unidas para el tráfico. Un ejemplo es el uso de la SITA, anteriormente mencionada, que actualmente cubre la mayor parte del mundo.

c) Servicios con valor agregado

31. El uso de diversos tipos de servicios con valor agregado, como los servicios de respuestas y los sistemas de mensajes, han aumentado en las Naciones Unidas¹⁵. Se suele usar esos servicios porque constituyen una solución eficiente en razón de los gastos con un fin muy concreto. Suele tratarse de servicios prestados por empresas comerciales y otros proveedores externos de servicios. Sin embargo, cabe señalar que en una resolución reciente de la UIT, aprobada por la Conferencia de Plenipotenciarios de 1994, reunida en Kyoto¹⁶, se expresaron fuertes reservas acerca de esta práctica y se instó a los miembros de la UIT a que adoptaran medidas para eliminar ese tipo de prácticas no autorizadas cuando no se ajustaran a los acuerdos bilaterales.

32. Un tipo especial de servicios de valor agregado, que ha recibido cada vez más atención en el sistema de las Naciones Unidas en los últimos años, está constituido por Internet. Se trata de una importante red de comunicaciones que en un comienzo vinculaba instituciones académicas, pero al que se han unido ahora diversas organizaciones. Presta -en principio en forma gratuita, salvo por el costo de la línea para conectarse con el vínculo más cercano de ordenador-servicios como correo electrónico y acceso a una multitud de bases de datos y boletines¹⁷.

d) Redes de satélites

33. La proliferación en los últimos años de servicios e instalaciones de satélites ha hecho que pasen a ser una solución viable para muchos problemas de telecomunicaciones. Varían desde el uso de sistemas generales de correos, teléfonos y telégrafos, que han resultado más posibles y eficientes en función de los gastos con los satélites que con el tendido de cables terrestres, hasta el uso de satélites especiales por el sistema de las Naciones Unidas, como se hace con la actual red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, y el uso de redes especiales, con frecuencia en pequeña escala, para resolver problemas determinados de comunicaciones en un lugar remoto¹⁸.

e) Sistemas sobre el terreno

34. Las organizaciones exteriores, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, tienen necesidades concretas en esta materia. Los sistemas sobre el terreno van desde simples redes locales de radio de corta distancia hasta sistemas de radio más complicados de larga distancia y sistemas de satélites.

35. Muchos de esos sistemas se ven movidos por la necesidad con frecuencia imprevisible y urgente de asistencia humanitaria y emergencias y, por lo tanto, pese a los mejores esfuerzos de las organizaciones interesadas, suelen no formar parte de una estrategia general.

f) Estructura de las telecomunicaciones internas

36. En muchas organizaciones, la cuestión de sistemas internos de telecomunicaciones y de infraestructura suele ser tan importante como la de los sistemas externos. A fin de aprovechar en forma óptima las tecnologías modernas de telecomunicaciones externas se necesitan potentes sistemas internos adelantados. Estos varían desde los sistemas internos de cables, sistemas de conmutación y control (por ejemplo, las centrales privadas automáticas digitales) hasta las redes de ordenadores.

37. A este respecto existe la necesidad de hacer los arreglos institucionales internos correspondientes en cuanto el control y gestión de aspectos como los usuarios de correo electrónico, el acceso a bases de datos, la distribución de los gastos y los privilegios de los usuarios.

g) Normas comunes de comunicación

38. Podrían existir diferentes tecnologías y sistemas de telecomunicaciones para diferentes tipos de necesidades a ese respecto. Sin embargo, en todo el sistema, y especialmente en el sistema de las Naciones Unidas, es fundamental la capacidad para interconectar las necesidades de telecomunicaciones y, por consiguiente, las tecnologías de telecomunicaciones. Para ello se necesita una cierta norma en cuanto a protocolos de comunicaciones, por lo que la mayor parte de los debates celebrados recientemente en los foros interinstitucionales se han referido a la cuestión de avanzar lentamente hacia normas comunes de [tele] comunicaciones¹⁹, como X.25 para la transmisión de datos, X.400 para las normas de mensajes y X.500 para directorios, correo electrónico y acceso externo a la información.

2. Características del tráfico

39. En un sistema tan diverso como el de las Naciones Unidas el tráfico de telecomunicaciones tiene muchas formas y características. No obstante, como hay características comunes del sistema de las Naciones Unidas y requisitos de tráfico que se refieren a muchos elementos individuales, es posible determinar elementos comunes directos del tráfico.

40. Desgraciadamente esas características del tráfico no se basan en un análisis completo y sistemático de los datos relativos al tráfico. Anteriormente en diversas ocasiones se ha intentado determinar ese tráfico²⁰ pero se ha llegado a la conclusión de que no se cuenta con esa cantidad de datos en forma amplia y sistemática.

41. El Inspector llega desgraciadamente a la conclusión de que sigue ocurriendo así²¹. La falta de un sistema de control de la gestión para producir ese tipo de

datos es una deficiencia seria en la actual situación, en que las oportunidades con que cuenta el sistema de las Naciones Unidas, unidas al adelanto tecnológico, exigen que se adopten decisiones informadas y de largo alcance respecto de la estrategia de telecomunicaciones de las Naciones Unidas.

42. Esa deficiencia es particularmente infortunada en esta situación, dado que el tráfico de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, pese a su extensa cobertura geográfica, está limitado a un número relativamente reducido de destinos y conexiones conocidos en comparación con las redes públicas. Esto facilitarla incluso más hacer un modelo de pautas de tráfico que permitiera una mejor gestión del tráfico si se contara con datos de tráfico de las entidades del sistema por separado.

a) Tráfico ajeno a las Naciones Unidas

43. Si bien existe un grado sustancial de cooperación e interacción entre los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas, es importante recordar que la parte principal del tráfico ocurre efectivamente fuera del sistema. Se trata del tráfico con las diversas ramas de los gobiernos de los Estados Miembros, con organizaciones comerciales, con organismos no gubernamentales, con instituciones de investigación y universidades y con el público en general. Algunas estimaciones a escala de todo el sistema calculan que este tráfico asciende a cerca de 85% del tráfico general²², en tanto que algunas organizaciones calculan que hasta 90% de su tráfico tiene lugar fuera del sistema de las Naciones Unidas, es decir, que no tiene lugar con otros organismos, organizaciones o programas de las Naciones Unidas.

b) La Sede y las oficinas exteriores

44. La falta de datos pormenorizados acerca del tráfico dificulta la determinación decidida de las características de este tipo de información, pero algunos cálculos sugieren que entre 25 y 50% del tráfico total tiene lugar entre la Sede y las oficinas exteriores²³. Las cifras exactas dependerán también de la definición de Sede y oficina exterior, pero parece claro que el tráfico dirigido desde la Sede a las oficinas exteriores no tiene la magnitud que podría sugerir el hincapié que se hace en las actividades a ese nivel. Una razón podría ser la falta de instalaciones amplias de telecomunicaciones en las oficinas exteriores, lo que haría poco posible o muy difícil dirigir esa magnitud de tráfico aunque lo quisiera la Sede.

c) Entre oficinas exteriores incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz

45. Al parecer hay muy escaso tráfico entre las diversas oficinas exteriores, lo que evidentemente puede explicarse por el carácter del trabajo de las organizaciones, en las cuales la descentralización y la regionalización pueden no recibir atención suficiente. Podría explicarse también por la falta de instalaciones apropiadas de telecomunicaciones²⁴.

46. Sin embargo, en situaciones de emergencia y como parte de la asistencia humanitaria puede haber una cantidad considerable de tráfico entre oficinas exteriores. La Sede de la organización puede no tener conciencia siempre de la medida de ese tráfico. Un tipo particular de tráfico exterior, que en realidad es predominante entre oficinas exteriores, es el de las operaciones de mantenimiento de la paz. En la mayoría de éstas la mayor parte del tráfico tiene lugar dentro de la zona de las operaciones más bien que entre la zona de la misión y el mundo exterior²⁵. Se trata, por lo tanto, de resolver el problema del último tramo, cuestión que no es menos importante que la de la red internacional extensa.

d) Tráfico de transmisión de datos

47. En términos del tipo de tráfico está comenzando a predominar la transmisión de datos por encima de la transmisión de voces. Ello se debe al mayor uso de diversos sistemas de información de gestión y de aplicaciones de ordenadores, lo que crea la necesidad de intercambiar grandes cantidades de datos cuantitativos estructurados, así como al mayor uso de correo electrónico como instrumento de comunicaciones oficiales útil, más formal que el tráfico de voz, pero menos formal que el de facsímil²⁶.

48. La transmisión de datos genera ciertos requisitos para la capacidad de los vínculos de telecomunicaciones, y suele sentar las bases para una secuencia de tráfico que resulta más fácil manejar porque puede estructurarse más fácilmente y, salvo aplicaciones concretas que requieren transmisión instantánea, puede enviarse cuando la capacidad está disponible o es menos costosa.

B. Mecanismo de cooperación y coordinación
en el sistema de las Naciones Unidas

49. Las características comunes y el propósito general del sistema de las Naciones Unidas crea una cierta necesidad de cooperación y coordinación en materia de telecomunicaciones dentro del sistema. Hay que compartir información sustantiva y operacional y deben determinarse criterios comunes para diversos problemas. Los fundamentos de un grado muy concreto de cooperación e integración deberían ser por tanto evidentes. Además, el campo de las telecomunicaciones permite aprovechar las economías de escala con una reducción importante de los gastos²⁷.

50. Sin embargo, aunque, como se verá, ha habido extensos contactos interinstitucionales acerca de estos asuntos, las manifestaciones prácticas no han sido tan extensas como cabría haber presumido.

1. Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información

51. El Comité Consultivo para la Coordinación de los Sistemas de Información - reemplazado por el Comité de Coordinación de los Sistemas de Información (CCSI), creado recientemente- se estableció inicialmente a fin de servir de foro para la cooperación y coordinación de los sistemas y servicios generales de información del sistema de las Naciones Unidas²⁸. Más concretamente había de facilitar el

acceso de los Estados Miembros a la información de las Naciones Unidas y fomentar el mejoramiento de la infraestructura de la información.

52. Si bien puede interpretarse este mandato en el sentido de abarcar los sistemas de información en forma amplia, de manera de comprender los sistemas de tecnología de la información, la tecnología de ordenadores y las telecomunicaciones, se ha demostrado que el ACCIS se había concentrado en el mandato de facilitar el acceso a la información mediante la estructuración y reunión de la información, haciendo menos hincapié en el aspecto necesario de desarrollar una tecnología apropiada de información y una infraestructura de telecomunicaciones mediante la evaluación, promoción y formulación de normas y sistemas comunes.

a) Labor anterior: grupos técnicos

53. Por ejemplo, el ACCIS trabajó principalmente por conducto de grupos técnicos que se ocuparon de cuestiones relativas a los sistemas de información. De los nueve grupos técnicos y grupos de trabajos anteriores y actuales dos se han ocupado directamente de aspectos de las telecomunicaciones. El primero, que ya ha completado su labor, se ocupó del tipo de tecnologías, que en este informe se mencionan como tecnologías conexas, es decir, diversos servicios de telecomunicaciones apoyados por ordenadores, como el correo electrónico, los protocolos de comunicaciones y los sistemas de control y conmutación²⁹.

54. El segundo grupo, que ya ha terminado también su labor, se ocupa de la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas. Aunque sirvió de útil foro para discutir el uso de esos servicios (véase el párrafo 66), sirvió principalmente de instrumento de información para esta red concreta, en lugar de foro para sugerir un criterio general respecto de las telecomunicaciones. Ese grupo técnico produjo el catálogo de instalaciones de telecomunicaciones ACCIS, que constituyó el primer intento de hacer una encuesta general de las instalaciones disponibles³⁰. No obstante, no recibió datos completos, no ha sido actualizado recientemente y no intentó reunir información amplia sobre pautas y capacidad de tráfico.

b) Grupo de trabajo de categoría superior del CAC

55. Lo esencial de lo anterior es que el ACCIS -como resultado de otras prioridades e intereses de las organizaciones- no pudo concentrarse en algunos de los asuntos sustantivos de coordinación e institucionales de la gestión del sistema de información. Este argumento fue esgrimido en particular por el Grupo de Trabajo de categoría superior sobre el sistema de información que el CAC constituyó en 1993³¹. Aunque ese Grupo de Trabajo se concentró en la estrategia del sistema de las Naciones Unidas para poner información a disposición de los Estados Miembros y el público y compartirla con ellos, formuló observaciones y recomendaciones relativas a las telecomunicaciones, como hacer hincapié en los sistemas intervinculados de información y el uso de Internet, que tienen consecuencias importantes para el tipo de operaciones de telecomunicaciones requeridas, especialmente en términos de normas y tecnologías comunes.

56. A los efectos del uso de las telecomunicaciones, una de las cuestiones más importantes que examinó ese Grupo de Trabajo fue la comprensión de que el sistema de las Naciones Unidas hasta ahora no había tenido un foro en el que, ya sea oficialmente o por inclinación de los funcionarios participantes, hubiera podido ocuparse de la tecnología de la Información y de las telecomunicaciones tanto en el sentido técnico como en el institucional. El CCSI, formado recientemente y que ha reemplazado al ACCIS, tiene por objeto crear un foro de ese tipo.

57. Otra conclusión importante de ese Grupo de Trabajo fue la necesidad de una entidad separada con la cultura de organización correspondiente a fin de operar cualquier sistema o actividades comunes³². Si bien esta conclusión se refiere en particular a la publicación de directorios comunes y recopilaciones de información, y al funcionamiento de servicios de ordenadores, muchas de las observaciones son aplicables a las telecomunicaciones en la forma en que se examinan más adelante en el presente informe.

2. Uso de la red de la Organización de las Naciones Unidas

58. Una de las pocas esferas prácticas de cooperación es el uso de la red existente de telecomunicaciones de las Naciones Unidas. La organización opera una red especial compuesta especialmente por una combinación de líneas alquiladas especiales y conexiones de satélites asignadas entre la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, Ginebra y Viena. Además hay algunas líneas alquiladas y satélites de propiedad de las Naciones Unidas en lugares como París, Bangkok, Santiago, Nairobi y Addis Abeba, así como redes limitadas de satélites relativas a las operaciones de mantenimiento de la paz.

59. Esas instalaciones permiten que esas sedes aparezcan de cierta manera como una red que elimina la necesidad de usar instalaciones internacionales normales, con lo cual se reduce el costo del tráfico entre esos lugares. Con un número limitado de líneas alquiladas a otras empresas, otros lugares, al menos al principio, cuentan con un acceso semejante a la red.

60. Las primeras normas legislativas limitaron inicialmente el uso de esos servicios a la Secretaría de las Naciones Unidas. En consecuencia, las Naciones Unidas adoptaron todas las iniciativas sin la perspectiva de todo el sistema y sólo porque la Secretaría tenía esa posibilidad junto con la demanda dentro de la organización de un sistema de ese tipo. Los cambios legislativos introducidos en la resolución 50 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1989³³, reemplazada por la resolución 55 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1994, permitieron a los organismos especializados tener acceso a la red existente de las Naciones Unidas. Si bien la resolución 50 contenía en potencia oportunidades enormes (véanse los párrafos 76 a 79), la interpretación que le dieron los sectores administrativos de la Secretaría de las Naciones Unidas consistía en que el mandato fundamental no confería obligaciones ni funciones a escala de todo el sistema a la Secretaría, sino que simplemente hacía posible prestar los servicios existentes a otras partes del sistema de las Naciones Unidas en la medida en que lo permitieran la capacidad y las operaciones.

61. Al parecer, hasta ahora la respuesta del sistema de las Naciones Unidas (que en este contexto es la Secretaría de las Naciones Unidas) a esas oportunidades ha incluido escaso análisis estratégico sustantivo de las plenas posibilidades de esos cambios legislativos y sus consecuencias para el uso de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, no puede atribuirse esa deficiencia en tanto tal a los sectores administrativos de las Naciones Unidas por cuanto su perspectiva está claramente limitada sólo a las exigencias operacionales de la Secretaría. Puede considerarse que es más bien responsabilidad de los sectores legislativos de las Naciones Unidas, que deben impartir orientación política y pedir que se considere la perspectiva de todo el sistema, debiendo asignarse la responsabilidad de la aplicación de las políticas consiguientes a los sectores encargados de la aplicación de políticas estratégicas de las Naciones Unidas.

