

Informe
sobre las comunicaciones en el sistema
de organizaciones en las Naciones Unidas

por
Robert M. Macy
Dependencia Común de Inspección

Ginebra
Septiembre de 1972



Informe sobre las comunicaciones en el sistema
de organizaciones de las Naciones Unidas

por

Rober M. Macy

Dependencia Común de Inspección

Ginebra

Septiembre de 1972



INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 7	1
RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		3
A. Conclusiones	8 - 13	3
B. Recomendaciones		4
I. ANTECEDENTES	14 - 22	7
II. ORGANIZACION INTERNA Y GESTIONES DE LAS COMUNICACIONES ...	23 - 37	12
A. Antecedentes	23 - 26	12
B. Consideraciones fundamentales que interesan a la organización de las comunicaciones	27 - 37	13
III. ORGANIZACION DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LAS COMUNICACIONES	38 - 44	18
A. Antecedentes	38 - 41	18
B. Consideraciones	42	19
C. Conclusiones	43 - 44	20
IV. EL CORREO	45 - 75	22
A. Tiempo invertido "de oficina de valija a oficina de valija"	46 - 59	22
B. ¿Valija o correo aéreo?	60 - 64	25
C. ¿Valija o flete aéreo?	65 - 66	26
D. Empleo de computadoras	67	27
E. Informes de gestión	68 - 69	27
F. Incentivos para el uso del correo	70 - 75	27
V. TELEGRAMAS	76 - 98	29
A. Antecedentes	76 - 80	29
B. Modernización de la red de las Naciones Unidas	81 - 85	30
C. Estadísticas de tráfico	86 - 91	32
D. Procedimientos para la utilización de los servicios de télex	92 - 94	33
E. Transmisión de datos	95 - 98	34

INDICE (continuación)

<u>Capítulo</u>		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VI.	EL TELEFONO	99 - 113	35
	A. Antecedentes	99 - 102	35
	B. Política general sobre el uso de teléfonos	103 - 104	35
	C. Controles administrativos	105 - 109	36
	D. Arrendamiento de líneas telefónicas	110	37
	E. Llamadas locales	111 - 112	37
	F. Utilización de computadoras	113	38
VII.	COMUNICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS EN CASO DE EMERGENCIA	114 - 135	39
	A. Antecedentes	114 - 118	39
	B. Socorro en casos de desastre	119 - 126	40
	C. Actividades de mantenimiento de la paz	127 - 134	43
	D. Conclusiones	135	46
VIII.	ACTIVIDADES DE INFORMACION	136 - 147	48
	A. Antecedentes	136 - 142	48
	B. Consideraciones	143 - 147	49
	C. Conclusiones		51

Anexos

I.	CABLE/UNESCOGRAM		
II.	UTILIZACION POR LA OIT DEL ILOGRAM COMO MEDIO DE COMUNICACION		
III.	SISTEMA POSTAL COMPUTERIZADO DE LA UNESCO		
IV.	HORARIO DE TRANSMISION DIRECTA DE LA OMS POR TELEX		
V.	ANALISIS DEL TRAFICO CABLEGRAFICO DISCURRIDO POR EL CENTRO DE RETRANSIISION DE TELECOMUNICACIONES DE GINEBRA EN 1971		
VI.	CONTROL COMPUTERIZADO DE LOS GASTOS DE TELEFONO DE LA OIT		

INTRODUCCION

1. Este informe ha sido preparado en respuesta a la petición formulada por el CAC de que la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas iniciara un examen general, sobre una base sistemática, de las necesidades operacionales de las diferentes organizaciones en materia de comunicaciones. (Co-ordination/R.905, párrafo 35, 15 de octubre de 1971, aprobado por el CAC el 22 de octubre de 1971.)
2. Para determinar más exactamente qué deseaban los miembros del CAC, se envió una nota a cada uno de ellos en la que se pedían aclaraciones y se planteaban algunas preguntas concretas. Las respuestas revelaron que existía una coincidencia bastante amplia de opiniones sobre la información deseada, por lo que han servido de criterio para realizar esta inspección.
3. El presente informe trata principalmente de las comunicaciones bajo forma de cartas, telegramas y conferencias telefónicas. Sólo se han hecho algunas referencias a los impresos que frecuentemente se incluyen en las sacas postales junto con las cartas.
4. Esta inspección ha abarcado a casi todos los órganos de las Naciones Unidas propiamente dichos y a la mayoría de los organismos especializados: sedes de las Naciones Unidas de Nueva York y Ginebra, SIP, UNCTAD, OIT, UIT, OMM, OMS, UNESCO, FAO, OCMI y PNUD. Además, se han estudiado los servicios públicos y comerciales de telecomunicaciones en todo el mundo. Una cuestión fundamental planteada en este estudio ha sido la de si los sistemas públicos y comerciales, tanto actuales como futuros, son suficientes para satisfacer las necesidades de las Naciones Unidas en materia de comunicaciones, o si, para determinados fines, la Organización debía disponer en algunas partes del mundo de sus propios servicios de comunicación.
5. A lo largo de esta inspección pudo advertirse que los malentendidos y las diferencias de opinión sobre las necesidades de las Naciones Unidas en materia de comunicaciones resultan de no haberse reconocido debidamente que es indispensable clasificar dichas necesidades en varias categorías a los efectos de un análisis. Para la preparación de este informe he establecido cuatro categorías, a saber: 1) operaciones cotidianas, 2) socorro para casos de desastre, 3) actividades de mantenimiento de la paz, y 4) actividades de información.
6. Aunque se ha reconocido plenamente el interés de los Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas por la utilización de satélites para la transmisión de material informativo, incluidos los programas de radio y televisión, tema del que se trata brevemente en el capítulo VIII, la atención se ha centrado, sin embargo, sobre todo en las comunicaciones internas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. El CAC, que solicitó este estudio, parece haberse interesado principalmente en las comunicaciones internas. Existía también, al parecer, un acuerdo general sobre el principio de que no se incluyeran los sistemas de comunicaciones especiales, como el uso de los satélites para programas educativos o de control ecológico.
7. Este estudio gira en torno a un tema muy complejo y discutido. En la medida de lo posible se ha intentado presentar algunos datos fundamentales que permitan extraer ciertas conclusiones. Ha sido inevitable, sin embargo, que algunas observaciones y

conclusiones carezcan de una base factual y representen necesariamente el juicio del Inspector en función de la información disponible. A lo largo de este estudio he contado con la colaboración de un funcionario superior de la UIT, quien me prestó valiosa ayuda mediante sus consejos y asesoramiento técnico, así como con la plena cooperación de los diversos miembros del CAC durante mi visita a sus respectivas secretarías, cooperación y ayuda que han permitido la redacción de este informe.

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

8. Las comunicaciones no han constituido un problema grave en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas durante los años recientes y, habida cuenta de los escasos fondos invertidos, los resultados han sido sorprendentemente satisfactorios.
9. Mediante la contratación de servicios telefónicos y de teletipos y el empleo del flete aéreo bajo la forma de sacas o valijas postales precintadas, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se han beneficiado para sus operaciones cotidianas más recientes de las innovaciones en los sistemas de telecomunicación y en la aeronáutica. Un aumento considerable de los gastos de las Naciones Unidas en la esfera de las comunicaciones podría resultar en un servicio más rápido, pero el característico ritmo de las operaciones cotidianas de las Naciones Unidas, en las que no se registran crisis, no justificaría probablemente semejantes desembolsos. Si, por ejemplo, se contratara un personal más numeroso, se instalara el material más moderno de clasificación mecanizada, etc., todo el correo que se recibiese en la valija de la Sede de las Naciones Unidas podría probablemente distribuirse a sus destinatarios en el plazo de una hora. Con todo, si una carta "típica" que llega a las nueve de la mañana a la Sede tarda en ser contestada una semana o dos y trata de cuestiones menos urgentes que los telegramas, el hecho de que sea distribuida por la tarde o incluso a la mañana siguiente no significará un retraso grave en un programa de trabajo.
10. La posibilidad más señalada de aumentar la eficiencia de las comunicaciones cotidianas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas estriba tal vez en el interés cada vez mayor prestado por los jefes ejecutivos al control de la "eficacia" y no sólo al control de los costos. La mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas tienen un enérgico programa de control de los costos, que comprende la limitación de las horas extraordinarias de los conductores de camiones postales, la inspección de los telegramas para que no excedan de un número determinado de palabras, la limitación de las conferencias telefónicas, etc. Sin embargo, se atiende mucho menos al control de la eficacia. No se han establecido "módulos de eficacia" que sirvan de base para analizar los datos operacionales. Con frecuencia tampoco existen instrucciones escritas en las que se explique, por ejemplo, cuándo se debe utilizar el flete aéreo ordinario y cuándo la valija, qué se debe hacer si una carta "pierde" la valija y la próxima no sale hasta dentro de una semana, en qué países en desarrollo el servicio de teléfonos funciona mejor que el servicio de télex y viceversa, etc. No se efectúan controles de rutina para excluir del transporte postal las líneas aéreas que no ofrezcan servicios de valija de confianza. A menudo se pueden reducir los costos sacrificando la eficacia. Por ejemplo, para evitar horas extraordinarias, el conductor de un camión postal de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York deja algunas sacas postales en el aeropuerto Kennedy hasta el día siguiente, y su jefe recibe alabanzas por saber reducir los costos; pero a nadie parece preocuparle en mayor medida el que la entrega de una o varias sacas de correspondencia experimente un retraso de un día. Las conferencias telefónicas pueden parecer relativamente caras si se miran exclusivamente desde el punto de vista del desembolso; pero, en realidad, un par de llamadas a tiempo pueden ser indispensables para acelerar una operación importante y evitar un costoso viaje. Lo que se necesita es mantener un equilibrio más adecuado entre las consideraciones de costo y de eficacia; por ello, las recomendaciones concretas que figuran en este informe se orientan, en general, en esa dirección.

11. Para los diversos tipos de operaciones de emergencia de las Naciones Unidas reviste importancia mucho más señalada la eficacia que el costo. Aunque no consten en los archivos datos individuales sobre las comunicaciones realizadas por las Naciones Unidas en las operaciones de emergencia, las conversaciones sostenidas con los funcionarios competentes en esa materia indican que los empleados de las Naciones Unidas han estado a la altura de las circunstancias cuando la situación exigía la rápida instalación sobre el terreno de material de urgencia. Sin embargo, el éxito de tales actividades parece haberse debido no tanto a una cuidadosa planificación previa como al entusiasmo y competencia de experimentados funcionarios de las Naciones Unidas que han sabido sacar buen partido de cualquier material que tuvieran a mano.

12. Con vistas al futuro, a la oficina del Coordinador del Socorro en casos de desastres, instalada en Ginebra, se le ofrece una notable oportunidad de asumir un papel rector en la coordinación del socorro en casos de desastre, socorro que hasta la fecha se ha prestado sobre una base un tanto ad hoc por parte de los diversos participantes. En muchos países en los que se produzcan tales desastres, su función comprenderá el empleo sobre el terreno, en condiciones de emergencia, de material de comunicaciones de corto alcance. Además, ese mismo tipo de material se necesitará, por lo menos, para algunas operaciones de mantenimiento de la paz. La situación requiere una planificación más deliberada y efectiva para garantizar que las Naciones Unidas se mantengan siempre en condiciones de hacer frente a necesidades, en gran parte imprevisibles, de comunicaciones de urgencia.

13. Las comunicaciones de las Naciones Unidas con finés informativos plantean una serie diferente de problemas. Los datos disponibles indican que muchos países en desarrollo reciben información insuficiente y, a menudo, "tendenciosa" sobre las actividades de las Naciones Unidas. Los Servicios de Información Pública (SIP) de las Naciones Unidas quisieran superar estas dificultades mediante una ampliación de los servicios de radiodifusión en los que presentarían boletines informativos equilibrados que reflejaran todos los puntos de vista sostenidos en los debates en las asambleas de las Naciones Unidas, y que permitieran una recepción más clara y rápida en los países en desarrollo situados a gran distancia de Nueva York. Los SIP no han realizado hasta ahora grandes progresos en la ampliación de sus servicios de radiodifusión debido a que: a) la mayoría de los Estados Miembros, si no todos, no tiene gran interés en que las Naciones Unidas difundan en sus países información más directa y sometida a un control gubernamental local mínimo; 2) las Naciones Unidas no tienen fondos para financiar una ampliación tan costosa de las actividades de los SIP; 3) no tiene mucho sentido ampliar las emisiones radiofónicas a muchos países en desarrollo cuando el verdadero obstáculo está en que los propios medios de información de masas de esos países se hallan en un grado de desarrollo muy primitivo y sólo llegan a una proporción muy baja de sus ciudadanos. Por el momento, la única posibilidad realista es efectuar algunas mejoras marginales en los servicios de comunicaciones de los SIP.

B. Recomendaciones

Recomendación 1: Establecer una oficina de supervisión responsable del centro postal, del centro de comunicaciones o su equivalente y del servicio de teléfonos. (Véase capítulo II.)

Recomendación 2: Mejorar los informes periódicos de gestión sobre las actividades de comunicación, poniendo mayor interés, en especial, en los controles de eficacia. Estos informes deberán estar basados en instrucciones escritas referentes al uso de los servicios de comunicación que establezcan además normas definidas de eficacia. (Véase capítulo IV.)

Recomendación 3: Adoptar como norma general la asignación a los usuarios de la responsabilidad de no exceder un determinado cupo de gastos en las comunicaciones. Ello significa que se fijarán cupos a las diferentes divisiones de una organización, y se velará por su cumplimiento. También significa que el PNUD incluirá todos los gastos de comunicación, comprendidos los mensajes que envía por la red de las Naciones Unidas, en sus contribuciones "generales" a los organismos de ejecución. (Véase capítulo II.)

Recomendación 4: Para las operaciones cotidianas centrar en el futuro la atención en una mejor utilización de los servicios públicos y comerciales de telecomunicaciones por parte de cada organización del sistema de las Naciones Unidas, excepto en los casos en que el volumen global de tráfico justifique el arrendamiento de líneas de télex para su uso en común. (Véanse capítulos III y V.)

Recomendación 5: Cuando sea necesario, tomar medidas para que el tiempo invertido por el correo de "oficina de valija a oficina de valija" de Europa a Nueva York y viceversa no sea superior a un día. Deberán establecerse plazos similares entre otros puntos. Quizás sea necesario disponer de un segundo camión de recogida del correo en Nueva York o aplicar con más flexibilidad las normas sobre horas extraordinarias para alcanzar estos objetivos. (Véase capítulo IV.)

Recomendación 6: Para aquellos países que tengan un buen servicio postal pero a los que son infrecuentes los servicios de valija, intensificar el empleo de cartas urgentes por vía aérea con mensajes de tipo telegráfico, a fin de acelerar las comunicaciones sin aumentar la utilización de telegramas y conferencias telefónicas, que resultan más costosos. Si se considera que el servicio postal ordinario en algunos países es lento o poco seguro, pueden alquilarse apartados de correos para recoger la correspondencia en cualquier momento del día y enviar copias de las cartas importantes por la valija para asegurarse de que no se pierdan las cartas por vía aérea. En aquellos países que tengan muy insatisfactorios servicios postales ordinarios, habrá que revisar en particular los horarios de la valija para determinar si deben adoptarse envíos más frecuentes o mediante vuelos más directos. (Véanse capítulos III y IV y anexo II.)

Recomendación 7: Tomar las medidas necesarias, en especial en la Sede de las Naciones Unidas, para asegurarse de que el flete aéreo urgente se envía por valija o recibe un trato especial si se envía como flete aéreo ordinario. (Véase capítulo IV.)

Recomendación 8: Organizar entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas un servicio de intercambio de listas de envío por correo de documentos y publicaciones. (Véase capítulo III y anexo III.)

Recomendación 9: Examinar el funcionamiento de los acuerdos de arrendamiento de una línea de télex entre Ginebra y Nueva York que acaban de entrar en vigor, con objeto de sustituir la red actual de las Naciones Unidas por líneas de télex arrendadas, cuando así lo justifique el volumen del tráfico, incluida una ampliación de la línea a puntos

como Roma y París. Mantener el material de las Naciones Unidas así sustituido como equipo de reserva para poderlo utilizar más tarde para casos de emergencia. Modernizar parte del material que no pueda ser sustituido en un futuro próximo por servicios de télex, en especial mediante la instalación de antenas giratorias de "período logarítmico", y de radiotransmisores cuya frecuencia pueda cambiarse girando un botón. (Véanse capítulos V y VII.)

Recomendación 10: Organizar preparativos para establecer canales de comunicación vía satélite para casos de emergencia en que las Naciones Unidas tuvieran que intervenir nuevamente en una larga operación del tipo "Congo". En otras palabras, deberá darse prioridad a las comunicaciones de las Naciones Unidas relacionadas con actividades de mantenimiento de la paz. (Véanse capítulos III y VII.)

Recomendación 11: Reforzar el empleo de los servicios de télex mediante una distribución más restringida de copias de los mensajes transmitidos por las líneas arrendadas; publicación de una "Guía de télex" que contenga los números de télex de todos los sectores del sistema de las Naciones Unidas, e inserción de las instrucciones para el uso del télex en los listines telefónicos de hojas intercambiables. (Véase capítulo V y anexo IV.)

Recomendación 12: Durante el futuro próximo continuar enviando los datos para las computadoras por medio de los servicios postales, pero examinar periódicamente el progreso técnico en materia de "transmisión de datos". Examinar la política actual de enviar datos del PNUD para ser almacenados y elaborados por el CICE en Ginebra, en relación con la existencia tanto en Nueva York como en Ginebra de una capacidad excedentaria, y estudiar la conveniencia de que una de estas instalaciones funcione sobre la base de "tiempo real". (Véase capítulo V.)

Recomendación 13: Adoptar la norma de verificar las conferencias telefónicas mediante controles administrativos inmediatamente después de terminada la llamada. (véase capítulo VI.)

Recomendación 14: Adquirir un lote de material de radio de banda lateral única (existen ya algunos elementos) que es fácil de manejar y almacenar en lugares estratégicos a fin de utilizarlo, si fuera necesario, cuando las Naciones Unidas reciban una petición de asistencia en caso de desastre o se les invite a enviar una misión de mantenimiento de la paz. Mantener la actual política de las Naciones Unidas de aceptar esas invitaciones sólo si se conviene de antemano que las Naciones Unidas pueden llevar su propio material de comunicaciones. (Véase capítulo VII.)

Recomendación 15: A medida que el sistema de las Naciones Unidas intensifique en el futuro la utilización de líneas arrendadas de télex, será preciso que se aproveche cualquier momento de menor actividad a lo largo de las 24 horas para transmitir por télex el guión de programas grabados de difusión de noticias. En relación con los países en desarrollo, en particular, se deberá tratar con más ahínco de persuadir a las estaciones de radio y de televisión de que utilicen las grabaciones y las películas de las Naciones Unidas que se les envían ahora por flete aéreo y de adaptar los programas a las culturas y actitudes locales. (Véase capítulo VIII.)

Capítulo I

ANTECEDENTES

14. Uno de los primeros temas que figuraban en el programa de la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando inició sus funciones a finales del decenio de 1940 fue la creación de un adecuado sistema de comunicaciones. El análisis de los debates habidos en la Asamblea en aquella época indica que se consideraba necesario que el Secretario General y otros altos funcionarios contaran con posibilidades de inmediata comunicación con los diversos Estados Miembros del mundo, en especial en los casos de emergencia, y que este fin sólo podría realizarse plenamente si las Naciones Unidas disponían de su propio sistema de comunicaciones. También se estimaba que las Naciones Unidas tenían la responsabilidad de mantener informados sobre sus actividades a todos los Estados Miembros y que para satisfacer esta necesidad deberían disponer de una o varias estaciones propias de radiodifusión. Un Grupo de Expertos preparó una propuesta para el establecimiento de un sistema mundial de comunicaciones, pero la Asamblea General se negó a votar los créditos necesarios para su instalación. Sólo aprobó la utilización de los fondos que pudieran obtenerse del presupuesto ordinario para esos fines, autorizando además al Secretario General a solicitar contribuciones voluntarias.