62. El principal tema de discusión a lo largo de los años en cuanto al uso de los servicios de telecomunicaciones de las Naciones Unidas por los organismos especializados es el problema obvio de los acuerdos en cuanto a los gastos. Muchos organismos especializados no están convencidos de que se puedan hacer reducciones de costos, dado lo limitado de los servicios y los problemas de capacidad. Algunos organismos han estimado además que hay otras posibilidades para sus usos particulares, que en el largo plazo resultarán ser muy competitivas³⁴.

3. Comité de Coordinación entre Organismos

63. Una iniciativa reciente derivada de la labor del Grupo Técnico sobre la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas es el establecimiento del Comité de Coordinación entre organismos, creado para hacer frente a los problemas de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas en términos de las propuestas de iniciativas comunes de las organizaciones del sistema.

64. Si bien en principio esa iniciativa podría tener un mandato más amplio, se constituyó inicialmente como consecuencia de la necesidad de informar a los organismos del sistema de las Naciones Unidas acerca de las iniciativas que las Naciones Unidas estaban adoptando sobre la base de su interpretación operacional tanto de las oportunidades legislativas existentes como de las nuevas (véase el capítulo III). Aunque ha pasado a ser el centro de algunos debates más generales, se entiende claramente como un foro entre "proveedores y clientes" entre, por una parte, las Naciones Unidas en tanto actual proveedor de una red limitada y como proveedor en potencia de una red ampliada, y, por la otra parte, los organismos de las Naciones Unidas, que serán los clientes de esa red.

65. Un requisito fundamental para que un foro de ese tipo cumpla incluso la función de diálogo entre "proveedores y clientes" es que la composición del Comité de Coordinación Entre Organismos sea representativa de los usuarios, incluidas las oficinas exteriores. Una participación directa más extensa de las entidades exteriores, como las comisiones regionales y las principales oficinas exteriores en tanto importante grupo de clientes, habría sido conveniente en lugar de confiar en exceso en la capacidad de la Sede para reflejar exactamente todas las preocupaciones de las oficinas exteriores.

66. El Comité ha constituido dos grupos de trabajo para que se ocupen en detalle de esos elementos. El primer Grupo de Trabajo, que se ocupa de la llamada red "básica"³⁵, presidido por las Naciones Unidas, es el principal instrumento para compartir información acerca de la red básica que vincula a las principales oficinas de las Naciones Unidas en todo el mundo. Se entiende que es primordialmente una oportunidad para que las Naciones Unidas informen a los organismos especializados y los programas acerca de los planes, en tanto que tendrá un papel secundario el debate serio acerca del tipo de red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas que se requiere.

67. El otro Grupo de Trabajo, que se encarga de la llamada ruta secundaria³⁶, ha tenido éxito como ejemplo del grado de cooperación necesario para reunir los requisitos de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo, compuesto por los organismos exteriores y presidido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se ocupa del establecimiento de los sectores locales de la red, vinculando oficinas más pequeñas y remotas de las Naciones Unidas -incluidas las oficinas sobre el terreno y de emergencia- con los nodulos de la red básica. Si bien algunas cuestiones institucionales y organizacionales, como la necesidad de locales comunes, debería formar parte intrínseca de un debate de ese tipo pero no lo ha hecho, debido al mandato preciso del Grupo, ha podido no obstante establecer una base relativamente sólida para las normas y especificaciones comunes de la tecnología que habrá de usar la ruta secundaria. Las especificaciones están en proceso de convertirse en un proceso normal de adquisición con el establecimiento de solicitudes de propuestas a los fabricantes, de manera que se pueda elaborar un contrato común, o los principios de un contrato común, para todo el sistema.

68. La importancia del Grupo de Trabajo de la ruta secundaria consiste en que los organismos participantes han podido llegar a una base común para la cooperación en lugar de sólo una coordinación, porque el tema concreto de que se ocupan -y la perspectiva técnica de los funcionarios participantes- así lo requirió.

69. Un análisis general de la labor del Comité de Coordinación entre organismos sugiere que, para que constituya un auténtico foro entre proveedores y clientes en que se examinen los problemas prácticos, debe contar con el necesario apoyo administrativo y organizacional para tomar medidas acerca de los debates cuando se requiera. Por ejemplo, se ha informado al Inspector de que las solicitudes de adquisición de las estaciones de servicio de terminales de abertura pequeña se ha retrasado debido a la necesidad de que la Secretaria de las Naciones Unidas haga su propio examen de las especificaciones en lugar de confiar en la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA), que otros organismos y programas han aceptado³⁷. Si bien las consideraciones jurídicas y procesales hacen que sea necesario, sugiere que la cultura organizacional de la Secretaría tal como existe está menos adaptada a la acción de respuesta pronta y flexible necesaria en las telecomunicaciones. Sugiere, además, que, para que sea posible la acción común, es esencial contar con acuerdos o principios institucionales comunes.

III. BASE LEGISLATIVA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

70. La razón elemental para considerar si el sistema de las Naciones Unidas está en condiciones de ofrecer más servicios de telecomunicaciones adecuados y eficaces en función de su costo estriba en las oportunidades y privilegios que brinda el marco legislativo. Es esencial analizar e interpretar estas oportunidades y privilegios cuando se pretende plasmarlos en disposiciones concretas. Esto es lo que tratará de hacer el Inspector en forma somera sin proceder a un análisis jurídico en profundidad³⁸.

A. Marco legislativo básico

71. La oportunidad brindada al sistema de las Naciones Unidas para operar redes de telecomunicaciones radica en el estatuto reconocido a la Secretaría de las Naciones Unidas como equivalente de un Estado miembro³⁹ de la Unión Internacional de Telecomunicaciones a los efectos de explotar servicios de telecomunicaciones. Este privilegio se remonta al Acuerdo original de 1947 entre las Naciones Unidas y la Unión Internacional de Telecomunicaciones⁴⁰.

72. En el párrafo 2 del artículo XVI de este Acuerdo, el requisito general para que las Naciones Unidas puedan gozar en sus operaciones de los mismos derechos que los miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones es que "se comprometa a explotar los servicios de telecomunicaciones bajo su control, conforme a los términos del Convenio Internacional de Telecomunicaciones y del reglamento anexo al mismo"⁴¹.

73. En la Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones se exponen de manera más detallada las responsabilidades de control que debe asumir una entidad a la que se reconozca un estatuto equivalente al de un miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones⁴². En el número 38, artículo 6 de la constitución, se declara que los miembros (o entidades a las que se haya reconocido un estatuto equivalente a estos efectos) "deberán adoptar las medidas necesarias para imponer la observancia de las disposiciones de la presente Constitución, del Convenio y de los reglamentos administrativos a las empresas de explotación autorizadas por ellos para establecer y explotar telecomunicaciones..."⁴³.

74. La cuestión clave es, por lo tanto, el control de las operaciones o iniciativas llevadas a cabo específicamente para atender las necesidades de telecomunicaciones de las Naciones Unidas. En efecto, la Convención impone a cualquier entidad que goce de los mismos beneficios que un miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones la obligación de controlar estas operaciones. La Convención no especifica si la entidad ha de ser propietaria del servicio, salvo en la medida en que esta propiedad garantice dicho control. No obstante varios miembros tradicionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, es decir, los Estados miembros, han renunciado, mediante la privatización y la desregulación, a la propiedad directa de los servicios de telecomunicación, aunque han mantenido un control legislativo y reglamentario

así como la responsabilidad de estas operaciones de conformidad con la Constitución de la UIT.

75. El marco legislativo y la evolución reciente de la reglamentación en materia de telecomunicaciones parecen indicar que no es necesario que el miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (o cualquier entidad que goce de los mismos derechos) sea propietario y se encargue de las operaciones para disfrutar de estos derechos. Únicamente se exige que cualquier entidad que opere un servicio de telecomunicaciones en nombre de las Naciones Unidas o bajo su autoridad esté controlada por las Naciones Unidas y opere de conformidad con las disposiciones pertinentes de la UIT. No es necesario que las Naciones Unidas sean las propietarias directas del servicio.

B. Aplicabilidad a todo el sistema

76. Los privilegios mencionados se confieren exclusivamente a la Secretaría de las Naciones Unidas. Hasta 1989, sólo la Secretaría de las Naciones Unidas podía efectivamente prevalerse en la práctica de estos beneficios. Debido probablemente al debate suscitado en el decenio de 1980, y a la nueva visión de la función de los gobiernos, así como a la búsqueda de una mayor rentabilidad en todas las empresas oficiales, tanto nacionales como internacionales, se habían reunido las circunstancias para poder hacer extensivos estos privilegios a la totalidad del sistema de las Naciones Unidas.

77. La resolución 50 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1989⁴⁴ puede considerarse, por lo tanto, como un hito importante en la utilización de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas. Esta resolución fue sustituida posteriormente por la resolución 55 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1994, que confirma el contenido de la anterior resolución 50 de 1989⁴⁵. En las consultas celebradas para la preparación de este informe, la resolución 50 ocupó un lugar destacado, y si bien las fuentes consultadas estaban de acuerdo en la importancia de dicha resolución, su interpretación en términos legislativos e institucionales no era tan clara como hubiera sido deseable para traducir esta resolución en medidas concretas y eficaces en función de su costo.

78. Aunque los privilegios originales se referían al tráfico generado por la Secretaría de las Naciones Unidas y realizado en su interior, la resolución 55 amplió el campo de aplicación de estos privilegios o derechos a cursar este tráfico, haciéndolos extensivos también a los organismos especializados y otras organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, en la resolución se indica asimismo que sólo "la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas puede cursar el tráfico... a condición de que... en la explotación de la red se tengan debidamente en cuenta las disposiciones de la Constitución y el Convenio".

79. Para hacer extensivas estas disposiciones a todo el sistema es esencial definir el concepto de red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas. En la sección A supra se ha aclarado que una red de las Naciones Unidas no es necesariamente un concepto físico o un nombre registrado que implique propiedad

de las Naciones Unidas, sino más bien un conjunto de servicios e instalaciones controlados por las Naciones Unidas. Para que la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas pueda explotarse en la totalidad del sistema, sólo se requiere que esté controlada por las Naciones Unidas de conformidad con la Constitución y el Convenio de la UIT, y que este control se defina como un control legislativo destinado a garantizar el respeto de dicha Constitución y dicho Convenio. No implica una gestión o una explotación directa del servicio en sí. En consecuencia, es posible que la explotación la lleve a cabo una entidad distinta que actúe en nombre de las Naciones Unidas y bajo su control.

C. Definición del tráfico del sistema de las Naciones Unidas

80. Cualquier debate de una estrategia integrada para todo el sistema de las Naciones Unidas, basada en las oportunidades que ofrece el marco legislativo de la UIT, exige una definición precisa del concepto de tráfico del sistema de las Naciones Unidas. Para evaluar la rentabilidad e idoneidad de una red común de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas es necesario saber si esta red podrá realmente cursar el tipo de tráfico común al sistema de las Naciones Unidas. Esta evaluación ha de hacerse tanto habida cuenta de sus aspectos técnicos -por ejemplo si la tecnología propuesta permite atender las necesidades técnicas- como habida cuenta de sus aspectos institucionales- es decir si estos servicios son comparables en cuanto a costo, disponibilidad, prioridades, etc. con los servicios disponibles en otra parte.

81. Dos elementos de la resolución 55 son esenciales para la definición del tráfico. En primer lugar, que "la utilización de la red quede circunscrita a los órganos principales, las oficinas y los programas de las Naciones Unidas y a los organismos especializados de las Naciones Unidas"⁴⁶, lo que indica el origen y el destino del objeto del tráfico. Técnicamente éste es el método más práctico para definir el tráfico.

82. Sin embargo, el segundo elemento es que "las transmisiones se limiten al intercambio de información sobre asuntos oficiales del sistema de las Naciones Unidas"⁴⁷, lo que parece sugerir una definición más amplia de los casos en que la naturaleza de los datos o la propiedad de los mismos determina si se ha de considerar tráfico del sistema de las Naciones Unidas a los efectos de quedar incluido en las telecomunicaciones de las Naciones Unidas.

83. Esta definición abriría perspectivas interesantes para las telecomunicaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y muchas entidades ajenas al sistema, como los Estados Miembros, las instituciones nacionales y las organizaciones no gubernamentales, que son asociados del sistema de las Naciones Unidas en sus múltiples actividades. Gran parte de los insumos o datos básicos proceden de fuentes exteriores a las Naciones Unidas (por ejemplo los Estados Miembros a través de sus misiones permanentes u otras instituciones, el público, las organizaciones no gubernamentales); seguidamente estos datos se procesan, analizan o discuten, con lo que pasan a convertirse en datos e información producida, es decir, recursos que pueden ser utilizados por el propio sistema de las Naciones Unidas pero también por las mismas entidades que proporcionaron la información básica originalmente.

84. Esto es particularmente importante cuando se trata de actividades operacionales, como la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo, en que un acceso más abierto resultará sumamente beneficioso para el desempeño de las actividades de las Naciones Unidas. Pero incluso en el caso de las operaciones administrativas y logísticas normales del sistema de las Naciones Unidas ofrecerá posibilidades interesantes. Cabe incluso imaginar que la definición se amplíe para abarcar las telecomunicaciones sobre cualquier aspecto de las actividades del sistema de las Naciones Unidas, aunque la comunicación se lleve a cabo entre dos entidades ajenas a las Naciones Unidas, siempre que se refiera a información y datos que interesan a ambas entidades como asociados en la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas.

85. Aunque el marco legislativo podría constituir una base coherente para este tipo de utilización de los servicios de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas, los aspectos tecnológicos y operacionales que implica este enfoque son de una magnitud diferente y más complicada. Si se utiliza como criterio el origen y destino del tráfico, existen tecnologías en forma de sistemas de control de la gestión del tráfico, que permiten hacerse cargo de las complejas operaciones de encaminamiento y control del tráfico a fin de determinar la naturaleza de este tráfico y encaminarlo en consecuencia, bien a través del sector de la red correspondiente al sistema de las Naciones Unidas u obteniendo acceso al sector externo de la red. No será posible utilizar tecnologías similares para definir la naturaleza y la propiedad de los datos. Y una gran parte de los estudios y análisis de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas, en particular los realizados por la Secretaría de las Naciones Unidas, no parecen haber podido formular una definición práctica, detallada y precisa en este sentido⁴⁸.

86. Sin embargo, teniendo en cuenta las ventajas considerables que podría ofrecer una definición legislativa de cualquier información para el desarrollo de las actividades del sistema de las Naciones Unidas, el Inspector considera que debe explorarse el posible mecanismo para operar este sistema. Un punto de partida podría consistir inicialmente en utilizar, por razones prácticas, la definición del origen y destino de los datos, en tanto se establece un marco para definir el tráfico según la naturaleza y el propietario de los datos sobre la base de información completa y actualizada sobre las corrientes de tráfico pasadas, presentes y previsibles. Para un examen más detenido de los requisitos de los diversos tipos de tráfico, véase el capítulo V, sección A).

IV. EL MUNDO DE LAS COMUNICACIONES - TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

87. El mundo de las telecomunicaciones ha sufrido cambios tremendos en años recientes, debido tanto al desarrollo tecnológico como a la evolución de los conceptos políticos e institucionales. Las operaciones de telecomunicaciones solían estar reglamentadas y monopolizadas en grado considerable por el gobierno, pero últimamente se han registrado cambios, a partir de principios del decenio de 1980, en favor de la desregulación y la privatización, y actualmente se centran en torno al concepto de la última manifestación de la revolución informática, la autopista de la información⁴⁹. En los párrafos siguientes, el

Inspector pone de relieve los aspectos de esta evolución que considera más importantes.

A. Cambios en el terreno político e institucional

88. En el último decenio se ha observado una tendencia en la perspectiva política de los gobiernos -y de las administraciones nacionales- hacia un concepto más diferenciado acerca de la función operacional de los gobiernos y las administraciones nacionales en una sociedad moderna. El énfasis se ha desplazado concretamente hacia una visión mucho más directa de la eficacia en función del costo y el valor de contraparte, con una mayor presión sobre las administraciones nacionales para que consigan la máxima rentabilidad⁵⁰. Últimamente, se ha planteado la cuestión de si los gobiernos y las administraciones nacionales deben limitarse a la actividad básica de gobernar, sin intervenir en actividades de apoyo que no corresponden a su esfera natural de competencia.

89. La cuestión de la rentabilidad ha traspasado las fronteras nacionales y ha conducido naturalmente a una cuestión de rentabilidad de las transacciones internacionales de los gobiernos. En otras palabras, de la misma forma que se pide a las administraciones nacionales que sean eficaces en función de su costo, debe exigirse esta misma rentabilidad a las organizaciones intergubernamentales como son las organizaciones del sistema de Naciones Unidas. Como parte integrante de esta exigencia se plantea también la necesidad de reconsiderar las actividades básicas y de operar únicamente dentro de los términos estrictos del mandato, sin intervenir en actividades que no forman parte del ámbito natural de conocimientos y actividades de las organizaciones.

B. Las redes y alianzas mundiales de telecomunicaciones

90. El concepto de autopista de la información consiste en una extensa red o ruta que conecta "estaciones" individuales, tales como hogares y organizaciones, y que permite cursar todo el tráfico electrónico desde teléfonos, señales de televisión, hasta instalaciones interactivas de comunicación, como los dispositivos de transmisión de datos y "multimedia", a través de una línea de comunicación única integrada

91. La autopista de la información es todavía únicamente una idea, incluso en el mundo desarrollado, pero se está ampliando rápidamente, y al igual que ocurre con otras muchas tecnologías en el campo de la electrónica y las telecomunicaciones, es posible que pronto esté al alcance incluso de los países en desarrollo.

92. En espera de esta autopista de la información, se están estableciendo redes mundiales de diversos tipos, que utilizan tanto tecnología de satélites como tecnologías terrestres, mediante alianzas entre los diversos servicios nacionales de teléfonos y telégrafos y las empresas comerciales, que ofrecen extensas conexiones con redes o centros integrados a fin de atender las necesidades mundiales de telecomunicaciones de las empresas⁵¹. Esto es lo que está ocurriendo en este momento, y es una esfera en la que podrían buscarse

soluciones rentables y viables para atender las necesidades de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas.

93. Otro fenómeno que debe vigilarse estrechamente es la expansión de los diversos sistemas de comunicaciones móviles, como la difusión de las redes de teléfonos celulares de base terrestre⁵² o la red, en la actualidad un tanto teórica, de satélites de órbita baja que cubren el globo y constituyen un sistema mundial de teléfonos móviles⁵³.

C. Tecnología de satélites

94. La tecnología de satélites es solamente una de las muchas tecnologías utilizadas para el desarrollo de las redes mundiales. Pero se trata sin duda de uno de los elementos más importantes, con una profunda influencia en el desarrollo de las telecomunicaciones. Gracias sobre todo a esta tecnología, no hay ninguna región del mundo que quede en principio fuera del alcance de los sistemas de telecomunicaciones. La tecnología de satélites ha atravesado un ciclo bastante clásico, desde una fase incipiente y costosa, pasando por otra fase más rentable de maduración inicial hasta llegar a una fase madura de mercado, con más suministradores y más clientes, en que la tecnología de satélites puede compararse con las tecnologías más tradicionales⁵⁴.

95. Esta evolución fundamentalmente tecnológica, combinada con las tendencias a la desregulación, dará lugar a nuevas reducciones de precios por lo que respecta al espacio disponible en los satélites o a la capacidad del transpondedor, el producto básico del comercio de satélites. Además, se ha reducido el costo del equipo terrestre necesario para utilizar la tecnología de satélites, como son las estaciones terrestres de todos los tamaños (desde el equipo de bolsillo INMARSAT hasta las grandes estaciones terrestres)⁵⁵.

D. Capacidad mundial de telecomunicaciones

96. Un aspecto en el que ha resultado particularmente útil la introducción de la tecnología de satélites ha sido el aumento de la cobertura y capacidad de las telecomunicaciones mundiales. En muchas regiones del mundo, los servicios nacionales de telégrafos y teléfonos -y en algunos lugares otros servicios- han podido instalar sus propias estaciones de satélite con capacidad para sustentar un tráfico principalmente internacional, más allá de lo que exige la economía local o nacional al nivel actual de actividad económica. Es posible que la demanda de telecomunicaciones y la estructura de tarifas no varíe siempre en relación con los cambios en la capacidad tecnológica y física, lo que dará lugar, según las circunstancias, bien a una utilización insuficiente de la capacidad (cuando las tarifas internacionales sean elevadas para ahorrar divisas) o a una capacidad insuficiente (cuando las tarifas estén subvencionadas a fin de que no se hagan llamadas internacionales que excedan del poder adquisitivo de la mayoría de la población)⁵⁶.

97. Sin embargo, en casi todos los casos, casi toda la capacidad disponible corresponden a las conexiones internacionales. Las redes nacionales están excesivamente subdesarrolladas en muchas partes del mundo debido a la falta de

satélites suficientes y, sobre todo, a la falta de equipo local que cubra el último tramo, desde el lugar concreto de comunicación a la estación terrestre más cercana, para establecer la conexión con el satélite.

V. OPORTUNIDADES Y PERSPECTIVAS PARA LAS NACIONES UNIDAS

98. En esta sección se pretende formular algunos principios generales por lo que respecta a los requisitos y perspectivas para el empleo de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas. Se trata de una interpretación del Inspector, pero basada en un minucioso proceso de análisis del contenido de las consultas y las respuestas a los cuestionarios.

A. Requisitos generales de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas

99. Uno de los objetivos básicos del presente informe es ayudar a los Estados Miembros a decidir la estrategia que debe seguir el sistema de las Naciones Unidas para el empleo de las telecomunicaciones. A tal efecto, es importante comprender cuáles son estos requisitos. El Inspector desearía, por lo tanto, proponer las definiciones de los requisitos que figuran a continuación. Aunque el Inspector reconoce que no está en condiciones de determinar plenamente los requisitos generales de cada organización -ni es ésta su intención en todo caso-, estima que las definiciones propuestas permitirán llevar a cabo un análisis más detallado y directo de los requisitos.

1. Comunicación administrativa

100. Uno de los requisitos más importantes es que el intercambio de datos administrativos forme parte de las operaciones cotidianas de un sistema estructurado. Se incluyen aquí los datos de procedimiento sobre cuestiones tales como personal, presupuesto y compras, que si bien son importantes en general no son críticos y normalmente se presentan en diversos contextos, por lo que su gestión resulta más fácil. En un período y en un lugar determinados se produce una corriente regular y previsible de datos que podría organizarse fácilmente a fin de utilizar los servicios de telecomunicaciones disponibles de la manera más eficaz en función de su costo, por ejemplo, mediante el proceso por lotes⁵⁷.

101. En el futuro, esta será una parte muy importante de la corriente de información en el sistema de las Naciones Unidas, a medida que se desarrollen y apliquen plenamente en muchos organismos (si no en todos)⁵⁸ sistemas estructurados, como el Sistema Integrado de Información de Gestión (SIIG), recientemente establecido. La aplicación del Sistema Integrado de Información de Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas, y la posible utilización de este sistema en una forma adaptada para otros organismos, influirá en las características de la transmisión de datos. Sin embargo, no será fundamental ya que puede adaptarse a la anterior definición de tráfico de datos. Además, es probable que la demora en el sistema SIIG compense el aumento necesario de capacidad.

2. Comunicación operacional

102. La comunicación operacional constituye un amplio y variado sector de las comunicaciones necesarias para la explotación con éxito del sistema de las Naciones Unidas. Esta comunicación está relacionada con la aplicación directa de los mandatos y no se limita simplemente a prestar apoyo a la infraestructura física o administrativa.

a) Comunicación de mando y orientada a la acción

103. Este es el tipo de comunicación operacional en el que se produce un intercambio intensivo de comunicaciones entre dos puntos y durante períodos breves, sin constituir necesariamente un intercambio regular estructurado. Evidentemente, implica superposición con la comunicación administrativa, pero será menos regular y previsible a un macronivel. Este tipo de comunicación se subdivide a su vez en otras dos subesferas principales.

i) Comunicación logística y de apoyo operacional directo

104. Se trata de la comunicación en apoyo directo de las operaciones y actividades sobre el terreno, en particular de operaciones de mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria y otras situaciones de emergencia en términos de despliegue de recursos e intercambio de órdenes e instrucciones. En este tipo de comunicación es esencial la fiabilidad, en el sentido de saber que se dispone en todo momento de un medio de comunicación. En estas situaciones es esencial la comunicación directa, de persona a persona, en tiempo real⁵⁹.

ii) Comunicación para actividades operacionales externas

105. Un tipo particular de comunicación operacional es la que se lleva a cabo fuera del sistema de las Naciones Unidas como parte de las funciones normales de una organización, por ejemplo adquisiciones, contratación, etc. Este tipo de tráfico requiere el acceso a una red pública común. Sin embargo, con las nuevas oportunidades de acceso al exterior permitidas a entidades ajenas a las Naciones Unidas, conforme a la interpretación hecha en el presente documento (véase capítulo III), y siempre que puedan resolverse las cuestiones técnicas que implica, la aplicación de esta política se limitará a los casos que no están al alcance del dispositivo de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas.

b) Apoyo sustantivo y a los órganos rectores

106. Una parte importante de la labor del sistema de las Naciones Unidas es el trabajo sustantivo realizado como parte del mandato tradicional de negociación, adopción de normas e investigación.

i) Producción de información

107. Este tipo de tráfico consiste en el intercambio y transmisión de informes, documentos de conferencias y otro material sustantivo en apoyo de la labor

legislativa y de conferencias. El tráfico de esta actividad esencial del sistema de las Naciones Unidas se caracteriza por la transmisión de un gran volumen de datos menos urgentes a intervalos prolongados e imprevisibles⁶⁰.

ii) Acceso público a la información

108. La información producida y procesada en el sistema de las Naciones Unidas tiene que ponerse a disposición del público en general a través de las redes públicas, en una forma que resulte a la vez rentable y adecuada para el sistema de las Naciones Unidas y para el público en general. El concepto de Internet, que ha suscitado un interés enorme en años recientes, ofrece oportunidades extraordinarias al sistema de las Naciones Unidas para este tipo de comunicación, siempre que el acceso a Internet sea mundial y resulte tan sencillo y asequible como otros medios de difusión de la información pública⁶¹. Una forma en que el sistema de las Naciones Unidas podría garantizar esto es considerar seriamente la posibilidad de un proyecto de cooperación técnica mundial de las Naciones Unidas para establecer y apoyar inicialmente nodos y servidores locales de Internet en lugares en que no se disponga de ellos.

B. Principios de una estrategia de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas

109. En la sección anterior, el Inspector ha tratado de poner de relieve algunas de las iniciativas adoptadas en el pasado y los diversos problemas ya registrados. Pero para poder profundizar este análisis, convendría determinar los principios de una posible estrategia. Aunque estos principios representan evidentemente la opinión del Inspector, se tiene, sin embargo, la intención de iniciar un debate sobre estos principios y ofrecer alguna indicación útil respecto a cuáles podrían ser éstos.

1. Principios básicos

110. Como resultado de un resumen analítico de las ideas y conceptos presentados por las diversas organizaciones durante las consultas realizadas para preparar el presente informe⁶², se han elaborado los siguientes principios básicos.

a) Servicios e instalaciones pertinentes

111. La misión del sistema de las Naciones Unidas consiste en cumplir sus mandatos, no en explotar servicios de telecomunicaciones o en tratar de obtener la máxima eficacia con el mínimo costo⁶³. Las Naciones Unidas tienen que utilizar los servicios e instalaciones que necesiten, aunque ello implique un cierto costo⁶⁴. Por lo tanto, es esencial que cualquier servicio de telecomunicaciones permita efectivamente el acceso a las instalaciones y tecnologías necesarias para cumplir un aspecto determinado de su mandato en un momento determinado. Por ejemplo, en casos de emergencia, el sistema de las Naciones Unidas necesita disponer de un cierto tipo de telecomunicación, cualquiera que sea su costo⁶⁵.

112. Del mismo modo, ciertos aspectos del mandato del sistema de las Naciones Unidas exigen realizar actividades que con frecuencia corresponden a organizaciones con una vocación más comercial. Esto podría exigir el acceso a servicios e instalaciones de telecomunicaciones que normalmente no se consideran parte de.1 sistema de las Naciones Unidas⁶⁶.

b)Rentabilidad y estructura de tarifas

113. Una vez que se haya determinado cuáles son los servicios e instalaciones que se necesitan, es evidentemente esencial que estos servicios e instalaciones operen de la manera más eficaz en función de su costo. Todas y cada una de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han señalado el requisito de la rentabilidad como una de las consideraciones primordiales. Cualquier servicio ha de ofrecer el máximo valor habida cuenta de su costo, de acuerdo con sus objetivos, y si así no fuera, cualquier estrategia que se adopte debe ser suficientemente flexible para que pueda modificarse la situación o permitir el acceso a otras instalaciones y servicios que ofrezcan el máximo valor en función de su costo⁶⁷.

114. La selección de los principios que han de regir la estructura de tarifas es esencial para conseguir esta rentabilidad. La estructura de tarifas debe reflejar la eficiencia y fiabilidad del servicio en relación con el costo de otras posibles alternativas. En consecuencia, esta estructura deberá necesariamente incluir tarifas diferentes según las circunstancias y la ubicación, y a muchos organismos del sistema de las Naciones Unidas les resultaría difícil, por razones de rentabilidad, aceptar una estrategia de telecomunicaciones que no se base en una estructura de tarifas suficientemente diferenciadas para poder competir con otra posible alternativa en diferentes emplazamientos⁶⁸.

c)Fiabilidad de los servicios

115. El mandato general del sistema de las Naciones Unidas implica cuestiones importantes y a menudo críticas, y exige unas comunicaciones fiables que garanticen que las conexiones estén siempre disponibles con una capacidad y a un costo satisfactorios y con planes de emergencia adecuados.

116. Es importante hacer una distinción entre fiabilidad, seguridad y carácter confidencial. En muchos casos, la necesidad de que las Naciones Unidas dispongan de un sistema seguro de telecomunicaciones se ha interpretado como la necesidad de disponer de un sistema de telecomunicaciones independiente de las Naciones Unidas, totalmente al margen de los medios de telecomunicación existentes y bajo el control de las Naciones Unidas.

117. Para determinar si esta interpretación es adecuada, de ha hecho una distinción entre operaciones, que incluyen actividades de emergencia y no emergencia de las Naciones Unidas, y aquellas situaciones de emergencia que afectan directamente al personal y las instalaciones de las Naciones Unidas.

118. Durante las operaciones normales, se trata evidentemente de una cuestión de fiabilidad según se define en el párrafo 109. Los datos administrativos y operacionales normales deben transmitirse de manera fiable, lo que exige una capacidad suficiente y un plan alternativo de emergencia. Si surge una situación de seguridad en que peligren el personal y las instalaciones de las Naciones Unidas, las operaciones normales, y en consecuencia la capacidad disponible, se reducirán constantemente o incluso desaparecerán, y habría que recurrir a otros medios disponibles, como los equipos portátiles por satélite, como solución viable desde el punto de vista financiero y logístico. La utilización de estas tecnologías de comunicación (aunque limitadas) siempre será posible desde cualquier lugar⁶⁹.

d)Carácter confidencial

119. La cuestión del carácter confidencial de las comunicaciones se considera menos importante desde el punto de vista de la estrategia del sistema y no requiere la existencia de un sistema independiente de comunicaciones. Son varias las razones por las que este aspecto se considera menos importante en este contexto. En primer lugar, como principio general, las Naciones Unidas deben actuar con un grado considerable de transparencia y, habida cuenta de la naturaleza de su función, hay pocos aspectos que sean o deban ser confidenciales. En segundo lugar, hoy día se dispone de tecnologías, como la encriptación y las interferencias, que operan con independencia del sistema de telecomunicaciones necesario. Estas tecnologías se han venido utilizando desde hace tiempo en el servicio diplomático para transmitir información confidencial⁷⁰.