15. Sobre esta base, a finales de los años 40 y principios de los 50, se estableció un sistema de radio de onda corta de muy modesta potencia entre dos puntos fijos, en gran parte para hacer frente a las situaciones de emergencia en las que tuvieran que intervenir las Naciones Unidas en el Oriente Medio, Cachemira y Corea. El sistema de radio de las Naciones Unidas entre dos puntos fijos sigue hoy en día limitado a la misma zona geográfica y va de Nueva York a Ginebra y de allí a Nicosia, Jerusalén y Rawalpindi, y de Rawalpindi a Bangkok y Seúl con algunos "ramales" a medio camino hacia otras ciudades. Con arreglo a los modelos actuales la mayor parte de ese material está anticuado, y se están examinando atentamente las posibilidades de modernizar el sistema o de arrendar líneas de télex, para sustituir parte del presente sistema, cuando así lo justifique el volumen del tráfico.

16. Respecto de la radiodifusión con fines informativos, nunca se llegaron a aprobar los créditos para las inversiones necesarias para las estaciones de radiodifusión, pero durante estos años se han concertado acuerdos para el alquiler de transmisores de onda corta, en condiciones preferenciales, en los Estados Unidos, Suiza, Francia e Italia. Desde estos puntos se difunden noticias una vez por semana a diversos lugares del mundo. Además, las reuniones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad se transmiten en directo mediante transmisores alquilados en los Estados Unidos.

17. Estas informaciones radiales se completan mediante el envío por vía aérea de programas grabados en cinta o disco que se facilitan a unas mil estaciones de radio en 130 países. Para ayudar a desempeñar estas funciones de información, los Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas tienen unas 50 oficinas extra-sede (centros de información) en diversas partes del mundo. Además, en la Sede de las Naciones Unidas se distribuyen comunicados de prensa a los diversos servicios informativos que facilitan información sobre las Naciones Unidas a los periódicos del mundo.

18. El tráfico que discurre por el sistema de terminales fijas de las Naciones Unidas está limitado a cuestiones propias de las Naciones Unidas. Esta limitación está impuesta

por la resolución Nº 26 de la Conferencia de Plenipotenciarios de la Unión Internacional de Telecomunicaciones celebrada en Buenos Aires (1952), basándose en una petición de las Naciones Unidas de que la UIT sancionara la utilización de la red de las Naciones Unidas por los organismos especializados. En la resolución se dispuso que la red entre puntos fijos de las Naciones Unidas no debía ser utilizada por los organismos especializados en circunstancias normales "en competencia con las redes comerciales de telecomunicaciones ya establecidas". De resultas de ello, a partir del 1º de enero de 1954, el Secretario General de las Naciones Unidas retiró su ofrecimiento de transmitir el tráfico de los organismos especializados por la red de Naciones Unidas. Esta resolución fue reafirmada por la UIT en su Conferencia de Montreux en 1965.

19. Aunque estas restricciones se aplican a las cuestiones "corrientes" de los organismos especializados, no se aplican a los mensajes de estos organismos especializados, relativos por ejemplo al PNUD o al PMA, que se consideran cuestiones propias de las Naciones Unidas. Por ejemplo, del tráfico total habido en la red de las Naciones Unidas procedente de Ginebra en 1971, 1.545.980 palabras fueron enviadas por las propias Naciones Unidas; 4.200.050 palabras, o sea más del doble, fueron enviadas por organismos especializados en relación con cuestiones de las Naciones Unidas. De la cifra total correspondiente a los organismos especializados, 1.404.000 palabras fueron enviadas por la sede de la FAO a través de Ginebra, lo que supone el 70% de todo el tráfico de la sede de la FAO en 1971. En cambio, la sede de la OMS envió en 1971 por la red de las Naciones Unidas a través de Ginebra menos del 5% de su tráfico total.

20. Desde fines de 1940 se ha registrado una expansión y una mejora espectaculares de los servicios públicos y comerciales de comunicaciones. Hoy es posible marcar simplemente un número de teléfono para comunicar no sólo con otra ciudad del mismo país sino también con un número cada día mayor de países. En vez de que un muchacho en bicicleta entregue los telegramas, nos podemos suscribir a un servicio de télex, marcar un número en nuestra oficina y enviar directamente el mensaje a la oficina del destinatario, en más de cien países repartidos por todo el mundo, a un costo mucho menor que el de los telegramas ordinarios. En un futuro muy próximo será posible enviar esos mensajes por satélite a la mayoría de los países del mundo. Las cartas que antes se enviaban por barco o por tren ahora van en aviones a reacción. De los 22 puntos de destino de las valijas de las Naciones Unidas procedentes de Ginebra, 17 pueden alcanzarse por vía aérea en un solo día, y los otros cinco en dos días si se utilizan los vuelos más directos. Los vuelos diarios están sustituyendo rápidamente a los vuelos semanales.

21. En el cuadro que a continuación figura se presentan los gastos de los diversos organismos de las Naciones Unidas referentes a los distintos medios de comunicaciones en respuesta a la expresa solicitud de este inspector. Dichas cifras deberán utilizarse con gran cautela. Indican sólo "órdenes de magnitud" y la comparación entre los organismos puede resultar imposible debido a la inexistencia de categorías uniformes de contabilidad. Los datos correspondientes a las Naciones Unidas son particularmente deficientes dado que los gastos relativos al tráfico de telegramas dentro de la red de las Naciones Unidas están distribuidos entre varias cuentas, de las que sólo se presenta una parte. Por otra parte, un porcentaje considerable del costo de los telegramas del PNUD que figura en el cuadro representa reembolsos hechos a las Naciones Unidas por la utilización de su red. De este modo, parece existir una "contabilidad doble" en los datos referentes a las Naciones Unidas y al PNUD. Por último, algunos datos reflejan situaciones especiales, como la transmisión gratuita de gran parte de tráfico de la UIT por determinados servicios públicos de telecomunicaciones. Es evidente que nunca dispondremos de datos comparativos

significativos sobre los costos de las comunicaciones del sistema de organismos de las Naciones Unidas hasta que no se sustituyan los presupuestos de clasificación por objeto por presupuestos por programas o presupuestos de eficacia y hasta que los diferentes organismos del sistema de las Naciones Unidas no adopten en su contabilidad un sistema más uniforme de clasificación.

Cuadro 1
Costos de las comunicaciones (período bienal 1971-1972)
(En dólares de los EE.UU)

Organización	Servicios postales	Teléfono	Cables y Telegramas	Fletes	Total	Porcentaje de los presupuestos totales <u>1/</u> 1971-72
Naciones Unidas <u>2/</u>	1.568.900	1.336.400	579.700	473.000	3.958.000	1,16
UNCTAD	106.000	53.500	74.000	12.500	246.000	1,12
ONUDI	185.000	119.000	152.000	30.000	486.000	1,92
ACNUR	54.000	139.000		12.000	205.000	2,05
Corte Internacional de Justicia	6.500	3.000	2.500	-	12.000	0,39
PNUD <u>3/</u>	724.000	385.000	961.000	37.200	2.107.200	3,15
FAO	1.275.035	281.577	424.703 ^{4/}	181.947	2.163.262	2,32
OIT <u>5/</u>	460.888	123.954	109.001	112.600	806.443	1,19
UNESCO	460.000	278.000	180.000	104.000	1.022.000	1,01
OMS <u>7/</u>	764.000	248.400	129.300	<u>6/</u>	1.141.700	0,65
UIT	28.207	27.034	3.677	<u>6/</u>	58.918	0,32
OIEA	164.500	126.500	13.300	144.700	449.000	1,47
OACI	191.000	116.500	29.900	124.600	462.000	2,21
OCMI	52.600	35.800	12.300	7.300	108.000	3,16
UPU	34.884	27.686	4.930	1.348	68.848	1,45
OMM	112.945	66.283	103.896	16.774	299.898	3,38

1/ Referencias a los presupuestos:

- Para Naciones Unidas, UNCTAD, ONUDI, ACNUR, Corte Internacional de Justicia: documento A/8406
- Para el PNUD: documento DP/L.200
- Para los organismos especializados: documento A/8538.

2/ Sedes, oficina de Ginebra, comisiones económicas, centros de información.

3/ Como no se han podido encontrar cifras comparables en el presupuesto de 1971 se han multiplicado por dos las estimaciones presupuestarias para 1972.

4/ Incluye aproximadamente 30.000 dólares anuales por cables enviados por la red de las Naciones Unidas.

5/ Información suministrada para los años 1970 y 1971.

6/ La UIT y la OMS no incluyen en su presupuesto ni detallan separadamente los gastos por fletes.

7/ Sede de la OMS exclusivamente.

22. De los antecedentes expuestos se sigue que los temas que figuran a continuación serán las principales cuestiones que se examinarán en este estudio:

a) Organización interna de las comunicaciones. Las valijas, las cartas por vía aérea, los telegramas y las conferencias telefónicas son distintos medios de comunicación que compiten entre sí cada día más señaladamente. ¿Deberá dejarse, como en el pasado, que quien escoja el medio de comunicación en una situación dada sea un determinado funcionario? La acertada decisión variará según los países y según el alcance y el contenido de la comunicación. ¿De qué manera será posible aplicar de un modo sistemático los conocimientos especializados a este proceso de adopción de decisiones? Esta y otras cuestiones conexas, tales como el control de los costos, se examinarán en el capítulo II.

b) Organización de las comunicaciones en el sistema de las Naciones Unidas. ¿Está justificada la existencia de la actual red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas? ¿Qué cambios cabría considerar? ¿Están justificados los servicios conjuntos de valija en ciudades en las que reside más de una organización de las Naciones Unidas? ¿Son adecuadas las actuales disposiciones organizacionales para hacer frente a las necesidades de comunicación de los diversos tipos de situaciones de emergencia? Estas cuestiones se estudiarán en el capítulo III.

c) Servicios postales. ¿Qué directrices deberían adoptarse respecto de los diversos métodos: valija postal, correo aéreo regular y correo aéreo urgente? ¿Deberá la periodicidad de la valija depender del costo de los telegramas y de las conferencias telefónicas? ¿Existe algún medio práctico de fomentar el uso de la correspondencia en vez de telegramas? ¿Qué puede hacerse para aumentar la eficacia y seguridad de las valijas? Estas cuestiones se examinarán en el capítulo IV.

d) Telegramas. ¿Deberá intensificarse el empleo de líneas arrendadas de télex? ¿Deberá controlarse más estrictamente el envío de telegramas mediante una intensificación del uso de las cartas de "tipo telegrama"? ¿Cuáles serían las consecuencias del empleo de satélites para las comunicaciones telegráficas cotidianas? ¿Deben incluirse en la futura planificación de las comunicaciones disposiciones para los circuitos de transmisión electrónica de datos? Estas cuestiones se examinarán en el capítulo V.

e) Teléfono. ¿Qué resultados han obtenido las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con sus procedimientos de control de la utilización del teléfono? ¿Indican los registros de las llamadas telefónicas una marcada necesidad de "comunicación instantánea" de los altos funcionarios de las Naciones Unidas con lugares del mundo en situaciones de peligro? Estas cuestiones se analizan en el capítulo VI.

f) Situaciones de emergencia y servicios de comunicaciones de las Naciones Unidas. ¿Cuáles son las necesidades del sistema de las Naciones Unidas en materia de comunicaciones en el caso de situaciones de urgencia? ¿Conviene distinguir entre socorro en caso de desastre y actividades de mantenimiento de la paz? ¿Como se puede hacer uso de las posibilidades que ofrece el Representante Residente del PNUD

y sus servicios de comunicaciones? ¿Qué pruebas existen de que sean insuficientes los actuales servicios de comunicaciones de que pueden disponer las Naciones Unidas en situaciones de emergencia? ¿Puede justificarse el empleo de los satélites para las comunicaciones? ¿Con qué fines? Véanse las consideraciones que figuran en el capítulo VII.

g) Actividades de información. ¿Ha demostrado la experiencia que las Naciones Unidas puedan encomendar a los servicios internacionales de noticias la difusión mundial de la información sobre las Naciones Unidas? En caso negativo ¿existe otra posibilidad práctica? ¿Deberán y podrán ampliarse los programas actuales en directo de las reuniones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad a otras partes del mundo además de Norteamérica? ¿O no sería un medio más práctico una distribución más rápida de grabaciones en banda o en discos a otras partes del mundo? Esta y otras cuestiones conexas se examinan en el capítulo VIII.

Capítulo II

ORGANIZACION INTERNA Y GESTION DE LAS COMUNICACIONES

A. Antecedentes

23. La inspección de ciertas actividades de las Naciones Unidas, como su red de comunicaciones, sus servicios de imprenta o la operación de las computadoras, resulta una experiencia desalentadora. Parte muy importante de los gastos correspondientes a esas actividades se encuentra "enterrada" en otras cuentas. Muchos usuarios consideran, en efecto, que tales actividades son "gratuitas" en la medida en que no entrañan gastos concretos para el presupuesto de su propia división o de su departamento. De ello resulta inevitable un derroche de recursos. El presupuesto de las Naciones Unidas contiene cifras que inducen a error porque en ellas se subestiman a menudo los verdaderos costos de esas actividades, presentándose de un modo que imposibilita un análisis a fondo por parte de la CCAAP y de la Quinta Comisión de la Asamblea General. A menos que se pase de un presupuesto de las Naciones Unidas de clasificación por objeto a un presupuesto por programas o de eficacia, es difícil concebir cómo se podría aplicar a estas actividades un pleno y racional control financiero. En este capítulo se sugieren algunos cambios concretos en la práctica presupuestaria referente a las comunicaciones que supondrían un efectivo progreso hacia la presupuestación por programas.

24. Ha habido en el pasado una tendencia a dar por supuestos y no conceder importancia a los servicios de comunicaciones, a situar el despacho de la valija, la centralita de teléfonos y las máquinas de télex en partes alejadas del edificio, a tratar esos servicios como actividades diferentes y casi inconexas entre sí y a dotarlos de un personal de nivel relativamente bajo que muy pocas veces ve a sus jefes. En estos últimos tiempos se ha registrado cierta tendencia en algunos sectores del sistema de las Naciones Unidas a agrupar más estrechamente estas actividades y a asignar al personal de nivel más elevado una función más activa de control.

25. La insuficiente atención prestada en el pasado a las comunicaciones puede explicarse probablemente del modo siguiente:

a) Casi todas las personas con las que me entrevisté durante esta inspección opinaban que las comunicaciones no planteaban serias dificultades en el desarrollo de las operaciones de su organización. Si un funcionario no estaba satisfecho del servicio de valija, por ejemplo, siempre podía recurrir al uso de telegramas, de llamadas telefónicas, o del correo aéreo. Al menos una de estas posibilidades funciona bastante adecuadamente para satisfacer una determinada necesidad de comunicación;

b) Los funcionarios de las Naciones Unidas expresaron en general la opinión de que tenían cosas más importantes que hacer que dedicarse a la ingrata y laboriosa tarea de eliminar las palabras superfluas del texto de un telegrama, velar por el cumplimiento de las normas que aconsejan un empleo más intensivo del correo aéreo, o llamar la atención a un subordinado por sostener una conversación telefónica demasiado larga con Nueva York;

c) A los funcionarios de las Naciones Unidas no les preocupa mayormente reducir al mínimo el costo de las comunicaciones, ya que ese costo se incluye entre los de los servicios comunes y no se traduce por lo general en cupos de estricta observancia en los presupuestos de cada departamento. Además, si se trata de telegramas enviados por la red de las Naciones Unidas relativos a asuntos del PNUD, éste paga, por lo general, esos gastos sin imponer ninguna restricción presupuestaria efectiva a los organismos de ejecución.

26. Un examen de las posibilidades de reforzar las comunicaciones de las Naciones Unidas pone de relieve que podrían introducirse ciertas mejoras fundamentales si se tomaran las medidas adecuadas para perfeccionar las disposiciones estructurales internas de este servicio. A continuación se enumeran las bases en que se funda esta conclusión.

B. Consideraciones fundamentales que interesan a la organización de las comunicaciones

27. Para una organización mundial como las Naciones Unidas, el problema de determinar cuál sea el mejor modo de transmitir un mensaje dado a un país X o de ponerse en comunicación con dicho país no debería dejarse enteramente al criterio del empleado de que se trate. Hay que tomar disposiciones estructurales para hacer uso de los conocimientos especializados en el proceso de adopción de decisiones.

28. Por ejemplo, si el circuito de télex a un determinado país no es automático, pueden transcurrir a veces horas y hasta más de un día antes de que se establezca la comunicación con la parte interesada en dicho país. Lo mismo cabe decir de los servicios telefónicos. Si no existen circuitos de cables o comunicación vía satélite con un país, sino sólo radio de alta frecuencia, la calidad de la transmisión telefónica a larga distancia será mala y habrá que depender principalmente de los telegramas. Puede ocurrir que el sistema postal de un país sea excelente, incluida la distribución del correo a las diferentes ciudades dentro de su territorio, con lo que se tendría la oportunidad de utilizar el correo aéreo urgente en lugar de los poco frecuentes servicios de la valija. También puede ocurrir que el sistema postal de un país sea deficiente, con pérdidas de correspondencia hasta de un 25% (dato tomado de un informe sobre un determinado país, redactado por el Representante Residente del PNUD). En algunos casos, una llamada telefónica internacional de tres minutos cuesta menos que un telegrama de cincuenta palabras o que un mensaje por télex de tres minutos. En otros países sucede lo contrario. En algunos casos, el télex es aún más económico que las cartas. En los cuadros II, III y IV se presentan ejemplos de costos comparativos tomados al azar (con exclusión de los costos de arrendamiento del equipo y de personal).

Cuadro II
De Londres a Ginebra
(En dólares de los EE.UU.)

Modo de comunicación	25 palabras	50 palabras	Observaciones
Por telegrama ordinario	3,26	6,53	
Por telegrama (cartas)	1,63	3,26	
Por télex	0,10	0,21	7,5 segundos por 0,0261 dólares
Por correo aéreo	0,13	0,13	Para certificación o tarifa de urgencia, agréguese 0,52 dólares
Por teléfono (de central a central)		1,41	Tarifa mínima de 3 minutos
Por teléfono (de persona a persona)		2,35	" " " " "

Cuadro III
De Londres a los Estados Unidos
(En dólares de los EE.UU.)

Modo de comunicación	25 palabras	50 palabras	Observaciones
Por telegrama ordinario	4,57	9,14	
Por telegrama (carta)	3,59	5,72	
Por télex	5,87	5,87	Tarifa mínima por 3 minutos 5,87 dólares
Por télex vía Ginebra	1,10	2,21	7,5 segundos cuestan 0,0261 dólares más la tarifa de Ginebra a Nueva York de 0,04 dólares por palabra
Por vía aérea	0,20	0,20	Para certificación o tarifa de urgencia agréguese 0,52 dólares
	Tarifa mínima de 3 minutos		
Por teléfono (de central a central)		5,87	
Por teléfono (de persona a persona)		10,44	

Cuadro IV
De París a varios países
(En dólares de los EE.UU.)

País	Teléfono-3 minutos de persona a persona	Telegrama-40 palabras cartas nocturnas	Télex-3 minutos (unas 120 palabras)
Perú	13,16	16,40	9,99
Nueva York	13,38	6,00	2,52 (1 minuto)
India	10,01	9,60	9,99
Cuba	16,66	10,80	9,99
Japón	13,16	16,40	9,99
Reino Unido	0,31 (1 minuto)	3,60	0,30 (1 minuto)
URSS	5,38	4,80	1,69
Australia	13,10	14,00	13,33

29. A lo largo de los años, las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han ido acumulando información especializada sobre las diferentes posibilidades de comunicación con diversos países del mundo, pero esos datos suelen estar, por lo general, en la memoria de algunos empleados y no han sido recogidos por escrito ni organizados de forma que puedan proporcionar orientación a los usuarios de las comunicaciones en otros sectores de la Organización.

30. De la situación expuesta anteriormente se desprende la conveniencia de crear un centro de supervisión que se encargaría de la oficina de correos, del centro de telecomunicaciones o su equivalente y de los servicios telefónicos. Esa oficina iría recopilando los datos sobre comunicaciones y clasificándolos por países bajo una forma que los hiciera utilizables por los demás empleados, recomendaría a las autoridades superiores normas aplicables a esta materia, proporcionaría, a petición de los interesados, asesoramiento sobre una comunicación concreta y fiscalizaría las actividades de la organización relativas a las comunicaciones.