120. Así pues, la cuestión del carácter confidencial puede considerarse como una cuestión propia de cada organización particular, y con frecuencia se reduce a una cuestión de arreglos institucionales y utilización de tecnologías particulares descentralizadas. Es posible, por lo tanto, que no exista una solución aplicable a todo el sistema, salvo por lo que respecta a garantizar que la elección de la tecnología por cada uno de los elementos del sistema sea compatible con la estrategia global de todo el sistema.

e)Sistema de telecomunicaciones independiente

121. La idea de que las Naciones Unidas deben disponer de su propio sistema de telecomunicaciones viene ya de antiguo y tuvo su origen en la necesidad de que el Secretario General y su Secretaría tuvieran acceso a los Estados Miembros, en particular en situaciones de emergencia⁷¹. Aunque esta es una consideración importante desde el punto de vista operacional, no parece indicar en sí misma que el mandato fundamental de las Naciones Unidas incluya la obligación de explotar un sistema de telecomunicaciones independiente; tampoco corresponde al marco legislativo de la resolución 50 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1989 (véanse los párrafos 71 a 79); y además no refleja fielmente los principios sugeridos para un sistema de telecomunicaciones tal como se ha expuesto anteriormente (véanse los párrafos 109 a 124).

122. Además, la idea de una red de telecomunicaciones independiente plantea la cuestión de si esta independencia es necesaria para mantener la integridad y el carácter confidencial de la información⁷². Estas cuestiones quedan fuera del ámbito de los sistemas de telecomunicaciones, pero incluso si se transmitiese esta información, su integridad podría mantenerse recurriendo a las tecnologías para mantener el carácter confidencial mencionadas en el párrafo 119.

123. Finalmente, en términos prácticos y administrativos, la noción de una red de telecomunicaciones independiente de las Naciones Unidas sería difícil de poner en práctica. Siempre habrá que depender hasta cierto punto de factores y organismos que escapan al control de las Naciones Unidas -por la sencilla razón de que éstas no disponen de sus propios satélites y además no podrían garantizar la seguridad física total de todas las instalaciones-⁷³, y de que la fiabilidad de cualquier sistema está limitada por la de su eslabón más débil.

124. La principal razón por la que cualquier sistema de las Naciones Unidas tiene que depender del exterior es la necesidad de cubrir el último tramo dentro de un país determinado. Contrariamente a lo que ocurre con los servicios nacionales de teléfonos y telégrafos, que pueden alcanzar un alto grado de independencia interna por realizarse dentro de una zona definida, el tráfico de comunicaciones de las Naciones Unidas representa probablemente la corriente más extensa y delgada de tráfico del mundo⁷⁴. Esto hace que resulte sumamente difícil garantizar una red independiente capaz de operar en todas las circunstancias sin recurrir a una gran variedad de tecnologías y servicios diferentes para conectar todas las oficinas de las Naciones Unidas en un lugar determinado⁷⁵.

2. Razones que justifican la cooperación

125. Las oportunidades comunes que ofrece la situación especial de la Secretaría de las Naciones Unidas (párrs. 71 a 79), las necesidades de tráfico del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto (párrs. 99 a 113) y los principios examinados anteriormente (párrs. 109 a 124) son los motivos que justifican una estrategia común en el sistema de las Naciones Unidas. Únicamente una estrategia que combine estos elementos en una forma aceptable para todas las partes del sistema de las Naciones Unidas podrá tener éxito. El hecho de que el sistema de las Naciones Unidas tenga en cierto modo una situación privilegiada como organización en materia de telecomunicaciones, no significa necesariamente que deban utilizarse todos estos privilegios⁷⁶.

126. La magnitud y la importancia del sistema de las Naciones Unidas constituyen una justificación, en la medida que permiten hacer economías de escala y, por lo tanto, constituyen una presencia importante como cliente en el mercado de telecomunicaciones. Sin embargo, estas economías de escala sólo podrán realizarse si existen unas necesidades, una acción y una voluntad comunes para actuar como cliente único.

127. Hay otra razón importante que justifica la cooperación, además de la eficacia operacional y la rentabilidad de las economías de escala. Habida cuenta de las oportunidades que ofrece la legislación (véase el capítulo III), cualquier iniciativa en materia de telecomunicaciones dentro del sistema de las

Naciones Unidas, en beneficio exclusivo de la entidad de las Naciones Unidas de que se trate y de acuerdo con las oportunidades que ofrecen los instrumentos legislativos pertinentes de la UIT, tendrá que llevarse a cabo de conformidad con estos instrumentos legislativos. Y la entidad responsable de garantizar que esto sea así son las Naciones Unidas. Aunque en términos legislativos esto es indiscutible, sería conveniente que cualquier organismo de las Naciones Unidas que proyecte estas iniciativas, desde el punto de vista operacional e institucional, pudiera influir decisivamente en el ejercicio de este control. Una forma de conseguirlo es participar en la formulación de una estrategia y un marco comunes en materia de telecomunicaciones.

VI. RESPUESTA DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

128. La base legislativa de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas, tal como se ha descrito en el capítulo III del presente informe, puede considerarse en dos fases -antes y después de la aprobación de la resolución 50 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1989- y en dos conceptos - los privilegios para cursar tráfico de conformidad con las disposiciones de la UIT y la obligación de controlar debidamente el ejercicio de estos privilegios.

129. A La primera fase, con anterioridad a la resolución 50 de 1989, reservaba los privilegios y la obligación de control exclusivamente a las Naciones Unidas. En consecuencia, la Secretaría de las Naciones Unidas ha tomado a lo largo de los años diversas iniciativas en virtud de los privilegios especiales que, debido a las restricciones impuestas, se limitaban a su ejercicio por las Naciones Unidas.

130. La segunda fase, con posterioridad a la resolución 50 de 1989, seguía reservando la obligación de control para las Naciones Unidas, pero extendía los privilegios al tráfico de todo el sistema de las Naciones Unidas en su sentido más amplio a los efectos de cursar tráfico en el desempeño de actividades de las Naciones Unidas y de utilizar diversas fuentes y suministradores, incluidos los organismos de las Naciones Unidas. Esta segunda fase implica asimismo una mayor participación de todo el sistema de las Naciones Unidas, lo que amplía las perspectivas de éxito y de obtener mayores beneficios en la aplicación de estos privilegios.

131. Así pues, es evidente que el control de estos privilegios, en el sentido de garantizar su ejercicio de conformidad con las disposiciones pertinentes de la UIT, corresponde exclusivamente a las Naciones Unidas. Esta consideración particular ha conducido a la interpretación restrictiva de que la respuesta principal, si no la única, a la implantación de un sistema común de telecomunicaciones tiene que proceder de la Secretaría de las Naciones Unidas, en forma de red cuya gestión operacional y cuya propiedad corresponderían exclusivamente a la Secretaría de las Naciones Unidas y en la que el resto de los organismos del sistema serían simples clientes más que asociados.

132. Como consecuencia de esta interpretación restrictiva, las Naciones Unidas, desde que se hizo extensiva la aplicación práctica del principio para abarcar también el tráfico de los organismos especializados, han respondido a estas oportunidades limitándose a reconocer al resto del sistema de las Naciones Unidas la posibilidad de obtener acceso a las mismas instalaciones ya existentes.

A. Sistema mundial de telecomunicaciones

133. Sólo con el sistema mundial de telecomunicaciones propuesto, en que la red básica enlazaría las principales instalaciones de la Secretaría de las Naciones Unidas y la red secundaria enlazaría todas las oficinas de las Naciones Unidas con el centro más próximo de la red básica, se ha considerado una expansión considerable del sistema⁷⁷. Sin embargo, esta nueva propuesta responde a las necesidades de la Secretaría de las Naciones Unidas y se ha diseñado exclusivamente teniendo en cuenta estas necesidades. La posibilidad de incorporar a los organismos especializados, en particular por lo que respecta a las actividades sobre el terreno, parece ser una consideración secundaria.

134. Esto es especialmente lamentable, ya que es posible interpretar el marco legislativo en el sentido de que permite una gama más amplia de oportunidades. La falta de esta interpretación más amplia quizá no se deba a las dependencias operacionales de la Secretaría -responsables simplemente de sus propias telecomunicaciones- sino que haya que atribuirle a la función de coordinación de la Secretaría a través de los mecanismos del CAC que -en nombre de los Estados Miembros- no han considerado estas perspectivas estratégicas.

135. El proyecto propuesto se ha presentado en varias ocasiones a los organismos especializados y se sometió oficialmente a la Quinta Comisión en el cuadragésimo octavo período de sesiones ampliado de la Asamblea General, en julio de 1994. En la resolución resultante se expresaron algunas reservas acerca de la base del análisis del plan propuesto, en particular acerca de las posibles alternativas, eficacia en función del costo, consideración de las necesidades globales de todo el sistema de las Naciones Unidas como parte de una estrategia común, y aspectos legales e institucionales del plan⁷⁸.

136. Una posible conclusión por lo que respecta a la Secretaría de las Naciones Unidas, que sin duda habrá que tener en cuenta en los próximos informes del Secretario General, además de otras cuestiones solicitadas directamente como las fuentes exteriores y la negociación común, es que los Estados Miembros al expresar estas preocupaciones están pidiendo a la Secretaría de las Naciones Unidas que, como parte de su función de coordinación, adopte esta perspectiva estratégica extensiva a todo el sistema y tenga plenamente en cuenta la interpretación máxima de las actuales oportunidades legislativas.

137. En la resolución se expresaba concretamente la preocupación de que no se hubiesen tenido debidamente en cuenta las perspectivas de los organismos especializados, pero se reconocía la necesidad de mejorar ciertas instalaciones del sistema actual de telecomunicaciones de las Naciones Unidas y se autorizaban ciertas medidas a este respecto. En la resolución se indicaba claramente que

esta autorización no constituía un precedente para la financiación de futuros proyectos. Sin embargo, el mejoramiento de estas instalaciones constituirá un importante elemento operacional en cualquier estrategia futura de telecomunicaciones de las Naciones Unidas⁷⁹.

138. Muchas de estas reservas son temas subyacentes en el análisis del presente informe, y en los próximos informes del Secretario General⁸⁰ (véanse los párrafos 154 y 155 más adelante) se abordarán probablemente estas cuestiones, conforme a lo solicitado por la Quinta Comisión, desde el punto de vista de la entidad que actúe como explotadora y suministradora de estos servicios. El Inspector desearía referirse a alguna de las cuestiones planteadas por los destinatarios o clientes de un servicio común de telecomunicaciones de las Naciones Unidas.

1. Participación de los organismos esozializados

139. Si lo que se pretende es ofrecer servicios a una serie de organizaciones, será necesario tener un conocimiento detallado y preciso de sus necesidades, así como una estrategia de comercialización adecuada que implique una participación y un proceso de consultas continuos. Habrá que proceder a un análisis adecuado de la demanda, con la participación continua de los clientes potenciales para asegurar que se acepten los servicios ofrecidos⁸¹. Aunque es inevitable que un plan preparado por un organismo para ser explotado por ese organismo y utilizado por él y por otros esté fuertemente influenciado por las necesidades del organismo en cuestión, esto puede plantear dificultades si el plan no tiene en cuenta las necesidades de los otros organismos.

140. Muchos funcionarios consultados para la preparación de este informe estimaron que no se habían celebrado suficientes consultas antes de presentar el plan, y que la información sobre los costos y disposiciones institucionales previstas en el plan -tanto en la presentación formal como en las conversaciones oficiosas con la Secretaría de las Naciones Unidas no era suficiente para que los organismos lo considerasen seriamente o se comprometiesen a participar en él⁸². Es posible que los organismos, por su parte, hayan respondido con lentitud a las iniciativas adoptadas en su caso.

141. El plan de que se trata es un plan importante, y aunque evidentemente presenta incertidumbres, la objeción de que no es posible facilitar información más detallada hasta que se haya desarrollado el proyecto y se hayan aplicado sus primeras fases no es una actitud útil⁸³. El desarrollo de planes y estrategias de este tipo es una labor que realizan de manera continua ciertas organizaciones, tales como las empresas comerciales y sus planificadores y consultores.

142. Sin embargo, habida cuenta de la presión del trabajo cotidiano y del carácter de muchos organismos de las Naciones Unidas, con escasos recursos o medios disponibles para planificar adecuadamente una estrategia, podría comprenderse que sean pocas o ninguna las dependencias o departamentos de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas que están en condiciones de asumir debidamente la tarea de desarrollar, diseñar y aplicar un sistema de telecomunicaciones para todo el sistema.

2. Flexibilidad y conocimiento de los servicios

143. Las investigaciones del Inspector han puesto de relieve que una dependencia interna, integrada a una organización determinada y a su forma de pensar, no está en condiciones ideales, en términos de perspectiva, conocimientos y capacidad de respuesta, para llevar a cabo un ejercicio de planificación de este tipo a nivel de todo el sistema ni de aplicar posteriormente este plan y esta estrategia⁸⁴.

144. Esto introduce la cuestión de la flexibilidad y la necesidad de estar en condiciones de responder a la rápida evolución registrada en el campo de las telecomunicaciones. Evaluar y ofrecer servicios e instalaciones de telecomunicaciones no es una actividad básica del sistema de las Naciones Unidas. Esto exige un conocimiento detallado de las tecnologías disponibles, un tipo particular de estrategia de gestión y una capacidad de respuesta que no es corriente en el sistema de las Naciones Unidas.

145. Un aspecto particular de esta flexibilidad y capacidad de respuesta es la percepción de las nuevas circunstancias y oportunidades que ofrece el mercado, de manera que un servicio o instalación determinados puedan ofrecerse siempre al costo más oportuno. Para ello se requiere un conocimiento profundo del mercado que las organizaciones del tipo de las Naciones Unidas tal vez no posean siempre. En relación con el propuesto proyecto mundial de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, se han expresado dudas en cuanto a las diferentes hipótesis básicas de costos y a las posibles variaciones en el costo de los servicios comparables⁸⁵.

3. Capacidad

146. También se ha expresado la duda de que el plan propuesto, desde la perspectiva global del sistema, tenga suficiente capacidad intrínseca. Habrá que determinar los límites de esta capacidad y establecer claramente el mecanismo para ampliarla⁸⁶.

4. Ultimo tramo (red interna)

147. El interés en la ruta secundaria de la red (véase el párrafo 67) revela una gran preocupación en cuanto a la capacidad del sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas para llegar incluso a las oficinas más pequeñas de las Naciones Unidas. Este aspecto es esencial, pues es el que verdaderamente interesa a muchos organismos de las Naciones Unidas, ya que en estas oficinas más pequeñas es donde se plantean la mayoría de los problemas de telecomunicaciones. La investigación del Inspector ha revelado unanimidad a este respecto⁸⁷.

5. Operaciones de mantenimiento de la paz

148. Pero los problemas del último tramo no se limitan a los organismos y programas sobre el terreno. Son también una preocupación importante de la propia secretaria de las Naciones Unidas en el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz. Las necesidades de telecomunicaciones para estas operaciones son uno de los principales aspectos de las necesidades globales de la Secretaría de las Naciones Unidas en materia de telecomunicaciones, y en consecuencia una justificación importante del proyecto propuesto.

149. Aunque resulta muy difícil estimar las necesidades futuras de las operaciones de mantenimiento de la paz en materia de telecomunicaciones, por lo que no se ha tratado de hacer una estimación detallada en la propuesta⁸⁸, tal vez resulte más inquietante el hecho de que las necesidades de telecomunicaciones de estas operaciones destacadas en la propuesta, a saber las comunicaciones entre las operaciones de mantenimiento de la paz y otras muchas instalaciones de las Naciones Unidas (es decir, las telecomunicaciones internacionales) parecen preocupar menos que los aspectos operacionales, en que las operaciones de mantenimiento de la paz tropiezan con enormes obstáculos.

150. El Inspector ha observado en sus investigaciones sobre el terreno que los verdaderos problemas de telecomunicaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz se plantean en el último tramo, al tener que disponer de una red interna capaz de llegar a todos los puntos de la zona de la operación a fin de asegurar unos contactos que con frecuencia son esenciales para el desarrollo de la propia operación⁸⁹.

151. Otra observación es que, por lo que respecta a las operaciones de mantenimiento de la paz, la flexibilidad es esencial y que cualquier sistema de telecomunicaciones debe tener en cuenta la posibilidad de un cambio rápido de circunstancias, tanto en el plano político como operacional, por lo que hay que prever fluctuaciones importantes en el nivel de estas operaciones. Con frecuencia, cuando se hacen planes en previsión de estas fluctuaciones, sólo se considera la posibilidad de que las operaciones aumenten, lo que hace que se adopten soluciones basadas en un elevado nivel de actividad, por lo que si este nivel disminuye en el futuro tal vez los planes pierdan su justificación.

152. La planificación para tener en cuenta las fluctuaciones en el nivel de actividad se aplica también a la asistencia humanitaria. De acuerdo con la situación política y la estrategia de las Naciones Unidas, es más probable que la actividad global de asistencia humanitaria permanezca en general a los niveles actuales, sobre todo si se tiene en cuenta que muchas de las necesidades en materia de telecomunicaciones para asistencia humanitaria son comunes a otras actividades de las Naciones Unidas sobre el terreno.

B. Alternativas y otras iniciativas

153. El propuesto proyecto mundial de telecomunicaciones constituye una solución aislada a las necesidades de telecomunicaciones. No parece haber muchos indicios de que se hayan considerado otras posibles propuestas y, en general, sólo parece

hacerse una comparación entre la situación actual, con la actual estructura de costos, y una situación futura de la nueva red operada por las Naciones Unidas. En el proyecto se presta escasa consideración a la posible evolución futura, con más recurso a fuentes externas, más negociaciones comunes en situaciones de economía de escala y la posibilidad de que se reduzcan los costos, en particular del espacio disponible en los satélites.

154. En el primer informe provisional del Secretario General de las Naciones Unidas, de noviembre de 1994⁹⁰, se examinan sólo brevemente estas cuestiones y se descarta en principio el enfoque consistente en subcontratar todas las operaciones o de confiarlas a operadores del exterior salvo en circunstancias específicas claramente definidas.

155. Si bien se está preparando otro informe del Secretario General más detallado, en el que se explicarán las razones de esta decisión, lo que tal vez preocupe más es que el informe (así como los informes anteriores a este respecto) da por supuesto que "la resolución [resolución 55 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT celebrada en Kyoto en 1994] se basa en el supuesto de que la red de telecomunicaciones en cuestión sea de propiedad de las Naciones Unidas"⁹¹, siendo así que lo que interesa es el control más que la propiedad de la explotación del servicio de telecomunicaciones en nombre del sistema de las Naciones Unidas (véanse los párrafos 80 a 86).

156. Además, la conclusión de que "si la propiedad... se traspasara a un tercero, todas las partes interesadas... tendrían que volver a examinar la cuestión relativa a determinar en qué términos y condiciones podría la red atender el tráfico de los organismos especializados"⁹², tal vez no sea siempre correcta, siempre que se tenga en cuenta la cuestión del control de conformidad con la Constitución y Convenio de la UIT.

157. Así pues, parecería que es posible aplicar unos principios fundamentales algo diferentes al evaluar otras posibles alternativas u otras iniciativas en la explotación de una red de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas.

158. También parece que las iniciativas adoptadas en el marco de las Naciones Unidas -como el proyecto MERCURE del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para establecer una red de satélites VSAT destinada a obtener datos sobre el medio ambiente sobre la base de un sistema facilitado por la Agencia Espacial Europea, ni siquiera se mencionan en la propuesta, aunque efectivamente se han celebrado extensas consultas y se han tomado diversas medidas para su posible inclusión en este proyecto⁹³.

159. El Inspector no ha podido descubrir el verdadero sentido de estas consultas o disposiciones, pese a que ha tratado por diversos medios de obtener esta información tanto de la Secretaría de las Naciones Unidas como del PNUMA. Aunque debido a la falta de una información completa al Inspector le resulta difícil hacer ninguna observación sobre la pertinencia del proyecto MERCURE, la única información disponible, según la cual se ha firmado un contrato exclusivo con la Agencia Espacial Europea para establecer estaciones y centros terrestres independientes en Nairobi y Bangkok, parecería indicar que o bien se trata de

una actividad marginal dentro del enfoque global o de una duplicación de ciertos aspectos del sistema, lo que revelaría una falta de coordinación a los niveles correspondientes.

160. La omisión de toda referencia al proyecto MERCURE refuerza hasta cierto punto la impresión de falta de perspectiva y enfoque global ante los rápidos cambios en materia de telecomunicaciones. No es sorprendente que la mencionada resolución refleje las preocupaciones de los Estados Miembros. Habría que responder de manera más completa y convincente a ciertas cuestiones legítimas y que eliminar las incertidumbres antes de tomar una decisión definitiva.

VII. SUGERENCIAS PARA UNA FUTURA ESTRATEGIA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

161. En las secciones anteriores, el Inspector ha examinado la situación de las telecomunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas, ha determinado los requisitos de todo el sistema y ha sugerido algunos principios con respecto a la estrategia que debe utilizarse en relación con las telecomunicaciones. Este examen podría servir de base para los debates en los foros pertinentes y en los órganos de las Naciones Unidas encargados de adoptar las decisiones. Sin embargo, con el fin de que este debate se lleve a cabo en el plano de las medidas concretas y prácticas, el Inspector desearía ofrecer en esta sección del informe las siguientes sugerencias y propuestas para una posible respuesta de todo el sistema a la cuestión de las telecomunicaciones.

A. Perspectiva más amplia y cooperación técnica

162. Antes de exponer sus propuestas, el Inspector desearía hacer algunas observaciones en cuanto a la perspectiva global de la utilización de las telecomunicaciones en el marco del mandato general del sistema de las Naciones Unidas.

163. Aunque las telecomunicaciones constituyen, a efectos operacionales, una función administrativa y de apoyo, no obstante es imposible separarlas, desde el punto de vista operacional o conceptual, de los objetivos y justificación del sistema de las Naciones Unidas. Uno de los principales objetivos de las Naciones Unidas es servir de instrumento de desarrollo de los Estados Miembros. Muchas de sus actividades y programas tienen un enorme impacto directo o indirecto sobre el desarrollo de los distintos Estados Miembros. El sistema de las Naciones Unidas es una de las principales fuerzas, e incluso las consecuencias de sus funciones administrativas y de apoyo pueden tener amplias repercusiones⁹⁴.

164. Las telecomunicaciones se consideran con frecuencia como un elemento esencial de cualquier desarrollo moderno. Pueden servir de catalizador del desarrollo al poner en contacto zonas remotas del sistema económico mundial, creando de este modo nuevas oportunidades económicas. Este aspecto preocupa a muchos gobiernos, por lo que se han tomado muchas iniciativas y se han llevado a cabo muchas actividades en materia de telecomunicaciones con el apoyo de las

autoridades nacionales de telecomunicaciones como principales suministradores de los servicios de telecomunicación.

165. Así pues, tal vez convenga situar la estrategia común de las Naciones Unidas en materia de telecomunicaciones en el contexto más amplio de su utilización como importante instrumento de desarrollo⁹⁵, Esto es especialmente cierto si la red de comunicaciones que podría considerar el sistema de las Naciones Unidas comparte los problemas de los servicios nacionales, a saber, acceso a puntos muy diferentes, a menudo remotos, y tráfico muy variado. Para esto, habrá que hacer extensiva la utilización de la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas a tipos definidos de tráfico ajeno a las Naciones Unidas, como las transacciones con sus asociados y otros agentes en los programas de desarrollo y en la transferencia de tecnología.

166. Este planteamiento puede suscitar la preocupación de que las Naciones Unidas entren en competencia con los servicios tradicionales de teléfonos y telégrafos, pero con una coordinación y cooperación adecuadas con las iniciativas actuales en materia de telecomunicaciones y una estrategia definida será posible garantizar que los diversos elementos se complementen sin llegar a constituir una duplicación⁹⁶. A este respecto, cabe recordar que el sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas no operará aisladamente, no podrá ser operacionalmente independiente (véanse los párrafos 121 a 123) y tendrá que depender de la participación de otros organismos de telecomunicaciones, especialmente para cubrir el último tramo.

167. Aunque podría haber problemas en términos institucionales al vincular una función esencialmente administrativa (como son las telecomunicaciones) con una función sustantiva (por ejemplo, las actividades de desarrollo), esta cuestión podría considerarse como una cuestión de financiación e infraestructura. Al vincular los sistemas de telecomunicaciones de las Naciones Unidas a las actividades de desarrollo será posible tener acceso al tipo de financiación de desarrollo para obras de infraestructuras básicas, siempre que la explotación efectiva de la red para fines administrativos se lleve a cabo de conformidad con un criterio "comercial" de rentabilidad. Por las razones explicadas anteriormente, la Secretaria no puede considerar la cuestión de las telecomunicaciones simplemente desde el punto de vista de un suministrador de servicios.

B. Red institucional

168. La aparente dicotomía entre el respeto del mandato de las Naciones Unidas, por ejemplo, promover el desarrollo, y la necesidad de explotar un sistema de tipo "comercial" rentable, parece sugerir que el enfoque institucional ha de ser lo suficientemente flexible para atender las diferentes preocupaciones y necesidades con un mecanismo institucional suficientemente rígido para prestar efectivamente los servicios en cuestión. Esto, unido a la necesidad insoslayable de basar cualquier sistema que se adopte en los múltiples servicios e instalaciones existentes, que sólo hasta cierto punto están integrados, son compatibles o incluso están conectados, parece sugerir el enfoque de red

institucional, en que una amplia gama de servicios e iniciativas se coordinan en la práctica de manera flexible, dentro de un marco mutuamente aceptado⁹⁷.

1. Justificación de la red institucional

169. El sistema de las Naciones Unidas puede compararse desde el punto de vista operacional a un importante grupo internacional de organizaciones que operan a nivel mundial y con oficinas en diversas localidades se comunican entre sí. Algunas agrupaciones mundiales de organizaciones similares utilizan el sistema de la red institucional⁹⁸, conforme al cual, teóricamente, una red de servicios de telecomunicaciones se integra en una estructura adecuada a las circunstancias reinantes. Los distintos elementos de la red institucional son explotados y suministrados según las circunstancias por los distintos componentes de la institución o por entidades ajenas a la institución

170. El elemento clave radica en que la gestión y control de los diversos componentes está a cargo de una entidad común que opera conforme a una estrategia común diseñada para responder a las necesidades de toda la institución. Esa estrategia, que debe basarse en unos principios y un marco comunes, convenidos mutuamente, puede modificarse y ajustarse conforme a las exigencias de la circunstancia y de la demanda, consiguiendo así un grado elevado de flexibilidad y capacidad de respuesta.

171. Los principios generales de este marco deben permitir atender exactamente las necesidades de los usuarios en la forma que éstos determinen, realizar economías de manera que resulten una alternativa viable a otros servicios disponibles, garantizar que los servicios ofrecidos sean fiables y aprovechen plenamente todas las oportunidades disponibles a la escala necesaria, y evitar unos servicios legal o institucionalmente obligatorios.

a) Entidad dinámica

172. El carácter dinámico de esta red institucional implica la posibilidad de optar por las soluciones más eficaces en función de su costo a todos los niveles de servicios e instalaciones, ya se trate de fuentes exteriores, subcontratación, servicios explotados por el propietario u otros métodos adecuados. En diferentes lugares podrán utilizarse diferentes soluciones para atender las mismas necesidades, siempre que se apliquen ciertas normas y métodos estratégicos. Así se evita el tener que elegir forzosamente una tecnología de comunicaciones, lo que limitaría las posibilidades de utilizar otras tecnologías específicas en determinadas circunstancias o lugares cuando estas tecnologías hayan demostrado que son más adecuadas.

173. Una red institucional entendida como estrategia operacional constituirá un foco conceptual único para atender las necesidades de telecomunicaciones del sistema de las Naciones Unidas. Este sistema estará en mejores condiciones de aprovechar las economías de escala mediante una acción concertada y común en la esfera de las telecomunicaciones. A este respecto tienen especial importancia las negociaciones conjuntas con los principales servicios y suministradores. Esto será sumamente útil en los principales centros de las Naciones Unidas, en

que una negociación común única puede ejercer suficiente influencia para obtener tarifas comparables a las que podrían conseguir las Naciones Unidas si explotasen su propia red⁹⁹.

174. Las Naciones Unidas son, por ejemplo, uno de los principales clientes en el mercado de la tecnología de satélites INMARSAT y, por lo tanto, deberían estar en condiciones -habida cuenta de la tendencia general a la reducción de precios- de negociar tarifas especiales adecuadas al tamaño de las Naciones Unidas. Una de las primeras medidas consistiría en que las Naciones Unidas celebrasen negociaciones para conseguir el estatuto de entidad de telecomunicaciones debidamente autorizada (DATE), similar al estatuto con INTELSAT. El Inspector no ha observado señales de que se hayan entablado negociaciones serias en este sentido, aunque si estas negociaciones llegaran a celebrarse con éxito permitirían un acceso privilegiado al espacio reservado en los satélites similar al de INTELSAT, lo que tendría repercusiones importantes para justificar la utilización de tecnología VSAT en el proyecto mundial de telecomunicaciones. Además, influiría directamente en la reducción del precio de la asistencia humanitaria y de las operaciones de mantenimiento de la paz, manteniendo al mismo tiempo el grado elevado de flexibilidad que exigen estas operaciones.

175. Esto induce a preguntarse si la red institucional no tendrá un carácter más virtual o teórico que real. El mandato especial del sistema de las Naciones Unidas de "trabajar por el bien común" y la presencia, a menudo importante, de organismos del sistema de las Naciones Unidas en lugares concretos parecería indicar que una red institucional de las Naciones Unidas es más un concepto jurídico o contractual que una verdadera red física.

176. Esta red constituiría el marco para desarrollar, diseñar y aplicar una estrategia operacional y lógica basada en normas y métodos comunes y en estructuras de tarifas convenidas de mutuo acuerdo, y para responder con seriedad y eficiencia a las necesidades de los clientes.

177. El mandato global del sistema de las Naciones Unidas no parece indicar, en principio, que las Naciones Unidas tengan obligación o necesidad de explotar un sistema de telecomunicaciones como parte de sus actividades básicas, simplemente porque existe este privilegio, si ello no presenta ventajas operacionales. Si el sistema de las Naciones Unidas, por razón de las circunstancias, se ve obligado a hacerlo, será a un costo superior, que incluirá una prima de gestión al tener que operar en un entorno poco familiar en el que su sistema de organización y sus métodos administrativos resultan menos eficaces en función de su costo que en las organizaciones cuya actividad principal son las telecomunicaciones¹⁰⁰. Podría ocurrir que la importancia de esta prima, que con frecuencia es un costo oculto no siempre cuantificable inicialmente, haga que el costo total de un sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas sea comparable a las tarifas que podrían negociarse con otros suministradores de servicios ajenos a las Naciones Unidas, incluso si se tienen en cuenta los privilegios especiales de estas últimas.

178. Si las tasas pueden negociarse mediante consultas adecuadas con la red institucional, la compensación podría llevarse a cabo destinando parte de los

costos de capital previstos a prestar apoyo a las telecomunicaciones iniciadas en esferas necesitadas de desarrollo.

b) Propiedad, control y explotación del servicio

179. Aunque la red institucional debe ser sumamente flexible y estar en condiciones de adaptarse a los cambios, las disposiciones legislativas contractuales y en materia de definiciones deben ser estrictas, en particular por lo que respecta a los conceptos básicos, como la estructura de tarifas. Aunque las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen un objetivo global común, sus necesidades y requisitos concretos son diferentes, por lo que es esencial que los términos y condiciones de los servicios e instalaciones que ha de ofrecer una red institucional se definan y establezcan claramente. Sólo así estarán las distintas organizaciones en condiciones de llevar a cabo la necesaria planificación institucional y de asumir los compromisos correspondientes.

180. Una de las principales cuestiones que deben resolverse en una red institucional es la del grado de compromiso necesario. No existe un requisito legislativo en el sentido de que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deban utilizar los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por una red institucional común, y no debería necesitarse ninguno si la red institucional se explota debidamente. La preocupación de que el sistema de las Naciones Unidas se comprometa a adoptar una red institucional se debe más a las dudas en cuanto a la naturaleza exacta y los principios de esta red institucional que a las objeciones a la idea en sí¹⁰¹.

181. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas aprecian las posibilidades de realizar economías y de obtener unos servicios de telecomunicaciones adecuados que ofrecería una iniciativa común del sistema de las Naciones Unidas, siempre que esta iniciativa se lleve a cabo debidamente y que las disposiciones institucionales sean tales que garanticen razonablemente que la red institucional será siempre competitiva, eficaz en función de su costo y que responderá a las necesidades.

182. Un aspecto particular que merece mucha atención es la necesidad de separar la propiedad -en el sentido de control- de la explotación o acceso a los servicios. Por razones de economía y realismo, la red institucional será limitada en cuanto a su alcance. Se enfrentará con el problema de establecer prioridades y a veces tendrá que proceder a evaluaciones en cuanto a las fuentes y a la forma de utilizar los recursos disponibles. Habrá que determinar claramente los principios para establecer estas prioridades de manera que ningún elemento o componente de la red institucional pueda dictar estas prioridades por el hecho de tener la propiedad o asumir la responsabilidad de la explotación de la red.