31. Algunos de los organismos especializados de más reducidas dimensiones dentro de las Naciones Unidas han señalado que el volumen de sus comunicaciones con muchos países no bastaba para establecer una base sólida sobre la que se apoyara una política adecuada en materia de comunicaciones con esos países. Varios funcionarios de las Naciones Unidas expresaron la esperanza de que si alguno de los organismos más importantes recopilaba los datos referentes a los servicios de comunicaciones en diversos países, los demás organismos pudieran tener acceso a esa información para completar los limitados datos de que disponían. Incluso para estos organismos más pequeños se sugiere también que los servicios de correos, teléfonos y telégrafos dependan de una oficina supervisora. Sólo de esta manera se aumentarán las probabilidades de mejorar el servicio y reducir los gastos.

32. Si se realizara, un panorama detallado de las comunicaciones en diversos países del mundo por esas oficinas centrales de supervisión podría servir de orientación para establecer las prioridades de asistencia al desarrollo. La sede del PNUD, así como la UIT y la UPU, tendrían interés en contar con datos que les ayudaran a determinar cuáles son los países que mayor necesidad tienen de reformar su sistema de comunicaciones.

33. Aunque la creación de una oficina central de supervisión servirá para despejar el camino para otras mejoras, tal medida no resolverá plenamente el problema de mantener bajos los gastos de comunicación. Varios funcionarios me han informado que sus jefes ejecutivos amenazaban con reducir los presupuestos de algunos de los servicios a menos que éstos restringieran el volumen de sus comunicaciones telefónicas y telegráficas, pero que hasta ahora nunca habían puesto en práctica esas amenazas. En consecuencia, el costo de las comunicaciones ha ido aumentando con los años más rápidamente que el presupuesto en conjunto. He comprobado las cifras de uno de los grandes organismos especializados, encontrando que, durante los tres o cuatro años últimos, el presupuesto de comunicaciones había aumentado con una rapidez doble a la del aumento del presupuesto total.

34. Es poco probable que se restrinja debidamente el uso de telegramas y conferencias telefónicas, a menos que los jefes de los diferentes servicios se responsabilicen de no exceder un cupo específico de gastos de comunicaciones. Por lo general, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas establecen estos cupos como parte del mecanismo de presupuestación, pero rara vez los respetan. Una excepción notable es la OIT, que se ha visto obligada a imponer severas restricciones fiscales de carácter general durante los dos últimos años. Cuando recientemente visité la sede de la FAO, esta Organización mostraba también una tendencia a adoptar cupos fijos de gastos de comunicaciones. Estos dos organismos, sin embargo, son una excepción a la regla.

35. Las cifras de gastos del PNUD en materia de comunicaciones son las que muestran la más grave inexistencia de un control de los costos. Tras largas discusiones con los funcionarios de los organismos de ejecución, considero que esta situación se debe en gran parte a dos factores:

a) La sede del PNUD paga a la Sede de las Naciones Unidas directamente los telegramas relativos a cuestiones del PNUD que por la red de las Naciones Unidas envían los organismos de ejecución, de modo que estos organismos no experimentan ninguna restricción fiscal respecto al envío de dichos telegramas;

b) Existe una convicción muy arraigada entre los funcionarios, formulada por casi todas las personas con las que hablé sobre este asunto, de que "si no se envían telegramas no se recibirá nunca una respuesta de la sede del PNUD. Las cartas son una pérdida de tiempo".

36. Opino que la primera medida para controlar los gastos de comunicación derivados de las cuestiones pertinentes al PNUD es suspender el pago por separado a la red de las Naciones Unidas de los telegramas enviados por los organismos de ejecución de los proyectos del PNUD. En otras palabras, los futuros pagos del PNUD a los organismos de ejecución por concepto de "gastos generales" deberá englobar todos los gastos de las comunicaciones que hayan efectuado las sedes de estos organismos en relación con los asuntos del PNUD.

37. Más concretamente, propongo que, en el futuro, los organismos de ejecución del PNUD paguen a la Sede de las Naciones Unidas el costo de los telegramas que envíen por la red de comunicaciones de éstas. Este cambio puede ir o no acompañado de un aumento del reembolso porcentual del PNUD a los organismos de ejecución por concepto de "gastos generales", ya que se trata de una cifra negociada que no se basa estrictamente en datos sobre costos. Además, los efectos monetarios de esta propuesta sobre los presupuestos de los organismos de ejecución serán mucho menores de lo que cabría esperar debido a la proyectada reducción de las futuras tarifas por palabras de los mensajes enviados por la red de las Naciones Unidas. El problema clave será lograr ciertas restricciones presupuestarias que influyan sobre el volumen del tráfico en la red de las Naciones Unidas.

Capítulo III

ORGANIZACION DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LAS COMUNICACIONES

A. Antecedentes

38. Desde 1946 se viene hablando de una red mundial de telecomunicaciones para el sistema de las Naciones Unidas. Al plantear esta cuestión a funcionarios de las Naciones Unidas en el curso de este estudio, solían responder inmediatamente que "una red de las Naciones Unidas para su uso por todas las organizaciones no es posible a causa de las objeciones de la UIT". Es decir, esos funcionarios se referían a la resolución 26 mencionada en el capítulo I, que limita el empleo de la actual red de las Naciones Unidas a los asuntos propios de éstas. Se insistía además en que, en todo caso, la actual situación financiera de las Naciones Unidas no permite abrigar la esperanza de que, en un porvenir próximo, se pueda financiar una red ampliada y modernizada para las telecomunicaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas.

39. En años recientes, la red de las Naciones Unidas ha perdido parte del apoyo de que gozaba dentro del sistema de las Naciones Unidas. Ha habido enérgicas y continuadas quejas por haberse distribuido ampliamente en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en Ginebra copias de telegramas relativos al PNUD enviados a través de esa red. Tal situación ha contribuido a que los organismos especializados contraten por separado servicios de télex. Además, resulta ahora más barato el envío de mensajes por medio de esos servicios de télex que utilizando algunos sectores de la red de las Naciones Unidas, situación que obliga a reexaminar la estructura de precios de la red (0,04 dólares por palabra entre Nueva York y Ginebra, y 0,07 dólares por palabra entre Ginebra y el resto de la red) y que ha llevado a la firma de un contrato de arrendamiento de una línea de télex entre Nueva York y Ginebra que puede ser utilizada por todos los organismos de las Naciones Unidas. Por último, el equipo de la red está quedando anticuado y necesita ser modernizado para mejorar la calidad de los servicios, especialmente en dos aspectos: adquisición de emisoras de radio cuya frecuencia de transmisión pueda cambiarse haciendo girar un botón sin necesidad de modificaciones que exigen 24 horas, y de antenas giratorias en vez de antenas fijas (la antena utilizada para transmitir a Rawalpindi está en realidad dirigida hacia Karachi).

40. Por otra parte, una red de comunicaciones independiente propia de las Naciones Unidas sigue contando con el decidido apoyo de ciertos funcionarios que estiman que no puede confiarse enteramente en un servicio público o comercial de comunicaciones, dado que, en casos de emergencia, dichos servicios pueden quedar interrumpidos o retrasar, por razones políticas, la transmisión de mensajes de las Naciones Unidas.

41. Hay muy pocas cosas en este capítulo que no estén incluidas también en los restantes capítulos. El propósito ha sido recoger en un solo lugar un resumen de la información y de las ideas, etc., sobre estas cuestiones incluidas en otras partes de este informe y que parecían pertinentes para investigar en qué medida el sistema de las Naciones Unidas debiera formar un todo en relación con las actividades de comunicación o, por el contrario, actuar las organizaciones separadamente.

B. Consideraciones

42. De un examen detenido de la situación que reflejan las opiniones anteriormente resumidas se desprende que son importantes los siguientes factores:

a) el volumen de las comunicaciones telegráficas entre Nueva York y Ginebra y entre Ginebra y Roma y París ha alcanzado probablemente un nivel en el que la actual red Nueva York-Ginebra debiera ser reemplazada por líneas arrendadas de télex que enlacen Nueva York, Ginebra, Roma y quizá París. Esas líneas arrendadas serían más económicas que la actual red de las Naciones Unidas, permitirían una recepción de mejor calidad (por cable o por satélite) entre Nueva York y Ginebra, y no estarían sujetas a las restricciones de la resolución 26 de la UIT. (Después de iniciado este estudio, se ha firmado un contrato de arrendamiento de una línea arrendada entre Nueva York y Ginebra, que entró en vigor el 3 de agosto de 1972.);

b) el volumen de las comunicaciones telegráficas por la red de las Naciones Unidas entre Ginebra y Nicosia y Jerusalén, y probablemente Rawalpindi, no parece ser suficientemente elevado para justificar el arrendamiento de una línea de télex, incluso teniendo en cuenta el incremento de tráfico originado por la inaplicabilidad de las cláusulas restrictivas de la resolución 26 a una línea arrendada de un servicio público. Sin embargo, los datos sobre costos recogidos para esta inspección por la OMS indican que el costo de un servicio regular de télex sería algo menor que el costo de la actual red de las Naciones Unidas al este de Ginebra. (La OMS no utiliza la red de las Naciones Unidas para los mensajes del PNUD enviados al este de Ginebra.) Por otra parte, se reconoce que, a menos que las líneas de télex sean enteramente "automáticas", los mensajes podrían enviarse más rápidamente a través de la red de las Naciones Unidas y su transmisión sería posible durante las 24 horas del día;

c) en los últimos años se ha producido una espectacular expansión de los servicios públicos y comerciales de telecomunicación, expansión que es probable que continúe. Sólo unos 15 países de un total de 140 carecen todavía de servicios internacionales de télex. Hacia fines de 1974, la mayor parte de los países tendrá acceso a estaciones terrestres que operen vía satélites comerciales. La calidad de la transmisión está mejorando asimismo rápidamente debido a la continua sustitución de las transmisiones por radio de alta frecuencia por las transmisiones por cable y satélite, y merced al empleo cada vez más general de equipo automático". Hoy puede decirse que se ha alcanzado un punto en el que sencillamente ya no hay justificación alguna para proponer una red mundial propia de las Naciones Unidas para sus comunicaciones cotidianas, salvo si se trata del empleo conjunto de líneas arrendadas de télex en los sectores de gran intensidad de tráfico;

d) es opinión firme de altos funcionarios de las Naciones Unidas en Nueva York que debe disponerse de instalaciones independientes de comunicación propias de las Naciones Unidas para las misiones de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, en el supuesto de que las instalaciones de la actual red de las Naciones Unidas se sustituyan por servicios de télex, esas instalaciones deberán mantenerse en disposición de ser utilizadas sin demora para los casos de posibles crisis políticas que

justifiquen el empleo de las mismas. Señalemos que la red de las Naciones Unidas cubre por lo menos la mayor parte de las zonas del mundo en las que, según la experiencia ganada desde la segunda guerra mundial, parece más probable que resulte necesaria la intervención de las Naciones Unidas en actividades de mantenimiento de la paz;

e) los desastres naturales en regiones escasamente pobladas crean la necesidad de comunicaciones de emergencia. La Liga de Sociedades de la Cruz Roja suele ser "la primera en escena" y dispone de cierto número de estaciones móviles de emisión y de recepción para mantener contacto con la sede. Las Naciones Unidas desempeñarán probablemente un papel más importante en lo futuro en la ayuda en las operaciones de socorro en caso de desastre, en colaboración con otras organizaciones de socorro, y debieron aprovechar plenamente para esas actividades los medios de la Oficina del Representante Residente del PNUD. Los resultados de un cuestionario enviado a todos los representantes -al que han contestado alrededor del 80%- señalan que alrededor del 70% de los que contactaron podrían actuar como punto de "retransmisión" para el envío de mensajes desde la zona de desastre a Ginebra y Nueva York, si dispusieran del necesario equipo de onda corta. Varios de los que manifestaron dudas tenían instaladas sus oficinas en edificios del centro de la ciudad y suponían que no se les permitiría montar antenas en el tejado. Otros preveían grandes dificultades para la obtención del permiso correspondiente. Algunos representantes indicaron que el país no disponía de servicio de télex; hay que señalar que el 90% esperaba que, antes de dos años, contarían con un servicio de télex en sus oficinas o podrían utilizar los servicios de télex de otro órgano de las Naciones Unidas (véase el capítulo VII para un más detenido examen de estas cuestiones.);

f) como no hay restricciones para un servicio conjunto de valijas postales para todo el sistema de las Naciones Unidas en ciudades donde tienen su sede dos o más organizaciones, tales servicios integrados existen en lugares como Ginebra y Nueva York. Esos servicios no tienen mucha aceptación, utilizándose en gran medida los servicios de correo aéreo en vez de la valija para aquellos países que cuentan con un servicio postal seguro. La OCMI y el CINU de Londres tenían un servicio común, pero recientemente han decidido separarse. Parece que, a menos que la organización encargada del servicio sea de considerable magnitud, no puede disponer de los medios necesarios para recoger y distribuir el correo, especialmente en una gran ciudad con congestión de tráfico.

C. Conclusiones

43. Las anteriores consideraciones sugieren las siguientes directrices generales para la planificación de comunicaciones comunes por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas:

a) para las operaciones cotidianas corrientes debiera atenderse sobre todo a que cada organismo del sistema de las Naciones Unidas aproveche mejor los servicios públicos y comerciales, y no a la creación de una red del sistema de las Naciones Unidas, salvo en aquellos casos en que el volumen total de las comunicaciones justifique el arrendamiento de líneas de télex para uso común;

b) debiera estudiarse la red actual que se extiende al este de Ginebra hasta Corea, para determinar si por lo menos parte de esa red debiera ser reemplazada por servicios de télex, especialmente en aquellos casos en que se disponga de líneas que sean enteramente automáticas; el equipo de las Naciones Unidas debiera mantenerse como material de reserva para posibles casos de emergencia;

c) debiera distribuirse estratégicamente por todo el mundo equipo de radio de banda lateral única, que es fácil de manejar, para su empleo en las Oficinas de los Representantes Residentes del PNUD y sobre el terreno en caso de desastres naturales graves o de situaciones de emergencia relacionadas con el mantenimiento de la paz. Siempre que fuera posible, se deberían concertar de antemano acuerdos con las administraciones locales para, en caso de emergencia, poder introducir rápidamente el equipo, sin dificultades para el paso de la frontera. Se debieran preparar planes para utilizar ese equipo, con objeto de eliminar la necesidad de utilizar estaciones terrestres móviles, mucho más costosas;

d) debieran adoptarse medidas previas para el empleo de canales de emergencia vía satélite en el caso de que las Naciones Unidas volvieran a encontrarse en la necesidad de llevar a cabo operaciones del tipo de las del "Congo", es decir, que se daría prioridad a las comunicaciones de las Naciones Unidas relacionadas con el mantenimiento de la paz;

e) debieran adoptarse medidas para un servicio de intercambio de listas de direcciones para el envío de material impreso. Más concretamente, una lista de direcciones, que puede ser útil a otras organizaciones, es un subproducto interesante de la venta y distribución gratuita de documentos y publicaciones por los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas. Algunas listas se hallan en forma de ficheros. Otras estarán pronto almacenadas en computadoras. Por ejemplo, el CINU de Londres tiene numerosas direcciones en placas de "Addressograph", que abarcan el Reino Unido y los Países Bajos y que se distribuyen del siguiente modo:

<u>Categorías</u>	<u>Nº de placas</u>
Prensa, parlamentarios y directivos de ANU	495
Prensa, parlamentarios, universidades, etc.	988
Prensa, radio/televisión	62
"Population Newsletter" a periódicos y sociedades	24
"Status of Women Newsletter"	37
Lista de distribución correspondiente al Decenio para el Desarrollo	109
Prensa, radio/televisión y departamentos del gobierno	34
Lista relativa al desarrollo económico	34
Lista para la "Crónica de las Naciones Unidas"	63
Industria, energía/radio/televisión, para noticias preliminares de inversión	536
Información relativa a estupefacientes, destinada a sociedades y revistas médicas	19
Programas de emisiones de radio	15
Lista relativa al medio humano	161
Lista relativa al <u>apartheid</u>	125

Son evidentes las posibilidades de utilización de esas listas por otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

44. Las directrices generales sugeridas más arriba se complementan mediante el examen más detallado de los diversos medios de comunicación contenido en los capítulos siguientes.

Capítulo IV

EL CCRREO

45. Un programa para mejorar los diferentes aspectos de los medios de comunicación del sistema de las Naciones Unidas debiera empezar por el correo (término que en este capítulo comprende las cartas por vía aérea y la valija postal), por tres razones. En primer lugar, la mayor parte de las comunicaciones se envían por correo. En segundo, las cartas suelen ser más baratas que los telegramas y las conferencias telefónicas. En tercero, cualquier programa de acción de la administración para reducir el uso excesivo de telegramas y conferencias telefónicas a larga distancia mediante una mayor utilización de la valija y del correo aéreo está basado necesariamente en la hipótesis de que el correo es un medio de comunicación seguro y económico. Por ello, es importante definir ante todo normas razonables de eficacia para la distribución del correo como término de referencia para evaluar el empleo del telégrafo y del teléfono y adoptar entonces los controles administrativos necesarios para alcanzar esas normas.

A. Tiempo invertido "de oficina de valija a oficina de valija"

46. De las conversaciones preliminares con funcionarios de las Naciones Unidas en Ginebra, resultó muy pronto evidente que no se tenía gran confianza en la valija postal de las Naciones Unidas. Por ejemplo, uno de los organismos especializados enviaba sus cartas urgentes a Nueva York por el correo postal ordinario, y las demás cartas por la valija. Algunos funcionarios del Palais des Nations estaban adoptando la misma práctica con el propio correo oficial urgente de las Naciones Unidas. Se insistió también en que la falta de confianza en la valija era una de las principales causas del frecuente empleo de telegramas.

47. En vista de estas actitudes poco favorables a la valija postal de las Naciones Unidas, especialmente la destinada a Nueva York, llevé a cabo un estudio del servicio integrado de valija postal de las Naciones Unidas establecido en el Palais des Nations de Ginebra. Primeramente fui a la agencia de viajes localizada en las Naciones Unidas para averiguar el tiempo que se tardaría entre Ginebra y los 22 puntos de destino de la valija postal si se utilizaran los vuelos más directos. Se me informó que el tiempo necesario para alcanzar 17 puntos de destino no excedería de un día, y que para los cinco puntos de destino restantes no se necesitarían más de dos días. Sin embargo, con las rutas seguidas actualmente por las valijas se necesita un día para nueve puntos de destino, dos días para cinco puntos de destino, tres días para otros cinco, cuatro días para dos, y cinco días para otros dos. Además de ello, sólo hay una valija a la semana para 12 puntos de destino, dos valijas a la semana para otros dos, tres valijas a la semana para cinco, cuatro valijas a la semana para uno, y cinco valijas a la semana para dos.

48. Aunque la creciente velocidad y frecuencia de los vuelos están alcanzando un punto tal que la valija y el correo aéreo resultan cada vez más capaces de competir con los telegramas en lo que se refiere a tiempo de tránsito, de los datos anteriores se deduce claramente que los horarios de las valijas de las Naciones Unidas no consiguen aprovechar la mayor eficiencia del avión. ¿Hay un error fundamental en la organización del horario de la valija?

49. Para un estudio más intensivo se eligió la valija destinada a El Cairo. Una vez por semana se envía una valija a Beirut, donde se abre; el correo es a continuación reexpedido a Damasco, Jordania y El Cairo. El tiempo total de tránsito para la valija desde Ginebra hasta El Cairo es, pues, de 4 días, aunque se puede volar directamente de Ginebra a El Cairo en pocas horas. Por otra parte, el costo mínimo de una valija directa a El Cairo es de 9 dólares. La cantidad media de correo enviada a El Cairo cada semana es muy inferior a la cantidad a que da derecho ese costo mínimo de 9 dólares. Uniendo el correo destinado a Beirut, Damasco, Jordania y El Cairo en una valija dirigida a Beirut, el costo medio del correo enviado a El Cairo por ese procedimiento resultaría, según una base pro rata y de acuerdo a la información recibida, de poco más de 2 dólares a la semana. El costo adicional de Beirut a El Cairo sería inferior a 50 centavos (sin incluir, al parecer, el costo proporcional de un viaje suplementario al aeropuerto en Beirut). Así, añadiendo tres días al tiempo de tránsito hasta El Cairo, el costo del correo se reduciría de 9 dólares a menos de 3 dólares, es decir, a aproximadamente un tercio del costo del vuelo directo.

50. Ese ahorro parece notable, ¿pero es el cálculo fundamentalmente correcto? Si a causa del largo tiempo de tránsito de la valija (que se envía sólo una vez a la semana), se envían más telegramas y se celebran más conferencias telefónicas cada semana, entonces ese ahorro aparente de 6 dólares puede resultar ilusorio. Quizá fuera más barato y práctico que por lo menos para algunos de los puntos de destino se pensara en valijas postales más frecuentes enviadas en los vuelos más directos para la correspondencia postal, que podrían llevar todas las comunicaciones, salvo las de máxima urgencia.

51. Por ejemplo, cálculos efectuados en Ginebra indican que el telegrama de tipo medio enviado desde Nueva York tiene 75 palabras, y el enviado desde Ginebra, unas 50 palabras. Los cálculos de costos efectuados por la OMS indican que los mensajes que envía a los principales puntos de destino en todo el mundo a través de su servicio de télex cuestan alrededor de 5 centavos la palabra (los telegramas ordinarios cuestan varias veces más). Así, los mensajes enviados por télex desde Ginebra a lugares como El Cairo podrían costar por término medio 2,50 dólares (50 palabras x 5 centavos la palabra). Si se pueden ahorrar tres telegramas a la semana mediante el empleo del vuelo directo a El Cairo, se ahorraría dinero (6 dólares de costo adicional de la valija frente a 2,50 dólares x 3, o sea, 7,50 dólares: costo de tres telegramas). Una conferencia telefónica de tres minutos entre Ginebra y El Cairo cuesta alrededor de 10 dólares.

52. Un factor que complica este análisis es el costo relativo de la preparación de cartas. Las cartas se mecanografían a menudo una o más veces, y el costo de la taquigrafía es elevado. Pero tales costos pueden reducirse mediante un mayor empleo de cartas de tipo telegráfico, como el Foodagram de que se habla más adelante en este capítulo, que no requiere más escritura a máquina que un telegrama.

53. La Secretaría de la Sede de las Naciones Unidas me envió un análisis de las rutas seguidas por las valijas que parten de Nueva York. Los resultados se resumen como siguen:

"A 42 de los 105 puntos de destino se llega mediante vuelos directos; a 47, para los que no hay vuelo directo, mediante transbordo; para los 16 restantes se realizan transbordos, aunque hay vuelos directos."

"Los vuelos directos no siempre se utilizan debido a:

- a) mejor servicio de la línea aérea menor, que en la mayor parte de los casos es la línea nacional del país del destino;
- b) razones de horario: sólo uno o dos vuelos directos a la semana, que no se ajustan a nuestras necesidades;
- c) anterior experiencia de retrasos o extravíos al utilizarse los vuelos directos a esos puntos de destino."

54. Podría añadir que la mayor parte de los informes que me fueron enviados por Representantes Residentes del PNUD sobre los servicios de valija desde Nueva York fueron favorables.

55. Otra posibilidad, además del envío más frecuente de valijas postales por los vuelos más directos, es el empleo del servicio postal público. Por ejemplo, la Unión Postal Universal (UPU) no tiene valijas postales, sino que envía todas sus cartas por el servicio postal ordinario. Esa alternativa se examina más adelante en la sección B.

56. Se ha llevado a cabo asimismo una verificación en Ginebra y Roma para determinar si correspondía a la realidad el tiempo de tránsito calculado para las valijas entre los puntos de destino. Por ejemplo, un estudio reveló que el tiempo de tránsito real de todas las valijas entre Ginebra y Nueva York, en un período representativo de cuatro meses en 1971, que se suponía ser de un día, era en algunos casos hasta de nueve días. Una causa importante de este muy poco satisfactorio funcionamiento era el hecho de que las sacas de correo no se enviaban en vuelos directos sin escala entre Ginebra y Nueva York.

57. En abril de 1972 se adoptaron medidas para enviar las valijas a Nueva York en vuelos directos; en el siguiente cuadro se señalan los favorables resultados de esas medidas:

Período I - enero al 20 de abril de 1972

<u>Días en tránsito</u>	<u>Nº de despachos</u>
1	14
2	22
3	4
4	1
6	1
8	1
12	1

Período II - 20 de abril a 10 de julio de 1972

<u>Días en tránsito</u>	<u>Nº de despachos</u>
1	29
2	14
3	3
4	1

58. Una verificación análoga realizada respecto a la valija de la FAO a Nueva York reveló que se utilizaban vuelos directos y que el control del tiempo de tránsito desde la oficina de valija en Nueva York era mucho más eficaz que entre Ginebra y Nueva York. Sin embargo, aunque había varios vuelos directos cada día de Roma a Nueva York, en el horario se prevenía el cierre de la valija por la tarde en Roma, la carga de la valija en el avión al final de la mañana siguiente y su recogida tan tarde en Nueva York que no podía abrirse en la sala de valijas de esta ciudad hasta la mañana siguiente. Así, el intervalo desde "oficina de valija a oficina de valija" era de dos días, para un avión que iba "persiguiendo el sol" de Roma a Nueva York y que llegaba a Nueva York sólo dos o tres horas (hora de Nueva York) después de salir de Roma. Parece evidente que un breve estudio serviría para indicar la manera de reducir a un día ese intervalo de sala de valija a sala de valija en ambas ciudades.

59. En resumen, se llega a la conclusión de que: a) es factible establecer controles administrativos para conseguir que se reduzca a un día el referido intervalo para las sacas postales entre Europa y Nueva York; y b) deben revisarse los horarios de las valijas a los países en desarrollo para determinar si en algunos casos podrían adoptarse en vías más frecuentes y más directas, o si debiera hacerse más uso del servicio postal regular para las cartas.

B. ¿Valija o correo aéreo?

60. La valija se utiliza casi siempre para el correo voluminoso -impresos- porque este sistema resulta mucho más económico que el paquete postal. Sin embargo para la correspondencia la elección depende a menudo en primer lugar de la rapidez del envío.

61. Se procuró hacer un análisis del número de vuelos por semana y del tiempo en tránsito de los envíos postales desde Suiza, a base de los datos facilitados por el servicio suizo de correos, telégrafos y teléfonos. De los 22 puntos de destino de la valija que parte desde Ginebra, el servicio postal envía correo por vía aérea cinco o más días a la semana a 17 de ellos y cuatro días a la semana para los otros 5. Para 15 de los puntos de destino se utiliza un vuelo directo. Para seis, hay un cambio a otro avión. Para un punto de destino en Europa se utiliza el ferrocarril. Parece evidente que las cartas enviadas por medio del servicio postal aéreo llegarán a su destino, por término medio, antes que las cartas enviadas por la valija, a condición de que el sistema postal en el punto de destino sea razonablemente eficiente y seguro. En caso contrario, la dificultad puede resolverse a menudo alquilando apartados en los que pueda recogerse el correo a cualquier hora del día.

62. Cuando el servicio postal local es satisfactorio, varios organismos de las Naciones Unidas utilizan el correo aéreo "urgente", que cuesta tres veces más que el correo aéreo ordinario pero que se distribuye más rápidamente no sólo en las capitales sino también en zonas apartadas, en las que están situados muchos expertos de las Naciones Unidas. Las cartas de tipo telegráfico suelen enviarse urgentes. Ese tipo urgente de mensaje fue iniciado en 1942 por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y estaba reservado exclusivamente a los prisioneros de guerra e internados civiles. Se estableció para compensar los defectos del "correo de prisioneros de guerra". El texto del mensaje estaba limitado a cinco líneas.

63. En la Sede de las Naciones Unidas se estima que la valija es el mejor medio para enviar mensajes confidenciales, no sólo porque es más seguro, sino también porque mucha información confidencial sólo puede comunicarse debidamente en una carta, no en un telegrama.

64. Proponemos, por consiguiente, que en el curso de los dos o tres próximos años los diversos miembros del CAC hagan más amplios ensayos de la eficacia de los servicios postales locales en todo el mundo, utilizando correo aéreo urgente o correo aéreo ordinario (y los aerogramas, más baratos, que ya son aceptados por la mayor parte de las administraciones postales), así como de la utilización de apartados de correos. Se enviarían por valija, como precaución contra el extravío de cartas, copias de la correspondencia importante. La UNESCO ha preparado una lista de países con servicios postales satisfactorios en lo que se refiere al correo aéreo urgente.

C. Valija o flete aéreo.

65. He recibido varias quejas de mal servicio postal para los artículos voluminosos de urgente necesidad, quejas que fueron investigadas con cierto detalle. La causa básica de estas dificultades estriba en el empleo para el envío del flete aéreo en vez de la valija de las Naciones Unidas. El flete aéreo es a menudo mucho más lento que la valija por las siguientes razones:

- a) el flete aéreo está sujeto a comprobación por los funcionarios de aduanas, la valija no;
- b) los paquetes enviados por flete aéreo se acumulan a menudo durante varios días para que se les pueda aplicar una tarifa más baja;
- c) cuando el camión de las Naciones Unidas va al aeropuerto Kennedy a recoger las sacas postales, el conductor llama a la Sede para comunicar la llegada de cualquier paquete a la oficina de una línea aérea; esos paquetes son luego recogidos por otro camión, a veces uno o dos días después. Los camiones que recogen las valijas no recogen nunca los paquetes;
- d) cuando los paquetes enviados por flete aéreo llegan a la oficina de valija, no suelen ser despachados con la misma celeridad que las valijas.

66. El remedio más importante que se desprende del anterior análisis consiste en adoptar las medidas necesarias para que los paquetes realmente urgentes sean puestos en la valija y no enviados como paquetes por flete aéreo. Ello requiere: a) instrucciones escritas respecto al empleo de valijas y flete aéreo; b) un mejor conocimiento por el remitente del correo voluminoso de que debe marcar debidamente los paquetes de verdadera urgencia si desea un servicio rápido; y c) una revisión de los procedimientos para el flete aéreo desde el punto de vista de la eficacia. Tengo la impresión de que el flete aéreo ha recibido menos atención y apoyo que la valija.

D. Empleo de computadoras

67. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden estar investigando las posibilidades de empleo de computadoras para el servicio postal. En el anexo III se presenta un resumen de los planes de la UNESCO para dicho empleo.

E. Informes de gestión

68. Todas las organizaciones de las Naciones Unidas han realizado intentos de control de costos y de llevar un registro de los mismos. Sin embargo, esos registros no suelen ser analizados con regularidad como base para cualquier modificación necesaria, sino que simplemente se acumulan en los archivos para su ocasional examen. Es decir, que son casi inexistentes los informes sistemáticos de gestión respecto a las comunicaciones, especialmente desde el punto de vista del control de funcionamiento así como del control de gastos. La oficina de valija y el centro de telecomunicaciones suelen estar situados en lugares apartados, y sus actividades se toman, más o menos, como cosa natural. Los "controles" han consistido en gran parte en circulares enviadas una o dos veces al año instando a todos a no utilizar el teléfono y los telegramas cuando el asunto se puede resolver por carta. Aunque el organigrama muestra una línea continua que va desde el centro de comunicaciones hasta un funcionario bastante importante, es probable que ese funcionario no tenga noticia de cuántas valijas se retrasaron el mes anterior, ni lleve registros que muestren cuántas conferencias telefónicas a gran distancia celebran empleados no autorizados para ello, ni haya fijado metas de eficacia ni visitado la sala de correo en varias semanas.

69. Recientemente, en esa pacífica escena que acabamos de describir han irrumpido bruscamente los programas "de choque" de varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, destinados a hacer frente en común a la crisis financiera causada, sobre todo, por la devaluación del dólar, programas que incluyen medidas para reducir el costo de las comunicaciones. He observado, sin embargo, que hasta ahora quizá no haya más de dos organizaciones de las Naciones Unidas que hayan establecido normas de eficacia en el sector de las comunicaciones, dado por escrito instrucciones para corregir defectos, u ordenado que se envíen a funcionarios superiores informes sistemáticos de gestión que no tengan carácter meramente informativo sino que requieran acción. El simple conocimiento de que esos informes llegan a los altos niveles de la administración puede tener un efecto beneficioso sobre la eficacia de las operaciones. Sencillamente, si la administración estuviera vigilante no podría suceder que una saca postal tardara ocho o nueve días en llegar desde Ginebra a la oficina de valija de Nueva York.

F. Incentivos para el uso del correo

70. La explicación más frecuente para justificar el envío de telegramas en aquellos casos en que una carta parecería tan indicada y mucho más barata, es que el destinatario considera más urgente contestar a un telegrama que a una carta. Un estudio realizado por encargo del PNUD en 1968 estableció que el tiempo medio empleado para redactar una contestación y firmar una carta era de ocho días y que el tiempo correspondiente a un telegrama era de cinco días. Algunos organismos especializados han tratado de resolver este problema empleando impresos que se rellenan como un telegrama (por ejemplo, el "Foodagram" de la FAO), pero que se introducen en un sobre y se envían por correo.

71. Dudo mucho de que el mayor retraso en la contestación de cartas pueda explicarse principalmente mediante ese aspecto psicológico. Igual importancia tiene quizá el hecho de que las cartas suelen utilizarse con más frecuencia en aquellos casos en los que se requiere más trabajo para preparar la contestación, y en los que las cuestiones planteadas tienen menor urgencia y no necesitan una contestación inmediata. De todos modos, creo que la manera más práctica de estimular el uso de las cartas es dar mayor rapidez y seguridad al correo adoptando las medidas señaladas anteriormente en este capítulo.

72. Algunos organismos especializados van gradualmente reconociendo las posibilidades que como medio de reducir los gastos ofrece la carta de "tipo telegrama", como el "Foodagram" de la FAO. Por ejemplo, esos breves mensajes requieren mucho menos trabajo de mecanografía y menos cambios que obligan a escribir el mensaje de nuevo; además, son más fáciles de redactar por los funcionarios de las Naciones Unidas que tienen que utilizar su "segundo o tercer idioma". Otro ejemplo es el de la UNESCO, que ha establecido una dependencia central en la que se decide si los mensajes serán enviados en forma de telegramas o de carta de "tipo telegrama", lo que permite un efectivo control administrativo del excesivo uso de telegramas. Se señala también que cuando la OIT se vio obligada a efectuar importantes reducciones en su presupuesto, la reducción de la asignación para telegramas se reflejó casi inmediatamente en un mayor empleo de la carta "tipo telegrama" de la OIT.

73. El anexo I es una copia del UNESCOGRAM a que se alude en el párrafo anterior. El anexo II es un resumen muy interesante de la experiencia ganada por la OIT con su ILOGRAM.

74. El brusco aumento de las tasas postales en el curso del último o de los dos últimos años ha causado considerable preocupación, sobre todo en lo que se refiere al costo del envío de documentos y publicaciones. Se me ha sugerido que debiera pedirse a la UPU que considerara la posibilidad de solicitar a las autoridades postales que concedieran el privilegio de franquicia a los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Esa propuesta y otras análogas me llegaron demasiado tarde para discutir las con la UPU.

75. En el informe de un consultor sobre comunicaciones, redactado recientemente para la FAO, se da gran importancia a la tendencia del personal a ir retrasando la preparación de una comunicación hasta que se considera necesario telefonar o enviar un telegrama. Se observó, por ejemplo, que la correspondencia de salida y los mensajes parecían acumularse siempre en las mesas de los altos funcionarios para la firma en la tarde del viernes. Así, parte de la solución puede encontrarse en un programa de formación o enseñanza para estimular al personal a planificar su trabajo de modo que puedan utilizarse cartas sin sobrepasar el plazo disponible.

Capítulo V

TELEGRAMAS

A. Antecedentes

76. La red de las Naciones Unidas, que se extiende desde Nueva York a Seúl (Corea), es un sistema de radio de alta frecuencia (HF) exclusivamente para telegrafía. La transmisión en altas frecuencias está influida por las condiciones de propagación en la ionosfera, las cuales cambian según la hora del día y la estación, y dependen asimismo del ciclo undecenal de las manchas solares. Para asegurar la satisfactoria operación del sistema, es preciso seleccionar frecuencias adecuadas a las condiciones de propagación en un circuito dado y en un momento también dado. Aun así, se producen ocasionalmente "tempestades magnéticas" capaces de causar la total interrupción de las radiocomunicaciones de alta frecuencia durante períodos que pueden durar hasta cuatro o cinco horas.

77. Como consecuencia de esos factores bien conocidos, la actual red de las Naciones Unidas presenta inconvenientes ya que sus estaciones emisoras de Ginebra no están diseñadas para efectuar los rápidos cambios de frecuencia que exigen las condiciones de propagación reinantes. En los modernos aparatos de HF, la frecuencia de emisión puede modificarse sencillamente haciendo girar un botón; pero para cambiar dichas frecuencias en los aparatos de las Naciones Unidas se necesitan unas 24 horas. Además, las antenas rómicas que se usan en Ginebra son muy imperfectas, especialmente la que se emplea para las emisiones a Rawalpindi, que en realidad está orientada hacia Karachi. Según el asesoramiento que he recibido, dichas antenas debieran sustituirse por otras del tipo logaritmo-periódico giratorio.

78. Los problemas de propagación mencionados pueden evitarse mediante la transmisión por cable submarino o terrestre. Además, tales problemas son menos graves si se utiliza la transmisión a frecuencias ultraelevadas (VHF). Desgraciadamente, sobre este tipo de transmisión influye la curvatura de la Tierra, y las ondas de VHF, a diferencia de las de alta frecuencia, no pueden salvar las barreras montañosas. Este problema puede superarse por medio de un sistema de transmisión denominado "de visibilidad directa", que se compone de una serie de antenas entre la estación de emisión y la de recepción, de manera que desde la cima de cada antena se pueda divisar la de la siguiente. Sin embargo, este sistema exige instalaciones e instrumental considerables y muy costosos en las estaciones de retransmisión. Otro medio de superar el problema que plantea la curvatura de la Tierra es la transmisión vía satélite. Tal tipo de transmisión es casi tan eficiente como la realizada por cable y evita casi todas las dificultades que se encuentran en las transmisiones de altas frecuencias.

79. Sin embargo debe subrayarse que un servicio automático de télex en el que se emplean modernos aparatos de transmisión de altas frecuencias no supone un método anticuado de telecomunicación para telegramas. Los mensajes se transmiten con toda efectividad. Así, los barcos que navegan por los océanos utilizan todavía la transmisión de altas frecuencias para mantenerse en comunicación con sus bases. La principal razón para el uso de cables y de satélites es mejorar la calidad de las transmisiones telefónicas a larga distancia. Además, sólo los satélites suministran hoy un medio práctico para la transmisión transoceánica a larga distancia de programas de televisión.

80. Mientras se realizaba este estudio, las Naciones Unidas han firmado un contrato (3 de agosto de 1972) para el alquiler de una línea de télex entre Nueva York y Ginebra reservada para el uso exclusivo de las organizaciones de las Naciones Unidas que operará durante 24 horas al día utilizando cables submarinos y terrestres; dicha línea sustituirá el sistema actualmente en uso entre esas dos ciudades. La velocidad de transmisión será de 100 palabras por minuto, o sea, más del doble de la actual, con lo que se obtendrá la capacidad de transmisión adicional necesaria para hacer frente al incremento de tráfico (10% anual) experimentado en años recientes. Este contrato cuenta con mi plena aprobación, ya que servirá para superar totalmente las diversas limitaciones técnicas del presente sistema de las Naciones Unidas para la transmisión entre Nueva York y Ginebra, y supondrá al mismo tiempo ciertas economías. La nueva línea será utilizada por todas las organizaciones de las Naciones Unidas, no quedando limitada exclusivamente al tráfico de las Naciones Unidas permitido de acuerdo con la resolución 26 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

B. Modernización de la red de las Naciones Unidas

81. ¿De qué manera pueden las organizaciones de las Naciones Unidas derivar para sus operaciones cotidianas las máximas ventajas de la moderna tecnología en la esfera de las telecomunicaciones? Más concretamente, ¿qué medidas conviene aplicar en la actualidad respecto a la red de las Naciones Unidas entre Ginebra y Seúl?

82. Una investigación indicaría probablemente que gran parte, cuando no la mayoría, de los telegramas que hoy envían las organizaciones de las Naciones Unidas utilizando los sistemas públicos y comerciales -es decir, fuera de su propia red- se transmiten por medio de cables o satélites. Resulta, en efecto, que las organizaciones de las Naciones Unidas utilizan en considerable medida la más moderna tecnología de comunicaciones, excepto en el caso de los mensajes que se envían por la red propia.