183. Del análisis realizado en el capítulo III se desprende claramente que el marco legislativo confiere a la Organización de las Naciones Unidas, en nombre de todo el sistema, privilegios y obligaciones concretos en términos de control en materia de telecomunicaciones. También es evidente que estas obligaciones no

implican que las Naciones Unidas tengan realmente que ser propietarias de estos servicios o que explotarlos. Si las consideraciones técnicas, institucionales y de costo indican que es viable, será posible que una entidad de telecomunicaciones independiente establezca y explote un red institucional flexible bajo la autoridad legislativa y el control de los órganos legislativos de las Naciones Unidas, pero con una separación clara entre propiedad, gestión y explotación real¹⁰².

c) Función de los distintos organismos de las Naciones Unidas

184. La red institucional abarcarla todo el sistema de las Naciones Unidas, y cada uno de los organismos y, si así lo desean, formarla parte de esta red institucional. Cada organismo participará en su caso en tres funciones diferentes según se indica en el anexo.

i) Elementos constitutivos de la red institucional

185. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas pueden considerarse elementos constitutivos o "partícipes" en la red institucional por el hecho de prestar su apoyo para el establecimiento del marco institucional global inicial y para la organización de la red institucional. La naturaleza exacta de este apoyo o contribución revestiría la forma de ayuda financiera y de otro tipo para el establecimiento y explotación del mecanismo de la red institucional, así como de inversión en la infraestructura del sistema común necesaria para el funcionamiento del sistema.

186. Siempre que esta infraestructura permanezca bajo el control definido por el marco legislativo (véase capítulo III), esta contribución a los costos de capital necesarios de acuerdo con la calidad de "accionistas" en un servicio común, puede considerarse equivalente a la infraestructura ofrecida por cualquier otro subcontratista o suministrador que opere bajo el control definido en el marco legislativo.

187. Esta cuestión particular ha preocupado a la CCAAP al tratar de determinar si constituye participación en la propiedad y, "como tal, contravendría las condiciones del acuerdo con la UIT"¹⁰³. Sin embargo, de acuerdo con la interpretación del marco legislativo hecha en el presente informe, se trataría más bien de una cuestión de control, tal como se define en el capítulo III, que de una cuestión de propiedad, por lo que no se plantearla en el contexto actual.

ii) Usuarios de la red institucional

188. Cada organismo puede, de conformidad con el marco legislativo, utilizar los servicios facilitados, al costo y tarifas que se determinen. Es probable que esta sea la principal participación de un organismo, participación que sería totalmente voluntaria y se basaría en una evaluación de la rentabilidad e idoneidad del servicio ofrecido.

iii) Explotadores o suministradores

189. Teóricamente, cada organismo del sistema de las Naciones Unidas puede, de conformidad con los principios de la red institucional, actuar como explotador o suministrador de los servicios e instalaciones incluidos en la red. Además, las disposiciones legislativas actuales (véase capítulo III) parecen permitir a muchos tipos diferentes de explotadores -desde los organismos del sistema de las Naciones Unidas hasta los subcontratistas comerciales- actuar como suministradores de elementos de la red institucional. Este será un factor importante para establecer la red institucional de manera que resulte flexible y permita responder a las necesidades de acuerdo con las circunstancias.

190. En cuanto al tramo de la red institucional situado sobre el terreno -la llamada ruta secundaria- diversas oficinas exteriores del sistema de las Naciones Unidas se convertirán en explotadores. El concepto de ruta secundaria implica la instalación de estaciones terrestres menores en las oficinas exteriores de las Naciones Unidas, que serían explotadas por el organismo mejor implantado y con un campo de actividad más extenso, según las circunstancias¹⁰⁴. En este caso, varios organismos y programas de las Naciones Unidas con oficinas exteriores como el PNUD, el ACNUR, el PMA, etc., se convertirán en realidad en pequeños explotadores de un pequeño elemento de la red institucional¹⁰⁵.

2. Disposiciones orgánicas y administrativas

191. Habiendo considerado todos estos aspectos, el Inspector considera que la solución estriba en la creación de una red institucional, totalmente independiente desde el punto de vista operacional de cualquier organismo determinado de las Naciones Unidas, que sería conceptualmente responsable del diseño, desarrollo, establecimiento y explotación de la red institucional.

a) Justificación de una entidad independiente

i) Mentalidad institucional independiente

192. La entidad en cuestión tiene que ser independiente de la tradición institucional de las Naciones Unidas para poder operar de manera técnicamente adecuada y eficaz en función de su costo. Su filosofía ha de ser la de ofrecer unos servicios e instalaciones, bien mediante arreglos contractuales o directamente, encargándose de la gestión de las operaciones, comparables a los que pueden ofrecer entidades ajenas a las Naciones Unidas, de manera que los diversos componentes de los organismos de las Naciones Unidas utilicen la red institucional no porque están legal o institucionalmente obligadas a ello, sino porque ofrece una solución adecuada y viable. Esto exige un mecanismo administrativo y orgánico que no se limite al mecanismo con frecuencia excesivamente rígido de las Naciones Unidas. Los recursos administrativos y humanos necesarios para este tipo de operación tal vez no se adapten fácilmente a un marco orgánico excesivamente formal caracterizado por unos procedimientos excesivamente prolijos.

ii) Capacidad de memoria institucional

193. El mandato específico de la entidad encargada de la red institucional tendría que convertirse en la memoria institucional del sistema de las Naciones Unidas en materia de comunicaciones desde el punto de vista operacional, reconociendo que la UIT representa globalmente esta memoria institucional en materia de telecomunicaciones. A tal efecto tendría que recopilar información detallada sobre las necesidades del sistema de las Naciones Unidas en materia de telecomunicaciones (incluidos datos detallados sobre el tráfico) y sobre los servicios e instalaciones de que dispone actualmente y dispondrá en el futuro el sistema de las Naciones Unidas y sobre los lugares en que operar este sistema¹⁰⁶. La competencia desde el punto de vista analítico, legal y administrativo para determinar lo que es adecuado, en qué circunstancias y en qué localidades, así como la capacidad para diseñar y llevar a cabo los planes institucionales de telecomunicaciones constituiría un elemento esencial de esta entidad.

iii) Autoridad

194. La cuestión de la autoridad será compleja en un sistema acostumbrado a la coordinación, más que a una autoridad y una acción comunes, pero si se quiere que el sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas tenga éxito deberá facilitar servicios de una calidad suficiente para que las organizaciones se sientan atraídas a utilizarlos.

iv) Organización orientada a la acción

195. La entidad funcionaría sobre la base de recuperación de los costos de sus operaciones. La entidad debería estar supervisada por un comité o junta directiva de orientación "comercial", complementada tal vez con un órgano encargado de formular la política. Esta organización debe ser lo más escueta posible y limitarse a la gestión de la estrategia global del sistema de las Naciones Unidas, en tanto que los aspectos operacionales o más técnicos deberían estar a cargo de diversos subcontratistas y consultores del exterior especializados en redes institucionales.

v) El ejemplo del Centro Internacional de Computadoras (ICC)

196. En un sistema tan variado como el de las Naciones Unidas, son muchos los planteamientos y experiencias institucionales y orgánicos pertinentes por lo que respecta al establecimiento de una entidad independiente de este tipo en el marco de la realidad orgánica del sistema de las Naciones Unidas. Puede citarse como ejemplo el Centro Internacional de Computadoras (ICC) cuyo mandato básico es operar los diversos sistemas informáticos en nombre de todos los principales organismos de las Naciones Unidas como miembros o "accionistas" en forma cooperativa, en un mercado o zona definida de operaciones y bajo la dirección de un comité de gestión¹⁰⁷.

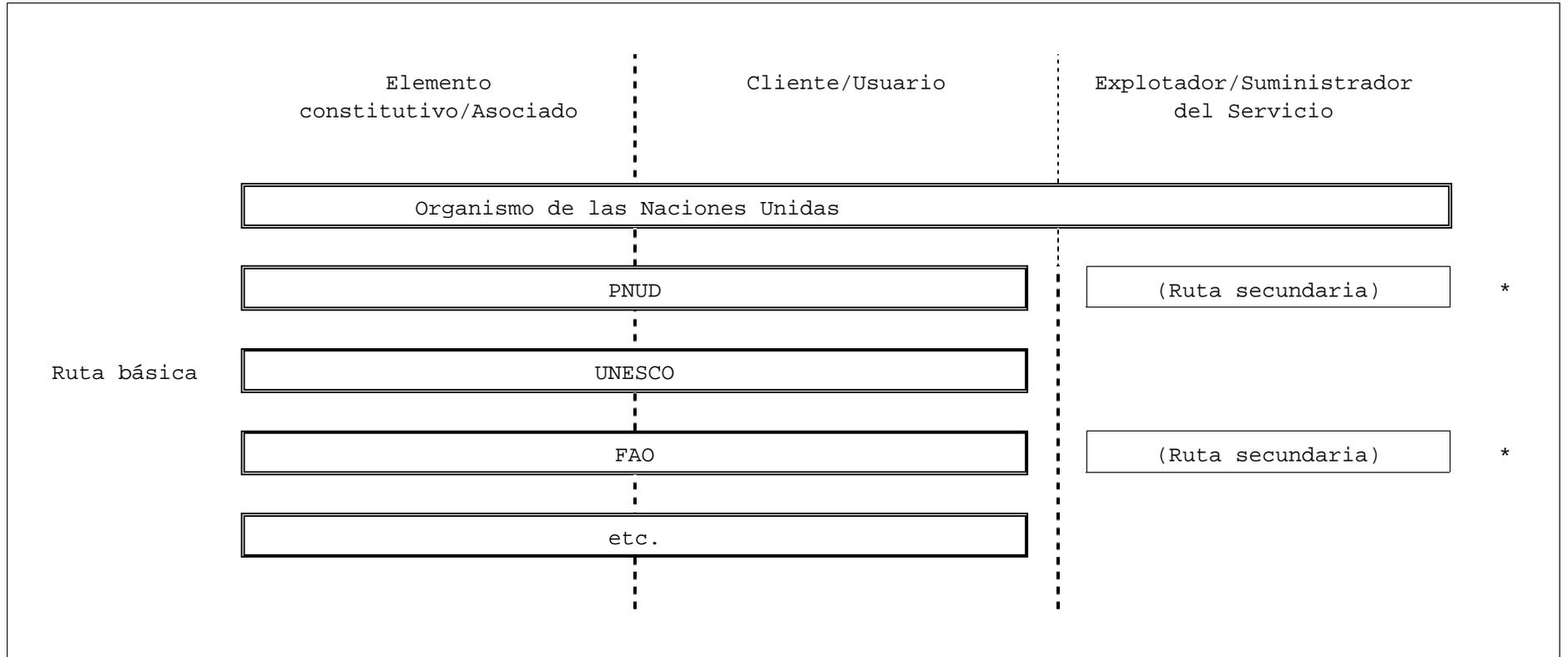
b) La función consultiva de la UIT

197. A fin de salvaguardar el carácter excepcional y los intereses específicos del sistema de las Naciones Unidas y garantizar que las soluciones y enfoques recomendados por los suministradores del exterior no resulten inadecuados, la UIT debería aportar asesoramiento "interno" a todo el sistema de las Naciones Unidas en su calidad de órgano especializado en telecomunicaciones en el seno de las Naciones Unidas. La resolución 50 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1989 dispone efectivamente la participación de la UIT en las iniciativas de telecomunicaciones basadas en los privilegios conferidos a la Secretaría de las Naciones Unidas. Aunque es posible que no se haya llegado al nivel de aplicación previsto, la creación de una red institucional sería una nueva oportunidad para que la UIT participase plenamente como asesor del sistema de telecomunicaciones.

198. La UIT posee los conocimientos técnicos adecuados, está familiarizada con la posición especial de las Naciones Unidas y mantiene las relaciones necesarias con diversas entidades, como las administraciones nacionales de telecomunicaciones, que han de participar en la creación de esta red virtual. Puesto que la red institucional debe basarse, en la medida de lo posible, en las oportunidades e instalaciones de telecomunicaciones existentes, sería esencial contar con un organismo plenamente competente para determinar estas oportunidades y adoptar las disposiciones necesarias mediante negociaciones y arreglos contractuales.

Anexo

ESTRATEGIA DE TELECOMUNICACIONES PARA LA PARTICIPACION DE LOS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN UN SISTEMA COMUN



Nota : * = Principalmente explotación de estaciones terrestres en pequeñas oficinas exteriores de las Naciones Unidas.

Notas

Capítulo I

¹ El principal informe sobre análisis de gastos y beneficios de la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas hecho por un consultor (United Nations Telecommunications Network, Analysis of Costs and Benefits, Julio de 1992) se remite a un cuestionario preparado en 1990 por la Secretaría de las Naciones Unidas y enviado a todos los organismos especializados, en el que se estimó que los gastos de todo el sistema de las Naciones Unidas ascendían a 50 millones de dólares de los EE.UU. por año. Desde entonces no sólo han aumentado el nivel del tráfico y, por lo tanto, de los gastos de los diversos organismos, sino que las propias Naciones Unidas han aumentado abruptamente sus gastos con el crecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, de manera que la estimación de gastos en telecomunicaciones en 1992-1993 es de 42 millones de dólares sólo para el presupuesto ordinario y las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, informe del Secretario General, A/C.5/48/11, de 15 de noviembre de 1994). En un informe reciente de la Dependencia Común de Inspección se hace referencia también a estimaciones de ese carácter (Descentralización de organizaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas (Parte I), JIU/REP/92/6).

² La labor de los grupos técnicos del ACCIS ha considerado muchos de esos asuntos, especialmente el Grupo Técnico sobre Estrategias y Normas de Gestión de la Información (véase, por ejemplo, ACCIS 92/011, informe de la reunión de 15 y 16 de octubre de 1992).

³ A los efectos del presente informe, por la Organización de las Naciones Unidas se entienden todas las entidades y programas organizacionales que presentan informes a la Asamblea General, en tanto que la expresión Secretaría de las Naciones Unidas excluirá los programas sustantivos y los fondos de las organizaciones de las Naciones Unidas, como el PNUD y el UNICEF.

⁴ Véase una mayor explicación de los antecedentes en la introducción y el capítulo 1 del informe sobre las comunicaciones en el sistema de organizaciones en las Naciones Unidas, JIU/REP/72/7, marzo de 1972.

⁵ Carta de 13 de noviembre de 1992 de la FAO a la DCI.

⁶ Véase en particular la labor de los grupos técnicos del ACCIS (ACCIS 93/007 y ACCIS 93/004).

⁷ Informe sobre las comunicaciones en el sistema de organizaciones en las Naciones Unidas, op. cit.

⁸ Las comunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/82/6, abril de 1982.

⁹ Se presentó este argumento en forma concisa en un informe de la DCI sobre las nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra: Cuestiones de gestión (JIU/REP/85/2).

¹⁰ De seis organismos que recibieron el cuestionario, respondieron cuatro, y en una respuesta se dijo que no se hacía una aportación a ese estudio. Dos organismos no acusaron recibo ni dieron respuesta.

¹¹ De seis organismos que recibieron el cuestionario, respondieron cuatro, y en una respuesta se dijo que no se hacía una aportación a ese estudio. Dos organismos no acusaron recibo ni dieron respuesta.

¹² Un agradecimiento especial al ACNUR en su carácter de Presidente de ese Grupo por mantener informado al Inspector acerca de la labor del Grupo. La experiencia de ese Grupo de Trabajo ha ilustrado la utilidad del concepto de asociación profesional dentro del sistema de las Naciones Unidas.

¹³ Fueron particularmente útiles las consultas con Deutsche Telepost Consulting GmbH; SITA (DETECON), un consultor del Sistema panafricano de información sobre el desarrollo (PADIS), un programa de la Comisión Económica para África (CEPA), y con Satelife, organización no gubernamental que administra un sistema de información en pequeña escala sobre la salud en África, basado en la tecnología de satélites.

Capítulo II

¹⁴ Por ejemplo, la diferencia de precio entre la tarifa mundialmente uniforme en el propuesto proyecto mundial de telecomunicaciones y los descuentos especiales de volumen de las Naciones Unidas en las tarifas comerciales o de líneas alquiladas es de 0,01 dólar de los EE.UU (anexo I, pág. 31, A/C.5/48/11/Rev.1).