83. Las posibilidades de modernización de la red de las Naciones Unidas entre Ginebra y Seúl parecen ser varias:

a) renovación del equipo gastado. El proyecto de presupuesto de las Naciones Unidas para el próximo ejercicio fiscal incluye créditos para iniciar la renovación del equipo gastado perteneciente a la red de las Naciones Unidas. Este programa de renovación del equipo servirá para reducir los gastos de mantenimiento y disminuir las probabilidades de averías, aumentará la capacidad del sistema mediante una inversión mínima de capital, y servirá para mejorar la calidad de la transmisión hasta el nivel mínimo necesario para su utilización para el envío de telegramas.

b) sustitución de toda la red de las Naciones Unidas por un servicio de télex. La Administración de las Naciones Unidas tiene plena conciencia de que los servicios de télex son más baratos que el costo actual de la red de las Naciones Unidas de 4 centavos por palabra de Nueva York a Ginebra y de 7 centavos de Ginebra en dirección este. La vieja red de las Naciones Unidas no puede competir, desde el punto de vista del precio, con otros servicios existentes. La línea arrendada de télex destinada a operar entre Nueva York y Ginebra significa un primer paso muy

acertado para disminuir costos y aumentar la calidad de la transmisión, dentro de un sistema del que pueden hacer uso todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Ello debiera ir seguido inmediatamente de un estudio para determinar qué volumen de tráfico justificaría el arrendamiento de un sistema de circuitos en duplex para las comunicaciones cotidianas entre los puntos de mayor concentración dentro del conjunto de organizaciones de las Naciones Unidas. El examen preliminar por mí realizado del tráfico actual y potencial entre los diversos puntos de la red de las Naciones Unidas, más Roma y París, indica que el volumen de tráfico entre dos o tres de dichos puntos puede hallarse ya muy próximo al valor que justificaría tal arrendamiento. Además, las economías obtenidas con la línea Nueva York-Ginebra servirían para financiar el arrendamiento de un circuito a un centro de Europa, aun cuando no se alcanzara el mencionado valor, debido a las economías y facilidades que entrañaría un sistema plenamente automático de código y conmutación que enlazase todas las sedes de las organizaciones. Según mis informes, si se intenta explotarlo plenamente, sería posible diseñar un sistema de circuitos en duplex para el tráfico entre los centros más importantes de las Naciones Unidas, atendiendo a las siguientes consideraciones:

- i) el establecimiento en esas cuatro o cinco estaciones centrales locales de conmutación y estaciones de control de tráfico que permitieran la distribución de dicho tráfico a los oportunos receptores, ya se hallen éstos localizados en el mismo o en diferentes edificios;
 - ii) la posibilidad de conectar, en las estaciones individuales de control de tráfico, máquinas automáticas de copia (mimeógrafos y similares) para transmisiones de facsímil mediante su registro en cinta;
 - iii) el posible uso de cinta de ocho niveles (alfabeto Nº 5 normalizado) para la entrada "fuera de línea" de la computadora (comparable en su velocidad al correo ordinario pero no a la transmisión de datos en línea);
 - iv) la posible incorporación de transmisión de voz o de comunicaciones telefónicas a larga distancia dentro del circuito interorganizaciones arrendado.
- c) obtención de canales libres Naciones Unidas vía satélite. Mediante el establecimiento de su propia red de transmisiones vía satélite, el sistema de comunicaciones de las Naciones Unidas sería menos vulnerable a interferencias durante la transmisión de mensajes procedentes de países que experimenten disturbios políticos. (Por ejemplo, durante una crisis política un país puede suspender temporalmente los servicios de télex.) Además, la transmisión transoceánica a larga distancia de programas de televisión sólo es posible por medio de satélites.

84. Se recomienda que de esas tres posibilidades se lleve a la práctica la b) en tanto que objetivo a plazo mediano, pero que, al mismo tiempo, las Naciones Unidas inicien desde ahora la realización de la posibilidad a) para aquellos puntos de retransmisión dentro de la red que menores probabilidades presenten de ser sustituidos en un futuro próximo por un sistema télex en arrendamiento o por un servicio normal de télex. En aquellos puntos de la red en los que las instalaciones de las Naciones Unidas se están sustituyendo por otras de télex, el viejo instrumental debe mantenerse como material de

reserva para su uso en casos de emergencia que afectasen a las Naciones Unidas en dichos puntos. La posibilidad b) se considera un medio más práctico y económico de utilizar plenamente la moderna tecnología en el dominio de las comunicaciones que la alternativa c), permitiendo además el uso de tal tecnología, sobre una base integrada y a un costo mínimo, al conjunto todo de organizaciones de las Naciones Unidas.

85. Se ha planteado la cuestión de hasta qué punto es lógico mantener en reserva equipo de comunicaciones perteneciente a las Naciones Unidas y realizar al mismo tiempo el gasto que supone arrendar una línea o un servicio de télex, dado que se necesita aproximadamente el mismo personal para hacer funcionar los aparatos de télex y el instrumental de las Naciones Unidas. Ese planteamiento no tiene en cuenta el muy considerable costo anual del mantenimiento del actual material de las Naciones Unidas; el costo de modernizar dicho material y de aumentar su capacidad para hacer frente al 10% anual de incremento de tráfico, costo que se ha calculado en unos 400.000 dólares; los costos de arrendamiento en algunos lugares; y otros costos tales como los de suministros. Sería necesario realizar estudios de costos y beneficios para determinar qué puntos de la red cumplen actualmente las condiciones que justificarían que se les aplicase la posibilidad b). Evidentemente tales estudios debían llevarse a cabo antes de realizar una importante inversión de capital para la modernización del equipo actual.

C. Estadísticas de tráfico

86. Las estadísticas básicas sobre el tráfico de cables transmitido en 1971 por el Centro de Retransmisión de Telecomunicaciones de Ginebra aparecen en el anexo V. El volumen total ha experimentado un incremento promedio anual de aproximadamente el 10% durante los últimos años.

87. Debe notarse que el número total de palabras transmitidas de Ginebra a Nueva York es casi de 7 millones, y el de palabras transmitidas de Nueva York a Ginebra de más de 5 millones y medio. Dicho volumen resulta considerablemente superior al necesario para justificar el arrendamiento de una línea de télex entre esos dos puntos.

88. Los cálculos preliminares sugieren que el tráfico de comunicaciones entre Ginebra y Roma ha alcanzado ya o es incluso superior al que justificaría la consideración de la conveniencia de pasar de la suscripción a un servicio de télex al arrendamiento de una línea de télex para las comunicaciones de las Naciones Unidas entre esos dos puntos. Un estudio más detallado puede indicar la existencia de similares condiciones fuera del área geográfica a que presta servicio la red de las Naciones Unidas, especialmente al tráfico entre París y Ginebra.

89. El número total de palabras transmitidas de Ginebra a Rawalpindi es de un poco más de 2 millones, y el de Rawalpindi a Ginebra de más de 2.700.000 palabras. Dicho volumen es muy superior al que justificaría el arrendamiento de una línea de télex dentro de Europa, pero, debido a la gran distancia, no entre Ginebra y Rawalpindi. La transmisión por una línea arrendada por las Naciones Unidas de casi todas las comunicaciones que la OMM, OIT, UNESCO y FAO envían a Asia sudoriental y aún más allá utilizando servicios comerciales no añadiría probablemente mucho más de 300.000 palabras a los totales de 1971 transmitidos por la red de las Naciones Unidas entre Ginebra y Rawalpindi.

90. Las tarifas de las líneas arrendadas de télex para las regiones extraeuropeas están estructuradas de tal modo que permiten un costo menor si la transmisión se hace a la mitad o a un cuarto de la velocidad normal. Debe notarse además que recientemente se ha puesto en órbita sobre Asia sudoriental un nuevo satélite de comunicaciones, por lo que la calidad de las transmisiones por télex deberán mejorar considerablemente en un futuro próximo. No es mi intención proponer que no se lleve a cabo modernización alguna en este momento en la red de las Naciones Unidas al este de Ginebra, pero soy de opinión que se debe realizar cuanto antes un muy cuidadoso estudio sobre los costos y viabilidad de una línea arrendada de télex a Rawalpindi, o de preferencia a Nueva Delhi, para reemplazar el presente sistema de las Naciones Unidas.

91. Un análisis de las estadísticas sobre el tráfico de cables recibidos de diversos puntos del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas no ha revelado una concentración de tráfico en ningún lugar del mundo que pudiera justificar la consideración de modificaciones que fueran más allá de la suscripción individual a un servicio de télex. (Acabo de recibir información de que el arrendamiento de una línea de télex de Nueva York a Santiago (Chile) a la tarifa correspondiente a un cuarto de la velocidad normal parece muy posible en un futuro próximo.)

D. Procedimientos para la utilización de los servicios de télex

92. Si, como arriba se recomienda, se decide ir hacia la introducción general de los servicios de télex, ya sea en forma de suscripción o de arrendamiento de una línea, se deben utilizar las diversas oportunidades que se ofrecen para hacer más estrictos los procedimientos de uso de tal servicio. Por ejemplo, los organismos especializados que utilizan la actual red de las Naciones Unidas en su capacidad de organismos de ejecución del PNUD, han manifestado muy fuertes quejas sobre la propensidad de las Naciones Unidas a distribuir copias de los cables de aquellos organismos con gran liberalidad en la Sede de Nueva York y en Ginebra. La conclusión de un contrato de arrendamiento de una línea de télex entre Nueva York y Ginebra, por la cual pueden transmitirse todas las comunicaciones del conjunto de las Naciones Unidas, hará aún más importante el establecimiento de procedimientos aceptables para los distintos organismos del sistema de las Naciones Unidas aplicables a la distribución de los cables transmitidos por dicho canal.

93. En el caso de que se considerara un uso más extendido de los servicios de télex dentro del sistema de las Naciones Unidas, se debería compilar y tener al día una "Guía de télex", comparable a una guía telefónica, que recogiera los números de télex de todos los sectores de las Naciones Unidas.

94. La OMS ha preparado instrucciones para la transmisión de mensajes por télex comparables a las referentes a la correspondencia por valija, y las ha incluido en su guía telefónica (de hojas intercambiables) para facilitar su consulta. Se recomienda este sistema para su consideración por las demás organizaciones de las Naciones Unidas (véase copia adjunta de las instrucciones de la OMS incluidas como anexo IV). La OIT anuncia que ya ha puesto en práctica esta sugerencia.

E. Transmisión de datos

95. La instalación del Centro Internacional de Cálculo Electrónico (CICE) de las Naciones Unidas en Ginebra ha planteado la cuestión de si debiera realizarse la transmisión de datos -especialmente desde Nueva York- por medio de circuitos de telecomunicación que alimentaran directamente la computadora. He discutido esta posibilidad con un número de bien informados funcionarios de las organizaciones de las Naciones Unidas en Europa, y se me ha señalado que el carácter de las actividades de las Naciones Unidas supone que la utilización de la computadora por sus organismos era tal que no justificaba el costo de un tal circuito de transmisión de datos. El sistema de grabar los datos en cintas y enviar éstas por correo al Centro Internacional de Cálculo Electrónico es suficiente y mucho más económico. La confirmación más elocuente que de esta opinión he recibido fuera de las Naciones Unidas procede de funcionarios de los Estados Unidos destacados en París, quienes me comunicaron que desde 1959 habían venido recibiendo por correo datos para su computadora en dicha ciudad y continuaban convencidos de que no se justificarían los costos suplementarios que supondría la transmisión a su computadora de dichos datos por medio de un circuito de telecomunicación.

96. Un estudio de la situación en Nueva York ha sacado a la luz nuevos factores. El administrador del PNUD prometió hace algún tiempo apoyar plenamente al Centro Internacional de Cálculo Electrónico de Ginebra, por lo que se han enviado regularmente por correspondencia a este Centro grandes cantidades de datos referentes al PNUD, para su inclusión en la memoria electrónica, su tratamiento y su devolución a Nueva York. Al parecer, la manipulación de estos datos por el Centro ha sido muy satisfactoria hasta ahora, aunque se me ha informado de la existencia de inconvenientes retrasos en el reenvío de los datos a Nueva York por cargo aéreo. Los funcionarios de las Naciones Unidas han estudiado esta situación y señalado interesantes posibilidades de mejora. Es de suponer que en el futuro será mínimos los retrasos en el reenvío de los datos a Nueva York.

97. Existen, sin embargo, consideraciones de más general importancia que exceden el alcance de este informe y que me propongo definir simplemente para facilitar su posterior estudio. Tanto la Sede de Nueva York como Ginebra poseen en sus computadoras suficiente capacidad para manejar los datos del PNUD que en la actualidad son tratados por el CICE en Ginebra. La idea originaria era que tanto el PNUD, como los diversos organismos de ejecución del PNUD en Europa hicieran uso común del CICE en beneficio mutuo. Pero hasta ahora sólo una parte de los organismos de ejecución en Europa se han comprometido a participar. Si esta situación continúa, ¿no debiera el PNUD considerar la posibilidad de tratar sus datos en Ginebra o en Nueva York de modo que la localidad que no quedara encargada de esa labor convirtiera el funcionamiento de su computadora a "tiempo real" para realizar así economías? Antes de que se tome decisión alguna sobre la transmisión de datos, parece evidente la necesidad de una previa determinación del uso futuro de los dos centros de computación de las Naciones Unidas, dado que ambos poseen gran exceso de capacidad.

98. Recibo asimismo información de que los utilizadores de servicios de transmisión de datos en los Estados Unidos experimentan aún ciertas dificultades de orden técnico, cuyo volumen depende en parte de que la información se envíe "en línea", o "fuera de línea". Por lo menos una persona bien informada ha aconsejado que las Naciones Unidas deben proceder con gran cautela en esta cuestión y esperar quizás dos o tres años hasta que las dificultades de este sistema de transmisión hayan quedado en gran parte eliminadas.

Capítulo VI

EL TELEFONO

A. Antecedentes

99. Las últimas innovaciones de la tecnología han tenido un efecto particularmente notable en la mejora de la calidad de las conferencias telefónicas. La extensión de la red de cables submarinos ha permitido establecer un servicio de alta calidad con muchas regiones. La transmisión de la voz a través de los satélites, que pronto será posible en la mayoría de los países, ha tenido importancia especial para muchos que antes dependían de la radio de alta frecuencia, método que tiene sus limitaciones para la transmisión de la palabra.

100. Aunque las conferencias telefónicas como medio de comunicación están mejorando notablemente en los países en desarrollo, en particular cuando se puede marcar directamente el número del destinatario, es probable que la calidad de los servicios telefónicos en algunas ciudades de ciertos países desarrollados no sea tan buena como hace varios años. Han llegado hasta mí muchas quejas sobre el tiempo que se tarda en obtener conferencias internacionales en Europa.

101. Una comparación del costo de las conferencias telefónicas, telegramas y télex muestra que las llamadas telefónicas tienen un costo competitivo respecto de los demás medios de comunicación y a menudo resultan más baratas. No es adecuado comparar el costo de una llamada telefónica de tres minutos con el costo de un mensaje por teletipo, por ejemplo. En una sola llamada telefónica el mensaje llega al destinatario y se recibe una respuesta. Si se envía un telegrama o un télex, debe esperarse, por lo general, una respuesta, de modo que con frecuencia es necesario comparar el costo de una sola llamada telefónica con dos o más telegramas o mensajes por télex.

102. Las conferencias telefónicas resultan cada vez más fáciles de establecer a escala mundial y no son tan caras como se suele suponer. Además, las llamadas telefónicas establecen una relación entre las dos partes, relación que no puede conseguirse con un telegrama ni incluso con una carta. Sin embargo, el teléfono tiene también algunos inconvenientes graves. Las dos partes que establecen una comunicación deben ser capaces de hablar la misma lengua, y estar disponibles al mismo tiempo para concertar la llamada, lo que supone una limitación innegable para la comunicación entre este y oeste, ya que las horas de oficina sólo coinciden durante un corto período del día. Además, un funcionario de Ginebra puede llamar a otro de Nueva York, sin aviso previo, para tratar de una cuestión sobre la que este último no ha recibido instrucciones, de modo que la llamada no resultará muy rentable. Se pueden enviar fácilmente copias de las cartas y telegramas a otras partes interesadas, pero en cambio no se pueden enviar copias de las llamadas telefónicas. Por último, como por lo general no queda constancia escrita de una llamada telefónica, hay más probabilidades de que surjan malentendidos sobre lo que se dijo o se acordó.

B. Política general sobre el uso de los teléfonos

103. Tengo la impresión de que la mayoría de los organismos del sistema de las Naciones Unidas consideran las conferencias telefónicas como un medio de comunicación muy costoso

que únicamente debe usarse en los casos más urgentes, para el que sólo están autorizados los funcionarios superiores. Además, en algunos sectores de las Naciones Unidas parece predominar la idea de que los funcionarios de la máxima categoría deberían disponer de una "comunicación instantánea" con cualquier parte del mundo, sobre todo en casos de grave urgencia.

104. De las conclusiones que figuran en este estudio se desprende que una política estable sobre el uso de los teléfonos deberá tener en cuenta para el futuro los siguientes aspectos:

- a) deberá considerarse que una conferencia telefónica no es más que un medio de comunicación, que se justificará según el caso, y no una forma lujosa de comunicación de que sólo pueden disponer los funcionarios de las categorías más elevadas;
- b) las conferencias telefónicas se prestan especialmente al abuso, por lo que su utilización deberá estar sujeta a un control muy estricto;
- c) deberán compilarse información clasificada por países indicando los puntos en los que las conferencias telefónicas resultan relativamente baratas o representan un medio de comunicación mucho más eficaz que los sistemas telegráficos no automáticos;
- d) no es necesario tomar medidas especiales como la instalación de "teléfonos rojos" para hablar con algunos de los funcionarios de Estados Miembros de las Naciones Unidas desde la oficina del Secretario General ni en ningún otro sector del sistema de las Naciones Unidas.

C. Controles administrativos

105. Como se ha dicho, las llamadas telefónicas se prestan a los abusos. Una llamada particular puede hacerse pasar como una llamada oficial. Una llamada que debería haber durado tres o cuatro minutos dura mucho más del doble de ese tiempo. Una conferencia telefónica sobre una cuestión que no sea urgente podría haberse sustituido perfectamente por una carta. Se hacen varias llamadas durante una semana, de persona a persona, que podrían haberse establecido principalmente sobre la base de oficina a oficina mediante acuerdos previos, y así sucesivamente.

106. En el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas se encuentran dos enfoques distintos del problema del control de las conferencias telefónicas, que se exponen a continuación:

1º: Lista de personas autorizadas a hacer llamadas. Sólo estarán autorizados a utilizar las conferencias telefónicas un cierto número de altos funcionarios que figuran en una lista. El personal subalterno sólo podrá hacer llamadas mediante la autorización de sus superiores que aparecen en la lista. Se llevan registros de todas las conferencias telefónicas, compiladas posteriormente cuando la compañía de teléfonos facilita los datos; dichos registros son examinados y certificados por las personas autorizadas que figuran en la lista y se envían al funcionario administrativo competente a quien corresponde el control de este servicio.

29: Control inmediato después de la llamada. Todas las conferencias telefónicas deben establecerse a través de la telefonista de la centralita. No existirá lista alguna de personas autorizadas. Sin embargo, inmediatamente después de una llamada, la telefonista llenará un formulario en el que constarán los datos esenciales de la llamada y lo enviará al funcionario administrativo de la división a que pertenezca la persona que haya pedido la llamada. Tras un estudio al nivel administrativo que se considere necesario, se remitirá el registro de la llamada al funcionario a quien corresponda el control de este servicio.

107. Un análisis de los registros telefónicos puso de manifiesto que el primer método no funciona satisfactoriamente. En algunos casos, más de la mitad de las personas que ponen conferencias telefónicas no están en la "lista". La telefonista carece de autoridad para poner en duda la palabra de un funcionario que dice que llama en nombre de una persona que figura en la lista. El examen oficial de las llamadas efectuadas no se realiza hasta muchas semanas después, cuando se reciben los registros de la compañía de teléfonos, momento en que ese examen carece ya de sentido.

108. El segundo método parece funcionar mejor. Ningún empleado se siente como un "ciudadano de segunda clase" por no figurar en la lista. La posibilidad de poner una conferencia telefónica no se considera un privilegio especial de unos pocos, sino como un medio de comunicación al alcance de todos y determinado por las circunstancias. Como todos saben que se efectúa un control inmediatamente después de terminar la llamada para averiguar si ésta debe clasificarse como particular u oficial, si está justificada y si es de un costo razonable, parecen haberse reducido a un mínimo los abusos en las conferencias telefónicas. La telefonista no se ve en la desagradable situación de tener que fiscalizar los actos de funcionarios de categoría mucho más elevada, sino que se limita a dejar constancia de una llamada en un formulario determinado.

109. Durante mi estancia en París estudié la práctica de las embajadas de uno de los Estados Miembros más importantes de las Naciones Unidas y me informé de que se utilizaba el segundo método. Es evidente que pueden darse variaciones de ambos métodos. Sin embargo, en cuanto al planteamiento general, estoy convencido, por las conclusiones obtenidas en este estudio, de que es preferirle el segundo método.

D. Arrendamiento de líneas telefónicas

110. El contrato firmado recientemente para el arrendamiento de una línea de télex entre Nueva York y Ginebra se eleva a 60.000 dólares anuales. Por unos 150.000 dólares al año podría hacerse extensivo este contrato a comunicación hablada y la transmisión de datos. En la actualidad se está examinando en Nueva York la conveniencia de realizar un estudio de costos y beneficios con miras a determinar si dicho arreglo contractual estaría justificado en un futuro próximo. Creo que ese estudio debe realizarse, pero abrigo muchas reservas sobre la transmisión de datos en un futuro inmediato por las razones expuestas en el capítulo V.

E. Llamadas locales

111. La mayoría de los organismos del sistema de las Naciones Unidas han abandonado en gran parte los intentos de controlar las llamadas telefónicas locales. Cada organismo parece haber pasado por las siguientes etapas:

- a) se advierte que el número y el costo de las llamadas locales ha aumentado enormemente durante los dos o tres últimos años y que las secretarias pasan demasiado tiempo hablando por teléfono con sus amistades, especialmente cuando el jefe está fuera de la oficina;
- b) se "bloquea" parte de los teléfonos para que no puedan efectuarse llamadas fuera del edificio. Las secretarias y otros empleados averiguan cuáles son los teléfonos que no están bloqueados y hacen cola para usarlos cuando el jefe está fuera, dejando abandonada su oficina sin que quede nadie para responder al teléfono;
- c) se estudia la posibilidad de bloquear más teléfonos y se instalan teléfonos públicos suplementarios en el edificio. El problema de los teléfonos abandonados se agudiza cuando el jefe está fuera; la asociación de personal local se queja de que los intentos de controlar las llamadas locales influyen negativamente en la moral del personal, son discriminatorios y a menudo impiden que se hagan llamadas personales urgentes;
- d) a medida que se instalan teléfonos más perfeccionados resulta más difícil, si no imposible, desde el punto de vista técnico, "bloquear" el teléfono de la secretaria sin bloquear el del jefe. Los funcionarios de personal se convencen de que "no vale la pena" todo el esfuerzo de controlar las llamadas locales y se renuncia tácitamente al control de las llamadas.

112. Después de estudiar la experiencia de varios organismos que han tratado de controlar las llamadas locales, no creo que valga la pena defender la opinión contraria a los que sostienen que "no vale la pena".

F. Utilización de computadoras

113. En el anexo VI figura un ejemplo de utilización de computadoras para el control de los gastos de teléfonos.

Capítulo VII

CCMUNICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS EN CASO DE EMERGENCIA

A. Antecedentes

114. La mayor parte de las veces que a partir de 1945 se ha examinado el problema de las comunicaciones de las Naciones Unidas, dicho examen se ha enfocado desde el punto de vista de los casos de emergencia y, más concretamente, de las de carácter político. El argumento de mayor peso que se ha esgrimido es que las Naciones Unidas no pueden depender totalmente de los servicios públicos o comerciales de comunicaciones, sino que deben contar con servicios propios para casos de emergencia. En los últimos años, las discusiones han girado principalmente en torno a la petición del Secretario General de las Naciones Unidas de que se le conceden canales gratuitos en los satélites de comunicaciones.

115. Teniendo en cuenta que la mayoría de los funcionarios cuyas actividades están relacionadas con las situaciones de emergencia son partidarios a ultranza de que las Naciones Unidas dispongan de servicios independientes de comunicaciones, los documentos e informes que existen sobre este tema se centran casi exclusivamente en el tipo de red que las Naciones Unidas necesitarían para tales casos sin examinar apenas, o en absoluto, la disponibilidad y adecuación de los servicios públicos y comerciales para dichos fines. Es, en especial, difícil encontrar bien documentados estudios caso por caso de las emergencias en que hayan intervenido las Naciones Unidas y en los que se describan los problemas de comunicaciones experimentados sobre el terreno, proporcionando así una orientación para la planificación futura.

116. La red actual de telecomunicaciones de las Naciones Unidas fue creada para hacer frente a los problemas de comunicaciones resultantes de las actividades de mantenimiento de la paz en emergencias en el Oriente Medio, Cachemira y Corea a finales de los años 40 y principios de los 50. Esta red aún sigue en pie.

117. Las Naciones Unidas no han desempeñado hasta ahora un papel destacado en la prestación de asistencia en casos de desastres naturales. La Liga de Sociedades de la Cruz Roja, con su red móvil de comunicaciones mundiales, ha sido la primera en presentarse en los lugares en que se ha producido un desastre; las Naciones Unidas han sido sólo uno de los muchos grupos de voluntarios y de organizaciones gubernamentales que han colaborado a la ayuda de recuperación y a las actividades de rehabilitación. En estos últimos meses se ha creado en Ginebra una oficina de las Naciones Unidas para la coordinación del socorro en caso de desastre, que iniciará las actividades futuras de socorro del sistema de las Naciones Unidas en caso de desastre.

118. Aunque en las discusiones sobre las necesidades de las Naciones Unidas en materia de comunicaciones de emergencia se han examinado siempre juntas las actividades de mantenimiento de la paz y de socorro en caso de desastre, una de las principales conclusiones de este informe es la de que estos dos tipos de actividades de emergencia deben ser consideradas por separado. A continuación se exponen los elementos en que se basa esta conclusión.

B. Socorro en casos de desastre

119. En contraste con las "actividades de mantenimiento de la paz" de las Naciones Unidas, que pueden durar muchos años en un sector determinado, los programas de socorro de las Naciones Unidas en casos de desastre tienen por lo normal una duración relativamente breve. Las comunicaciones de emergencia dentro de esos programas sólo se necesitan durante algunos días o, a lo sumo, durante algunas semanas, hasta que se restablecen plenamente los servicios públicos o comerciales. Además, al gobierno local le interesa colaborar en el establecimiento de comunicaciones rápidas con el mundo exterior para transmitir las necesidades de asistencia del país, de modo que parece muy remota la posibilidad de que el gobierno restrinja las comunicaciones de las Naciones Unidas. Por consiguiente, en la planificación de las actividades de socorro de las Naciones Unidas en casos de desastre, éstas no deben subrayar la necesidad de servicios "independientes" de comunicaciones de urgencia, sino tratar de establecer la colaboración más estrecha posible con el gobierno local para hacer frente a esas necesidades de comunicación.

120. Si se desea obtener una planificación válida de las comunicaciones de las Naciones Unidas para socorro en casos de desastre, es preciso tomar medidas distintas a la administración de dicho socorro. La experiencia ha demostrado que no puede depositarse una confianza absoluta en la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o en su equivalente en casos de desastre de cierta envergadura. El gobierno local debe organizarse para asumir la responsabilidad general en caso de desastre. El primer paso será probablemente la creación de un comité de socorro para casos de desastre, entre cuyos miembros figuren el Representante Residente local del PNUD y un representante de la Cruz Roja Internacional. Este Comité supervisará la planificación previa del socorro, se encargará, sobre una base coordinada, de formular una evaluación del socorro necesario cuando ocurra el desastre (en vez de que haya grupos diferentes que hagan evaluaciones contradictorias) y asumirá la supervisión general de las operaciones de socorro. El objetivo final debería ser establecer la infraestructura administrativa necesaria para que los países en cuyo territorio suelen producirse desastres puedan hacer frente a las situaciones de emergencia con un mínimo de asistencia exterior.

121. En Ginebra, las actividades no deben limitarse a la reunión de algunos de los futuros donantes una vez al mes. Los propios donantes, en especial los gobiernos de los Estados Miembros ricos, deberán tener en su organización un punto central oficial que se encargue de las contribuciones para los diversos tipos de situaciones de emergencia. Se concertarán acuerdos previos para la aceptación de la dirección de las operaciones desde Ginebra (probablemente la Cruz Roja Internacional en colaboración con la Oficina del Coordinador del Socorro en casos de desastre), para determinar rápidamente las contribuciones que deberá aportar cada donante, que deberán ajustarse a las evaluaciones de la situación realizadas por el comité nacional de socorro para casos de desastre en el país en que éste se haya producido.

122. Estas propuestas coinciden con los planteamientos preliminares de la Oficina del Coordinador del Socorro en casos de desastre en Ginebra. Se han señalado tres tipos de comunicación necesaria: la primera entre la zona del desastre y el comité de socorro para casos de desastre; la segunda entre este comité y Ginebra; la tercera entre Ginebra y los diferentes donantes.

a) Comunicación entre Ginebra y los donantes: Un examen del estado actual de los servicios públicos y comerciales de telecomunicaciones indica que no se encontrarán dificultades en establecer comunicaciones entre Ginebra y los donantes (la mayoría de los cuales tienen su sede o representación en Ginebra).

b) Comunicación entre Ginebra y el país en que se ha producido el desastre: La Cruz Roja Internacional tiene una serie de radiotransmisores-receptores móviles para comunicaciones orales y que proporcionan un medio de enlace entre sus representantes en la zona de desastre y Ginebra. En algunos casos se ha instalado una estación de retransmisión entre la zona de desastre y Ginebra. Esos servicios permiten la comunicación desde todas las partes del mundo pero, por lo general, sólo durante unas horas del día, cuando las condiciones de propagación de las ondas son relativamente favorables. Además, no están conectados con la capital del país siniestrado. Si el gobierno local, en colaboración con las Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional, se hace cargo de la dirección de las operaciones de socorro, lo que se necesita no es sólo comunicaciones entre la zona de desastre directamente y Ginebra, sino también con un comité local de socorro establecido en la capital, y desde allí a Ginebra. En mi opinión, las comunicaciones sobre cuestiones de socorro en caso de desastre entre la capital y la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación del Socorro en caso de desastre, localizada en Ginebra, deberán ser tramitadas por medio de la oficina del Representante Residente del PNUD. Sobre la base de las respuestas recibidas a cuestionarios enviados a todos los representantes residentes del PNUD (que produjo un 80% de respuestas), cabe afirmar que, dentro de un año o dos, el 90% de las oficinas de los representantes residentes dispondrán de servicios propios de télex o podrán hacer uso de los servicios de télex de otros sectores de las Naciones Unidas. Un control efectuado en la UIT ha puesto de relieve que en estos países que todavía no disponían de servicios de télex existían comunicaciones adecuadas con Ginebra desde un país vecino. De este modo, parece razonable concluir que todas las oficinas de los representantes residentes pueden y deben asumir en un futuro próximo la responsabilidad de determinar qué medidas se necesitan (cuando así sea) para asegurarse de que su oficina pueda servir de estación retransmisora con objeto de comunicar con Ginebra en casos de desastre.

c) Comunicaciones entre la zona de desastre y la capital: El comité local de socorro para casos de desastre propuesto anteriormente determinará si existen servicios locales adecuados para comunicaciones de urgencia desde una zona de desastre con la capital, o si habrá que traer esos servicios de fuera del país. En aquellos países que requieran que el equipo de emergencia proceda del exterior, ese comité puede tomar dos medidas importantes. Primera: facilitar la autorización del gobierno para que las Naciones Unidas y la Cruz Roja puedan importar dicho material, de modo que no se produzcan retrasos a la llegada del material al aeropuerto durante una situación de emergencia. Segunda: si la oficina del Representante Residente no es lugar adecuado para instalar un transmisor-receptor para establecer enlace con la zona de desastre (cuatro representantes residentes han indicado que no se pueden instalar antenas en el tejado de su oficina), el comité deberá buscar otro lugar que se pueda utilizar en caso de emergencia.

123. La sede de las Naciones Unidas en Nueva York posee la experiencia necesaria para saber cuáles son los transmisores-receptores de emergencia más adecuados para su instalación en las oficinas de los representantes residentes y en la zona de desastre,

pudiendo almacenarse ese material en puntos estratégicos del mundo. Es de suponer que serán radiotransmisores-receptores de banda lateral única y de diseño simple, para la transmisión hablada, que no necesiten mucha habilidad para manejarlos y que se presten tanto al socorro en caso de desastre como a las actividades de mantenimiento de la paz (examinadas posteriormente en este capítulo).

124. Otra solución podría ser la compra de una o varias estaciones terrenas móviles. La UIT ha establecido algunas características normalizadas para material transportable de comunicaciones y, en respuesta a una solicitud de la Secretaría de las Naciones Unidas, ha publicado algunas sugerencias interesantes en un documento oficioso sobre la posibilidad de usar una estación terrena móvil, con el material conexo, en las operaciones de socorro en caso de desastre.

125. Proponemos que no se tome en consideración seriamente la idea de adquirir una o varias estaciones terrenas móviles en un futuro próximo para socorro en caso de desastre, por las razones que figuran a continuación:

a) Habida cuenta de la precaria situación financiera actual de las Naciones Unidas no está justificado el costo relativamente elevado de una estación terrena móvil cuando se dispone de transmisores móviles menos costosos y de suficiente eficacia;

b) En todo caso, una estación terrena móvil sólo podrá utilizarse en los países en que se necesite importar material de emergencia en caso de desastre y que estén situados en partes del mundo cubiertas por un satélite comercial. Dentro de un año o dos, casi todos esos países tendrán acceso a una o varias estaciones terrenas fijas y existen muchas probabilidades de que la estación terrena no coincida con la zona en que se haya producido el desastre. De este modo, una estación terrena fija podría utilizarse mediante una conexión con los transmisores móviles, menos costosos, situados en la zona de desastre;

c) Si existe un tendido, los cables submarinos y terrestres proporcionan una transmisión de mayor calidad que los satélites;

d) Teniendo en cuenta las diversas posibilidades de comunicación disponibles durante los primeros días críticos de un desastre natural (transmisor móvil de la Cruz Roja, radiotransmisor de banda lateral única de las Naciones Unidas propuesto anteriormente, embajadas, buques fondeados en el puerto, servicios públicos o comerciales que sigan funcionando) las probabilidades de perder el contacto con Ginebra son muy escasas. Todas las personas con cierta experiencia sobre el terreno de desastres a quienes hemos interrogado han indicado que, con un poco de iniciativa, siempre podían encontrarse medios de comunicación. Las quejas sobre la mala calidad de la transmisión causante de equívocos se han debido, en realidad, en muchos casos a problemas de idioma o de desacuerdo sobre las prioridades y no a una transmisión de insuficiente calidad. En esas circunstancias, una estación terrena móvil constituye un lujo.

126. Los escasos fondos de las Naciones Unidas que cabría invertir en esos servicios de comunicaciones para emergencias, podrían asignarse exclusivamente a la adquisición y almacenamiento de equipos de banda lateral única y material conexo.

C. Actividades de mantenimiento de la paz

127. Tengo entendido que el propio Secretario General y los altos funcionarios relacionados con las actividades de mantenimiento de la paz son firmes partidarios de que, por razones políticas principalmente, las Naciones Unidas dispongan de un servicio de comunicaciones propio para estos fines. Para el mantenimiento de la paz es esencial la absoluta imparcialidad del Secretario General, condición que, según me han informado, no puede cumplirse plenamente si hay que depender de los servicios de comunicaciones de un Estado Miembro. Sería sumamente inapropiado que un inspector de las Naciones Unidas pusiera en tela de juicio el criterio político de los altos funcionarios de las Naciones Unidas. El análisis que figura a continuación se limita a algunos de los problemas prácticos suscitados por este criterio político revelador durante el curso de este estudio.

128. Para evitar equívocos, hay que definir en términos concretos la expresión "actividades de mantenimiento de la paz". Al examinar las necesidades en materia de comunicaciones de emergencia, los altos funcionarios de Nueva York parecen referirse principalmente a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, o sea a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y a las "misiones de observación de las Naciones Unidas". Sin embargo, entre las actividades de mantenimiento de la paz cabría incluir las misiones de información y los representantes especiales del Secretario General. En este capítulo se utilizará la expresión en su acepción más amplia.

129. En contraste con los programas de socorro en caso de desastre, las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se desarrollan a menudo en un ambiente de hostilidad o en circunstancias en que se emiten opiniones diametralmente opuestas sobre cuál sea la auténtica situación en una zona dada. Supongamos, por ejemplo, que las tensiones políticas llegan al punto en que dos o más países rompen sus relaciones amistosas y se convoca el Consejo de Seguridad. Las partes en la disputa presentarán versiones completamente distintas de lo ocurrido y de sobre quien recae la culpa. Es posible que los periodistas ofrezcan también opiniones distintas a las anteriores. En tal caso, el Secretario General no tiene, por lo general, otra posibilidad sino enviar una o varias personas de su confianza a los países de que se trate para averiguar la verdad y para que le mantengan informado por conductos seguros y fidedignos. Es siempre posible que uno o varios de los países interesados traten de interferir en las comunicaciones establecidas con Nueva York a través del sistema de comunicaciones público o comercial, o que varios Estados Miembros se opongan enérgicamente al envío de telegramas a través de una embajada o de un barco anclado en el puerto, en especial si la embajada o el barco pertenecen a un país que se inclina notoriamente hacia una de las partes.

130. Supongamos, como ejemplo, nuevamente, que se ha obtenido un alto el fuego entre dos o más países y que los observadores de las Naciones Unidas se encuentran en ese sector. Las comunicaciones normales, públicas o comerciales, son con frecuencia insuficientes en esos sectores y los observadores deben disponer de un buen sistema de comunicaciones para mantenerse en contacto entre sí por medios seguros, así como de un canal exterior para enviar informes periódicos a la Sede de las Naciones Unidas. A veces es necesario mantener esas líneas de comunicación durante varios años.

131. Si la oficina del Representante Residente se halla en condiciones de hacerse cargo de las comunicaciones de las Naciones Unidas para el socorro en caso de desastre, como se propuso anteriormente en este capítulo, es de suponer que también podría encargarse de las comunicaciones durante las operaciones de mantenimiento de la paz, a menos que se lo impidiera el gobierno local. En algunas situaciones es posible que todas las partes interesadas acepten este procedimiento. Sin embargo, está muy generalizada la opinión de que sería inoportuno que un Representante Residente se viera envuelto en cuestiones tan politizadas como son las operaciones de mantenimiento de la paz, debiendo por ello incluirse en la planificación de las comunicaciones de las Naciones Unidas la posibilidad de que se necesiten otros conductos en ciertas situaciones futuras. Esta misma conclusión puede aplicarse justificadamente a los Centros de Información de las Naciones Unidas.

132. Parece evidente que las Naciones Unidas deben contar pues para sus operaciones de mantenimiento de la paz con un sistema propio de comunicaciones internas. De este modo, la cuestión se reduce a saber si es factible dotar a las misiones de información o de mantenimiento de la paz y a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de servicios independientes de comunicaciones para mantenerse en contacto con la Sede en Nueva York.

133. Los estudios efectuados en el archivo de la Sede de las Naciones Unidas sobre operaciones de mantenimiento de la paz indican que no se ha escrito casi nada sobre los problemas de comunicaciones que han surgido en relación con esas actividades. Los funcionarios de las Naciones Unidas que participaron en ellas a nivel decisorio toman casi por descontado el que las Naciones Unidas deban disponer de sus propios servicios de comunicaciones para las operaciones de mantenimiento de la paz. Se señala que, hace ya muchos años, las Naciones Unidas reconocieron la necesidad de tales servicios independientes cuando se autorizó la creación de la red actual para respaldar las actividades de las Naciones Unidas en el Oriente Medio y en Cachemira. Sin embargo, estos puntos de vista no se apoyan en hechos reales extraídos de documentados estudios de casos que recojan la experiencia adquirida por las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz.