¹⁵ El servicio de respuesta permite, en principio, que un usuario de cualquier parte del mundo tenga acceso a la red de una sede de bajo costo, como los Estados Unidos, como si estuviera discando desde esa sede. Los servicios de mensajes "depositan" llamadas en un local determinado o en un lugar de bajo costo ya sea para su transmisión posterior, su transmisión al menor costo o la transmisión en volumen. Algunos organismos y programas, como el UNICEF, hacen uso predominante de esos servicios.

¹⁶ Resolución 21 (COM4/6) de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT de 1994.

¹⁷ En el último año Internet se ha hecho cada vez más comercial por cuanto los fundadores iniciales de Internet, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos y las diversas instituciones académicas, están liberándose de responsabilidad. La mayoría de los observadores espera que los cobros pronto se introduzcan en diversas formas, y una indicación de ello es la adquisición muy reciente de la Internet Shopping Network, el servicio electrónico de compras de Internet, por Home Shopping Network, la mayor empresa de compras por televisión

de los Estados Unidos ("Is there gold in the Internet", The Economist, 10 de septiembre de 1994, págs. 73 y 74).

¹⁸ Los ejemplos son la red limitada del PNUD, basada en el servicio de terminales de abertura pequeña, en Europa oriental y los Estados de reciente independencia para vincular a las oficinas exteriores del PNUD en la zona, y los diversos sistemas limitados basados en satélites de algunas operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente la red INMARSAT en Camboya de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), que vincula todas las oficinas regionales y algunas de las oficinas de distrito de las 21 provincias.

¹⁹ Véanse, en particular, ACCIS 93/004, de 11 de mayo de 1993, y ACCIS 93/007, de 17 de agosto de 1993.

²⁰ En esas actividades se incluyen la labor de los grupos técnicos del ACCIS (ibíd.) y los informes de consultores en que se basan las propuestas relativas a la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas (UN Telecommunications Network - Analysis of costs and benefits, julio de 1992).

²¹ Se consultó a más de 15 organizaciones, programas y misiones a los efectos del presente informe, y sólo 3 informaron de que tenían algún sistema de ese tipo, ya sea parcial o plenamente. Algunos indicaron que gran parte de esa información podía suministrarse por medio de una actividad manual de gran densidad de mano de obra.

²² En informes relativos a la propuesta red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas se estima que sólo 15% del tráfico de las Naciones Unidas, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz, se hace dentro de las Naciones Unidas (por ejemplo, Sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, informe del Secretario General, A/C.5/48/11, 15 de noviembre de 1993).

²³ Basado principalmente en estimaciones de los cuestionarios recibidos en el presente estudio, aunque los diversos informes sobre el sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas sugieren lo mismo (ibíd.).

²⁴ Por ejemplo, en muchos países africanos es un fenómeno conocido que el tráfico hacia los países vecinos, por razones de orden técnico, tiene que ir por medio de estaciones de Europa y que, desde el punto de vista de los aranceles, son iguales o superiores al tráfico semejante fuera de la región.

²⁵ Es difícil determinar cifras exactas, ya que la diversidad de tecnologías utilizadas para cubrir el último tramo dificulta la gestión única, pero el personal de telecomunicaciones en las oficinas exteriores lo sugiere decididamente.

²⁶ La tecnología particular del correo electrónico no sólo hace que sea más productivo para el individuo al eliminar las comunicaciones informales e innecesarias, sino que además hace que resulte más económico al controlar la oportunidad y la ruta del tráfico efectivo.

²⁷ Por ejemplo, las principales entidades de telecomunicaciones que trabajan a escala mundial tienen un tamaño enorme, ilustrado por el hecho de que, según una encuesta reciente de Business Week, de las 1.000 empresas de mayor tamaño del mundo, la entidad de comunicaciones era la empresa de mayor tamaño de casi todos los países.

²⁸ Véase una exposición acerca de los antecedentes en el informe de la DCI sobre las comunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas, JIU/REP/82/6, abril de 1982, en el que también se recomendaba la formación de un mecanismo de ese tipo.

²⁹ Véase el documento del ACCIS 93/007, de 17 de agosto de 1993, en el que figura el informe final del Grupo Técnico sobre estrategias y normas de gestión de la información

³⁰ Cabe encomiar esa iniciativa por su idea, aunque no tanto así por el apoyo que recibió efectivamente. Con la actualización continua no sólo de los listados de directorio, sino además incluyendo un inventario de tecnologías, servicios y equipos de telecomunicaciones, podría crearse una muy útil fuente de datos institucionales a escala de todo el sistema.

³¹ Report of the ACC Senior Level Task Force on UN Information Systems, octubre de 1993.

³² El Grupo de Trabajo recomendó que, si todavía se consideraba importante alguna tarea operacional del antiguo ACCIS, deba realizarla una entidad distinta, como el CIPD reorganizado, sobre la base exclusivamente de la recuperación de gastos (Report of the ACC Senior Level Task Force on UN Information Systems, párrs. 68 y 69, pág. 16).

³³ Resolución N° 50 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT, Niza, 1989.

³⁴ Van desde acuerdos especiales con algunos servicios de correos, teléfonos y telégrafos y otros servicios de comunicaciones hasta el uso de servicios específicos de valor agregado, como los servicios de respuesta. Además, algunos organismos, por ejemplo, por el carácter de su mandato, han podido concertar acuerdos de servicios especiales, como el uso por el PNUMA de la red MERCURE.

³⁵ La red "básica" consiste en las principales estaciones y conexiones de satélite entre las principales sedes de las Naciones Unidas en todo el mundo. Se entiende que es el núcleo de la red mundial de telecomunicaciones.

³⁶ A veces se designa a la "ruta secundaria" como el último tramo, aunque hablando estrictamente la ruta secundaria sólo cubre el tráfico de un punto de las sedes de las Naciones Unidas a otros lugares situados fuera de esa zona geográfica. Por ejemplo, la ruta secundaria no constituye el vínculo entre oficinas de las Naciones Unidas de un país, sino un vínculo de un punto de ese país a vínculos semejantes en otros países.

³⁷ El procedimiento de solicitudes de propuestas en cuestión sigue adelante, según la correspondencia con el ACNUR en su carácter de Presidenta del Grupo de Trabajo de servicios de telecomunicaciones de la ruta secundaria.

Capítulo III

³⁸ Queremos expresar especialmente nuestra gratitud al Asesor Jurídico de la UIT y a su equipo, que nos han facilitado una información legislativa sumamente valiosa para la preparación de este informe. Aunque esta aportación ha sido de gran valor, cualquier interpretación y conclusiones al respecto son de la exclusiva responsabilidad del Inspector.

³⁹ En contraste con la práctica normal en el sistema de las Naciones Unidas, la UIT se refiere a sus participantes oficiales con el título de miembros, más que de Estados miembros.

⁴⁰ Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Atlantic City, 1947.

⁴¹ *Ibíd.*, párr. 2 del artículo XVI.

⁴² En la actualidad, Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Ginebra 1992, en vigor desde 1994.

⁴³ N° 38, artículo 6, de la constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 1992.

⁴⁴ "ITU Plenipotentiary...", *op. cit.*

⁴⁵ Resolución 55 (inicialmente resolución COM4/25) sobre "Utilización de la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas para el tráfico de telecomunicaciones de los organismos especializados", Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Kyoto (Japón) 1994.

⁴⁶ Resolución 55 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT (COM4/25) sobre "Utilización de la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas para el tráfico de telecomunicaciones de los organismos especializados", Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Kyoto, 1994, punto 2.

⁴⁷ *Ibíd.*, punto 4.

⁴⁸ Véanse, en particular, los informes de los consultores realizados en 1992 como justificación del proyecto de telecomunicaciones de las Naciones Unidas ("UN - Telecommunications Network - Analysis of costs and benefits", julio de 1992) a las diversas versiones de la propuesta definitiva (A/CN.1/R.1169 de 8 de abril de 1993 presentado al CCAAP, A/C.5/48/11 de 15 de noviembre de 1993,

A/C.S/48/11/Add.1 de 6 de mayo de 1994 y versión definitiva A/C.5/48/11/Rev.1 de 23 de mayo de 1994).

Capítulo IV

⁴⁹ Pueden encontrarse testimonios de lo dicho en todas partes, desde los documentos sustantivos de la UIT (por ejemplo, el Informe periódico sobre el desarrollo de las telecomunicaciones en el mundo) hasta cualquier revista profesional sobre telecomunicaciones y política oficial en materia de tecnología, hasta las publicaciones comerciales, como Business Week, con un estudio reciente sobre las telecomunicaciones ("Special Report: Information Revolution" Business Week, 13 de junio de 1994) hasta las publicaciones de interés general, como The Economist, con sus estudios recientes sobre telecomunicaciones ("A Survey of Telecommunications - End of the Line", The Economist, 23 de octubre de 1993) y sobre la industria de la tecnología de la información ("A survey of the Computer Industry - Within the Whirlwind", The Economist, 27 de febrero de 1993) y un estudio de Newsweek sobre la autopista de la información ("Your Electronic Future" Newsweek, 6 de junio de 1994) y otro estudio sobre telecomunicaciones ("Wiring the World", Newsweek, 5 de abril de 1993).

⁵⁰ Un aspecto particular de lo dicho es la cuestión de la rendición de cuentas del sector público. En un informe de la DCI recientemente publicado, Rendición de cuentas v supervisión en la Secretaría de las Naciones Unidas (JIU/REP/93/5 y documento A/48/420 y Add.1 de las Naciones Unidas, de 12 de octubre de 1993) se examina brevemente esta cuestión en el contexto internacional de las Naciones Unidas, cuestión que será examinada más a fondo en un estudio detallado de la DCI sobre Rendición de cuentas, mejora de la gestión y supervisión en el sistema de las Naciones Unidas, que acaba de publicarse.

⁵¹ Por ejemplo, cuatro agrupaciones principales de servicios de telecomunicaciones están pensando en ofrecer soluciones realmente mundiales. Se trata de la alianza World Partners, entre empresas asiáticas y europeas, encabezada por ATT, que ofrece productos comunes; de la alianza Concert entre BT (British Telecom) del Reino Unido y MCI Inc., de Estados Unidos de América (que al parecer es la que tiene planes más avanzados para ofrecer servicios de transmisión oral y de datos a través del mundo para las empresas); de la alianza Unisource, entre PTT Telekom Netherlands, Swiss Telecom PTT y Telia de Suecia, y de la alianza más reciente entre Deutsche Bundespost Telekom, France Telekom y Sprint (Business Week, 23 de septiembre de 1994).

⁵² Como ejemplos de estas redes en los Estados Unidos cabe citar el sistema de comunicaciones celulares McCaw y el sistema de teléfonos móviles explotado por GTE y Bell Atlantic Corp. En Europa, la red celular digital paneuropea GSM, explotada por diversos servicios de teléfonos y telégrafos europeos, permite utilizar el mismo número de teléfono y de teléfono móvil en cualquier parte de Europa. Debido a su infraestructura física insuficiente, en Europa oriental las redes de teléfonos móviles se han desarrollado como una solución viable para las redes locales.

⁵³ Las últimas novedades en comunicaciones inalámbricas son ciertas propuestas, como el proyecto Iridium de Motorola Inc. con un presupuesto de miles de millones de dólares que, mediante la utilización de 66 satélites, permitirá hacer llamadas desde cualquier punto del planeta con un sencillo teléfono móvil. Otro proyecto de este tipo, en la actualidad en una fase puramente teórica, es el proyecto Teledics, propuesto por Microsoft Inc., una de las principales empresas de tecnología informática y programas de computadoras del mundo.

⁵⁴ Esta evolución se ha observado en toda la gama de tecnología de satélites, desde las organizaciones que lanzan los satélites hasta otras muchas que suministran los elementos terrestres de esta tecnología, como son las estaciones terrestres y los satélites móviles. Por ejemplo, en un reciente foro de fabricantes organizado por el Grupo de Trabajo Thin Route Telecommunications Services, se cursaron invitaciones a más de 30 diferentes proveedores de todo el mundo, después de un proceso de selección entre un grupo mucho más numeroso ("Actas de la tercera reunión del Grupo de Trabajo Thin Route Telecommunications Service, celebrada el 20 de enero de 1994 en Nueva York").

⁵⁵ Algunos observadores señalan que el precio de una estación portátil INMARSAT, que es especialmente útil para situaciones muy fluidas, como son las situaciones de emergencia, de amenazas para la seguridad y las misiones de mantenimiento de la paz, ha registrado una reducción de precio, de más de 50.000 dólares de los EE.UU. hace dos años a menos de 5.000 dólares de los EE.UU. para las nuevas estaciones del tipo "M".

⁵⁶ Las opiniones a este respecto se dividen según la perspectiva geográfica y técnica, pero esto sólo muestra la importancia de poder evaluar la situación de manera flexible y profesional en cada lugar.

Capítulo V

⁵⁷ El proceso por lotes se refiere normalmente a la reagrupación y ordenación de unidades de datos y tráfico que han de procesarse juntamente y en un momento especificado, en vez de por separado y en tiempo real, es decir cuando se generaron por vez primera las unidades de datos o el tráfico.

⁵⁸ Las necesidades del SIIG en materia de transmisión de datos serán considerables, pero no parece que la cuestión de si esta transmisión debe realizarse efectivamente en tiempo real, con actualización mundial inmediata o si pueden utilizarse versiones adecuadas del proceso por lotes, haya sido objeto de un análisis a fondo ni en los informes del SIIG (por ejemplo, "Sistema integrado de información de gestión: quinto informe del Secretario General sobre la marcha de los trabajos", A/C.5/48/12 de 29 de octubre de 1993 y External QA Consultant Report to the IMIS Steering Committee on the Status of the IMIS Implementation, por Klaus Beltzner, de 14 de diciembre de 1993 que estimó que esta era una de las cuestiones de las que había que ocuparse), ni en el informe sobre el Sistema mundial de telecomunicaciones de las Naciones Unidas (véase nota 38).

⁵⁹ Esto implica una situación similar a la de una conversación telefónica normal con preguntas y respuestas instantáneas. Una forma particular de la

comunicación directa entre una persona y otra es la conversación por vídeo en que personas en lugares distintos pueden establecer contacto visual además del contacto oral. Pese a la utilización creciente por otras organizaciones de esta tecnología, con todas sus ventajas, todavía no se ha aplicado en el sistema de las Naciones Unidas en forma intensiva. Esto podría deberse a la enorme capacidad de transmisión que requiere actualmente este tipo de comunicación.

⁶⁰ Se trata de una referencia al tráfico de documentos y proyectos de documentos en el que a veces, como en el caso de las conferencias, el elemento tiempo puede ser esencial. Este tráfico exige una capacidad enorme en un momento determinado y es una tecnología cada vez más utilizada como lo demuestra el uso creciente de sistemas de intercambio electrónico de datos por las principales organizaciones y empresas internacionales (véase, por ejemplo, "Postal electronic messaging - the work of the Electronic Transmission Standards Group", Unión Postal, 1/1993. otro ejemplo es la creación por IBM Inc. de una red especializada en intercambio electrónico de datos que puede ser utilizada tanto con carácter permanente como ocasionalmente por otras organizaciones y que se asemeja a una red telefónica ordinaria.

⁶¹ El Grupo de trabajo de alto nivel del CAC consideró que Internet sería un sistema adecuado para este tipo de comunicaciones en un futuro previsible. Sin embargo, la comercialización creciente de Internet podría reducir sus ventajas, en términos de acceso al público, al dejar de constituir una tecnología barata de amplia difusión, disponible incluso en las regiones menos prósperas.

⁶² Este no pretende ser un resumen exhaustivo, pero todas las cuestiones mencionadas aquí han sido planteadas por todos los organismos y funcionarios consultados.

⁶³ Esto se refiere al mandato básico de los sistemas de las Naciones Unidas como organizaciones de cooperación internacional y no como suministradores internacionales de servicios de telecomunicaciones u otros servicios de apoyo administrativo.

⁶⁴ En definitiva, la autoridad pertinente tiene que definir hasta qué punto la finalidad justifica el costo habida cuenta de los limitados recursos que los Estados Miembros ponen a disposición del sistema de las Naciones Unidas.

⁶⁵ Además de las situaciones de emergencia hay otras situaciones en que están directamente amenazados la seguridad del personal y los recursos de las Naciones Unidas.