134. A falta de hechos comprobados se ofrecen las siguientes observaciones y cuestiones:

a) el recurso, con mucho, más importante que las Naciones Unidas necesitan para hacer frente a las necesidades en materia de comunicaciones de emergencia presentes y futuras es un personal entusiasta y competente. El funcionamiento de la red de las Naciones Unidas a lo largo de muchos años ha permitido la formación de dicho personal. Dado que se necesitará aproximadamente el mismo personal para la red actual de las Naciones Unidas y para los servicios de télex, la modernización de la red para las operaciones cotidianas, como se propone en el capítulo V, no afectará negativamente a la disponibilidad de ese personal para las futuras necesidades de comunicación en relación con operaciones de mantenimiento de la paz.

b) las Naciones Unidas no sólo tienen y seguirán teniendo el personal necesario para hacer frente a las necesidades en materia de comunicación durante las operaciones de mantenimiento de la paz, sino que además disponen ya de un material de comunicaciones propio, en funcionamiento o en reserva, en aquellas partes del mundo en que la experiencia indica que existe una mayor probabilidad de que sea necesaria la intervención de las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz.

Así, no surgirá la dificultad de tener que obtener un permiso para utilizar transmisores de largo alcance en esas zonas, pues el problema principal se reducirá a instalar, si es necesario, un pequeño transmisor hasta el punto más cercano de la red de Naciones Unidas. Si se sustituye el material de esa zona por servicios de télex para las operaciones cotidianas, se pondrá el material sustituido en situación de reserva, quedando así disponible para utilizarlo en caso de necesidad durante las operaciones presentes y futuras de mantenimiento de la paz.

c) Aunque se puede considerar que la situación está "bajo control" en las zonas en que es más probable que hayan de desarrollarse en el futuro actividades de mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas deberán hallarse en condiciones de instalar servicios de comunicaciones de emergencia, cuando ello sea necesario, en zonas situadas fuera del alcance de la red de las Naciones Unidas. Parece lógico suponer que se dispondrá del personal necesario. Además, ya se han tomado medidas para obtener el permiso de establecer esos servicios en el país. Por ejemplo, no se envía ninguna misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a ningún país a menos que éste lo solicite. Antes de aceptar una invitación, una de las condiciones que exigen las Naciones Unidas es la autorización de traer su propio material de comunicaciones. Esta disposición puede resultar necesaria debido a la falta de servicios de comunicaciones utilizables dentro del país. La insistencia en este requisito está motivada también por la experiencia de las Naciones Unidas, que demuestra que en algunas ocasiones las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que dependían de los servicios públicos de comunicación han tropezado con demoras y retrasos para enviar sus mensajes, por lo que se han visto incapacitadas para desempeñar eficazmente su misión y ello ha redundado incluso en beneficio político o militar del gobierno local. Estas interferencias no se han producido cuando las Naciones Unidas disponían de sus propios medios de comunicación en el país, salvo en circunstancias extraordinarias como las hostilidades de junio de 1967 en el Oriente Medio, cuando el Centro de Comunicaciones de las Naciones Unidas fue invadido varias veces y no se pudo utilizar durante algún tiempo.

d) Se me ha indicado que si una misión de información encuentra, por ejemplo, retrasos en el servicio público de correos, teléfonos y telégrafos para establecer contacto con Nueva York y no existen servicios adecuados de las Naciones Unidas, no es aconsejable, desde el punto de vista político, que altos funcionarios de las Naciones Unidas utilicen los servicios de una embajada o de un barco fondeado en el puerto, aunque el mensaje vaya en clave. Es fácil que se dé una situación en que la aplicación de este principio impida pura y llanamente que la misión pueda ponerse en contacto a tiempo con la Sede de las Naciones Unidas.

e) Los partidarios de la modernización y ampliación de la red propia de las Naciones Unidas subrayan siempre que los altos funcionarios de las Naciones Unidas necesitan "comunicaciones instantáneas" en casos de emergencia. Un examen de un registro representativo de llamadas telefónicas correspondientes a varios organismos del sistema de las Naciones Unidas ha revelado una utilización muy limitada de las conferencias telefónicas a nivel de directores generales. El director general de uno de los mayores organismos especializados declaró que no necesitaba apenas poner conferencias urgentes, añadiendo motu proprio que sólo llamaba por teléfono al director general de otro de los grandes organismos especializados "una vez cada seis meses aproximadamente". Se debe señalar también que los jefes de Estado no

acostumbran a llamarse por teléfono. De un modo similar, si el Secretario General de las Naciones Unidas tiene que despachar algún asunto urgente con un Estado Miembro, el procedimiento usual es ponerse en contacto con el jefe de la misión de dicho país ante las Naciones Unidas en Nueva York. (Un examen de las llamadas telefónicas del Secretario General durante un período representativo confirma esta observación.)

D. Conclusiones

135. El análisis contenido en este capítulo apunta a ciertas conclusiones de carácter general, especialmente desde el punto de vista de la planificación financiera, expuestas a continuación:

- a) Es un poco pronto para saber si la proyectada ampliación de la función de las Naciones Unidas en las actividades de socorro en casos de desastre llegará a materializarse efectivamente. Hay que señalar también que las actividades de planificación previa en casos de desastre y las posteriores actividades de rehabilitación no exigen medios de comunicación fuera de lo corriente. Para este estudio sólo reviste importancia el período crítico de desastre propiamente dicho.
- b) En previsión de una posible función coordinadora de gran envergadura de las Naciones Unidas durante el período crítico de desastre, deberán hacerse preparativos para establecer comunicaciones entre la Oficina de las Naciones Unidas para la coordinación del socorro en caso de desastre ubicada en Ginebra y el país que ha sido víctima del desastre, utilizando para ello la oficina del Representante Residente del PNUD. Deberán depositarse algunos transmisores-receptores de banda lateral única en puntos estratégicos para que los puedan utilizar, en caso de necesidad, los representantes residentes como material suplementario de los transmisores móviles de la Liga de Sociedades de la Cruz Roja. Esta distribución de transmisores deberá hacerse a una escala muy limitada durante el próximo o los dos próximos años, hasta que se conozca mejor cuál ha de ser el futuro papel de las Naciones Unidas en relación con el socorro en casos de desastre.
- c) La experiencia demuestra que las misiones de observación y las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben disponer (y de hecho disponen) de sistemas propios de comunicaciones internas. Existen en la actualidad dispositivos de las Naciones Unidas para facilitar las comunicaciones externas de estas misiones con la Sede en Nueva York. Deberá proseguirse el programa de modernización de la red de las Naciones Unidas, como se propone en el capítulo V, para que las misiones de los observadores puedan hacer uso en caso necesario de estos servicios. Proponemos, sin embargo, que las misiones presentes y futuras de observación de las Naciones Unidas utilicen la red de éstas independientemente de que el material sea el propio de las Naciones Unidas o equipo de télex, ya que el material de las Naciones Unidas está siempre disponible, en situación de reserva, para ser utilizado durante los períodos críticos. Se dispondrá de personal de las Naciones Unidas para poner en operación el material de las Naciones Unidas o el télex. En previsión de una posible operación en gran escala "de estilo Congo", deberán asignarse prioridades en materia de comunicaciones a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

d) Para otros tipos de actividades relacionadas con el mantenimiento de la paz, es decir para las misiones de información y para las misiones de los representantes especiales del Secretario General, se sugiere la adopción de una política flexible respecto de las necesidades en materia de comunicaciones. En algunos casos, dada la brevedad de la visita, la calidad de los servicios locales, el probable ambiente de amistad, la existencia de servicios de reserva pertenecientes a las Naciones Unidas, etc., no se tomarán disposiciones para introducir servicios independientes de comunicaciones en ese país. En otros casos, la posible situación local y la urgente necesidad de mantenerse en estrecho contacto con la Sede pueden dictar claramente la necesidad de llevar consigo material móvil de comunicaciones.

Capítulo VIII

ACTIVIDADES DE INFORMACION

A. Antecedentes

136. Aunque a fines de los años 40 la Asamblea General subrayó la necesidad de mantener a todos los Estados Miembros informados de las actividades de las Naciones Unidas, la Secretaría de éstas, al tratar de cumplir esas instrucciones, ha tropezado con obstáculos de cierta importancia. Nunca se han facilitado fondos para un sistema de radiodifusión propio de alcance mundial de las Naciones Unidas. De diversas maneras, los Estados Miembros han dado a entender que no desean que las Naciones Unidas puedan transmitir noticias directamente a la población de sus países en condiciones de escaso o nulo control por parte de los gobiernos respectivos. Además, en muchos de los países en desarrollo sólo una pequeña proporción de la población lee periódicos o puede escuchar las emisiones de noticias por radio.

137. En esas circunstancias, para la rápida difusión en todo el mundo de los comunicados de prensa de las Naciones Unidas se confía en los medios de información, especialmente en las "cinco grandes" agencias internacionales de prensa con sede en el Reino Unido, los Estados Unidos de América, la URSS y Francia. Aunque hay aproximadamente 105 servicios de información de todas las partes del mundo con oficinas en la Sede de las Naciones Unidas, la mayor parte de estas oficinas no están atendidas por un representante del país cuyo nombre figura en la puerta, sino por personal local de Nueva York al que el país en cuestión paga una cierta cantidad por cada noticia de especial interés local.

138. Se facilitan también comunicados de prensa, documentos y publicaciones a las misiones de Estados Miembros de las Naciones Unidas que se hallan instaladas en la ciudad de Nueva York. Sin embargo, la mayor parte de esas misiones no están en condiciones de actuar como eficaz canal de distribución de ese material de las Naciones Unidas en sus países respectivos, por lo que se han establecido en todo el mundo unos 50 centros de información de las Naciones Unidas. Esos centros reciben su información por valija y flete aéreo, no pudiendo, por consiguiente, competir con las agencias de noticias establecidas en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra en lo que se refiere a la rápida difusión de las noticias de actualidad de gran interés.

139. Los Servicios de Información Pública (SIP) de las Naciones Unidas transmiten también por radio noticias una vez a la semana a todas las partes del mundo en 17 idiomas, utilizando emisoras de onda corta arrendadas en condiciones preferenciales en los Estados Unidos, Suiza, Francia e Italia. Esas emisiones son retransmitidas por estaciones de radio locales. Sólo lo que estas últimas retransmiten llega al público. La duración de esas emisiones semanales en un idioma determinado para una región determinada varía de cinco a quince minutos, con algunas emisiones de treinta minutos. Se transmiten también directamente las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad en inglés, francés y español a Europa, América Latina, la mayor parte de Africa y parte del Oriente Medio, a través de emisoras arrendadas en los Estados Unidos. La calidad de la recepción de estas emisiones es muy desigual, según las distancias de las emisoras y la intensidad de las perturbaciones de la ionosfera.

140. Los Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas procuran superar las limitaciones de las emisiones de onda corta mediante el envío por vía aérea de programas grabados en cinta o disco a unos 130 países, para su emisión a través de unas 1.000 estaciones de radio. Cuando se utilizan localmente, esos programas tienen la gran ventaja de una buena calidad de emisión, pero presentan también el inconveniente del retraso de varios días -hasta de una semana- antes de poder ser transmitidos.

141. Existe también información directa por televisión relativa a algunas de las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La medida en que ese servicio es utilizado por las estaciones de televisión depende enteramente de los clientes. Es decir, en la actualidad ese servicio ha de sostenerse por sí mismo, lo que en la práctica significa que sólo pueden efectuarse las transmisiones cuyo costo estén dispuestas a sufragar las estaciones de televisión. La mayor parte de este tipo de programa se ha transmitido para América del Norte. El número de transmisiones vía satélite desde Nueva York, pagadas por las estaciones de televisión de otros países, se indica en el siguiente cuadro:

Año	Número total	Japón	Transmisión a	
			Europa	Países en desarrollo
1965	5	-	5	-
1966	12	1	10	1
1967	56	3	53	-
1968	20	1	19	-
1969	18	-	17	1
1970	20	1	17	2
1971	24	4	17	3
Totales	155	10	138	7

142. Se observará que se han realizado muy pocas transmisiones directas de televisión a países en desarrollo. Esos países no pueden sufragar tales programas, que son muy costosos, y muchos de ellos no tienen siquiera estaciones emisoras en tierra.

B. Consideraciones

143. Durante las visitas realizadas a diversos centros de información de las Naciones Unidas en el curso de los últimos cuatro años en mi calidad de inspector pude comprobar que se reconocía, en general, la gran eficacia de las agencias internacionales de prensa para la difusión de noticias de actualidad por todo el mundo, por lo que los centros de información de las Naciones Unidas no debían tratar de competir con ellas. Sin embargo, en el transcurso del presente estudio sobre las comunicaciones he oído las objeciones opuestas a que se confíe de manera primordial en los servicios internacionales de prensa. En primer lugar, varias personas bien enteradas me han hablado con cierto detalle de la deformación tendenciosa de noticias relativas a las Naciones Unidas. Por ejemplo, cuando hay un debate en el Consejo de Seguridad, sólo se comunican las

observaciones de una de las partes que intervienen en el debate; o bien las observaciones de un orador se resumen de tal manera que se cambia el significado real. Las misiones permanentes de los Estados Miembros en Nueva York reciben los textos completos, y se insta a los centros de información de las Naciones Unidas en los distintos países a que procuren que los medios de información corrijan los errores o deformaciones de las noticias cuando los haya. Algunos funcionarios de las Naciones Unidas desearían que se establecieran vías directas de comunicación de noticias de las Naciones Unidas a los Estados Miembros, a fin de presentar informaciones imparciales, pero se me ha dicho que muchos cuando no todos los Estados Miembros parecen preferir una situación en la que las Naciones Unidas no disponen de una vía directa de información al público de sus propios países, ya que se supone que es más fácil ejercer un control sobre los medios informativos que sobre las Naciones Unidas. Tengo entendido asimismo que el presupuesto total de los SIP no cubriría el 15% del costo de solo uno de los cinco grandes servicios internacionales de información.

144. La segunda objeción oída respecto a los medios de información es que éstos tienden a seleccionar noticias de especial interés para los países industrializados. Por ejemplo, un estudio (aún no terminado) del UNITAR indica que los países desarrollados tienen especial interés en las cuestiones políticas y de seguridad, en los problemas de las finanzas internacionales, la proliferación nuclear y el medio humano; en cambio, los países en desarrollo están más interesados en cuestiones económicas, sanitarias, laborales, agrícolas y comerciales. Recientemente se ha establecido en los SIP un Centro de Información Económica y Social para tratar de intensificar la difusión del tipo de información que más interesa a los países en desarrollo.

145. No recuerdo haber oído ninguna de esas dos críticas de los servicios informativos internacionales mientras visitaba países en desarrollo, pero, por otra parte, no estaba yo investigando a fondo en ese momento las actividades de los SIP. Hay que señalar que los comunicados de prensa de las Naciones Unidas y los documentos de especial interés se facilitan a las misiones de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en Nueva York, para su transmisión por valija diplomática a sus gobiernos respectivos. Además, todo ese material impreso puede encontrarse en los centros de información de las Naciones Unidas en diversas partes del mundo; y se distribuyen a más de 130 países y territorios, para su retransmisión por radio, cintas y discos de las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. Me parece que los Servicios de Información Pública han realizado un esfuerzo muy laudable para conseguir que la información completa sobre lo que sucede en la Sede de las Naciones Unidas esté oportunamente a disposición de todos los Estados Miembros, dentro de los límites que imponen las muy considerables restricciones de sus actividades.

146. Si el guión de los programas grabados para transmisión por radio pudiera enviarse a los Estados Miembros por cable en vez de por flete aéreo, resultaría de más actualidad. Sin embargo, el costo de esos cables sería probablemente prohibitivo, salvo mediante el envío por un servicio arrendado de télex. Por ejemplo, si el volumen del tráfico de las Naciones Unidas entre dos puntos determinados es de tal magnitud que necesita dos o tres horas de transmisión, por término medio, cada día, entonces quizá fuera más barato arrendar para ese tráfico una línea de télex, que puede utilizarse las 24 horas del día sin coste suplementario para el arrendatario. Así, al ampliar las Naciones Unidas su empleo de líneas arrendadas de télex en los próximos años, el material de los programas informativos grabados podría enviarse por esas líneas en los momentos del día en que no se utilice para otros mensajes.

147. La transmisión de los programas de televisión en directo de las Naciones Unidas se halla limitada actualmente a América del Norte, sobre todo. Se ha hablado de la necesidad de extender esas emisiones a otras partes del mundo para complementar los actuales envíos por flete aéreo de películas y material cinescópico de las Naciones Unidas. El interés por esta posibilidad ha sido estimulado en los últimos años por el desplazamiento gradual de los periódicos y de la radio por la televisión como principal medio en los países desarrollados para la difusión de noticias, así como por la utilización de satélites de retransmisión que ofrecen la posibilidad de transmitir a gran distancia e incluso salvando los océanos programas de televisión en directo. He discutido esta cuestión con diversos funcionarios de Europa y Nueva York, habiéndose destacado los siguientes puntos fundamentales en las conversaciones:

a) Las noticias de las Naciones Unidas no son muy apropiadas para la televisión. El procedimiento usual es que el locutor de televisión lea concisos boletines de noticias y que luego, a fin de explotar plenamente el carácter audiovisual del medio, se reserve la mayor parte del tiempo para acontecimientos que pueden ser mostrados en una pantalla de televisión. Desgraciadamente, la mayor parte de los acontecimientos dignos de mención en relación con las Naciones Unidas se producen en su Sede, en Nueva York o Ginebra.

b) El costo de esas emisiones fuera de América del Norte, que en la actualidad ha de ser sufragado por el usuario, sería sumamente elevado. Los programas tendrían que ser adaptados a las culturas y actitudes de las distintas partes del mundo, lo que implicaría considerables gastos de personal en diversos lugares. Además, el empleo del reportaje de televisión en directo o muy actual para la transmisión a ultramar requiere disposiciones muy complejas y costosas de transmisión por satélite o de transporte urgente de películas, cintas de televisión, etc., por medio de aviones. Muy pocos países tienen emisoras de televisión que puedan sufragar esos gastos, salvo en ocasiones especiales.

c) La concesión de subvenciones por las Naciones Unidas haría que muchos países presentaran objeciones a esa competencia de las Naciones Unidas.

d) En las circunstancias actuales, lo más práctico sería: i) dar mucha mayor importancia a la preparación de programas de radio y de televisión adaptados a las culturas y actitudes de diferentes partes del mundo; ii) realizar un esfuerzo más señalado para persuadir a un mayor número de estaciones de radio y de televisión de los Estados Miembros a que utilicen regularmente cintas, películas, etc., de las Naciones Unidas enviadas a sus países por flete aéreo. Hasta ahora no se ha tratado verdaderamente de alcanzar esos objetivos.

C. Conclusiones

a) A primera vista, el mundo parece estar hoy saturado de información acerca de las actividades de las Naciones Unidas. Entre las vías para esa información figuran: i) más de cien servicios de información en la Sede en Nueva York, además de un número considerable en Ginebra; ii) las misiones de los Estados Miembros de las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, que se ven inundadas de documentos y publicaciones; iii) los representantes de los Estados Miembros en gran número de reuniones, seminarios, etc., de las Naciones Unidas (hubo más de 4.000 reuniones el año pasado en Ginebra);

iv) más de 50 centros de información de las Naciones Unidas; v) la distribución gratuita de todas las publicaciones de las Naciones Unidas a unos 1.500 destinatarios en todo el mundo; vi) las emisiones radiales de las Naciones Unidas y distribución de cintas y películas a Estados Miembros para ser empleadas por 1.000 estaciones de radio, etc. Sin embargo, la calidad y objetividad de las noticias que llegan al público dejan a veces algo que desear, y, desgraciadamente, no es posible llegar a la mayor parte de la población de muchos países en desarrollo porque no puede leer periódicos ni tiene posibilidad de escuchar emisiones de radio.

b) Al aumentar el empleo por las Naciones Unidas de líneas arrendadas de télex, debiera pensarse en enviar los guiones de emisiones informativas por esas líneas de télex, en vez de hacerlo por flete aéreo, durante el tiempo en que no se utilicen dichas líneas para otro tráfico.

c) Aunque el perfeccionamiento tecnológico pueda reducir considerablemente en lo futuro el coste de las transmisiones en directo de televisión vía satélite, los esfuerzos encaminados a lograr la expansión de las emisiones de programas de las Naciones Unidas en los próximos años tendrán probablemente que limitarse a persuadir a un mayor número de estaciones de radio y de televisión de los Estados Miembros, especialmente en los países desarrollados, a utilizar con regularidad las cintas y películas de las Naciones Unidas que en la actualidad se envían a sus países por flete aéreo.



ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE
UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION

Place de Fontenoy
75 700 Paris, France

TÉLÉGRAMME / UNESCOGRAMME
CABLE / UNESCOGRAM

Téléphone 566-57-57
Télégraphe Unesco Paris
TELEX 27602 Paris

A : (Nom et adresse télégraphique) / To : (Name and cable address)

Date :

Référence* (à insérer par Registry)
Reference* (for insertion by Registry)

Texte et signature / Text and signature

A nom et adresse complète / To : name and full address

* Prière de citer cette référence dans votre réponse

* Please cite this reference in your reply.

Le numéro de référence sera fixé par la Division du Courrier. La partie figurant sous le pointillé ne sera pas transmise

OBJET (s'il ne ressort pas clairement du texte)

MODE D'EXPÉDITION PROPOSÉ (peut être modifié par la Division du Courrier). Voir Appendice 9 B du Manuel.

LES TÉLÉGRAMMES SONT TRÈS COUTEUX : LEUR USAGE N'EST JUSTIFIÉ QU'EN CAS D'EXTRÊME URGENCE

Unescogramme (express par avion)

Télégramme (fournir justification ci-dessous)

Budget - cocher la case appropriée ORD UNDP

Rédigé par
(Nom dactylographié)

Département Signature

Approuvé par
Signature du Directeur du Département d'origine

Visas (sur l'original seulement)

Département

Signature

COPIES à distribuer pour information

•

•

•

•

Anexo II

UTILIZACION POR LA OIT DEL ILOGRAM COMO MEDIO DE COMUNICACION

1. El ILOGRAM fue adoptado en 1966. Es en realidad una carta aérea urgente (expres) destinada a llamar la atención sobre su urgencia y tiene así un efecto psicológico análogo al de un telegrama, pero con un costo mucho más bajo. Se basa en un método análogo utilizado ya por la UNESCO 1/ y la OMS.
2. Las consideraciones que llevaron a la adopción del ILOGRAM han demostrado en la práctica ser razonables y justificadas.
3. Su empleo ha ido en continuo aumento, como indican las siguientes cifras^{2/}.

<u>Año</u>	<u>Número de ILOGRAMS enviados desde la sede de la OIT</u>
1966	-
1967	3.580
1968	5.920
1969	6.823
1970	9.758
1971	14.322

Además, se ha evitado que el empleo de telegramas aumente en proporción con la mayor actividad de la OIT:

<u>Año</u>	<u>Número de mensajes telegráficos enviados desde la sede de la OIT</u>
1966	11.652
1967	10.157
1968	11.125
1969	12.312
1970	10.561
1971	6.548

1/ La UNESCO da un paso más al asignar a la oficina de expedición la responsabilidad de decidir, teniendo en cuenta los deseos expresados por la sección de origen, si un mensaje debe enviarse como UNESCOGRAM o como telegrama. No parecen ser más que dos o tres al año las reclamaciones por la decisión adoptada.

2/ A partir de agosto de 1970 han intervenido también otras restricciones en el empleo de telegramas; véase el párrafo 7.

4. Se había observado que se enviaban telegramas aun en casos en los que una carta aérea urgente habría llegado al punto de destino a tiempo para permitir la realización de las gestiones deseadas dentro del mismo plazo que si se hubiera enviado un telegrama. El ejemplo más evidente de esto era la inutilidad de enviar telegramas desde Ginebra en viernes, pues el mensaje no llegaría al destinatario hasta que no se reanudara el trabajo en las oficinas el lunes, cuando ya habría llegado una carta urgente por avión. Las mismas consideraciones se aplican a los puntos de destino en Europa occidental y el norte de Africa. Además, un ILOGRAM distribuido como correo urgente puede llegar a los destinatarios en algunos de los últimos puntos de destino incluso antes que un telegrama de madrugada, o una carta-telegrama, que se distribuyen con el correo ordinario.

5. Las instrucciones respecto a los ILOGRAMS recomiendan un estilo telegráfico, lo cual denota urgencia, reduce el tiempo necesario para la redacción y elimina palabras innecesarias. Las cartas, por otra parte, requieren una redacción cuidadosa, sobre todo si se trata de correspondencia oficial con gobiernos y otras autoridades, y plantean asimismo problemas relativos al encabezamiento, fórmulas de despedida y firma, que también llevan tiempo a los funcionarios y secretarías. El ILOGRAM, por consiguiente, sirve para ahorrar tiempo.

6. Los servicios de la OIT sobre el terreno utilizan también el ILOGRAM cada vez más; de la misma manera que los telegramas parecen producir un efecto de bola de nieve, en el sentido de que los funcionarios tienden a contestar a un telegrama con otro telegrama sin pararse a pensar si es necesaria tal rapidez telegráfica, esos funcionarios tenderán a contestar a un ILOGRAM con otro ILOGRAM, evitándose así el gasto de un telegrama.

7. El empleo del ILOGRAM en la OIT ha seguido aumentando en los últimos meses como consecuencia de las severas restricciones impuestas al empleo de telegramas. Es de esperar que el hábito adquirido de utilizar el ILOGRAM en vez de telegramas quede establecido definitivamente.

8. En un principio, el ILOGRAM se enviaba en un sobre con orla roja que ostentaba la mención "ILOGRAM". Cuando se vio que esto causaba extrañeza en algunos países, dejaron de utilizarse esos sobres. Los ILOGRAMS se envían ahora en un sobre ordinario de carta urgente por avión.

9. En ciertos países no existe distribución urgente del correo. Pero en aquellos países en que ese servicio de distribución urgente funciona bien es preferible que el ILOGRAM lleve como dirección la indicación de la calle y número de la oficina correspondiente, a menos que dicha oficina indique que debe utilizarse otro procedimiento como, por ejemplo, el envío a un apartado de correos, de donde se recoge la correspondencia diariamente.

10. Un ejemplo de considerable economía digno de mención es el de los mensajes para recordar a los gobiernos que no han contestado a alguna circular pidiéndoles que facilitaran información u observaciones para una fecha determinada. Antes se enviaban para ello una serie de telegramas. El coste de los telegramas en una serie típica era de 2.775 francos suizos, frente a 140 francos suizos aproximadamente cuando la misma serie de mensajes recordatorios se envía en forma de ILOGRAM.

Anexo III

SISTEMA POSTAL COMPUTERIZADO DE LA UNESCO

El sistema postal está dividido en cuatro partes diferentes:

1. Subsistema de suscripción
2. Subsistema obligatorio
3. Subsistema departamental
4. Subsistema filatélico.

Los cuatro subsistemas son distintos y se utilizan para fines distintos.

1. El subsistema de suscripción

El subsistema de suscripción se ocupa exclusivamente de la distribución de revistas periódicas publicadas por la UNESCO y enviadas a quienes han pagado una suscripción.

Hay que señalar que:

- i) hay diez publicaciones periódicas diferentes,
- ii) hay aproximadamente 250.000 destinatarios que reciben publicaciones del mismo o de diferentes tipos en diferentes idiomas, en un número diferente de ejemplares y por diferentes medios de expedición.

El sistema comprende:

- a) la compilación y mantenimiento de listas de nombres y direcciones;
- b) la impresión de nombres y direcciones en etiquetas para el envío;
- c) la impresión de tarjetas recordando que se acerca la fecha de vencimiento de la suscripción;
- d) la producción de etiquetas con detalles de los destinatarios que se suscriben a través de un agente de la UNESCO;
- e) la producción de etiquetas con detalles de destinatarios que deben recibir números atrasados de una revista;
- f) la producción de una tarjeta especial que se envía a un destinatario cuando su revista ha sido pagada por un donante en calidad de regalo;
- g) la producción de copias impresas de la lista de direcciones;
- h) la impresión de listas estadísticas.

2. El subsistema obligatorio

El subsistema postal obligatorio se refiere exclusivamente a la distribución gratuita de todo tipo de publicaciones, documentos y revistas de la UNESCO, de acuerdo con normas establecidas. Los destinatarios reciben literatura de diferentes tipos en diferentes cantidades, en diferentes idiomas y por distintos medios de expedición.

El sistema comprende:

- a) la compilación y mantenimiento de listas de nombres y direcciones;
- b) la impresión de nombres y direcciones en etiquetas para el envío;
- c) la producción de listas impresas con detalles de todos los destinatarios que figuran en el subsistema obligatorio;
- d) la producción de listas estadísticas.

3. El subsistema departamental

Este subsistema se ocupa exclusivamente del envío de literatura de la UNESCO que depende de los diversos departamentos de ésta.

Hay que señalar que hay aproximadamente 65.000 destinatarios que reciben diferentes tipos de literatura en diferentes cantidades, en diferentes idiomas y por diferentes medios de expedición.

El sistema comprende:

- a) la compilación y mantenimiento de listas de nombres y direcciones;
- b) la impresión de etiquetas con detalles de determinados destinatarios de estas listas;
- c) la producción de tarjetas impresas con detalles de cada nueva adición a las listas, que se utilizan a fines de archivo y referencia.

4. El subsistema filatélico

Las listas filatélicas se utilizan para el envío de sellos e información filatélica distribuida por la UNESCO.

El sistema comprende:

- a) compilación y mantenimiento de listas de nombres y direcciones;
- b) impresión de etiquetas para el envío;
- c) producción de una lista impresa con detalles de cada destinatario, que se utiliza a fines de archivo y referencia.

El subsistema filatélico, que comprende 6.000 destinatarios, está ya en funcionamiento.

El subsistema de suscripción es objeto de ensayo en paralelo con un archivo real de 5.000 direcciones, y su viabilidad técnica debiera quedar establecida a fines de 1972. Si, como es probable, el costo resulta inferior al del método actual, el subsistema entrará en funcionamiento lo antes posible. Sin embargo, quizá no alcance pleno funcionamiento hasta 1975, a causa del problema de financiar el establecimiento de un archivo principal completo y la adquisición del equipo auxiliar.

Para los otros subsistemas -obligatorio y departamental- se ha iniciado ya la labor de programación.

Hay que señalar que durante la preparación del sistema postal se establecieron las bases para la creación, en fecha futura, de un servicio de banco de datos referentes a las personas interesadas en la labor de la UNESCO. Dicho banco de datos comprendería los nombres y direcciones de personas e instituciones con las que puede desear entrar en contacto la UNESCO.

Cada persona (o institución) estaría sujeta a una clasificación completa, de modo que la correspondencia que se ajustase a determinado tipo podría enviarse a ciertos destinatarios seleccionando sus nombres y direcciones en el banco de datos.

•

•

•

•

Anexo IV

HORARIO DE TRANSMISION DIRECTA DE LA OMS POR TELEX

(Válido hasta nuevo aviso)

Los "cables" para los destinatarios indicados en la siguiente lista son enviados normalmente por télex directo. Para que los mensajes se puedan enviar el mismo día deben llegar al Servicio de Correspondencia poco antes de las horas límite indicadas, dando así tiempo para preparar las cintas antes de la comunicación. Los mensajes recibidos después de las horas topes serán transmitidos durante el siguiente día laborable.

<u>Punto de destino y diferencia de hora</u>	<u>Hora límite en el Servicio de Correspondencia</u>	<u>Hora local de recepción en el punto de destino</u>
UNISANTE ALEXANDRIA Una hora de adelanto respecto a la Sede	<u>Una transmisión diariamente a las 10.30</u>	La misma hora, el mismo día
UNISANTE BRAZZAVILLE La misma hora que la Sede	<u>*Una transmisión diariamente a las 11.00</u>	La misma hora, el mismo día
UNISANTE COPENHAGEN La misma hora que la Sede	<u>Transmisión inmediata hasta las 18.00</u>	Unos 10 minutos después
UNDEVPRO KINSHASA (LEOPOLDSVILLE) La misma hora que la Sede	<u>Se transmite vía telecomunicación de las Naciones Unidas hasta las 18.00</u>	Alrededor de dos horas después de la recepción en el Servicio de Correspondencia
UNISANTE MANILA Siete horas de adelanto respecto a la Sede	<u>*Hasta las 18.00 para transmisión diaria a la mañana siguiente alrededor de las 9.00</u>	Alrededor de las 16.00 el mismo día
WORLDHELTH NEW DELHI Cinco horas de adelanto respecto a la Sede	<u>*Hasta las 18.00 para transmisión diaria a la mañana siguiente hacia las 8.30</u>	Alrededor de las 13.00 el mismo día
UNISANTE NEW YORK Seis horas de retraso respecto a la Sede	<u>Transmisión inmediata a partir de las 15.00 hora de Ginebra</u>	Unos 10 minutos después de la recepción en el Servicio de Correspondencia
OFSANPAN WASHINGTON Seis horas de retraso respecto a la Sede	<u>Transmisión inmediata a partir de las 15.00 hora de Ginebra</u>	Unos 10 minutos después de la recepción en el Servicio de Correspondencia

* En la tarde del viernes, las transmisiones de fin de semana se hacen como sigue:

UNISANTE ALEXANDRIA	a las 17.00
UNISANTE BRAZZAVILLE	a las 17.15
UNISANTE MANILA	a las 17.30
WORLDHELTH NEW DELHI	a las 17.00

Los mensajes con direcciones de télex para puntos de destino distintos de los indicados se perforan al recibirlos y se transmiten inmediatamente. Suele recibirlos el destinatario unos diez minutos después de su llegada al Servicio de Correspondencia.

CABLES: Los cables deben llegar al Servicio de Correspondencia no más tarde de las 17.45 horas. Para más información, llamar al teléfono interno 2034.



Anexo V

ANÁLISIS DEL TRÁFICO CABLEGRÁFICO DISCURRIDO POR EL CENTRO DE
RETRANSMISIÓN DE TELECOMUNICACIONES DE GINEBRA EN 1971

Tráfico de salida

<u>a) Red de las Naciones Unidas</u>	<u>Palabras</u>
Tráfico de salida de las Naciones Unidas Ginebra a Nueva York:	1.277.331
Tráfico de salida de Organismos Ginebra a Nueva York:	2.762.647
Retransmitido de Jerusalén a Nueva York:	841.710
Retransmitido de Rawalpindi a Nueva York:	1.856.715
Retransmitido de Nicosia a Nueva York:	155.151
Tráfico de salida de las Naciones Unidas Ginebra a Rawalpindi:	90.133
Tráfico de salida de Organismos Ginebra a Rawalpindi:	903.665
Retransmitido de Nueva York a Rawalpindi:	1.042.989
Tráfico de salida de las Naciones Unidas Ginebra a Jerusalén:	59.860
Tráfico de salida de Organismos Ginebra a Jerusalén:	533.738
Retransmitido de Nueva York a Jerusalén:	858.842
Tráfico de salida de las Naciones Unidas Ginebra a Nicosia:	118.656
Tráfico de salida de Organismos Ginebra a Nicosia:	-
Retransmitido de Nueva York a Nicosia:	273.984
TOTAL SALIDA EN LA RED DE LAS NACIONES UNIDAS	10.775.421
Por consiguiente: Tráfico total de salida de las Naciones Unidas:	1.545.980 = 14,35%
Tráfico total de salida de Organismos:	4.200.050 = 38,98%
Tráfico total de retransmisión:	5.029.391 = 46,67%
Total:	10.775.421 = 100%
<u>b) Salida por sistemas comerciales</u>	
Vía télex:	3.497.221
Vía PTT:	1.082.883
	4.580.104
<u>c) Salida télex interior</u>	
A la oficina del Director General:	1.728.868

Palabras

Total general salida:

a)	Red de las Naciones Unidas:	10.775.421
b)	Télex/PTT:	4.580.104
c)	Interior:	1.728.868
	Total general: 17.084.393

Tráfico de entrada

a) Red de las Naciones Unidas

Entrada Nueva York destino Ginebra:	1.315.240
Entrada Nueva York para retransmisión vía télex o PTT:	2.182.534
Entrada Nueva York para retransmisión a Jerusalén:	858.842
" " " " " " Rawalpindi:	1.042.989
" " " " " " Nicosia:	273.984
" Jerusalén/Ginebra:	508.644*
" Jerusalén para retransmisión a Nueva York:	841.710
" Rawalpindi/Ginebra:	893.522*
" Rawalpindi para retransmisión a Nueva York:	1.856.715
" Nicosia/Ginebra:	115.292*
" Nicosia para retransmisión a Nueva York:	155.151
ENTRADA TOTAL EN LA RED DE LAS NACIONES UNIDAS 10.044.623

Por consiguiente: Tráfico total de retransmisión*: 7.211.925 = 71,80%
Tráfico total de Ginebra*: 2.832.698 = 28,20%
 10.044.623 = 100%

*Nota. Las cifras referentes a los cablegramas con destino a Ginebra y a los de retransmisión desde Ginebra por vía comercial no pueden separarse, debido a que algunos archivos han sido ya destruidos.

b) Recibido por vía comercial

Vía télex:	4.065.056
Vía PTT:	259.091
Total: 4.324.147

Total general de entrada

a)	Red de las Naciones Unidas:	10.044.623
b)	Télex/PTT:	4.324.147
	Total general: 14.368.770

	<u>Palabras</u>
<u>Tráfico total durante 1971</u>	
Salida:	17.084.800
Entrada:	14.368.770
SALIDA + ENTRADA 1971:	<u>31.453.570</u>

- Notas.
1. Todo el tráfico retransmitido se cuenta como de entrada y de salida.
 2. En los datos estadísticos correspondientes a 1971 influyó la operación de las Naciones Unidas de socorro a Dacca. Los datos correspondientes a años anteriores no pueden ser reconstruidos completamente debido a que los archivos de cablegramas han sido destruidos. La comparación con años anteriores no es, pues, posible en lo que al tráfico de retransmisión se refiere.

•

•

•

•

Anexo VI

CONTROL COMPUTERIZADO DE LOS GASTOS DE TELEFONO DE LA OIT

1. La computadora se utiliza para facilitar el control de los gastos de teléfono respecto a todas las conferencias interurbanas e internacionales desde la sede de la OIT; en Suiza, el costo se calcula a base del tiempo y la distancia. Las llamadas oficiales no locales sólo pueden hacerse mediante aprobación del jefe de departamento. Las llamadas locales no son controladas en absoluto, ni mediante calculadora ni por otros medios, ya que esas llamadas no pueden ser identificadas por el Servicio Suizo de PTT.

2. La información relativa a las conferencias interurbanas e internacionales es facilitada por las telefonistas en hojas de codificación para pasar a la computadora, y consta de los siguientes nueve puntos:

- i) sección que hace la llamada;
- ii) número de identificación de quien la efectúa;
- iii) nombre de quien la efectúa;
- iv) fecha de la conferencia;
- v) hora de la conferencia;
- vi) punto de destino;
- vii) si la conferencia es privada u oficial;
- viii) costo;
- ix) si es abonable o no la tasa por servicio (1 franco suizo por conferencia).

El consiguiente registro mensual compilado por la computadora para cada sección muestra:

- a) número de conferencias oficiales, costo total y costo medio por conferencia;
- b) número de conferencias privadas, número con tasa por servicio, costo total y tasas totales por servicio.

3. Con cada lista mensual se facilita un resumen por secciones, que se utiliza para elaborar manualmente un cuadro que muestra, mes por mes, la tendencia ascendente o descendente de gastos de cada sección de la Organización. (Como el costo de las conferencias privadas se deduce automáticamente de los sueldos de los funcionarios, no se tiene en cuenta, y el cuadro se utiliza exclusivamente para la comparación de las tendencias en lo que se refiere a las conferencias oficiales.)

4. En el caso de que una sección presente una tendencia ascendente apreciable y continua de los gastos a lo largo de tres meses, se le señala dicho aumento, lo que frecuentemente sirve como freno. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la naturaleza misma del trabajo de ciertas secciones, como las que se ocupan de actividades operacionales, acarrea gastos de servicios telefónicos más elevados, mientras que otras secciones rara vez tienen que celebrar conferencias oficiales no locales.

5. Incidentalmente, los datos introducidos en los archivos de EED mediante este subsistema se utilizan, por integración de sistemas, para llevar a cabo en las nóminas las reducciones correspondientes a las conferencias privadas de los funcionarios y para acreditar esas cantidades a la sección presupuestaria con que inicialmente se abonan íntegramente las facturas del PTT.



2

•

9

3

1
2
3

4
5
6