⁶⁶ Por ejemplo, la OMPI ha estimado que el 90% de su tráfico tiene lugar con entidades ajenas a las Naciones Unidas (autoridades expedidoras de licencias, empresas comerciales, institutos de investigación, etc.) y tiene por objeto con frecuencia el intercambio de documentos o datos sobre patentes recién expedidas. Parte de este tráfico es el resultado de actividades realizadas a título oneroso, por lo que tal vez resulte no sólo posible sino incluso necesario tener acceso a la última tecnología disponible.

⁶⁷ Parte de esta estrategia consiste en disponer de los conocimientos técnicos y la flexibilidad necesaria para responder a los "clientes" o usuarios de los servicios.

⁶⁸ Por ejemplo, una estructura uniforme de tarifas, con un precio único por unidad en todo el mundo, tiene la ventaja de su sencillez, pero implica un elemento de subvención en el caso de lugares con un elevado volumen de transmisiones, como las ciudades de América del Norte y Europa en que están ubicadas las sedes -donde se dispone fácilmente de otras alternativas y la competencia es considerable- los cuales podrían terminar subvencionando a otras oficinas sobre el terreno con un bajo volumen de transmisiones. Aunque éste puede ser un objetivo deseable por otras razones, introduce un elemento de sesgo que tal vez no corresponda a los criterios de rentabilidad, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayoría de los organismos del sistema de las Naciones Unidas están situados en ciudades en que el volumen de transmisiones es elevado y que el tráfico predominante de las Naciones Unidas tiene lugar entre sedes. Como ejemplo, cabe señalar que la Red mundial de Telecomunicaciones de las Naciones Unidas propuesta, operaría con una tarifa uniforme de 0,85 centavos de dólar de los EE.UU. por minuto, tarifa que será muy competitiva en muchas oficinas exteriores pero que no puede competir favorablemente con otras tarifas más bajas que llegan a ser de 0,30 centavos de dólar de los EE.UU. y que es posible obtener gracias a las economías de escala mediante negociaciones y otros acuerdos especiales en el tráfico a través del Atlántico.

⁶⁹ Las estaciones portátiles de satélite, que utilizan servicios tales como INMARSAT, tienen el tamaño de un maletín, son fáciles de operar con menos de media hora de adiestramiento y no exigen la instalación de un equipo permanente. Muchos organismos y programas de las Naciones Unidas sobre el terreno disponen ya de este equipo para situaciones de seguridad graves.

⁷⁰ Estas tecnologías se utilizan en algunas partes del sistema de las Naciones Unidas, en particular en las operaciones de mantenimiento de la paz. Este aspecto nunca se planteó en las consultas como una cuestión importante.

⁷¹ Véase, por ejemplo, la resolución N° 26 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones celebrada en Buenos Aires (1952), como una de las primeras iniciativas legislativas pertinentes a este respecto.

⁷² La cuestión de si las Naciones Unidas deben poseer un mecanismo de información de inteligencia independiente o de información actualizada sobre la situación socioeconómica y política del mundo rebasa el ámbito del presente informe. Sin embargo, ya se han realizado algunos trabajos en este sentido por razones operacionales, por ejemplo en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en el Departamento de Asuntos Políticos de la organización de las Naciones Unidas (véanse las últimas indicaciones a este respecto en Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo Y financiero de las Naciones Unidas - Reestructuración de la Secretaria, informe del Secretario General, A/49/336, de 24 de agosto de 1994). El Departamento de Asuntos Humanitarios de la organización de las Naciones Unidas también ha

adoptado un mecanismo a través de su sistema internacional de información sobre preparación y reacción en relación con situaciones de emergencia, destinado a coordinar y difundir información actualizada sobre situaciones de desastre o emergencia. Habrá que considerar detenidamente las implicaciones para las telecomunicaciones de un posible mecanismo independiente destinado a obtener este tipo de información.

⁷³ Una de las razones de la incapacidad para ofrecer seguridad física es que los aspectos logísticos hacen que su costo resulte exorbitante. Por ejemplo, en algunos lugares, como Addis Abeba el emplazamiento óptimo desde el punto de vista técnico se halla a una distancia considerable de las oficinas de las Naciones Unidas y fuera de los límites de la ciudad. Ofrecer un tipo de seguridad que garantice la independencia total no resulta una empresa viable.

⁷⁴ Véanse los informes de los consultores en que se basan las propuestas de la Red Mundial de Telecomunicaciones (Analysis of Communication Needs of the United Nations Communications System and Specialized Agencies, febrero de 1990, por Bruce B. Lusignan; The United Nations Telecommunications Strategy Paper, preparado por la Sección de Tecnología y Planificación de Redes, Servicio de Telecomunicaciones y operaciones Informatizadas, División de Servicios Electrónicos, Secretaría de las Naciones Unidas, julio de 1991; y UN - Telecommunications Network - Analysis of costs and benefits, julio de 1992.

⁷⁵ Estas tecnologías son las comunicaciones por radio, los sistemas de teléfonos móviles y la utilización de líneas telefónicas domésticas. Desde luego, si los organismos de las Naciones Unidas se encuentran en los mismos edificios y disponen de servicios comunes no se planteará esta cuestión (véase el informe de la DCI sobre Locales y servicios comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, JIU/REP/94/8).

⁷⁶ No hay ninguna organización del sistema de las Naciones Unidas, incluida la UIT, que esté obligada en virtud de su mandato a explotar un servicio de telecomunicaciones.

Capítulo VI

⁷⁷ Véase nota 46 supra.

⁷⁸ "El sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas". Proyecto de resolución presentado por el Presidente a raíz de consultas oficiosas, A/C.5/48/L.75, de 11 de julio de 1994).

⁷⁹ Las repercusiones técnicas de la aprobación y mejoramiento de las estaciones terrestres de Nueva York y Ginebra, así como la creación del Centro Europeo, no son siempre evidentes, sobre todo si se tiene en cuenta que la principal justificación de la necesidad de mejorar y establecer estas instalaciones es la aplicación de todo el proyecto. Si no se completa la conexión de la ruta básica a las oficinas de las Naciones Unidas en África y Asia y, en particular, a la ruta secundaria, se reduce la necesidad de un centro europeo que actúe como punto de distribución del tráfico entre estas oficinas y Nueva York.

⁸⁰ Presupuesto por programas para el bienio 1994-1995, sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, informe del Secretario General, A/C.5/49/26, de 3 de noviembre de 1994.

⁸¹ Todos los suministradores de servicios de telecomunicaciones existentes o potenciales están tratando de obtener la mejor información posible y de evaluar la demanda de sus servicios. Aunque se trata de un ejercicio complicado, complejo e incierto, en el caso del suministrador general que trabaja para un público también general, compuesto en principio de un número indefinido de clientes potenciales, un sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas se limitará a un número definido y limitado de clientes potenciales. Por lo tanto, en teoría, debería ser posible obtener una proyección muy exacta de la demanda.

⁸² Esto es menos evidente por lo que respecta al tramo de la ruta secundaria de la iniciativa, en que el organismo sobre el terreno desempeñará un papel más directo en las operaciones y en que las alternativas serán menos por lo que el interés directo será mayor.

⁸³ Como ejemplo de este enfoque pueden citarse las actas de la reunión del grupo de trabajo entre organismos sobre la red básica, donde se dice: "El costo del servicio será muy competitivo con el de los servicios de teléfonos y telégrafos. Desgraciadamente, las Naciones Unidas no pueden fijar el precio de la red, ya que no saben cuál será su utilización... Si las Naciones Unidas pueden obtener de los organismos una indicación en cuanto al tráfico que les interesaría cursar a través de la red, las Naciones Unidas podrían [subrayado por el Inspector] fijar unas tarifas para el servicio" (Actas de la reunión del grupo de trabajo entre organismos sobre la red básica, Ginebra, 25 de octubre de 1993, preparadas por la División de Servicios Electrónicos de la Secretaría de las Naciones Unidas como Presidente del Grupo).

⁸⁴ Así lo indican la abrumadora mayoría de funcionarios consultados y las respuestas recibidas al cuestionario.

⁸⁵ Por ejemplo, el proyecto compara los dos casos extremos de una situación en que no exista una red mundial de telecomunicaciones, en la que se dependería plenamente de los servicios existentes de las Naciones Unidas combinados con los servicios comerciales, y una situación en que se aplique plenamente el proyecto mundial de telecomunicaciones de las Naciones Unidas. Apenas se considera una posible combinación de estos casos extremos ni, a decir verdad, la posible gama de costos, teniendo en cuenta la tendencia a una reducción general en las tarifas comerciales de telecomunicaciones, que se podría aplicar al tráfico comercial. Una gran parte de las estimaciones se basa en las tarifas y costos de 1992-93, siendo poco probable que desde entonces hayan variado apreciablemente los niveles de precios.

⁸⁶ Esto es sencillamente una cuestión de prioridades de la red para la utilización de unos fondos escasos.

⁸⁷ Un aspecto particular a este respecto es el último tramo dentro de los locales de las Naciones Unidas. Todos los organismos, incluso los que no

desarrollan extensas actividades sobre el terreno, expresaron la preocupación de que la infraestructura interna de los locales de las Naciones Unidas, en términos de instalaciones de telecomunicaciones- tales como centralitas automáticas (por ejemplo PABX) no fuese suficiente. Por ejemplo, en la CEPA, se expresó la preocupación de que, aunque los servicios de telecomunicaciones exteriores a la organización podrían ser asumidos por este proyecto, si la red interna y el sistema de teléfonos no se mejoraban lo suficiente mediante la asignación de más recursos, desaparecerían muchas de las ventajas de cualquier iniciativa mundial.

⁸⁸ Este es uno de los aspectos que más preocupan a los Estados Miembros y que por lo tanto debe tenerse debidamente en cuenta en las propuestas.

⁸⁹ Cada vez más, a medida que las operaciones de mantenimiento de la paz asumen un carácter civil, en forma de asistencia humanitaria, apoyo para la celebración de elecciones y restablecimiento de las autoridades civiles, esta función resultará aún más importante. Por ejemplo, en Mozambique, el principal impulso a las comunicaciones civiles de ONUMOZ se ha debido a la necesidad de contar con un sistema eficaz de comunicaciones para organizar las elecciones.

⁹⁰ Presupuesto por programas para el bienio 1994-1995, Sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas, informe del Secretario General, A/C.5/49/26, de 3 de noviembre de 1994.

⁹¹ *Ibíd.*, párr. 16, pág. 4.

⁹² *Ibíd.*, párr. 16, pág. 4.

⁹³ El Inspector ha recibido información diferente de las distintas partes en estos acuerdos, pero no ha podido obtener más información de la Secretaría de las Naciones Unidas en cuanto a la situación actual exacta de esta propuesta y su inclusión en el proyecto mundial de telecomunicaciones propuesto.

Capítulo VII

⁹⁴ La mayoría de los funcionarios de organismos con oficinas exteriores prestaron testimonio en este sentido pero, sobre todo, varios funcionarios de diversa categoría de la Organización de la Unidad Africana (OUA) con los que el Inspector mantuvo consultas fructíferas insistieron mucho en este punto.

⁹⁵ Muchos funcionarios, especialmente de las oficinas exteriores, familiarizados con la cooperación técnica defendieron enérgicamente este punto de vista. Para algunos, incluidos los funcionarios de la organización de la Unidad Africana, era incomprensible que las Naciones Unidas estuvieran considerando la posibilidad de establecer una infraestructura de este tipo y con estas posibilidades de convertirse en un importante instrumento en una esfera de desarrollo tan esencial, sin considerar seriamente y de manera detenida hasta qué punto esto afectaría la situación de desarrollo.

⁹⁶ De esta forma, la iniciativa de telecomunicaciones de las Naciones Unidas podría convertirse en un proyecto de asistencia técnica directa a los servicios de correos y telégrafos cuando las circunstancias de cada lugar así lo aconsejasen.

⁹⁷ Gran parte del análisis que se hace a continuación se basa en un estudio detenido de la diversa documentación preparada para el ACNUR por DETECON Deutsche Telepost Consulting GmbH y KPMG (una de las grandes empresas de asesoría en contabilidad y gestión) como ejemplo del concepto de red institucional ("OptOcom -The Complete Service for Communication Management", 1993 y "Observations and Preliminary Ideas concerning Future Telecommunication Services in UNHCR"). Esta documentación fue preparada con un detalle considerable y gratuitamente, con la oferta de facilitar otras especificaciones, también gratuitamente, si así lo deseaba el ACNUR (correspondencia entre el ACNUR y DETECON). Esto demuestra hasta qué punto, en el mundo cada vez más competitivo de las comunicaciones, las Naciones Unidas representan un cliente tan importante para los suministradores de estos servicios que pueden conseguir cierto trato preferencial.

⁹⁸ Por ejemplo, la mayoría de las empresas transnacionales, como IBM, Exxon y Ford, han establecido estos tipos de redes institucionales.

⁹⁹ Hay ejemplos basados en ciertos aspectos de las comunicaciones, en particular las comunicaciones postales, de cómo la negociación en común ha permitido obtener estas tarifas. Desgraciadamente, también hay casos en que algunos organismos, gracias a una acción concertada, han podido conseguir estas tarifas individualmente, pero sin informar a otros organismos del mismo lugar, a fin de que éstos pudieran aprovechar las mismas oportunidades.

¹⁰⁰ Este tipo de costo oculto de la gestión se observa en muchos aspectos de la vida de las organizaciones. Por ejemplo, con frecuencia se ha considerado que esta era la razón de que algunas fusiones de organizaciones, al parecer muy lógicas en términos de actividades complementarias, hayan fracasado debido al excesivo costo de la gestión o al hecho de operar en territorio poco familiar.

¹⁰¹ Todos los funcionarios consultados han estado plenamente de acuerdo en que la noción de una red institucional, como expresión de iniciativas comunes de las Naciones Unidas, era sumamente adecuada.

¹⁰² Aunque hubo prácticamente acuerdo total en cuanto a la necesidad de separar la propiedad y la explotación, las divergencias de opiniones en cuanto a las consecuencias del marco legal fueron tales que, a menos que se proceda a un estudio jurídico a fondo, cualquier tentativa de realizar un análisis más detenido de este aspecto particular parece quedar fuera del ámbito de competencia de la Dependencia Común de Inspección.

¹⁰³ "Décimo informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, Presupuesto por programas para el bienio 1994-1995, Sistema de telecomunicaciones de las Naciones Unidas", A/48/7/Add.9, 7 de junio de 1994, pág. 5, párr. 17.

¹⁰⁴ Esta cuestión ha sido objeto de amplios debates en el Grupo de Trabajo sobre servicios de telecomunicaciones en la ruta secundaria (véase, por ejemplo, "Actas de la segunda reunión del Grupo de trabajo sobre servicios de telecomunicaciones en la ruta secundaria", celebrada el 26 de octubre de 1993 en Ginebra, y "Actas de la tercera reunión del Grupo de trabajo sobre servicios de telecomunicaciones en la ruta secundaria", celebrada el 20 de enero de 1994 en Nueva York).

¹⁰⁵ La interpretación concreta de si, por ejemplo, los programas de las Naciones Unidas, como el PNUD, el ACNUR o el UNICEF, pueden considerarse parte de la Secretaría de las Naciones Unidas a los efectos de explotar servicios de telecomunicaciones, es una de las cuestiones legales concretas que deben aclararse.

¹⁰⁵ Esto generaría -habida cuenta de la idea de vincular las iniciativas de las Naciones Unidas en materia de telecomunicaciones al mandato general de desarrollo- una importante reserva de conocimientos que no sólo serían útiles para el sistema de las Naciones Unidas a efectos operacionales sino también en sus esfuerzos sustantivos de desarrollo.

¹⁰⁷ Aunque la evaluación del ICC no corresponde al presente informe, se sugiere que se examine más detalladamente esta experiencia. Como punto de partida, podrían utilizarse las sugerencias hechas por el Grupo de Trabajo de alto nivel del CAC sobre el sistema de información de las Naciones Unidas (Informe del Grupo de Trabajo de alto nivel del CAC sobre los sistemas de información de las Naciones Unidas, octubre de 1993, párrs. 68 y 69, pág. 16) en relación con el ICC modernizado, que constituye un precedente para la creación de entidades de este tipo para fines concretos y dedicados a tareas definidas sobre la base de recuperar los costos y en condiciones equivalentes a las de otras organizaciones de orientación "comercial".
